



Fall-Nr.: B 2004/58
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 10.05.2005
Entscheiddatum: 10.05.2005

Entscheid Verwaltungsgericht vom 10. Mai 2005

Disziplinarrecht, Art. 6 Ziff. 1 EMRK (SR 0.101), Art. 55 VRP (sGS 951.1), Art. 4 und 5 DG (sGS 161.3). Im Beschwerdeverfahren betr. eine Disziplinar massnahme gegen einen Schulleiter besteht kein Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung. Ein Schulleiter, der dem Schulrat einen den Weisungen der kantonalen Aufsichtsbehörde widersprechenden Vorschlag für den Stundenplan unterbreitet, begeht auch dann eine Dienstpflichtverletzung, wenn der unzulässige Vorschlag dem Wunsch des Schulrates entspricht. Er hätte den Schulrat zumindest darauf hinweisen müssen, dass der Vorschlag weisungswidrig ist. Die Anordnung eines schriftlichen Verweises ist verhältnismässig (Verwaltungsgericht, B 2004/58).

Anwesend: Präsident Prof. Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf,

Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Ersatzrichterin lic. iur. D. Gmünder Perrig;

Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

X.Y.,

Beschwerdeführer,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. ...

gegen

Erziehungsrat des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 31, 9001 St. Gallen,



St.Galler Gerichte

Vorinstanz,

betreffend

Disziplinar massnahme

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 16. März 2001 ersuchte der Schulrat Z. das Amt für Volksschule um die Bewilligung einer besonderen Klassenorganisation für das Schuljahr 2001/02. Die 4. Primarklasse mit 15 Schülern und die 5./6. Doppelklasse mit 26 Schülern sollten von den beiden Mittelstufenlehrkräften je gemeinsam geführt werden. Das Amt für Volksschule stimmte dieser Lösung für das Schuljahr 2001/02 zu mit der Begründung, sie liege im Rahmen der Kompetenz der Schulgemeinde gemäss Art. 26 des Volksschulgesetzes (sGS 213.1, abgekürzt VSG), wonach der Schulrat die Klassen bilde und sie den Lehrern zuteile. Das Amt für Volksschule erteilte am 20. Juli 2001 die entsprechende Bewilligung. In der Folge erhob die Präsidentin des Bezirksschulrats beim Erziehungsdepartement Einwendungen gegen die Klassenorganisation und hielt in ihrem Amtsbericht vom 16. Januar 2002 fest, die Schulgemeinde Z. habe das Fachlehrersystem auf der Mittelstufe eingeführt, womit sich die pädagogischen Rahmenbedingungen für die Schüler verschlechtert hätten. Sie ersuchte den Erziehungsrat um eine Stellungnahme. In der Folge fanden Besprechungen zwischen dem Bezirksschulrat sowie Vertretern des Erziehungsdepartements statt.

Der Erziehungsrat befasste sich an seiner Sitzung vom 17. April 2002 mit der Angelegenheit. Er hielt fest, das Klassenlehrerprinzip habe grosse Vorteile und es sei ausdrücklich erwünscht, wenn Schüler in der Primarschule möglichst eine Lehrperson als Ansprechpartner hätten. In diesem Alter spiele der soziale Aspekt, d.h. der Erziehungsauftrag, eine entscheidende Rolle, während die fachliche Spezialisierung der Lehrkraft gegenüber den nachfolgenden Stufen noch etwas in den Hintergrund trete. Dem Schulrat Z. werde daher mitgeteilt, dass die auf Ende des Schuljahres 2001/02 auslaufende Spezialbewilligung nicht verlängert werden könne.

Am 15./16. Mai 2002 kontrollierte der Revisionsdienst des Erziehungsdepartements das Ressort Schule der Gemeinde Z.. Im Entwurf zum Revisionsbericht ist die



St.Galler Gerichte

Anweisung festgehalten, dass ab dem Schuljahr 2002/03 auf das Klassenlehrersystem umzustellen sei. Am 3. Juli 2002 fand eine Unterredung zwischen Vertretern der Gemeinde Z. und dem Vorsteher des Erziehungsdepartements statt. In der Folge wurden weitere Korrespondenzen getätigt; das umstrittene Organisationsmodell wurde aber beibehalten.

Am 14. März 2003 teilte das Amt für Volksschule den Schulbehörden von Z. mit, als Termin für die Einreichung der Gesuche für die Führung unterdotierter Klassen beim Bezirksschulrat werde der 7. April 2003 festgelegt. Bei dieser Gelegenheit sei auch die noch ausstehende formelle Bestätigung nachzureichen, wonach der Schulrat Z. auf das Schuljahr 2003/04 den Systemwechsel vom Fachlehrer- zum Klassenlehrersystem im Sinne der Abmachungen mit dem Vorsteher des Erziehungsdepartements vollziehe.

In der Folge stellte der Bezirksschulrat anfangs des Schuljahres 2003/04 fest, dass weiterhin nach dem bisherigen Fachlehrersystem unterrichtet wurde. Das Amt für Volksschule hielt am 26. August 2003 fest, dass in Z. nicht nach dem Stundenplan unterrichtet wurde, welcher der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung eingereicht worden sei. In der Folge wurde die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen Schulleiter X.Y. und den Präsidenten der Schulkommission in Erwägung gezogen. Am 3. September 2003 teilte das Erziehungsdepartement den Betroffenen mit, die Eröffnung der Disziplinarverfahren werde für kurze Zeit aufgeschoben; der Angelegenheit solle von unvoreingenommener Seite noch einmal auf den Grund gegangen werden. Eine Einigung kam indessen nicht zustande. Am 28. Oktober 2003 bzw. am 22. Oktober 2003 wurden gegen den Schulleiter und den Präsidenten der Schulkommission Disziplinaruntersuchungen eröffnet. Mit der Durchführung wurde die Disziplinarkommission der St. Gallischen Staatsverwaltung beauftragt. Der Präsident der Disziplinarkommission befragte am 3. Dezember 2003 X.Y. sowie den Präsidenten der Schulkommission in Anwesenheit ihres Rechtsvertreters. Am 12. Dezember 2003 unterbreitete die Disziplinarkommission dem Erziehungsrat das Ergebnis ihrer Untersuchung. Sie beantragte, es sei gegen X.Y. ein schriftlicher Verweis auszusprechen und es seien ihm die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen. Die Disziplinarkommission kam zum Schluss, X.Y. habe als Schulleiter der Primarschule Z. durch die Missachtung der klaren und mehrfach wiederholten Weisung seiner vorgesetzten Behörden, in der Mittelstufe einen Systemwechsel zurück zum



Klassenlehrersystem vorzunehmen, objektiv eine Amtspflichtverletzung begangen. Er hätte bei pflichtgemässer Sorgfalt und Abwägung wissen müssen, dass er mit seinem Verhalten gegen ihm obliegende gesetzliche Verpflichtungen und Dienstobliegenheiten verstosse. Er habe bewusst die Weisungen seiner vorgesetzten Behörden missachtet. Er könne sich nicht auf eine Art Befehlsnotstand berufen. Zwar habe er die Entscheide der ihm unmittelbar vorgesetzten Schulkommission vollziehen müssen, und schlussendlich habe allein die Schulkommission entschieden, beim umstrittenen Fachlehrersystem zu bleiben und die verlangte Umstellung nicht vorzunehmen. X.Y. hätte aber zumindest nicht zusammen mit der Lehrerschaft der Schulkommission das Fachlehrersystem auch noch für das Schuljahr 2003/04 vorschlagen dürfen. Er hätte sich nur dann auf seine Untergebenenrolle berufen können, wenn er die Schulkommission hinsichtlich der ihm bekannten Weisungen abgemahnt und wenn die Schulkommission ihm dann die Unterrichtsplanung nach dem Fachlehrersystem befohlen hätte. Vor diesem gesamten Hintergrund wiege das Verschulden von X.Y. allerdings nicht schwer; unter Berücksichtigung aller Umstände erscheine als Disziplinar massnahme ein schriftlicher Verweis angemessen.

X.Y. nahm mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 22. Januar 2004 zu Bericht und Antrag der Disziplinarkommission Stellung und stellte das Begehren, das Disziplinarverfahren gegen ihn sei aufzuheben. Zur Begründung machte er im wesentlichen geltend, er habe die Weisungen der Schulbehörde zu befolgen. Bei der Schulbehörde handle es sich um eine einzige Behörde und nicht um eine Vielzahl davon. Wenn alle Behörden nach Art. 98 ff. VSG gegenüber dem Lehrer weisungsberechtigt wären, könnten fünf verschiedene Behörden fünf verschiedene Weisungen erteilen. Er habe als Lehrer bei der Stundenplangestaltung Anordnungen seiner vorgesetzten Behörde, d.h. der Schulkommission, befolgt. Nur weil der Bezirksschulrat gegenüber der Schulkommission in einer Sachfrage eine abweichende Haltung einnehme, könne ihm daraus keine Pflichtverletzung vorgeworfen werden. Er sei weder verpflichtet noch berechtigt gewesen, allfällige fragwürdige Anordnungen der Schulkommission als vorgesetzte Stelle zu hinterfragen oder gar abzumahnen.

Der Erziehungsrat behandelte die Angelegenheit an seiner Sitzung vom 17. März 2004. Er schloss sich im wesentlichen den Feststellungen und Beurteilungen der Disziplinarkommission an und stellte fest, dass X.Y. eine schuldhafte Verletzung seiner



St.Galler Gerichte

Amtspflicht und damit einen Disziplinarfehler begangen habe. Gegen X.Y. wurde als Disziplinarstrafe ein Verweis verhängt. Ausserdem wurden ihm die Verfahrenskosten von Fr. 2'000.-- überbunden.

B./ Am 17. März 2004 verfügte der Erziehungsrat ausserdem gegenüber dem Gemeinderat und der Schulkommission Z., dass die Schulkommission dem Amt für Volksschule bis Ende der Frühlingsferien 2004 eine Klassenorganisation im Sinn der Erwägungen zur Genehmigung einzureichen habe. Einer Beschwerde gegen diese Anordnung wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. Weiter wurde angeordnet, dass das Amt für Volksschule durch Ersatzvornahme die Klassenorganisation der Primarschule Z. auf das Schuljahr 2004/05 bestimme, wenn der Verfügung nicht oder nicht korrekt Folge geleistet werde. Für Zuwiderhandlungen wurde eine Strafandrohung nach Art. 292 StGB ausgesprochen.

Mit Eingabe vom 7. April 2004 erhoben die Schulkommission der Gemeinde Z. und der Gemeinderat Z. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Erziehungsrates vom 17. März 2004 sei aufzuheben und das von der Schule Z. praktizierte "Fachlehrersystem" sei zu bewilligen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Zur Begründung wurde im wesentlichen geltend gemacht, die aufsichtsrechtliche Massnahme verletze die Gemeindeautonomie.

Mit Eingabe vom 14. April 2004 ersuchten die Beschwerdeführerinnen um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Beschwerde.

Mit Entscheid vom 12. Mai 2004 stellte der Präsident des Verwaltungsgerichts die aufschiebende Wirkung der Beschwerde wieder her.

C./ Mit Eingabe seines Rechtsvertreters vom 6. April 2004 erhob X.Y. Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Beschluss des Erziehungsrates vom 17. März 2004 sei aufzuheben und das Disziplinarverfahren gegen ihn sei aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. In der innert erstreckter Frist am 17. Mai 2004 eingereichten Beschwerdeergänzung hielt der Beschwerdeführer an seinen Anträgen fest.



St.Galler Gerichte

Mit Eingabe vom 17. Juni 2004 beantragte der Erziehungsrat, die Beschwerde sei abzuweisen.

D./ Mit Urteil vom 10. Juni 2004 wies das Verwaltungsgericht die Beschwerde der Gemeinde Z. und der Schulkommission Z. gegen die aufsichtsrechtliche Anordnung des Erziehungsrates, die Klassenorganisation umzustellen, ab, soweit es darauf eintrat. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht im wesentlichen aus, die Gemeinde Z. besitze im strittigen Bereich der Klassenorganisation keine Autonomie, weshalb sie sich nicht gegen die ihr auferlegte Organisation mit Beschwerde zur Wehr setzen könne.

E./ Mit Schreiben vom 16. Juni 2004 stellte der Gemeinderat Z. beim Erziehungsrat das Gesuch, der Primarschule Z. sei die Beibehaltung des Fachlehrersystems über das ablaufende Schuljahr 2003/04 hinaus als Schulversuch gestützt auf Art. 15 VSG auf Kosten der Gemeinde Z. zu bewilligen. Zur Begründung wurde angeführt, die Bevölkerung wolle zu einem unverkrampften Verhältnis zu den Oberbehörden zurückfinden, angesichts der regelmässig schwankenden Schülerzahlen jedoch das praktizierte System nicht wechseln.

Mit Verfügung vom 23. Juni 2004 wies der Erziehungsrat dieses Gesuch ab (Ziff. 1). Ausserdem wies er das Amt für Volksschule an, der Primarschule Z. nach dem Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. Juni 2004 eine neue Frist zum Vollzug der aufsichtsrechtlichen Anordnung vom 17. März 2004 zu setzen bzw. sicherzustellen, dass in der Primarschule Z. ab Beginn des Schuljahres 2004/05 wieder nach dem Klassenlehrersystem unterrichtet werde.

Mit Eingabe vom 14. Juli 2004 erhoben die Schulkommission der Gemeinde Z. und die Politische Gemeinde Z. durch ihren Rechtsvertreter Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Beschluss des Erziehungsrates vom 23. Juni 2004 sei in den Ziffern 1 und 2 aufzuheben, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Gleichzeitig erhoben die Schulkommission der Gemeinde Z. und die Politische Gemeinde Z. staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht und beantragten, den Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 10. Juni 2004 und den Beschluss des



Erziehungsrates vom 17. März 2004 vollumfänglich aufzuheben. Ausserdem ersuchten sie um die Anordnung der aufschiebenden Wirkung bzw. einer vorsorglichen Massnahme.

Mit Eingabe vom 5. Juli 2004 kündigte der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers an, er werde eine Stellungnahme zur vorinstanzlichen Beschwerdevernehmlassung einreichen. Ausserdem beantragte er die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Dem Beschwerdeführer wurde in der Folge mitgeteilt, das Gericht habe darüber zu entscheiden, ob eine nachträgliche Stellungnahme berücksichtigt und ob eine mündliche Verhandlung durchgeführt werde. Die Stellungnahme wurde innert erstreckter Frist am 20. Juli 2004 eingereicht.

Mit Verfügung vom 26. Juli 2004 gewährte der Präsident der II. Oeffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der staatsrechtlichen Beschwerde die aufschiebende Wirkung.

Mit Verfügung vom 1. September 2004 sistierte der Präsident des Verwaltungsgerichts im Einverständnis mit dem Beschwerdeführer und dem Erziehungsrat das Beschwerdeverfahren mit der Begründung, das Bundesgericht habe bei der Gewährung der aufschiebenden Wirkung der staatsrechtlichen Beschwerde festgehalten, eine Gutheissung der Beschwerde könne nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Das Urteil des Bundesgerichts könne somit für das Disziplinarverfahren von wesentlicher Bedeutung sein.

Mit Urteil vom 11. Januar 2005 wies das Bundesgericht die staatsrechtliche Beschwerde ab, soweit es darauf eintrat. Das begründete Urteil wurde am 11. Februar 2005 eröffnet.

Am 1. März 2005 teilte der Beschwerdeführer mit, er halte an seinem Rechtsmittel fest.

Die von den Verfahrensbeteiligten zur Begründung ihrer Anträge gemachten Ausführungen werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:



St.Galler Gerichte

1./ a) Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 4 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Der Beschwerdeführer ist zur Ergreifung des Rechtsmittels legitimiert (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Die Beschwerdeeingabe vom 6. April 2004 und deren Ergänzung vom 17. Mai 2004 entsprechen zeitlich, formal und inhaltlich den gesetzlichen Anforderungen (Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 und Art. 48 Abs. 1 und 2 VRP). Auf die Beschwerde ist daher grundsätzlich einzutreten.

b) Zu prüfen ist im weiteren, ob auf die nachträglich eingereichte Eingabe vom 20. Juli 2004 einzutreten ist. Abweichend vom Grundsatz des einfachen Schriftenwechsels wird eine zweite Eingabe des Beschwerdeführers zugelassen, wenn in der Beschwerdevernehmlassung eine Schlechterstellung des Beschwerdeführers beantragt wird, wenn darin neue, zuvor nicht erörterte prozessuale Vorfragen aufgeworfen oder wenn von den Beschwerdebeteiligten neue Rechts-oder Tatsachenbehauptungen vorgetragen werden, die für die Beurteilung der Streitsache von erheblichem Einfluss sind (Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 951 mit Hinweisen).

Die Vorinstanz hat in ihrer Beschwerdevernehmlassung vom 17. Juni 2004 keine Verschlechterung der Rechtsstellung des Beschwerdeführers gefordert. Auch hat sie darin lediglich zu den Vorbringen in der Beschwerdeschrift bzw. in der Beschwerdebegründung Stellung genommen. Ausserdem nahm sie auf das nach Einreichen der Beschwerdebegründung ergangene Urteil des Verwaltungsgerichts vom 10. Juni 2004 Bezug. Soweit in der unaufgefordert eingereichten Stellungnahme zur vorinstanzlichen Beschwerdevernehmlassung auf das zwischenzeitlich ergangene Urteil und die entsprechenden Ausführungen der Vorinstanz Bezug genommen wird, ist die Eingabe zulässig. Soweit darin aber lediglich zu den vorinstanzlichen Einwendungen gegen die Beschwerdebegründung Stellung genommen wird, ist nicht weiter darauf einzugehen.

2./ Der Beschwerdeführer beantragt die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Nach Art. 55 VRP ist eine mündliche Verhandlung durchzuführen, wenn sie zur Wahrung der Parteirechte notwendig ist oder zweckmässig erscheint. Eine



Notwendigkeit einer mündlichen Verhandlung zur Wahrung der Parteirechte besteht im vorliegenden Fall nicht. Insbesondere gebietet Art. 6 Ziff. 1 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, abgekürzt EMRK) keine Durchführung einer öffentlichen Verhandlung. Art. 6 Ziff. 1 EMRK gilt in der Regel nicht für Disziplinarverfahren. Insbesondere können Mitglieder besonderer Institutionen, namentlich Beamte bzw. Staatsangestellte, bestimmten Verhaltensregeln unterstellt werden, ohne dass etwaige Disziplinarsanktionen die Anwendung der Garantien von Art. 6 EMRK bedingen (M.E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), 2. Aufl., Zürich 1999, Rz. 400 mit Hinweisen). Art. 6 Ziff. 1 EMRK kann ausnahmsweise dann Anwendung finden, wenn die Zuwiderhandlung auch nach gemeinem Strafrecht bestraft würde bzw. wenn ein bestimmtes Verhalten einer weiteren Öffentlichkeit auferlegt wird, etwa weil alle Bürger eine entsprechende Institution benützen. Ein solcher Ausnahmefall ist vorliegend nicht gegeben. Die Disziplinar massnahme steht im Zusammenhang mit der Funktion des Beschwerdeführers als Lehrer bzw. Schulleiter. Es handelt sich somit nicht um einen Tatbestand, bei dem ein bestimmtes Verhalten einer weiteren Öffentlichkeit auferlegt wird. Im übrigen fällt das dem Beschwerdeführer vorgeworfene Verhalten nicht unter Bestimmungen, die dem allgemeinen Strafrecht zuzuordnen sind. Insbesondere wird dem Beschwerdeführer keine Straftat im Sinne von Art. 312 ff. des Schweizerischen Strafgesetzbuches (SR 311.0) vorgeworfen. Es handelt sich um eine Verhaltensweise, die unmittelbar mit der öffentlich-rechtlichen Stellung des Beschwerdeführers zusammenhängt. Im übrigen erscheint eine mündliche Verhandlung zur Wahrung der Parteirechte auch nicht zweckmässig. Namentlich kann darauf verzichtet werden, den Beschwerdeführer zu befragen. Die Beteiligten haben ihre Vorbringen umfassend in den schriftlichen Eingaben vorgetragen.

3./ Zu prüfen bleibt im folgenden, ob der Erziehungsrat zur Anordnung der Disziplinar massnahme sachlich zuständig war.

Nach Art. 86 Abs. 1 VSG ist der Erziehungsrat Disziplinarbehörde. Er verfügt nach Anhören oder auf Antrag des Schulrates die Disziplinar massnahmen. Nach Art. 86 Abs. 2 VSG kann in leichten Fällen der Schulrat ohne Disziplinaruntersuchung den schriftlichen Verweis verfügen.



St.Galler Gerichte

Die Zuständigkeit des Erziehungsrates nach Art. 86 Abs. 1 VSG bezieht sich auf die Disziplinalgewalt gegenüber Lehrkräften (Art. 56 ff. VSG). Zu prüfen bleibt, ob auch Angehörige der Schulleitung unter diese Disziplinalgewalt fallen. Die Schulleitung ist nicht in den Bestimmungen des VSG über die Lehrkräfte geregelt, sondern in Art. 114bis VSG im Abschnitt "VII. Behörden", wo sie neben Regierung, Erziehungsrat, Departement, Bezirksschulrat und Schulrat als separate Behörde aufgeführt ist. Diese Bestimmung trat am 1. August 2004 in Kraft. Zuvor war der Einsatz von Schulleitungen in Weisungen des Erziehungsrates geregelt.

Ist eine Lehrkraft als Schulleiter tätig, so befasst sie sich nicht primär mit dem Unterricht, sondern mit der Führung der Schule. Es fragt sich daher, ob nach der Konstituierung der Schulleitung als eigenständige Behörde die Disziplinalgewalt des Erziehungsrates über Mitglieder der Schulleitung bzw. über Lehrkräfte, die in der Funktion als Schulleiter tätig sind, noch besteht. Im vorliegenden Fall kann diese Frage allerdings offen gelassen werden. Nachdem im vorliegenden Fall die Disziplinar massnahme noch vor Inkrafttreten der gesetzlichen Verankerung der Schulleitung als eigenständige Behörde angeordnet wurde, lässt sich die Zuständigkeit des Erziehungsrates noch bejahen, zumal diese in der Beschwerde nicht bestritten wird.

4./ Nach Art. 81 VSG richtet sich das Disziplinarrecht der Lehrkräfte nach dem Gesetz über die disziplinarische Verantwortlichkeit der Behördemitglieder, Beamten und öffentlichen Angestellten (Disziplinargesetz, sGS 161.3, abgekürzt DG), soweit das VSG nichts anderes bestimmt.

Nach Art. 4 lit. a DG gilt eine schuldhaftige Verletzung der Amts- und Dienstpflicht als Disziplinarfehler.

a) Die Vorinstanz erblickte eine Amtspflichtverletzung darin, dass der Beschwerdeführer die klare und mehrfach wiederholte Weisung der vorgesetzten kantonalen Behörden, in der Mittelstufe einen Systemwechsel vom Fachlehrersystem zurück zum Klassenlehrersystem vorzunehmen, missachtet habe. Die Aufsichtsbehörden hätten zu keinem Zeitpunkt einen Zweifel an der Rechtswidrigkeit des in Z. praktizierten Fachlehrersystems gelassen. Dem Protokoll des Erziehungsrates



St.Galler Gerichte

vom 17. April 2002 sei zu entnehmen, dass dieser beschlossen habe, vom Fachlehrersystem Kenntnis zu nehmen, im übrigen aber am bisherigen Klassenlehrersystem festhalte. Der Schulkommission Z. sei gleichzeitig eröffnet worden, dass die auf Ende des Schuljahres 2001/02 auslaufende Spezialbewilligung nicht verlängert werden könne. Mit Schreiben des Generalsekretärs des Erziehungsdepartements vom 17. Mai 2002 sei die Schulkommission Z. daran erinnert worden, dass das Z.er-Modell kantonalem Recht widerspreche. Gleiches gehe aus dem Bericht des Amtes für Schulgemeinden über die Geschäftsprüfung vom 15./16. Mai 2002 hervor. Der Bezirksschulrat habe sodann mit Schreiben vom 21. Juni 2002 die Schulkommission darauf hingewiesen, dass der Einsatz der Lehrkräfte gemäss den eingereichten Stundenplänen nicht den Vorgaben des Erziehungsrates entspreche. Am 3. Juli 2002 sei der Präsident der Schulkommission durch den Vorsteher des Erziehungsdepartements mündlich angewiesen worden, bis Ende September 2002 für das Schuljahr 2003/04 ein Konzept für die Klassenorganisation einzureichen. Eine Rückkehr vom Fachlehrer- zum Klassenlehrersystem ab Beginn des Schuljahres 2003/04 sei damit ausser Frage gestanden.

Sämtliche Hinweise, Rechtsbelehrungen, befristeten Ausnahmbewilligungen und Weisungen der kantonalen Aufsichtsbehörden seien im Interesse der gleichmässigen Gesetzesanwendung erfolgt und seien für die Schulkommission Z. und den Schulleiter X.Y. verbindlich gewesen. X.Y. habe jedenfalls nach Treu und Glauben davon ausgehen müssen, dass eine Fortführung des Fachlehrersystems eine erneute Ausnahmbewilligung vorausgesetzt hätte. Die Weisungen seien unmissverständlich und ohne jeden Interpretationsspielraum gewesen. Es habe keinen Zweifel darüber geben können, was die vorgesetzten Behörden ab Ende des Schuljahres 2001/02 gewollt hätten. Ungeachtet dessen seien die Betroffenen, und mit ihnen auch X.Y., nicht bereit gewesen, diesen Anordnungen nachzuleben. X.Y. habe sich bewusst sein müssen, dass das Fachlehrersystem habe aufgegeben werden müssen. Er sei sich im Klaren darüber gewesen, dass eine Befolgungspflicht hinsichtlich der Weisungen der übergeordneten Schulbehörden bestehe. Er müsse sich vorwerfen lassen, Hinweise, Rechtsbelehrungen und Weisungen kantonalen Aufsichtsbehörden in treuwidriger Weise nicht befolgt und trotz fehlender Ausnahmbewilligung das Fachlehrersystem fortgeführt zu haben. Mit seinem illoyalen Verhalten habe er die kantonalen Vorschriften



zur Klassenbildung und die Pflicht zur gewissenhaften Dienst- bzw. Amtsführung verletzt.

b) Soweit in der Beschwerde Ausführungen über die Rechtmässigkeit des sogenannten Fachlehrersystems gemacht werden, ist nicht mehr näher darauf einzugehen.

Mittlerweile wurde rechtskräftig entschieden, dass der Gemeinde Z. im Bereich der Klassenorganisation keine Autonomie zukommt und der Erziehungsrat bzw. die kantonalen Aufsichtsbehörden somit befugt waren, von der Gemeinde Z. die Einführung einer ihr zweckmässig erscheinenden Klassenorganisation im Sinne des Klassenlehrersystems zu fordern. Nicht weiter einzugehen ist auch auf die Ausführungen in der Beschwerde zum Vorwurf der Täuschung. Dem Beschwerdeführer wurde kein Täuschungsvorwurf gemacht. Dieser Vorwurf wurde allein gegen den Präsidenten der Schulkommission erhoben. Im vorliegenden Verfahren geht es dagegen ausschliesslich um das Verhalten des Beschwerdeführers. Soweit der Beschwerdeführer sich gegen den Vorwurf der Missachtung von Weisungen wendet, nimmt er wiederum Bezug auf die Behauptung, das praktizierte Fachlehrersystem sei nicht rechtswidrig. Darüber ist wie erwähnt nicht mehr zu befinden. Die Aufsichtsbehörden gaben gegenüber der Schulkommission Z. jedenfalls unmissverständlich zum Ausdruck, dass sie einen Wechsel der Klassenorganisation verlangten. Diesbezüglich kann auf die ausführlichen Erwägungen des angefochtenen Entscheids verwiesen werden. Der Beschwerdeführer wusste um diese Anordnungen und Absichten der kantonalen Behörden. Er hielt anlässlich der Einvernahme durch den Präsidenten der Disziplinarkommission auf die Frage nach dem Grund für die Widerhandlung gegen die Weisungen fest, dass er selbstverständlich darüber gesprochen habe, wobei unklar ist, ob er dieses Gespräch in der Schulkommission und/oder in der Lehrerschaft führte. Auch äusserte er sich in der streitigen Angelegenheit am 25. September 2003 direkt gegenüber dem als Mediator eingesetzten ehemaligen Erziehungsrat B.

c) Es fragt sich allerdings, inwiefern X.Y. als Schulleiter verpflichtet war, den Weisungen der kantonalen Behörden zu folgen bzw. inwiefern in der Nichtbefolgung dieser Weisungen eine Amts- bzw. Dienstpflichtverletzung zu erblicken ist. Der Beschwerdeführer macht geltend, für ihn als Lehrer und Schulleiter gelte eine bestimmte Hierarchie- und Kompetenzregelung. Der Schulrat sei Vorgesetzter des



Lehrers und diesem gegenüber weisungsberechtigt. Der Schulrat wiederum unterstehe der Aufsicht des Bezirksschulrates und sei mithin dessen Weisungsempfänger. Erteile der Bezirksschulrat dem Schulrat Weisungen, habe dieser nach Art. 111 Abs. 3 VSG für deren Vollzug - gerade auch durch Lehrer - zu sorgen. Der Bezirksschulrat könne innerhalb des Genehmigungsverfahrens nach Art. 19 Abs. 1 und Art. 106 Abs. 1 lit. b VSG ausschliesslich gegenüber dem Schulrat Anordnungen treffen. Der Lehrer verfüge daher nur über einen Vorgesetzten. Dieses Resultat entspreche sowohl dem Wortlaut von Art. 76 Abs. 1 VSG als auch dem Zweck des Gesetzes und werde grundsätzlich vom Erziehungsrat anerkannt. Der Lehrer habe die Weisungen der Schulbehörde zu befolgen (Art. 76 Abs. 1 VSG). Entgegen der Auffassung der Disziplinarkommission handle es sich bei der Schulbehörde um eine einzige Behörde und nicht um eine Vielzahl davon. Der Zweck des Volksschulgesetzes verlange, dass der Lehrer einen Vorgesetzten und mithin einen einzigen Weisungsberechtigten habe. Wären alle Behörden nach Art. 98 ff. VSG gegenüber dem Lehrer weisungsberechtigt, könnten fünf verschiedene Instanzen (Regierung, Erziehungsrat, Departement, Bezirksschulrat, Schulrat) fünf verschiedene Anweisungen erteilen. Der Lehrer würde mithin immer einer Weisung zuwiderhandeln.

X.Y. werde vom Erziehungsrat der Kompetenzkonflikt zwischen Schulrat und Bezirksschulrat und deren unterschiedliche Auffassungen über eine Sachfrage angelastet. X.Y. habe als Lehrer bei der Stundenplangestaltung die Anordnungen seiner vorgesetzten Behörde, d.h. des Schulrates bzw. dessen Präsidenten, zu befolgen. Hieraus könne ihm keine Pflichtverletzung vorgehalten werden, nur weil der Bezirksschulrat gegenüber dem Schulrat in einer Sachfrage eine abweichende Haltung einnehme. X.Y. sei weder verpflichtet noch berechtigt, allfällige fragwürdige Anordnungen des Schulrates als vorgesetzte Stelle ausfindig zu machen, zu hinterfragen und gegebenenfalls sogar abzumahnern. Im Ergebnis käme ein solches Verhalten einer Auflehnung gegenüber der vorgesetzten Behörde bzw. der Wahlbehörde gleich.

d) Ob sämtliche in Art. 98 ff. VSG aufgeführten Behörden befugt sind, im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit einem Schulleiter Weisungen zu erteilen, ist nicht entscheidend. Im Streitfall wurden Weisungen vom Erziehungsrat oder dem Erziehungsdepartement erteilt. Nach Art. 100 Abs. 1 VSG leitet und beaufsichtigt der Erziehungsrat die



St.Galler Gerichte

Volksschule. Das Erziehungsdepartement erfüllt die Aufgaben, die ihm durch Gesetz, Verordnung oder Beschluss der Regierung übertragen werden (Art. 103 VSG). Dazu gehört unter anderem die Ueberwachung der Klassenorganisation der Schulgemeinden (Art. 27 f. VSG).

Im Streitfall wurden zwar gegenüber dem Schulleiter keine unmittelbaren bzw. direkten Weisungen erlassen. Dem Beschwerdeführer war aber bekannt, dass Weisungen über die Klassenorganisation wiederholt an die Schulkommission ergingen. Er hielt gegenüber der Disziplinarkommission fest, das Thema der Klassenorganisation sei in der Schulkommission behandelt worden; es sei im Prinzip nur eine Bestärkung "unseres Vorschlages" (gemeint jener der Lehrerschaft) gewesen. Die Schulkommission habe gar nie daran gezweifelt, dass "wir das weiterhin so machen".

Zwar ist der Schulleiter an sich nicht für den Entscheid über den Stundenplan zuständig. Dazu befugt ist der Schulrat bzw. die Schulkommission (Art. 19 Abs. 1 VSG). Der Schulleiter bzw. die Lehrerschaft hat aber nach der genannten Bestimmung dem Schulrat einen Entwurf für den Stundenplan zu unterbreiten.

Dass der Beschwerdeführer der Schulkommission einen entsprechenden Vorschlag machte, der den Weisungen des Erziehungsrates widersprach, hat er im Rahmen der Einvernahme durch den Präsidenten der Disziplinarkommission anerkannt. Es fragt sich, ob darin eine Amts- bzw. Dienstpflichtverletzung erblickt werden kann. Der Beschwerdeführer wusste, dass die Schulkommission das Fachlehrersystem beibehalten wollte, obwohl der Erziehungsrat einen Wechsel zum Klassenlehrersystem angeordnet hatte. In dieser Situation kann sich der Schulleiter nicht dadurch jeglicher Verantwortung für die Missachtung der Weisung der Aufsichtsbehörde entziehen, dass er sich auf den Standpunkt stellt, er erhalte seine Weisungen vom Präsidenten der Schulkommission bzw. sei Angestellter und ausführendes Organ der Schulkommission und halte sich an deren Weisungen. Der Beschwerdeführer befand sich zwar in einem gewissen Loyalitätskonflikt. Als Schulleiter stand er vor der Entscheidung, in Nachachtung der ihm bekannten kantonalen Vorgaben seiner vorgesetzten Behörde einen Stundenplanentwurf zu unterbreiten, den diese aller Voraussicht nach ablehnte, oder aber im Widerspruch zu den kantonalen Vorgaben der Schulkommission einen Entwurf zu unterbreiten, der deren Vorstellungen entsprach. Der Beschwerdeführer hat



indes nicht nur eine Anweisung der Schulkommission erfüllt, sondern dieser gleichsam in vorseilendem Gehorsam einen Entwurf unterbreitet, der den Weisungen der Aufsichtsbehörde widersprach. Aus seinen Ausführungen gegenüber dem Präsidenten der Disziplinarkommission geht hervor, dass er sich keine Ueberlegungen gemacht hat, ob er den Weisungen der Aufsichtsbehörde oder der Intention der Schulkommission folgen soll und sich nach Abwägen der verschiedenen Aspekte entschieden hat, die Loyalität gegenüber der Schulkommission höher zu gewichten. Es kann zweifellos nicht generell bei Konflikten zwischen Schulrat und kantonalen Behörden von einem Lehrer oder Schulleiter eine grössere Loyalität gegenüber den kantonalen Instanzen gefordert werden als gegenüber dem Schulrat. Im vorliegenden Fall aber durfte der Beschwerdeführer angesichts der wiederholten und klaren Anweisungen im Konflikt zwischen Schulkommission und Aufsichtsbehörden nicht ungeachtet der Weisungen der Aufsichtsbehörde kritiklos den Vorgaben der Schulkommission folgen. Als Schulleiter und damit als Führungsperson der Schule kann sich der Beschwerdeführer nicht damit entlasten, es sei ihm als ausführende Person nichts anderes übrig geblieben, als einen weisungswidrigen Beschluss vorzubereiten bzw. der Kommission einen solchen Entwurf zu unterbreiten. Schliesslich bekleidet er in der Schule nicht eine untergeordnete Stelle, in der er ausschliesslich Befehlsempfänger und Ausführer ohne jeglichen eigenen Verantwortungsbereich ist. Er hätte daher in der gegebenen Situation der Schulkommission das umstrittene System nicht auch noch für das Schuljahr 2003/04 vorschlagen dürfen. Er hätte zumindest die Schulkommission darauf hinweisen müssen, dass das von ihr beabsichtigte Vorgehen den Weisungen des Erziehungsrates klar widersprach und zu einer weiteren Eskalation des Konflikts führen könnte, der nicht im Interesse der Schule lag. Er könnte sich nur dann auf seine Untergebenenrolle berufen, wenn er die Schulkommission auf diese Weisung aufmerksam gemacht und diese gleichwohl das streitige System angeordnet hätte. Seine Führungsfunktion als Schulleiter gebot es, gegenüber einem den Weisungen des Erziehungsrates widersprechenden Beschluss bzw. einer entsprechenden Anordnung der vorgesetzten Behörde zumindest einen Vorbehalt zu machen oder den Hinweis zu Protokoll zu geben, dass der Vorschlag den Vorgaben des Erziehungsrates widerspricht. Die Teilnahme an Schulratssitzungen mit beratender Stimme verpflichtet die Schulleitungen, die Interessen der Schule wahrzunehmen und auch gegenüber dem Schulrat bzw. der Schulkommission zu vertreten. Darin ist weder eine



Misstrauenskundgebung noch ein Auflehnen gegenüber der vorgesetzten Behörde oder gar eine Amtspflichtverletzung zu erblicken, sondern eine legitime Interessenvertretung für die Schule. Vom Beschwerdeführer wird damit auch nicht verlangt, dass er die Kompetenzregelung zwischen verschiedenen Schulbehörden zu entscheiden hat. Gerade als Laie musste er davon ausgehen, dass die kantonalen Aufsichtsorgane im Zweifelsfall befugt waren, der Schule bzw. der Schulkommission Weisungen zu erteilen.

Nicht stichhaltig sind im weiteren die Einwendungen, der Beschwerdeführer habe nicht schuldhaft gehandelt. Er wusste um die Kontroverse zwischen kommunaler Behörde und kantonalen Instanzen. Er hatte keine hinreichenden Gründe um anzunehmen, den kantonalen Behörden fehle offensichtlich jegliche Befugnis für Weisungen zur Klassenorganisation. Unter diesen Umständen ist es ihm als schuldhaftes Verhalten anzulasten, dass er als Schulleiter jegliche Massnahme für eine Abkehr vom Fachlehrersystem und eine Rückkehr zum Klassenlehrersystem unterliess.

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass der Erziehungsrat dem Beschwerdeführer zu Recht eine schuldhafte Dienstpflichtverletzung vorgeworfen hat. Die Anordnung einer Disziplinar massnahme erweist sich daher als rechtmässig. Gegenüber dem Beschwerdeführer wurde mit einem schriftlichen Verweis die mildeste Massnahme (Art. 5 Abs. 1 lit. a DG) angeordnet. Diese Massnahme ist verhältnismässig. Die Beschwerde erweist sich daher als unbegründet.

5./ Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidgebühr von Fr. 1'500.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Der Kostenvorschuss in gleicher Höhe ist zu verrechnen.

Ausseramtliche Kosten sind nicht zu entschädigen (Art. 98bis VRP).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

1./ Die Beschwerde wird abgewiesen.

2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 1'500.-- bezahlt der Beschwerdeführer unter Verrechnung des Kostenvorschusses in gleicher Höhe.



3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- den Beschwerdeführer (durch Rechtsanwalt

lic. iur. ...)

- die Vorinstanz

am: