

Zeitschrift: Zeitschrift für schweizerische Kirchengeschichte = Revue d'histoire ecclésiastique suisse

Herausgeber: Vereinigung für Schweizerische Kirchengeschichte

Band: 71 (1977)

Artikel: Das "Flumser Schulgebet" : ein Grundsatzstreit um das Gebet in der öffentlichen Schule im sanktgallischen Flums 1905-1907

Autor: Lendi, Walter

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-129909>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 08.02.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

WALTER LENDI

DAS «FLUMSER SCHULGEBET»

Ein Grundsatzstreit um das Gebet in der öffentlichen Schule
im sanktgallischen Flums 1905–1907

1. *Historischer Überblick über die Organisation des Volksschulwesens im Kanton St. Gallen*

Die Helvetik hob bekanntlich die verschiedenartigen Schulträger des Ancien Régime auf und erklärte das Schulwesen zur Staatsangelegenheit. Der Minister der Künste und Wissenschaften, Philipp Albert Stapfer, entwarf zwar ein umfassendes Bildungsprogramm, doch blieb dieses in den Anfängen zur Verwirklichung stecken, weil sich die gebildeten Kreise, vorab aus politischen Gründen, nur beschränkt zur Mitwirkung bereit fanden und weil in einer Zeit der Kriege und Kontributionen für kulturelle Zwecke ohnehin zu wenig Geld vorhanden war.

Ausgangspunkt für das Konzept Stapfers war seine eingehende Umfrage über den Stand des damaligen Schulwesens. Die Zustände waren vielerorts desolat¹. Sie besserten sich erst allmählich unter Landammann Karl Müller von Friedberg, dem es aufgegeben war, den 1803 neu geschaffenen heterogenen Kanton St. Gallen zu einem einheitlichen Staatswesen zu formen. Wenn auch die Mediationsverfassung keinerlei Hinweis auf das Erziehungswesen enthielt, so erließ doch der Große Rat bereits am 23. Juni 1803 ein Gesetz über die Schaffung eines Erziehungsrates. Am

¹ Vgl. beispielsweise «General-Tabelle über den Zustand der Schulen im Kanton Säntis, im Jahr 1800» (Kantonsbibliothek St. Gallen, op. coll. 217, 3–4).

13. September 1804 folgte dann das Gesetz über die Verbesserung des Zustandes der Primarschulen, welches am 7. Oktober 1807 durch eine Verordnung über das Schulwesen ergänzt wurde¹.

Wie in der Helvetik, so war auch in der Mediation die Volksbildung grundsätzlich bürgerlich, doch war es aus rein praktischen Gründen unmöglich, die kirchliche Mitwirkung auszuschließen. Auch Karl Müller von Friedberg verkannte diese Realität nicht, und als sein Wunsch nach einer höheren staatlichen Lehranstalt nicht in Erfüllung ging, begünstigte er die Gründung des in der Tradition der ehemaligen Stiftsschule stehenden katholischen Gymnasiums (1809). Den protestantischen Schülern bot das alte städtische Gymnasium die entsprechende Ausbildungsmöglichkeit. So ließ sich denn eine Rekonfessionalisierung auch des Elementarschulwesens bei sich bietender Gelegenheit unschwer voraussehen.

Die zweite Verfassung vom 31. August 1814 setzte dem Zug zum Laiizismus der vorangehenden Epoche ein brüskes Ende. Den Konfessionen wurde – «unter der höheren Aufsicht und Sanktion des Staates» – die gesonderte Besorgung ihrer religiösen, matrimonialen, kirchlichen und klösterlichen Verwaltungs- und Erziehungsangelegenheiten zugeteilt². Ab diesem Zeitpunkt bis zur Verfassung von 1861 gab es im Kanton St. Gallen ein katholisches und ein evangelisches Erziehungswesen. Den organisatorischen Rahmen bildete das Gesetz über die gesonderte Besorgung der Angelegenheiten beider Konfessionen vom 29. November 1831³. Darin wurde prinzipiell festgelegt, daß die evangelischen und die katholischen Mitglieder des Großen Rates je ein eigenes Gremium zur Besorgung der «gesonderten» Angelegenheiten bilden sollten. Organisationsstatut sowie Beschlüsse von bestimmter Tragweite unterstanden wiederum der Genehmigung des Gesamt-Großrates, bzw. des Kleinen Rates. Für das Schulwesen wurden entsprechende Erziehungsräte geschaffen. Katholischerseits besorgte zeitweise der Administrationsrat selbst das Erziehungswesen⁴.

¹ G. THÜRER, St. Galler Geschichte. Kultur, Staatsleben und Wirtschaft in Kanton und Stadt St. Gallen von der Urzeit bis zur Gegenwart. Band II. Zweiter Halbband (1972). S. 709 ff. – K. OBERHOLZER, Die Gesetzgebung über das Volksschulwesen im Kanton St. Gallen. Diss. iur. Fribourg. Uznach 1966, S. 1–5.

² Art. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 31. August 1814 (in: St. Gallisches Kantons-Blatt für das Jahr 1814, S. 169).

³ Gesetzes-Sammlung des Kantons St. Gallen von 1803–1839. Erster Band (1842). S. 267–269. Das Gesetz wurde am 29. November 1831 erlassen und am 26. Januar 1832 in Kraft gesetzt.

⁴ G. THÜRER, a. a. O., S. 711–712.

Die Verfassung von 1831, welche die Epoche der Regeneration einleitete, gab wiederum Anlaß, die Schulfrage aufzuwerfen. Trotz der hitzigen Auseinandersetzungen blieb es beim Status quo. Der konservativ-liberale Gegensatz, der die sanktgallische Politik bis in ihre Kapillaren hinein beeinflußte, erlebte in den Fünfzigerjahren des letzten Jahrhunderts seinen eigentlichen Höhepunkt¹. Nachdem sich in den Wahlen von 1855 nicht nur im Großen Rat, sondern sogar im katholischen Großratskollegium eine liberale Mehrheit ergeben hatte, war der Anreiz zur «Regelung» des konfessionell belasteten Schulproblems groß. Die «Übereinkunft betreffend die Errichtung einer gemeinsamen Kantonsschule», welche 1856 den Kanton, den Katholischen Administrationsrat, die Evangelische Zentralbehörde und die Ortsgemeinde St. Gallen zu einer gemeinsamen Trägerschaft vereinigte, legte – wenn auch formalrechtlich stark angefochten – den Grundstein zur heutigen Kantonsschule². Wohl siegten die Konservativen im Gegenangriff bei den Wahlen von 1859, doch konnten sie das Rad auf dem Sektor der Mittelschulbildung nicht mehr zurückdrehen. Der heftigen Parteikämpfe müde, boten sich die Parteien Hand zur «Friedensverfassung» von 1861. Sie zeigte auch im Schulwesen die Zeichen des Kompromisses.

Einerseits wurde zwar das ausschließliche Gesetzgebungs- und Aufsichtsrecht in Schulsachen wiederum dem Staate eingeräumt, doch blieben die (konfessionellen) Schulgenossenschaften in deren Bestand belassen³. Gemäß Art. 7 Ziff. 5 der Kantonsverfassung von 1861 wurde dem Regierungsrat ein Erziehungsrat von 11 Mitgliedern beigeordnet, der sich aus sechs Mitgliedern katholischer und fünf Mitgliedern evangelischer Konfession zusammensetzen sollte. Das gesamte Erziehungswesen wurde am 19. März 1862 durch das erste staatliche Erziehungsgesetz, welches bis 1952 in Kraft blieb, in den Einzelheiten geordnet.

Der Bestand der konfessionellen Schulen blieb in jenen Gemeinden unangetastet, in denen aufgrund der Parität der Landfrieden der Reformationszeit seit ehedem getrennte Schulen bestanden. In Gemeinden, die eine starke Zuwanderung zu verzeichnen hatten, gründete die konfessionelle Minderheit in der Regel eine eigene Schule. In den konfes-

¹ E. EHRENZELLER, Der konservativ-liberale Gegensatz im Kanton St. Gallen bis zur Verfassungsrevision von 1861. Diss. phil. I. Zürich. Straßburg 1947, bes. S. 83–88.

² E. KIND, Die sanktgallische Kantonsschule 1856–1956. St. Gallen 1956. Kurze Übersicht auch bei G. THÜRER, a. a. O., S. 732–743.

³ K. OBERHOLZER, a. a. O., S. 3.

sionell einheitlich gebliebenen Gemeinden stand einem Schüler anderer Konfession nur der Besuch der bestehenden Schule offen. Er konnte dies gegen Entrichtung eines Schulgeldes ungehindert tun, doch blieben seine Eltern vom Stimm- und Wahlrecht in einer solchen Schulkorporation ausgeschlossen. Soweit die Regelung bis 1861.

Nachdem der Staat das Erziehungswesen übernommen hatte (1861), mußten die gröbsten Rechtsungleichheiten behoben werden. Der Regierungsrat verlangte denn auch in der Vollziehungsverordnung zum Gesetz über das Erziehungswesen vom 6. Oktober 1862 die völlige Gleichstellung aller Schulgenossen, unabhängig ihrer Zugehörigkeit zur einen oder andern Konfession, bzw. Religion¹. Man ersieht leicht, daß diese notwendige Herstellung der Rechtsgleichheit de facto die Umwandlung ehemals konfessioneller Schulkorporationen zu solchen paritätischen Charakters nach sich zog. Wenn sich die Katholiken, beispielsweise im Streitfall in Uznach 1862, diesbezüglich auf den Standpunkt stellten, die Garantie der konfessionellen Schulen würde damit verletzt, so ist dem entgegenzuhalten, daß eine juristisch einwandfreie Garantie unter diesem Gesichtspunkt nicht nachzuweisen ist. Die Dinge hingen allzu sehr mit den geschichtlich gewachsenen Zuständen sowie mit den Imponderabilien auf politischem Feld zusammen.

Es schien, als ob die strittige Angelegenheit über die revidierte Bundesverfassung von 1874 gelöst würde. Allein das St. Galler Volk versagte in seiner Mehrheit einer entsprechenden Revision der Kantsverfassung, wonach die unmittelbare Leitung und Verwaltung des Primarschulwesens den politischen Gemeinden übertragen worden wäre, 1875 die Gefolgschaft². Dieses aus dem Gesichtswinkel der Bundesverfassung fragwürdige Verdikt brachte indes keine Beruhigung der sanktgallischen Schulprobleme. Im Gegenteil kamen verschiedene Schulvereinigungen zustande, teils auf gemeinsamen Beschuß der beiden Schulgemeinden hin, teils auch durch die Mehrheit der politischen Gemeinde. Die Rekurse der Minderheiten, die sich in der Regel auf die Garantie des Status quo beriefen, hatten weder bei den kantonalen noch bei den eidgenössischen Instanzen Erfolg. Da der Bundesrat am 23. April 1878 den Regierungsrat des Kantons St. Gallen eingeladen hatte, die Schuleinrichtungen des Kantons baldmöglichst in Einklang mit der Bundesverfassung zu

¹ K. OBERHOLZER, a. a. O., S. 3–4.

² K. OBERHOLZER, a. a. O., S. 4. – TH. HOLENSTEIN, Geschichte der Konservativen Volkspartei des Kantons St. Gallen 1834–1934. St. Gallen 1934, S. 248.

bringen¹, muß es im Gegenteil eher erstaunen, daß die unterlegenen Minderheiten ihren Erfolg im Angriff auf neues geltendes Recht suchten². Die Tatsache allerdings, daß der St. Galler Regierungsrat die bundesrätliche Aufforderung hinhaltend behandelte, um sie in der Folge gar nicht auszuführen, zeigt wiederum, daß die Schwierigkeiten zur Durchsetzung der Norm kaum zu überwinden gewesen wären. Dabei bleibt zu beachten, daß die Fronten nicht zwischen Katholiken und Protestanten verliefen, sondern zwischen einer religiösen Erziehungsauffassung einerseits und einer laizistischen andererseits. Die entsprechenden Lager waren durch Angehörige beider Konfessionen besetzt. Im übrigen muß berücksichtigt werden, daß einer friedlichen Regelung der Angelegenheit das kulturkämpferische Klima und der extreme weltanschauliche Positivismus in hohem Maß hinderlich waren.

So lag es denn auf der Hand, daß bei den Vorbereitungen der neuen Kantonsverfassung von 1890 die Schulfrage einmal mehr Zankapfel der Parteien war. Während die Konservativen, zusammen mit den Demokraten, gegen die Liberalen um mehr Volksrechte rangen (z. B. Wahl des Regierungsrates durch das Volk, Gesetzesinitiative, Finanzreferendum), waren diese entschlossen, die bürgerliche Schule über die neue Verfassung durchzusetzen. Daß die Konservativen sich in der Schulfrage schließlich zu einem Kompromiß durchrangten, läßt nicht den Schluß zu, daß ihnen die Vermehrung der Volksrechte näher lag, sondern zeugt von einem gewissen Maß an Realpolitik, denn allzu konservative Bestimmungen in bezug auf das Schulwesen hätten die Gewährleistung der neuen Verfassung durch die Bundesversammlung ernsthaft gefährdet³. Zwar blieben die konfessionellen Schulen vorerst unangetastet, und wurde eine end-

¹ L. R. VON SALIS, Schweizerisches Bundesrecht. Staatsrechtliche und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit dem 29. Mai 1874. Im Auftrage des Schweizerischen Bundesrates bearbeitet von L. R. von Salis. Zweite, bis Ende 1902 fortgeführte Auflage. Fünfter Band (Schluß). Bern 1904. S. 615–620.

² Die bekanntesten Fälle sind:

- Beschwerde der katholischen Schulgenossen und des Bischofs von St. Gallen gegen die Schulverschmelzung in St. Gallen von 1879. Abweisung durch das Bundesgericht durch Urteil vom 27. März 1880 (BGE 1880, VI, Nr. 13).
- Beschwerde des katholischen Primarschulrates von Lichtensteig gegen die am 4. Oktober 1885 beschlossene Übernahme des Primarschulwesens durch die Gemeinde. Abweisung durch das Bundesgericht mit Urteil vom 1. April 1887 (BGE 1887, XIII, Nr. 28). Siehe darüber auch L. R. VON SALIS, a. a. O., S. 615–625.

³ Vgl. TH. HOLLENSTEIN, a. a. O., S. 272–277.

gültige Lösung der Frage auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen. Die Übergangslösung gemäß Art. 5 der Kantonsverfassung legte fest, daß konfessionelle Schulgemeinden dadurch vereinigt werden können, daß die betreffenden Gemeinden selbst die Verschmelzung beschließen oder daß der Beschuß durch die Mehrheit der politischen Gemeinde gefaßt wird, auf deren Gebiet die Schulgemeinden sich befinden. Aufgrund dieser Übergangsbestimmung wurden viele Schulgemeinden verschmolzen¹.

Die in der Verfassung vorgesehene gesetzliche Regelung der Frage wurde erst 1970 getroffen². Die vom Freisinn getragene Initiative sah eine sofortige und radikale Lösung vor. Während kirchliche Kreise sich stärker wegen dieses kulturpolitischen Spätzünders sorgten, betrachtete die Konservativ-christlichsoziale Partei den Vorstoß weniger als Grundsatzfrage denn als solche der Modalitäten. Mit Unterstützung der Sozialdemokraten erreichten sie eine zeitlich gestaffelte und sachlich bewegliche Lösung. Zu bemerken bleibt, daß die Erledigung dieser in der sanktgallischen Politik wichtigen Frage weitgehend nur deshalb möglich war, weil das allgemeine Aggiornamento in den Beziehungen zwischen den Konfessionen auch im Kanton St. Gallen zu einer entkrampfteren Auffassung geführt hat. Aufgrund dieser summarischen Übersicht über das sanktgallische Volksschulwesen ist es uns umso eher möglich, den Streit um das Flumser Schulgebet aus der richtigen Perspektive zu betrachten.

2. Der Verlauf der Auseinandersetzungen

a) Ausgangslage

In der öffentlichen Primarschule von Flums-Dorf und in der öffentlichen Sekundarschule von Flums-Berschis wurde seit alters her der Unterricht mit dem «Vater unser» und dem «Ave Maria» begonnen. Den Abschluß bildete, wie üblich, das Bekreuzigen im Namen der Dreifaltigkeit. Soweit der Ausgangspunkt.

Flums wies im Jahre 1900 eine Wohnbevölkerung von 3567 Seelen auf, 3277 Katholiken und 290 Protestanten. Man darf annehmen, daß die Eröffnung und Schließung des Unterrichts mit der erwähnten religiösen

¹ K. OBERHOLZER, a. a. O., S. 4.

² Gesetz über die Kräftigung und Vereinigung von Schulverbänden vom 1. April 1970 (Gesetzesammlung des Kantons St. Gallen, neue Reihe, 7. Band [1970–1971], S. 50–52).

Zeremonie bis anhin aus dem Grund zu keinen Schwierigkeiten geführt hat, weil die katholische Mehrheit doch so erdrückend war, daß ein allzu forsches Auftreten der Minderheit dieser nicht nur im schulischen Bereich Nachteile gebracht hätte. Daß diese Situation im Kanton St. Gallen nicht ungewöhnlich war, dafür spricht auch die Tradition in mehrheitlich protestantischen Gebieten, wie beispielsweise im Bezirk Werdenberg, wo die katholische Minderheit sich der protestantischen Federführung auch im Schulwesen klaglos unterzog. In der Frage der retrospektiven Beurteilung der Richtigkeit dieser Minderheitenbehandlung müssen wir uns bewußt sein, daß ein Minderheitenschutz, wie er heute allgemein besteht, damals ein weit geringeres Anliegen war. Wir sehen diese Vermutung jedenfalls im Umstand bestärkt, daß in dieser Zeit praktisch ausschließlich der Majorz als Wahlprinzip galt. Vergleichsweise eine Ausnahme machte der Kanton St. Gallen, wo gerade in diesen Jahren im Sinne einer vermehrten Verständigung unter den Parteien der Proporz sich Bahn schuf¹.

Erfahrungsgemäß war der Streit um die Schule in jenen Gemeinden am heftigsten, wo auch der Kulturkampf die stärkste Resonanz hatte (z. B. Stadt St. Gallen, Bad Ragaz, Walenstadt). Als Nachbargemeinde von Walenstadt war Flums ohne Zweifel von diesen Einflüssen nicht gänzlich unberührt. Der Grund für den Schulgebet-Streit mag wohl generell im konfessionellen Bereich gelegen haben, doch ersieht man sofort, daß er auch klassenkämpferische Aspekte im weitesten Sinne aufwies. Der Wortführer der Beschwerdeführer war der Industrielle Peter Spoerry, damaliger Inhaber der heute noch bestehenden Baumwollspinnerei Spoerry & Co. AG.

Die Tatsache, daß von den rund Fr. 18 000.— jährlicher Schulsteuer allein die reformierten Einwohner von Flums Fr. 12 000.— leisteten, legt die wirtschaftlichen Verhältnisse sehr klar offen. Wird die Verwendung dieses Argumentes seitens der Beschwerdeführer geradezu erwartet, so mag doch der Umstand erstaunen, daß dieses durch alle Instanzen bis zum Bundesrat mitgeschleppt wurde, auch wenn auf keiner Stufe versucht wurde, das überwundene Zensuswahlrecht wieder zur Geltung kommen zu lassen. Da zur konfessionellen Gegensätzlichkeit, wie erwähnt, noch die wirtschaftliche trat, ist man geneigt, die Verhärtung der Fronten teilweise auf die letztere zurückzuführen.

¹ Abstimmung vom 5. Februar 1911. Vgl. Th. HOLENSTEIN, a. a. O., S. 310–312.

b) *Die Schulbehörden*

Das erste Schreiben der Beschwerdeführer an die Behörden der Primarschule und der Sekundarschule Flums erging am 31. Oktober 1905¹. Danach verlangten Peter Spoerry und Konsorten mit Hinweis auf Art. 27 Abs. 3 sowie Art. 49 der Bundesverfassung die Unterlassung aller konfessionellen Zeremonien, Gebete und Unterweisungen, wie das in St. Gallen, Rorschach, Bad Ragaz, Walenstadt, Lichtensteig und andern Orten zur Zeit auch der Fall sei. Zur Begründung wurde angeführt, daß die der Minderheit angehörenden Kinder entweder diese Übungen mitmachen müßten oder bei deren Unterlassung mehr oder weniger dem Mißfallen von Lehrern und Mitschülern ausgesetzt seien. Im weiteren sei der Wortlaut der betreffenden Gebete für die Kinder unpassend, weil Verhältnisse berührt würden, welche in diesem Alter noch nicht zu erörtern seien (Englischer Gruß, Glauben, Rosenkranz). So brächten intelligente, noch unverdorbene Kinder ihre Eltern mit Fragen über unverstandene Sachen oft in Verlegenheit, da man ihnen in diesem Alter kaum über Parthenogenesis und dergleichen Auskunft geben könne.

Am 17. November 1905 erfolgte bereits ein Mahnschreiben der Beschwerdeführer, worauf Primar- und Sekundarschulrat am 29. November 1905 ihre Antwort erteilten. Der Primarschulrat führte aus, daß es sich nur um das Kreuzzeichen und das «Ave Maria» handeln könne, da der «Glauben» und der «Rosenkranz» in ihrer Schule nicht gebetet würden. In bezug auf den (gemeinsamen) biblischen Unterricht hätten sie die Lehrer angewiesen, den Protestantenten Gelegenheit zu geben, ihre eigenen Lehrmittel zu benützen. Da es sich beim Gebet um einen alten Brauch handle, der im ganzen Bezirk, mit Ausnahme von Bad Ragaz und Walenstadt, geübt würde, befürchteten sie, das religiöse Empfinden des Volkes zu kränken, würden sie, wie die Beschwerdeführer es wünschten, das Gebet vollständig aus der Schule verbannen. Es sei ihnen demzufolge nicht möglich, der Beschwerde zu entsprechen. Jedoch würden sie alles unternehmen, um die geltenden Bestimmungen von Verfassung und Gesetz einzuhalten. Schließlich würden sie sich überlegen, den Schulunterricht erst nach dem Gebet anzusetzen, bzw. ihn vor dem Schlußgebet enden zu lassen. Der Sekundarschulrat reagierte etwas trockener. Auch er stellte vorerst in Abrede, daß «Glauben» und «Rosenkranz» in

¹ Staatsarchiv St. Gallen. Abteilung Kantonsarchiv, Rubrik 186, Faszikel 7, f, aa. (Sämtliche Akten sind unter derselben Signatur eingebunden).

der Schule gebetet würden. Sie hätten sich entschlossen, die geläufigen Gebete, wie das «Vater unser», das «Ave Maria» und das «Ehre sei» auch in Zukunft beizubehalten. Um der Bundesverfassung Genüge zu tun, würden sie die Schule offiziell erst nach dem Gebet beginnen, bzw. vor dem Schlußgebet enden lassen.

c) *Der Erziehungsrat*

Dies befriedigte die Minderheit offensichtlich nicht, gelangten sie doch am 23. Januar 1906 an den Erziehungsrat als nächste Instanz. Zu beachten ist, daß die Rekurrenten den Beschwerdekatalog wesentlich erweiterten. Sie verwahren sich dagegen, daß das Lehrbuch «Kurze biblische Geschichte für die Unterklassen der katholischen Volksschule» aus hilfsweise auch als Lesebuch schlechthin Verwendung finde. In bezug auf die behaupteten Arten der Schulgebete versteiften sie sich nicht, hielten jedoch am «Englischen Gruß», am «Ave Maria» und am «Vater unser» in der katholischen Fassung fest. Die Unzulässigkeit solcher rein konfessionellen Gebete habe schon der Erziehungsrat in seinem Amtsbericht über das Jahr 1900 kritisiert. Hatten Peter Spoerry und Konsorten in ihrer Eingabe an die beiden Schulräte für die Abschaffung jeglichen Gebetes plädiert, so forderten sie in ihrer Eingabe an den Erziehungsrat ein allgemeines, interkonfessionelles Gebet. Sie wollten damit zum Ausdruck bringen, daß es ihnen nicht um ein Verbot jeglicher religiösen Äußerungen in der Schule gehe. Nach dem Hinweis, daß die 38 protestantischen Haushaltungen mit insgesamt 54 schulpflichtigen Kindern von rund Fr. 18 000.— allein Fr. 12 000.— an Steuern aufbrächten, gingen sie zum Schluß zur Behauptung über, die von den beiden Schulräten vorgeschlagene Lösung stelle eine Diskriminierung der Kinder evangelischer Konfession dar, weil sie dadurch genötigt würden, gleichsam als von der Schule Ausgeschlossene vor der Türe bis zur Beendigung des Schulgebetes zu warten, bzw. die Schule vorzeitig zu verlassen.

Verfahrensgemäß holte der Erziehungsrat die Stellungnahme der Beklagten zur Rekursschrift von Peter Spoerry und Konsorten ein. Beide Schulräte erklärten sich zu weitgehendstem Entgegenkommen in allen Punkten bereit, beharrten aber auf den gewohnten Schulgebeten «Vater unser» und «Ave Maria» nebst Kreuzeichen. Dies alles müßten die evangelischen Schüler nicht mitmachen, ja sie könnten nach Wunsch auch vor der Türe warten, bzw. die Schule früher verlassen. Die Vernehmlassungen enthalten darüber hinaus zum Vergleich herangezogene

Einzelheiten aus andern Schulgemeinden, die anzuhören auch dann aufschlußreich ist, wenn wir diese Parteiaussage mit der nötigen Vorsicht zu behandeln haben. So wies der Sekundarschulrat auf die Gemeinden Buchs und Wartau (Bezirk Werdenberg) hin, wo die sich in der Minderheit befindenden katholischen Schüler die protestantischen Gebete anstandslos verrichten sollen. Weiter gaben sie zu bedenken, daß diesen Handel nur drei Protestanten nebst einem Katholiken führten, während das Gros der Protestanten (38 Familien) sich ruhig verhalte. Sodann gaben sie ihrem Befremden darüber Ausdruck, daß sich die Rekurrenten eine Kritik am Wortlaut der beanstandeten Gebete (Parthogenese) erlaubten. Ein interkonfessionelles Gebet schließlich stelle keine Alternative dar, weshalb sie auch nicht darauf eintreten wollten.

Der Erziehungsrat war in seiner Entscheidung deshalb nicht völlig frei, weil sich die Beklagten in bezug auf die Zulässigkeit des Kreuzzeichens auf den Wiler Entscheid vom Jahre 1900 beriefen¹. Damals wurde eine Beschwerde der Protestanten über die Führung der dortigen Primarschulen in bezug auf das Kreuzzeichen in dem Sinn erledigt, als dieses vor und nach dem Schulgebet einem Katholiken ebensowenig verboten als einem Protestant zugemutet werden könne. Diese Freiheit sei nichts anderes, als ein unmittelbarer Ausfluß aus der in Art. 49 der Bundesverfassung garantierten Glaubens- und Gewissensfreiheit, die im positiven wie im negativen Sinn Geltung habe². Konnte der Erziehungsrat schlecht umhin, den Wiler Entscheid bezüglich des Kreuzzeichens umzustoßen, so anerkannte er doch grundsätzlich die Berechtigung des Rekurses. Mit sechs zu vier Stimmen beschloß er, es sei ein für alle

¹ Protokoll des Erziehungsrates und der Kommissionen vom Jahre 1900. Nr. 178 (Staatsarchiv St. Gallen. Abteilung Kantonsarchiv. B I. 39). Siehe auch Amtsbericht des Regierungsrates an den Großen Rat des Kantons St. Gallen über das Jahr 1900. 1901. S. 403–405.

² Wiewohl der Erziehungsrat in der Regel weniger politisch als sachbezogen entschieden hat, wäre doch allenfalls zu untersuchen, ob die ungleiche Grundhaltung des Erziehungsrates im Wiler und im Flumser Fall mit der personellen Zusammensetzung des genannten Gremiums in Verbindung steht. Für weitere Überlegungen in dieser Richtung diene die folgende Aufstellung der Mitglieder des Erziehungsrates im Jahre 1900, bzw. 1906/07:

Erziehungsrat 1900:

Dr. Josef Adolf Kaiser, Regierungsrat, Präsident; Dr. Hermann Wartmann, St. Gallen, Vizepräsident; Karl August Riklin, Pfarrer, Walenstadt; Albert Pfeiffer, Gemeindebaumeister, St. Gallen; Dr. Joseph Müller, Bezirksarzt, St. Gallen-St. Fiden; Anton August Messmer, Kantonsrat, Bazenheid; Johann Brühlmann, Pfarrer, Ebnat; Theodor Schlatter, alt Gemeinderat, St. Gallen; Heinrich Scherrer,

Schulkinder auf dem Weg der Verständigung einzuführendes interkonfessionelles Schulgebet oder Schullied zu benützen. Zur Verständigung der Parteien in Flums und zur Herbeiführung des gewünschten Schulgebetes ordnete der Erziehungsrat zwei seiner Mitglieder, Pfarrer J. Brühlmann und Kantonsrichter Hermann Scherrer, ab¹. Die Minderheit der Mitglieder des Erziehungsrates war der Ansicht, es sei sachdienlicher, vor einem Entscheid eine Verständigungsdelegation nach Flums zu senden.

Wir dürfen annehmen, daß die Flumser von diesem noch nicht veröffentlichten Entscheid Kenntnis bekommen haben. Jedenfalls läßt ihre kategorische Ablehnung einer Vermittlung durch die genannten zwei Erziehungsräte darauf schließen. Der Erziehungsrat nahm am 20. Juni 1906 davon Kenntnis und eröffnete den beiden Schulbehörden ihren am 6. Juni gefällten Entscheid.

d) *Der Regierungsrat*

Dieser erziehungsrätliche Entscheid wurde von der Mehrheit der Flumser Einwohner sehr negativ aufgenommen. Sekundarschulrat Dr. Schmon rekurierte zusammen mit 478 weiteren Schulgemeinde-

Kantonsrat, St. Gallen; Franz Xaver Fritschi, Domkatechet, St. Gallen; Gustav Wiget, Direktor des Lehrerseminars Rorschach.

Erziehungsrat 1906:

Dr. Josef Adolf Kaiser, Regierungsrat, Präsident; Dr. Hermann Wartmann, St. Gallen, Vizepräsident; Johann Brühlmann, Pfarrer, Ebnat; Theodor Schlatter, alt Gemeinderat, St. Gallen; Franz Xaver Fritschi, Pfarr-Rektor, St. Gallen; Gustav Wiget, Direktor des Lehrerseminars Rorschach; Hermann Scherrer, Kantonsrichter, St. Gallen; Jakob Biroll, Kantonsrat, Altstätten; Othmar Müller, Staatsschreiber, St. Gallen; Dr. Robert Forrer, Kantonsrat, St. Gallen; Karl Franz Wissmann, Kaplan, Wittenbach.

Erziehungsrat 1907:

Dr. Josef Adolf Kaiser, Regierungsrat, Präsident; Dr. Hermann Wartmann, St. Gallen, Vizepräsident; Johann Brühlmann, Pfarrer, Ebnat; Theodor Schlatter, alt Gemeinderat, St. Gallen; Franz Xaver Fritschi, Pfarr-Rektor, St. Gallen; Gustav Wiget, Direktor des Lehrerseminars Rorschach; Hermann Scherrer, Kantonsrichter, St. Gallen; Jakob Biroll, Kantonsrat, Altstätten; Othmar Müller, Staatsschreiber, St. Gallen; Dr. Robert Forrer, Kantonsrat, St. Gallen; Robert Bürkler, Domkapitular, St. Gallen-St. Georgen.

¹ Vgl. G. WIGET, Ein neuer Schulkampf im Kanton St. Gallen. Eine Abwehrsschrift, verfaßt und im Einverständnis mit dem Zentralausschuß der Freisinnig-demokratischen Partei des Kantons St. Gallen. Rorschach 1924. S. 14–15. (Diese und andere «Erinnerungen» des freisinnigen Erziehungsrates Gustav Wiget sind aufschlußreich, wenn auch weltanschaulich gefärbt und in den Einzelheiten ungenau).

genossen am 25. Juli 1906 an die nächsthöhere Instanz, nämlich an den Regierungsrat. Sein Antrag lautete, der Beschuß des Erziehungsrates solle dahin abgeändert werden, daß das «Vater unser» und das «Ave Maria» von Schülern, deren Eltern dies wünschten, auch ferner als zulässige Gebete in den Flumser Schulen erklärt werden sollen, mit Auschluß jedoch jeglichen Zwanges. Dr. Schmon rief in seiner Rekurstschrift vor allem den Bundesratsentscheid in der Lehrschwesternfrage im Kanton Luzern vom 22. September 1876 an, woraus sich nach seiner Meinung e silentio herleiten lasse, daß religiöse Handlungen wie Gebete usw. auch innerhalb des Schulunterrichts nicht verboten seien¹. Wesentlich sei vielmehr die Freiwilligkeit der Teilnahme. Was seinen Hinweis auf den Wiler Entscheid vom Jahre 1900 in bezug auf das Kreuzzeichen anbelangt, so ist dessen Schlüssigkeit bezüglich des vorliegenden Verfahrens wohl als fragwürdig zu bezeichnen.

Peter Spoerry und Konsorten setzten sich in ihrer Vernehmlassung besonders mit den juristischen Argumenten von Dr. Schmon und Schulgenossen auseinander. Im übrigen betonten sie nochmals die absolute Neutralität der bürgerlichen Schule, was nicht heiße, daß jegliche religiöse Handlung zu unterlassen sei, sondern daß solche in einer Form zu verrichten seien, die allen, auch der Minderheit, genehm sei (interkonfessionelles Gebet). Der Erziehungsrat war in seiner Vernehmlassung nicht einig. Die Mehrheit war für die Ablehnung des Rekurses, weil sie zusammenfassend der Meinung war, daß der Vorschlag der Rekurrenten, es könnten sich die nichtkatholischen Kinder während des katholischen Gebetes entweder passiv verhalten oder später kommen und früher gehen, als unvereinbar mit der positiven Vorschrift von Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung und Art. 3 der Kantonsverfassung zu betrachten sei. Die Minderheit, die in der ersten Runde schon einmal unterlegen war, stellte kritisierend fest, man hätte damals schon ihrem Vorschlag zustimmen sollen, vor einem Entscheid Vermittlungsverhandlungen aufzunehmen. Im übrigen deutete sie Art. 27 Abs. 3 und Art. 49 der Bundesverfassung sowie Art. 2, 3 und 22 der Kantonsverfassung in dem Sinn aus, als zwar einerseits niemand zur Teilnahme an einer religiösen Handlung gezwungen werden könne, daß aber andererseits jedem Bürger das verfassungsmäßige Recht auf Betätigung seiner Glaubensanschauungen innert den Schranken der Sittlichkeit und der öffentlichen Ordnung garantiert bleiben müsse. Demzufolge sei es unstatthaft, beispielsweise einem einzigen

¹ Zum Entscheid vgl. L. R. von SALIS, a. a. O., Nr. 2483, S. 599–604.

Dissidenten die Möglichkeit zu geben, der Mehrheit die Betätigung ihrer religiösen Überzeugung zu verunmöglichen.

Der Regierungsrat¹ hatte es mit seinem Entscheid nicht besonders eilig. Ungeduldiger verhielten sich Peter Spoerry und seine Anhänger, welche die Regierung am 5. Dezember 1906 um eine baldige Entscheidung ersuchten. Am 8. Februar 1907 schließlich erließ die St. Galler Regierung folgenden Beschuß:

1. Die von einer Schulgemeinde zur Leitung ihres Schulwesens berufene Behörde ist berechtigt, ein vor Beginn des gesetzlichen Schulunterrichtes und nach Schluß desselben abzuhalten Schulgebet, von dem sie überzeugt ist, daß es den religiösen Anschauungen der Mehrheit ihrer Schulbürger entspricht, anzurufen, dagegen steht es den Inhabern der väterlichen Gewalt frei, ob sie die ihnen unterstellten Schüler an dem Schulgebet teilnehmen lassen wollen oder nicht.
2. In Anwendung dieses Grundsatzes wird der Rekurs der 478 Schulgenossen von Flums und Berschis gegen den Erziehungsratsbeschuß vom 20. Juni 1906 geschützt.

In der Begründung stellte der Regierungsrat vorerst den im bisherigen Verfahren mit verschiedener Bedeutung verwendeten Begriff der Simultanschulen richtig, indem er festhielt, daß es entsprechend der Bundes-

¹ Zusammensetzung des Regierungsrates für die Amtszeit vom 1. Juli 1906 bis 30. Juni 1909:

Heinrich Scherrer, von Nesslau, in St. Gallen (demokratisch); Dr. Albert Mächler, von Rapperswil, in St. Gallen (liberal); Johann Schubiger, von Uznach, in St. Gallen (konservativ); Alfred Riegg, von Eichberg, in St. Gallen (liberal); Dr. Josef Adolf Kaiser, von Biberist, in St. Gallen (demokratisch); Anton August Messmer, von Thal, in St. Gallen (konservativ); Johann Baptist Rukstuhl, von Sirnach, in St. Gallen (konservativ) (wurde 1906 durch Edwin Rukstuhl, ebenfalls konservativ, ersetzt)

Der Entscheid bezüglich des Flumser Schulgebetes wurde gegen die zwei liberalen Vertreter im Regierungsrat gefaßt. Die konservativ-demokratische Allianz wie auch die Geschichte der untergegangenen demokratischen Partei, welche sich 1882 aus der liberalen vor allem wegen Meinungsverschiedenheiten in bezug auf die Volksrechte bildete, sollten einmal eingehend untersucht werden. Hauptorgan der Demokraten war der «St. Galler Stadtanzeiger». Über die Demokraten siehe u. a.:

- Otto Henne am Rhyn, Geschichte des Kantons St. Gallen seit Annahme der Verfassung von 1861. St. Gallen 1896. S. 97–98.
- St. Galler Stadtanzeiger Nr. 81 vom 8. April 1907.
- Othmar Voegtle, Der Kanton St. Gallen auf dem Weg zur Verfassung von 1890. Diss. phil. I. Zürich. Zürich 1969, besonders S. 199–204.
- Georg Thürer, a. a. O., S. 333.

Der archivische Nachlaß der Demokratischen Partei befindet sich im Staatsarchiv St. Gallen.

verfassung nur eine einzige Art der öffentlichen Schule gäbe, nämlich eben diejenige, die von allen ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden könne¹. Damit wollte der Regierungsrat überdies zum Ausdruck bringen, daß er diese Frage generell für sämtliche öffentlichen Schulen des Kantons regeln wollte. Er erkannte die crux sehr bald, nämlich die Interpretation des Verhältnisses zwischen Art. 27 Abs. 3 (Öffentlichkeit der Schule) und Art. 49 der Bundesverfassung (Glaubens- und Gewissensfreiheit). Er löste die Anspruchskonkurrenz dadurch, daß er der Glaubens-, Gewissens- und Kultusfreiheit auch im schulischen Bereich keine Grenzen setzte, wofern nur der eigentliche Unterricht davon nicht betroffen würde. Das generelle Verbot eines Schulgebetes würde, so folgerte der Regierungsrat weiter, die Glaubens- und Gewissensfreiheit in positiver Richtung völlig aufheben, ohne dafür in negativer mehr bieten zu können.

Es wäre nicht richtig, dem Regierungsrat vorwerfen zu wollen, er hätte durch Überbewertung von Art. 49 Bundesverfassung zum vornehmerein einen politischen Entscheid treffen wollen. Andererseits durfte er die praktische Politik nicht völlig aus den Augen verlieren, denn ein anderslautender Entscheid hätte in bisher ruhigen Gegenden des Kantons zu unwillkommenen, ja sogar gefährlichen Auseinandersetzungen führen können. Schließlich bedurfte die Lösung der gesetzgeberischen Projekte auf dem Sektor des Erziehungswesens (Schulverschmelzung, neues Erziehungsgesetz) einer ruhigen politischen Atmosphäre.

Das Echo in der Öffentlichkeit auf diesen Entscheid war erwartungsgemäß gegensätzlich. Die «Ostschweiz» (katholisch-konservativ) und das «St. Galler Tagblatt» (liberal) lieferten sich heftige, aber im Gesamten nicht allzu lang andauernde Gefechte. Der «St. Galler Stadtanzeiger» als Presseorgan der Demokraten nahm eine vermittelnde Haltung ein, geriet aber trotzdem ins Feuer des «St. Galler Tagblatts». Während der Berner «Bund» vor allem die unliberale Haltung der Demokraten in scharfen Worten geißelte, ließ sich auch die «Neue Zürcher Zeitung» in gemäßigterer Form kritisch vernehmen².

¹ Indirekt wies er damit die Simultaneität richtigerweise in den kirchlichen Bereich zurück.

² *Die Ostschweiz*. Nr. 36 vom 13.2.1907; Nr. 38 vom 15.2.1907; Nr. 42 vom 20.2.1907; Nr. 43 vom 21.2.1907. – *Tagblatt der Stadt St. Gallen und der Kantone St. Gallen, Appenzell und Thurgau*. Nr. 34 vom 9.2.1907, zweites Blatt; Nr. 36 vom 12.2.1907, zweites Blatt; Nr. 37 vom 13.2.1907, erstes Blatt; Nr. 37 vom 13.2.1907, zweites Blatt; Nr. 38 vom 14.2.1907, zweites Blatt; Nr. 39 vom 15.2.1907, zweites Blatt; Nr. 41 vom 18.2.1907, erstes Blatt; Nr. 41 vom 18.2.1907, zweites

Die Rechnung des Regierungsrates schien jedenfalls aufzugehen: Zwar waren einige extreme Freisinnige sehr indigniert, doch waren die Katholiken in ihrer großen Mehrheit zufriedengestellt, was dem Erziehungschef für seine gesetzgeberischen Pläne nur recht sein konnte. Das Echo machte auch in der übrigen Schweiz die Runde, doch schenkte man der Angelegenheit auch nicht mehr als die ihr gebührende Beachtung. Letzteres trifft trotz der alten konfessionspolitischen Gegensätze auch auf den Kanton St. Gallen zu, wo allgemeinpolitische Fragen und insbesondere diejenige der Proporzwahl weit mehr im Vordergrund standen¹.

e) *Der Bundesrat*

Die Beschwerdeführer gaben sich mit diesem Entscheid nicht zufrieden, sondern gelangten am 27. März 1907 an den Bundesrat. Ihre Eingabe ließen sie von einem Rechtsgutachten von Professor Fritz Fleiner aus Tübingen begleiten. Das Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen beauftragte namens des Regierungsrates Professor Ludwig Rudolf von Salis mit einem Rechtsgutachten².

Vorerst war die Zuständigkeit zu prüfen, denn da nebst dem Bundesgericht in geringem Umfang auch der Bundesrat und die Bundesversammlung ein Stück Staatsrechtspflege ausüben, war die Angelegenheit nicht zum vornehmerein klar. Nach Auffassung von Fleiner/Giacometti³ untersteht gemäß Art. 113 Abs. 1 Ziff. 3 und Abs. 2 der Bundesverfassung die Beurteilung der Beschwerden wegen Verletzung verfassungsmäßiger Rechte der Bürger sowie wegen Verletzung von Konkordaten

Blatt; Nr. 43 vom 20.2.1907, erstes Blatt. – *St. Galler Stadtanzeiger. Allgemeines und amtliches Publikationsmittel der Stadt St. Gallen, sowie der benachbarten Gemeinden und Kantone.* Nr. 36 vom 12.2.1907, zweites Blatt; Nr. 37 vom 13.2.1907, zweites Blatt; Nr. 38 vom 14.2.1907, zweites Blatt; Nr. 39 vom 15.2.1907, zweites Blatt; Nr. 40 vom 16.2.1907, zweites Blatt. – *Der Bund. Eidgenössisches Zentralblatt. Organ der freisinnig-demokratischen schweizerischen und bernischen Politik.* Nr. 80 vom 17.2.1907. – *Neue Zürcher Zeitung und Schweizerisches Handelsblatt.* Nr. 42 vom 11.2.1907, zweites Morgenblatt; Nr. 44 vom 13.2.1907, erstes Morgenblatt; Nr. 46 vom 15.2.1907, drittes Morgenblatt.

¹ Einführung des Proporzsystems durch Abstimmung vom 5. Februar 1911. Vgl. TH. HOLENSTEIN, a. a. O., S. 310–313.

² L. R. VON SALIS, Rechtsgutachten betreffend das Schulgebet in den öffentlichen Schulen von Flums, erstattet dem Erziehungs-Departement des Kantons St. Gallen. Zürich 1907.

³ Z. GIACOMETTI, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Neubearbeitung der ersten Hälfte des gleichnamigen Werkes von F. Fleiner. Zürich 1965 (Nachdruck der Auflage von 1949), S. 902–904.

und Staatsverträgen der Kognition des Bundesgerichtes nur dann, wenn es sich dabei nicht um Administrativstreitigkeiten handelt, welche die Bundesgesetzgebung näher festzustellen hat. Dazu würden beispielsweise Streitigkeiten zwischen privaten und kantonalen Behörden wegen Verletzung von verfassungsmäßigem Recht, von Konkordaten und Staatsverträgen gehören, die sich nach der Auffassung des Gesetzgebers für eine richterliche Beurteilung nicht eignen. Dies treffe insbesondere bei Fällen politischer Natur zu. Jedenfalls erklärte sich der Bundesrat, gestützt auf Art. 189 Ziff. 2, 190 und 178 des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege als für den Rekurs zuständig.

Während sich die Eingabe der Rekurrenten hauptsächlich mit der Wiederholung des Herganges beschäftigte, verlohnnt es sich, den Kern des Gutachtens Fleiner kurz zu streifen¹. Fleiner war mit dem Regierungsrat in bezug auf die negative Abgrenzung der Glaubens- und Gewissensfreiheit einer Meinung (niemand darf zur Vornahme einer religiösen Handlung gezwungen oder wegen Glaubensansichten mit Strafen irgendwelcher Art belegt werden). Der positive Inhalt von Art. 49 der Bundesverfassung (Recht auf Betätigung) würde jedoch eindeutig durch Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung, wiederholt in Art. 3 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 16. November 1890, eingeschränkt. Ausschließlich anhand dieser Spezialvorschrift sei die Zulässigkeit des Flumser Schulsebtes zu beantworten. Es gehe bereits aus der Entstehungsgeschichte des Schulartikels in der Bundesverfassung hervor, daß ihm nebst Art. 49 eine selbständige Bedeutung zukomme. Wenn Art. 49 Abs. 3 der Bundesverfassung den getrennten Religionsunterricht zulasse, so könne nicht daraus gefolgert werden, daß die Verfassungsgemäßheit eines Schulsebtes dadurch erreicht würde, daß man diejenigen davon entbinde, welche diese Übung nicht mitmachen wollten. Gemäß Fleiner ist die Forderung, daß öffentliche Schulen durch Angehörige verschiedener Bekennnisse unbeschadet besucht werden können, nur dann gewährleistet, wenn alles Konfessionelle aus dem öffentlichen Unterricht verbannt würde. Dabei bleibe rechtlich unerheblich, in welcher Stärke in einer bestimmten Ortschaft die verschiedenen Bekennerschaften vertreten seien. Den erwähnten Grundsatz habe der Bundesrat zum Beispiel im Jahre 1878 gegenüber der öffentlichen katholischen Primarschule in Flawil zur Geltung gebracht².

¹ Wie Fritz Fleiner eingangs bemerkte, hatte ihn Ständerat Dr. Hoffmann in St. Gallen um dieses Gutachten ersucht.

² L. R. von SALIS, a. a. O., S. 565–566 («Es findet Beeinträchtigung der Glaubens-

Erscheine demnach das Begehr der reformierten Familieväter von Flums auf Beseitigung der katholisch-konfessionellen Schulgebete als berechtigt, so bleibe ferner zu untersuchen, ob die Ersetzung durch ein interkonfessionelles Gebet mit dem Bundesrecht vereinbar wäre. Aus der Tatsache, daß es in der Schweiz ein bestimmtes Maß an interkonfessionellen Einrichtungen und Anschauungen gebe, dürfe gefolgert werden, daß sich das «konfessionslose, interkonfessionelle Schulgebet» mit dem System der konfessionslosen Volksschule vertrage¹. Aus diesem Grund habe eine Anzahl von Schweizer Kantonen und Städten (z. B. Basel-Stadt und die Stadt Zürich) das interkonfessionelle Schulgebet beibehalten. In Anlehnung an diese praktischen Beispiele müsse dem St. Galler Regierungsrat in seiner Behauptung widersprochen werden, ein neutrales Gebet erscheine «eigentlich schon begrifflich undenkbar». In seiner abschließenden Erwägung wies Fleiner generell auf die konfessionell organisierten Schulgemeinden im Kanton St. Gallen hin, deren Bundesverfassungsgemäßheit er nicht weiter untersuchen wolle. Lasse man sie jedoch bestehen, so müßten ihnen gegenüber umso strenger die Grundsätze von Art. 27 der Bundesverfassung zur Anwendung gebracht werden. Seine Schlüsse lauteten wie folgt:

1. Konfessionelle Schulgebete, wie man sie in den öffentlichen Schulen von Flums im allgemeinen Schulunterricht eingeführt hat, sind unzulässig. Sie widersprechen dem Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung, auch wenn kein Zwang zur Teilnahme an diesen Gebeten ausgeübt wird.
2. Die reformierten Familieväter von Flums sind berechtigt zu verlangen, daß das katholisch-konfessionelle Gebet durch eine interkonfessionelle Gebetsformel ersetzt wird. Wenn diesem Begehr nicht entsprochen werden sollte, sind in Flums alle Schulgebete aus dem allgemeinen Unterricht zu entfernen.

Der Regierungsrat reichte seine Vernehmlassungsschrift am 28. Juni 1907 ein. Der anfängliche Hinweis, der Verständigungsversuch des Erziehungsrates sei erst nach vorausgegangener Begründeterklärung des Rekurses der Herren Spoerry und Konsorten anberaumt worden, läßt den Schluß zu, daß der Regierungsrat der Ansicht war, eine gütliche

und Gewissensfreiheit statt, wenn: ... während der Schulzeit religiöse Zeremonien, welche zu dem Glaubenskultus einer besonderen Konfession gehören, abgehalten werden.»).

¹ Fleiner zitierte den Ingrefß der Bundesverfassung (Im Namen Gottes, des Allmächtigen) und die Eidesleistung (Ich schwöre vor Gott, dem Allmächtigen).

Einigung sei von vorneherein verspielt worden, was zur Verhärtung der Fronten geführt habe. Sodann verteidigte die St. Galler Regierung ihre Behauptung, daß ein interkonfessionelles Gebet zum vornehmerein unmöglich sei. Ob allerdings jedwedes Gebet durch die Person des Betenden ein individuell-konfessionelles Gepräge erhalte, wie die St. Galler Regierung behauptete, dürfte wohl auch theologisch fraglich bleiben. Nicht ganz von der Hand zu weisen ist indes die Argumentation, daß im Zuge einer Ausweitung auf mehrere Religionen eine Lösung praktisch nicht mehr findbar sei. In bezug auf das sanktgallische Flums muß dies hingegen eher als praxisferne Spekulation bezeichnet werden. Die Wirklichkeit besser traf wohl die Feststellung, daß die Beseitigung jeglichen Schulgebetes das Fühlen und Denken des überwiegenden Teils der schweizerischen Bevölkerung verletzen würde. Auch der Erziehungsrat des Kantons Zürich habe in einem kürzlichen Entscheid¹ die Zulässigkeit des Gebetes in der Schule bei absoluter Freiwilligkeit (auch von seiten des Lehrers) bejaht. Der Unterschied zum Flumser Fall liege lediglich darin, daß die Zürcher das Schulgebet dem Ermessen des Lehrers anheimstellten, während in St. Gallen die Schulbehörde zuständig sei. Daß das «Programm des Eidgenössischen Departementes des Innern pro 1882–1884», welches Bundesrat Karl Schenk aufgrund der Motion Desor ausarbeiten lassen hatte, vom St. Galler Regierungsrat bemüht wurde, mag deshalb erstaunen, weil diesem in der konservativ orientierten Literatur keinerlei Verständnis entgegengebracht wurde². Summa summarum verneinte der Regierungsrat, daß bei der herrschenden Ordnung Verfassung oder Gesetz verletzt würden. Insbesondere stellte er in Abrede, daß die Schüler evangelischer Konfession durch räumlichen und zeitlichen Ausschluß vom Schulgebet in ihren Gefühlen betroffen würden. Wäre dies der Fall, so folgerte der Regierungsrat weiter, so wäre vom getrennten Religionsunterricht dasselbe zu behaupten. Da die Ökumene nicht Aufgabe der Schule sein könne, sei es dem Bundesrat lediglich vorbehalten, darüber zu entscheiden, ob oder ob nicht gebetet werden dürfe, nicht aber ob konfessionell oder sogenannt interkonfessionell.

Von Salis stellte in seinem im Auftrag des St. Galler Regierungsrates

¹ Amtliches Schulblatt des Kantons Zürich 1905, S. 218.

² K. OBERHOLZER, a. a. O., S. 14. Beschränkt sich auf die Zitation jenes Passus, der sämtliche religiösen Äußerungen aus der Schule verbannen will. – THOMAS HOLENSTEIN, a. a. O., S. 262. Bringt das Zitat in seiner Gänze, das heißt mit jenem Zusatz, der auch Angriffe auf die Religion innerhalb der Schulen untersagt wissen will.

erstellten Gutachten eingangs fest, daß die Rekurrenten im Gegensatz zum bisherigen Verfahren beim Bundesrat lediglich auf Verletzung von Art. 27 Abs. 3 klagten, jedoch nicht mehr in bezug auf Art. 49 der Bundesverfassung. Die Beschwerdeführer gäben somit indirekt zu, daß sie sich durch den Zustand der Flumser Schulen nicht in ihrem Recht der Religionsfreiheit verletzt fühlten. Würden sie dies behaupten, so läge die Untersuchung darüber und die Entscheidung nicht beim Bundesrat, sondern beim Bundesgericht. Was die behauptete Verletzung von Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung, nämlich daß eine öffentliche Schule nicht mehr von den Angehörigen aller Bekenntnisse ohne Beeinträchtigung ihrer Glaubens- und Gewissensfreiheit besucht werden könne, anbelange, so handle es sich hier nicht um ein dem Bürger garantiertes Individualrecht. Vielmehr mache der Beschwerdeführer die Behörden dadurch auf einen vorhandenen verfassungswidrigen Zustand aufmerksam, gegen den die kantonalen und eidgenössischen Behörden von Amtes wegen einzuschreiten hätten. Somit ergebe sich, daß die Bundesbehörden nicht eine Einzelentscheidung zu fällen hätten, sondern daß sie die Frage der Zulässigkeit eines Schulgebetes in ihrem ganzen Umfang zu prüfen und je nach ihrem Befund die entsprechenden Verfügungen im Sinne von Art. 27 Abs. 4 der Bundesverfassung zu treffen und unter Umständen allen Kantonen zur Kenntnis zu bringen habe.

Bei der Untersuchung der Tragweite der Vorschrift von Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung sei, so behauptete von Salis weiter, nicht die Entstehungsgeschichte von Art. 27 oder das Schlagwort der Laizität bzw. der Konfessionslosigkeit der Schule maßgebend als vielmehr die als verfassungsmäßig korrekt befundene Praxis. Danach sei die konfessionelle öffentliche Schule unzulässig, sei der Religionsunterricht durch die Bundesverfassung aus der öffentlichen Schule nicht ausgeschlossen, sei der ganze übrige Schulunterricht ohne jede Bezugnahme auf das religiöse Gebiet zu erteilen und habe schließlich jede religiöse Zeremonie während der Dauer des Schulunterrichts, vom fakultativen Religionsunterricht abgesehen, zu unterbleiben. Was die letzte Forderung anbelangt, so stimmte von Salis dem bundesrätlichen Entscheid vom 23. April 1878 betreffend den Flawiler Schulrekurs völlig bei, wonach jeder konfessionelle Unterricht und alle Kultusübungen usw... während der nicht dem eigentlichen Religionsunterricht gewidmeten Stunden streng zu untersagen seien¹. Unrichtig sei dagegen die im Schulprogramm von Bundes-

¹ L. R. von SALIS, a. a. O., S. 616–617.

rat Schenk zum Ausdruck gebrachte Auffassung, wonach nur solche religiöse Zeremonien, die zu dem Glauben oder Kultus einer besonderen Konfession gehörten, während der Schulzeit unzulässig seien¹. Für unpräzis in diesem Zusammenhang hielt der Gutachter eine Bemerkung des Bundesrates in der Luzerner Lehrschwesternfrage vom Jahr 1880, in dem dieser die Möglichkeit der Eltern erwähnte, Kinder von Kultushandlungen, die «in der öffentlichen Schule» vorgenommen werden, fernzuhalten².

Im Gegensatz zur rein formalistischen Auffassung von Fritz Fleiner konstatierte Ludwig Rudolf von Salis, daß von alters her in der öffentlichen Schule, vorab in der Volksschule, zu Beginn und zum Schluß des täglichen Schulunterrichtes gebetet worden sei. Diese Praxis habe mit Inkrafttreten der Bundesverfassung von 1874 die wesentliche Änderung erfahren, daß das Gebet als Bestandteil des allgemeinen Schulunterrichts auszuschalten gewesen sei. Im übrigen wäre gegen seine äußerliche Verbindung mit der Schule so wenig etwas einzuwenden gewesen wie gegen die Beibehaltung des Religionsunterrichts. So sei das Schulgebet auf analoge Weise wie der Religionsunterricht beibehalten worden, nämlich mit dem Status der absoluten Freiwilligkeit der Teilnahme. Ob der Inhalt des Schulgebetes, wie dies teils an Orten geschehen sei, einer Änderung unterzogen wurde, sei wegen des rein religiösen Aspektes für diese Frage unerheblich. Dessen Regelung liege normalerweise bei der der Schule unmittelbar vorgesetzten Behörde (Kanton St. Gallen) oder liege manchmal auch im Ermessen des einzelnen Lehrers (Kanton Zürich), doch stehe eine solche Gestaltungsbefugnis weder dem einzelnen Bürger noch einer Minderheit innerhalb oder außerhalb der Behörde zu. Die Berechtigung der Forderung nach einem interkonfessionellen Gebet seitens der Rekurrenten sei daher nicht gegeben.

So kam Professor von Salis zum Schluß, daß der vom St. Galler Regierungsrat am 8. Februar 1907 aufgestellte Grundsatz über das Schulgebet mit dem Bundesrecht nicht im Widerspruch stehe. Wenn von den Beschwerdeführern behauptet würde, das Warten der Kinder dissentierender Eltern vor der Türe zur Schule und das vorzeitige Verlassen des Unterrichtsraumes hinterließen bei den Betroffenen das peinliche Gefühl des Zurückgesetztseins, was als bundesrechtswidrig zu betrachten sei, so könne er in Analogie zum Religionsunterricht diese Auffassung nicht

¹ L. R. von SALIS, a. a. O., S. 566, Ziff. 6.

² L. R. von SALIS, a. a. O., S. 602, Ziff. 2.

teilen, denn was für diesen Rechtens sei und nicht als anstößig empfunden werde, müsse in gleicher Weise Rechtens sein beim Schulgebet und auch in derselben Weise empfunden werden. Im übrigen lasse sich die Beobachtung machen, daß an solchen Orten, wo die am Schulgebet nicht teilnehmenden Kinder einen erheblichen Prozentsatz ausmachten, die Schulbehörde von selbst dafür Sorge trage, daß für diese Kinder ein besonderes, ihrem religiösen Bekenntnis entsprechendes Gebet verrichtet oder daß das Schulgebet überhaupt weggelassen würde.

Grundsätzlich sind die beiden Gutachten, wenigstens was ihre Be trachtung und Bewertung der Einzelheiten anbelangt, nicht sehr verschieden. Während Fleiner durch Rückgriff auf die Entstehungsgeschichte der Bundesverfassung von 1874 dem geschichtlichen Recht vermehrten Wert zumißt, geht von Salis hauptsächlich von der historischen Wirklichkeit aus, indem er, kurz gesagt, feststellt, daß wenn ein Zustand in zeitlicher Nähe jener Bundesverfassung nicht als anstößig empfunden worden sei, er es etliche Zeit später umso weniger sei. Die restlichen Überlegungen sind eher kasuistischer Natur, beispielsweise wie der Schulunterricht zeitlich zu definieren sei, ob man das Schulgebet gleich behandeln könne wie den Religionsunterricht, ob das Warten der Minderheit vor der Türe eine verfassungswidrige Zurücksetzung bedeute usw.

Nun, wir wissen es, der Bundesrat hat diese Beschwerde nie entschieden. Resigniert bemerkte ein Einsender im St. Galler Tagblatt Nr. 66 vom 18. März 1924, Morgenblatt: «Wenn ich richtig gelesen habe, datiert dieser Gebetsstreit aus dem Jahre 1907, und der Rekurs der Flumser Protestanten soll heute, nach sage und schreibe vollen 16 Jahren, vom Bundesrat noch nicht erledigt worden sein! Wie ist das möglich! Was muß ein Bürger, dem nicht alles Pflichtgefühl abhanden gekommen ist, davon denken?». Mangelndes «Pflichtgefühl» seitens des Bundesrates ist ohne Zweifel nicht der Grund, weshalb der Handel nicht entschieden wurde. Immerhin – und dies gibt uns die Möglichkeit, nach den Motiven zu suchen – liegt ein abgeschlossener Entwurf seitens des Eidgenössischen Departementes des Innern aus dem Jahre 1908 vor, dessen Hauptüberlegungen wie folgt lauten:

In bezug auf die staatsrechtliche Natur der Beschwerde seien Zweifel nicht von der Hand zu weisen. Nachdem aber der Bundesrat konsequent angenommen habe, daß gemäß Art. 27 Abs. 2 der Bundesverfassung jedem Bürger ein subjektives Recht, also ein Rekursrecht, auf genügenden Primarschulunterricht zustehe, so dürfe auch Art. 27 Abs. 3 sehr wohl in diesem Sinn ausgelegt werden. Der Bundesrat habe demnach einen Ent-

scheid über das von den Rekurrenten erhobene Rechtsbegehren zu fällen (und nicht in bezug auf sämtliche «verfassungswidrigen» Zustände, wie L. R. von Salis behauptet [Verfasser]). Vorerst gelte es, die Verfassungsgemäßheit des angefochtenen regierungsrätlichen Entscheides vom 8. Februar 1907 zu prüfen. Der (unbekannte) Jurist des Eidgenössischen Departementes des Innern stellte sodann fest, daß Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung die Kultusfreiheit entsprechend Art. 49 der Bundesverfassung auf dem Gebiet der Unterrichtserteilung einschränke. Nun würde vom Rekursbeklagten der streng neutrale Charakter der öffentlichen Schule an sich nicht bestritten, doch würde die Behauptung aufgestellt, Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung beziehe sich nur auf den eigentlichen Schulunterricht, so daß ein konfessionelles Schulgebet vor Beginn und nach Schluß des eigentlichen oder gesetzlichen Unterrichts der Bundesverfassung nicht widerspreche. Dazu bemerkte der Autor unseres Erachtens zu Recht, daß Art. 27 Abs. 3 von «öffentlichen Schulen» und nicht von «Schulunterricht» spreche. Eine solche Unterscheidung könne aus dem erwähnten Absatz jedenfalls nicht gefolgert werden. Es bleibe zu prüfen, ob dem Schulgebet die gleiche rechtliche Behandlung zuteil werden könne wie dem konfessionellen Religionsunterricht, wie dies die St. Galler Regierung und Professor von Salis behaupteten. Der Autor hielt einen Vergleich deshalb nicht für haltbar, weil der Religionsunterricht – und dies getrennt nach Räumen – jedem genau das bringe, was er erwarte, während nach Meinung der St. Galler Regierung das Schulgebet den religiösen Anschauungen der Mehrheit der Schulbürger entsprechen müsse. Darin sei in der Tat, im Gegensatz zum Religionsunterricht, eine Zurücksetzung der Minderheit zu sehen. Aus diesen Erwägungen ergebe sich der Schluß, daß der angefochtene Entscheid des St. Galler Regierungsrates vom 8. Februar 1907 dem Art. 27 Abs. 3 der Bundesverfassung widerspreche.

Sodann wurde die Frage des interkonfessionellen Gebetes gestreift. Während der Rekursbeklagte der Auffassung sei, entweder sei das Gebet der Mehrheit erlaubt, oder es müßten alle religiösen Akte und Gebete ausgeschlossen werden, vertraten die Rekurrenten die Kann-Formel. Laconisch bemerkte der Jurist, daß auch in dieser Frage die Ansicht der Rekurrenten (Peter Spoerry und Konsorten) als die richtige zu bezeichnen sei. Die Bundesverfassung stehe nämlich auf dem Standpunkt, daß es interkonfessionelle Einrichtungen und Anschauungen gebe, die im öffentlichen Leben berücksichtigt werden dürften. (Erinnert wurde an den Ingredier der Bundesverfassung und an die religiöse Eidesformel.)

Wenn sich daraus auch keine Vorschrift für die Vornahme solcher interkonfessionellen oder konfessionslosen Handlungen herleiten lasse, so dürfe andererseits auch kein Verbot daraus gefolgert werden. Das entscheidende Kriterium liege nicht in der Religionslosigkeit, sondern in der völligen Neutralität. Sonst müßte man, folgerte der Sachbearbeiter weiter, auch im eigentlichen Unterricht sämtliches entfernen, was auch nur irgendwie mit dem allgemein Religiösen zu tun habe.

Daraus folge, daß die Schulbehörden von Flums verpflichtet seien, entweder von einem Schulgebet gänzlich Umgang zu nehmen oder durch den Gebrauch eines interkonfessionellen Schulgebetes die Neutralität der Schule zu wahren. Was die Rekurrenten anbelange, so könnten sie alternativ das eine oder das andere verlangen. Das Wahlrecht hingegen stünde den Schulbehörden von Flums zu.

Man wird sich fragen, weshalb der Bundesrat diesen Entscheid nie herausgegeben hat. Oder hat er ihn vorerst nur hinausgeschoben, um ihn dann endgültig zu vergessen? Oder teilte er die Meinung des Departementes des Innern nicht? Die Aktenlage läßt eine präzise Beantwortung dieser eher spekulativen Frage nicht zu. Allein schon der Umstand, daß zwei anerkannte Rechtslehrer zu unterschiedlichen Schlußfolgerungen gekommen sind, dürfte die politischen Behörden zum Zögern veranlaßt haben, diesen gordischen Knoten des schweizerischen Volksschulwesens mit dem Schwert zu durchhauen. In diesem Widerstreit zwischen formalem, eng ausgelegtem Verfassungsrecht und der traditionsverbundenen Wirklichkeit dürfte der Bundesrat als Kollegialbehörde wohl beachtet haben, daß sich an diesem fernen Flums ein Funken entzünden könnte, der nicht allein in die katholischen Gebiete der Schweiz Bewegung gebracht, sondern auch die konservativen Protestanten in Unruhe versetzt hätte. Neben diesen eminent politischen Aspekt trat wohl auch die Einsicht, daß die verschiedenen Präzedenzfälle keine eindeutige Klärung gebracht haben und daß dieses tiefwurzelnde Problem wohl eher durch den Zahn der Zeit als mit Feuer und Schwert gelöst würde. Bei historischer Betrachtung schließlich darf nicht übersehen werden, daß damals schon Fragen allgemeinpolitischer Natur zentraler waren als konfessionspolitische. Die damalige Presse ist dafür ein unverdächtiger Zeuge.

3. Versuch einer Wertung

1. Der Kampf um die Schule war seit jeher ein wesentliches Element des konservativ-liberalen Gegensatzes im Kanton St. Gallen. Eine gewaltsame Lösung dieser weitgehend ideologischen Auseinandersetzungen war aber trotz des zumeist liberalen Übergewichts deshalb kaum möglich, weil ein großer Teil der (parteipolitisch liberalen) Protestanten in diesem Belang vorwiegend konservativ dachten. Man darf jedoch den Anteil der Schulfrage an der Gesamtpolitik nicht überschätzen.
2. Das Flumser Schulgebet ist das vorläufige Ende einer Reihe von Auseinandersetzungen auf dem Gebiet der öffentlichen Volksschule, die mittelbar oder unmittelbar durch den Schulartikel 27 der Bundesverfassung von 1874 hervorgerufen wurden. Wenn der regierungsrätliche Entscheid auch in der schweizerischen Öffentlichkeit – zustimmend oder ablehnend – heftig diskutiert wurde, so darf der Sachverhalt, der wesentlich durch die besonderen Flumser Verhältnisse geprägt wurde, in seinen Auswirkungen auf das sanktgallische Schulwesen von keiner Seite her überbewertet werden. Im Vergleich dazu ist die Zusammenlegung der konfessionellen Schulen in der Stadt St. Gallen 1879¹ und in Lichtensteig 1885² bedeutsamer. Wurde die Frage der Zulässigkeit der Kreuzzeichens in Wil 1900³ sowie diejenige des Schulgebetes in Flums durch obrigkeitlichen Entscheid beigelegt, so sei daran erinnert, daß die Gebetsfrage in der Stadt St. Gallen, in Walenstadt und Bad Ragaz im Einvernehmen gelöst wurde. Dabei mag vielleicht Zufall sein, daß die gleichen drei Gemeinden kurz nach dem ersten Vatikanum aufgrund der Unfehlbarkeitserklärung starke nationalkirchliche Tendenzen zeigten. Man darf jedenfalls annehmen, daß die pluralistische Situation hier dem Kompromiß den Weg geebnet hat.
3. Vereinfacht ausgedrückt, war den Konservativen die Durchdringung des öffentlichen Lebens mit christlichen Grundsätzen ein stetes Anliegen, während die Liberalen religiöse Prinzipien grundsätzlich in die Privatsphäre verwiesen. Die Verbannung der seit alters her geübten (konfessionellen) Gebete aus der Schule hätte daher für die

¹ L. R. von SALIS, a. a. O., S. 617–620.

² L. R. von SALIS, a. a. O., 620–625.

³ Amtsbericht des Regierungsrates an den Großen Rat des Kantons St. Gallen über das Jahr 1900, S. 404.

Konservativen einen gewichtigen Positionsverlust bedeutet. Andererseits wäre es verfehlt, im Schulgebet lediglich einen parteipolitisch-kirchlichen Vorposten sehen zu wollen. Es muß vielmehr bedacht werden, daß damals der profane Bereich auf unverfängliche Art viel mehr als heutzutage mit religiösen Bräuchen durchmischt war.

4. Als die Freisinnig-demokratische Partei ihre Initiative zur Kräftigung und Vereinigung von Schulverbänden lancierte, erklärte sich die Konservativ-christlichsoziale Partei ernstlich durch einen neuen Kulturmampf herausgefordert. Sie verhielt sich dann aber im Großen Rat fortiter in modo, jedoch suaviter in re¹. Dies ohne Zweifel aus der Erkenntnis, daß die Schulfrage heute kein lohnenswertes Streitobjekt mehr darstellt, und im Wissen, daß die katholische Kirche in ihrem pluralistischen Selbstverständnis von heute an «Schulmärtyrern» nicht mehr interessiert ist.

¹ Ergebnis war das Gesetz über die Kräftigung und Vereinigung von Schulverbänden vom 1. April 1970 (Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen, neue Reihe, Band 7 [1970–1971], S. 50–52). Dabei geht es einmal um die pädagogisch oder ökonomisch ungeeigneten Schulgemeinden (sogenannte Zwergschulen). In bezug auf die konfessionellen Schulgemeinden wird in Art. 2 festgelegt, daß sie bis Ende 1977 eine Urnenabstimmung über die Vereinigung zu bürgerlichen Schulgemeinden durchzuführen haben (vorbehalten bleibt das Recht der politischen Gemeinden gemäß Art. 5 Abs. 2 lit. a der Kantonsverfassung, die Vereinigung zu beschließen). Soweit die konfessionell organisierten Schulgemeinden bis Ende 1981 nicht aufgelöst sind, beschließt der Große Rat für jeden einzelnen Fall, ob sie aufgelöst werden oder nicht.