



**Fall-Nr.:** B 2004/60  
**Stelle:** Verwaltungsgericht  
**Rubrik:** Verwaltungsgericht  
**Publikationsdatum:** 10.06.2004  
**Entscheiddatum:** 10.06.2004

### **Entscheid Verwaltungsgericht, 10.06.2004**

**Volksschule, Gemeindeautonomie, Art. 50 Abs. 1 BV (SR 101), Art. 4 Abs. 1 GG (sGS 151.2), Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP (sGS 951.1). Bei der Klasseneinteilung in der Volksschule kommt der Gemeinde keine Autonomie zu, weshalb gegen aufsichtsrechtliche Anordnungen des kantonalen Erziehungsrates im Bereich der Klassenbildung die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht zulässig ist (Verwaltungsgericht, B 2004/60).**

Anwesend: Präsident Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic.iur. Th. Vögeli

---

In Sachen

- Schulkommission der Gemeinde Tübach, Christoph Lutz,

Präsident, Kirchstrasse 18, 9327 Tübach,

- Politische Gemeinde Tübach, vertreten durch den Gemeinderat, 9327 Tübach,

Beschwerdeführerinnen,

beide vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Benno Lindegger, Marktgasse 20, 9000 St. Gallen,



## St.Galler Gerichte

gegen

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

Vorinstanz,

betreffend

Staatsaufsicht

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ Am 16. März 2001 ersuchte der Schulrat Tübach das Amt für Volksschule um die Bewilligung einer besonderen Klassenorganisation für das Schuljahr 2001/02. Die 4. Primarklasse mit einem Bestand von 15 Schülern und die 5./6. Doppelklasse mit 26 Schülern sollten durch die beiden Mittelstufenlehrkräfte 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 Rorschach beim Erziehungsdepartement Einwendungen gegen die Klassenorganisation und hielt in ihrem Amtsbericht vom 16. Januar 2002 fest, die Schulgemeinde Tübach 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.



## St.Galler Gerichte

Dem Schulrat Tübach 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 Tübach. Im Entwurf zum Revisionsbericht ist die Anweisung festgehalten, dass ab dem Schuljahr 2002/03 auf das Klassenlehrersystem umzustellen sei. Eine förmliche Eröffnung dieser Anweisung fand in der Folge, soweit aus den Akten ersichtlich ist, nicht statt. Die entsprechenden Verfügungen sind mit dem Vermerk "Entwurf" versehen. Am 3. Juli 2002 fand eine Unterredung zwischen Vertretern der Gemeinde Tübach 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 Tübach 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 Tübach auf das Schuljahr 2003/04 den Systemwechsel vom Fachlehrer- zum Klassenlehrersystem im Sinne der Abmachungen mit dem Vorsteher des Erziehungsdepartementes vollziehe.

In der Folge stellte der Bezirksschulrat anfangs des Schuljahres 2003/04 fest, dass weiterhin nach dem bisherigen Fachlehrersystem unterrichtet wird. Das Amt für Volksschule stellte am 26. August 2003 fest, dass in Tübach nicht nach dem Stundenplan unterrichtet wurde, welcher der Aufsichtsbehörde zur Genehmigung eingereicht worden war. In der Folge wurde die Eröffnung eines Disziplinarverfahrens gegen den Schulleiter 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, und der Angelegenheit solle von unvoreingenommener Seite noch einmal auf den Grund gegangen werden. Dabei wurde alt Erziehungsrat Bernhard Peter, Mörschwil, beauftragt, die Situation zu analysieren und mit den Beteiligten Gespräche zu führen und nach einer lehrplankonformen Möglichkeit für die Schulorganisation in Tübach Ausschau zu halten. Eine Einigung kam indessen nicht zustande. Am 28. Oktober 2003



## St.Galler Gerichte

bzw. am 22. Oktober 2003 wurden gegen den Schulleiter und den Präsidenten der Schulkommission Disziplinaruntersuchungen eröffnet.

Am 13. Januar 2004 teilte der Gemeindepräsident dem Erziehungsrat mit, die Tübacher Behörden hielten an ihrer Klassenorganisation fest.

Der Erziehungsrat befasste sich am 17. März 2004 erneut mit der Angelegenheit. Er verfügte gegenüber dem Gemeinderat und der Schulkommission Tübach, dass die Schulkommission der Politischen Gemeinde Tübach 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 Tübach 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.

B./ Mit Eingabe vom 7. April 2004 erhoben die Schulkommission der Gemeinde Tübach und der Gemeinderat Tübach Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, der Entscheid des Erziehungsrates vom 17. März 2004 sei aufzuheben und das von der Schule Tübach praktizierte "Fachlehrersystem" sei zu bewilligen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

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

In seiner Stellungnahme vom 22. April 2004 beantragte der Erziehungsrat, das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung sei abzuweisen.

Am 10. Mai 2004 reichten die Beschwerdeführerinnen innert erstreckter Frist die Beschwerdebegründung ein. Darin wird unter anderem geltend gemacht, die aufsichtsrechtliche Massnahme verletze die Gemeindeautonomie.

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



## St.Galler Gerichte

In ihrer Stellungnahme vom 18. Mai 2004 beantragt die Vorinstanz, über die Beschwerde sei im Sinne der Erwägungen in der Verfügung vom 12. Mai 2004 verzugslos zu entscheiden und die Beschwerde sei abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Zur Begründung wird im wesentlichen vorgebracht, den kommunalen Schulträgern komme keine Gemeindeautonomie zu. Materiell werde auf die Erwägungen der angefochtenen Anordnung verwiesen.

Auf die weiteren Vorbringen der Beteiligten wird, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen eingegangen.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Die sachliche Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ist gegeben (Art. 59bis Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege, sGS 951.1, abgekürzt VRP). Nach Art. 59bis Abs. 2 lit. a Ziff. 1 VRP ist die Beschwerde in Angelegenheiten der Staatsaufsicht unzulässig, wenn nicht Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird. Die Gemeinde Tübach ist grundsätzlich zur Beschwerde legitimiert (Art. 247 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, abgekürzt GG; Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 45 Abs. 1 VRP). Ob dem Gemeinwesen im fraglichen Bereich Gemeindeautonomie zusteht und ob eine Verletzung derselben vorliegt oder nicht, ist hingegen keine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung. Die Beschwerdeeingaben vom 7. April und 10. 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).

In Tübach führt die Politische Gemeinde die Volksschule. Damit untersteht der Gemeinderat in Schulangelegenheiten der Aufsicht der Erziehungsbehörden (Art. 166 Abs. 2 GG). Der Schulkommission obliegt die unmittelbare Führung der Schule (Art. 168 Abs. 1 GG). In der Rechtspflege in Schulangelegenheiten ist sie oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde (Art. 168bis GG). Nach Art. 136 lit. f und Art. 137 Abs. 1 GG ist die Prozessführung eine nicht delegierbare Aufgabe des Gemeinderates (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, St. Gallen 2003, Rz. 452). Ob neben dem Gemeinderat auch die Schulkommission zur Beschwerde legitimiert ist (vgl. GVP 2002 Nr. 70 mit Hinweisen), kann im vorliegenden Fall offen bleiben. Die Sachurteilsvoraussetzungen sind jedenfalls erfüllt, soweit in der



Beschwerde eine Verletzung der Autonomie geltend gemacht wird, weshalb auf die entsprechende Rüge einzutreten ist.

2./ a) In Art. 50 Abs. 1 der Schweizerischen Bundesverfassung (SR 101) ist die Gemeindeautonomie ausdrücklich gewährleistet. Umfang und Ausmass der Gemeindeautonomie legen dabei weiterhin die Kantone fest. Zu den Gemeinden zählen auch die Schulgemeinden (Art. 1 Abs. 2 lit. b GG). Nach Art. 4 Abs. 1 GG ist die Gemeinde autonom, soweit die Gesetzgebung ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt. Ob Entscheidungsfreiheit und damit Autonomie besteht, ist jeweils in bezug auf den konkreten Anwendungsfall zu klären (GVP 1986 Nr. 66; H. R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st. gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St. Gallen 1990, S. 10 f.). Unzutreffend sind daher die Ausführungen in der vorinstanzlichen Vernehmlassung, wonach den kommunalen Schulträgern generell keine Gemeindeautonomie zukomme.

b) Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Gemeinde in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen (ZBI 2004/105, S. 270 mit Hinweis auf BGE 128 I 7 f. und 140 sowie 124 I 226 f.). Insbesondere kann ein Autonomiebereich bei der Anwendung kantonalen Rechts bestehen. Voraussetzung ist allerdings, dass der erstinstanzliche Vollzug solcher kantonalen Vorschriften der Gemeinde übertragen ist und dass die Art der zu regelnden Materie für ein Selbstbestimmungsrecht der einzelnen Gemeinden Raum lässt (ZBI 2000/101, S. 469 mit Hinweis auf BGE 119 Ia 219).

Die Gemeindeautonomie nach Art. 4 GG geht weiter als die bundesgerichtliche Umschreibung des Begriffs. Nach der st. gallischen Regelung genügt es, dass eine Gemeinde in einem Sachgebiet über Entscheidungsfreiheit verfügt. Diese braucht nicht im Sinn der bundesgerichtlichen Rechtsprechung "relativ erheblich" zu sein (vgl. GVP 1986 Nr. 66 mit Hinweis auf Y. Hangartner, Rechtsstellung der Gemeinden, in: Das



neue st. gallische Gemeindegesetz, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen, Neue Reihe Band 15, St. Gallen 1980). Entscheidungsfreiheit steht der Gemeinde bei der Rechtsanwendung zu, soweit das kantonale und eidgenössische Recht die Entscheidungsfreiheit in der Anwendung desselben nicht einschränkt. Autonomie steht ihr in der Rechtsanwendung auch zu, wenn Art und Inhalt kommunaler

individuell-konkreter Anordnungen durch das höherrangige Recht nur in allgemeiner Weise vorbestimmt sind, so dass der Gemeinde noch Entscheidungsfreiheit verbleibt. Zusammenfassend ist die Gemeinde im Rahmen des lokalen öffentlichen Interesses in ihrem Wirken in dem Masse autonom, in dem ihre Entscheidungsfreiheit nicht durch die gesamte Gesetzgebung eingeschränkt wird und sie über die entsprechenden Sachkompetenzen verfügt (vgl. Pius Glaus, Konzeption der Gemeindeautonomie mit besonderer Darstellung der Autonomie der st. gallischen Gemeinde, Diss. Zürich 1984, S. 87 ff.). Autonomie besteht, sobald der Gemeinde in einer Frage eine von der gesetzlichen Regelung abgehobene, selbständige Entscheidungsfreiheit zusteht (Hangartner, a.a.O., S. 31).

Bei der Beurteilung der Entscheidungsfreiheit im Bereich von Erziehung und Bildung fällt in Betracht, dass das Volksschulwesen primär Sache des Kantons und dementsprechend die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich gering ist (Glaus, a.a.O., S. 143 mit zahlreichen Hinweisen). Eine gewisse Autonomie steht den Gemeinden trotz eingehender kantonaler Regelung bei der Gestaltung von Schulbauten und Schulplätzen sowie bei der Schulorganisation zu. Weitgehend autonom ist die Gemeinde bei der Wahl und der Entlassung der Lehrer. Eingeschränkt wird die Autonomie der Gemeinden im Schulwesen generell im Zusammenhang mit der Gewährung von namhaften Staatsbeiträgen (Glaus, a.a.O., S. 143 f.).

c) In Tübach wird das Schulwesen von der Politischen Gemeinde besorgt (Einheitsgemeinde), welche von Verfassungs- und Gesetzes wegen das Recht auf Autonomie in Anspruch nehmen kann. Ob ihr im konkreten Sachbereich Autonomie zukommt, ist im folgenden zu prüfen.



## St.Galler Gerichte

Das kantonale Recht enthält verschiedene Bestimmungen zur Klassenorganisation der Volksschule. In Art. 27 VSG sind die Klassengrössen geregelt und wird festgehalten, dass Abweichungen aus organisatorischen oder pädagogischen Gründen zulässig sind und dass solche Abweichungen einer Bewilligung bedürfen. Sodann ist die Regierung befugt, Vorschriften über die Schülerzahl im Unterricht ausserhalb des Klassenverbands zu machen (Art. 27 Abs. 3 VSG). Ausserdem bestimmt Art. 28 VSG, dass in der Primarschule einem Lehrer nicht mehr als drei Jahrgangsklassen zugewiesen werden. In Art. 5 der Verordnung über das Dienstverhältnis der Volksschul-Lehrkräfte (sGS 213.14, abgekürzt VDL) wird für eine Klasse eine Lehrkraft als Klassenlehrkraft verantwortlich erklärt und das Mindestpensum festgelegt. Art. 6 VDL regelt die Stellenteilung, das sog. Job-Sharing. Ueberdies bestehen Weisungen des Erziehungsrates zum Abteilungsunterricht und zur Klassenbildung in der Volksschule (Schulblatt 2/1997).

Die Aufteilung der Lehrkräfte für Fachgruppen sprachlich-historischer Richtung und mathematisch-natur-wissenschaftlicher Richtung findet gemäss Lehrplan an der Oberstufe statt (vgl. Lehrplan Teil 3, S. 14, wo bezüglich der Oberstufe ein Hinweis auf Lehrkräfte zweier Fachrichtungen enthalten ist). Bei der Mittel- und Unterstufe findet sich keine solche Differenzierung.

Das kantonale Recht sieht also sowohl Jahrgangsklassen als auch gemischte Klassen vor, daneben die Beschulung einer Klasse durch zwei Lehrkräfte. Die kantonalen Bestimmungen lassen somit wenig Spielraum für eigenständige kommunale Entscheidungen offen. Sie legen die wesentlichen Inhalte der Klassenorganisation detailliert fest. Namentlich ist der Unterricht einer Klasse durch zwei Lehrkräfte in allen Einzelheiten in Art. 6 VDL geregelt. Die Bewilligungspflicht für Klassenorganisationen, welche der gesetzlich umschriebenen Norm nicht entsprechen, kennzeichnet diesen Sachbereich ebenfalls als solchen, der der Gemeinde keinen selbständig zu konkretisierenden Entscheidungsspielraum belässt. Die Beschwerdeführerinnen haben denn auch für ihre Organisation um eine Bewilligung der kantonalen Stelle nachgesucht und berufen sich für die Rechtmässigkeit derselben auf die entsprechende - befristete - staatliche Erlaubnis.



## St.Galler Gerichte

Die Regelung von Klassengrössen und -organisation beschlägt zudem einen wesentlichen Aspekt des Einsatzes öffentlicher Mittel für die Volksschule. Die Einführung des sogenannten Fachlehrersystems erfolgte vor dem Hintergrund schwankender Schülerzahlen in den einzelnen Klassen. Mit der Einführung des Fachlehrersystems konnte vermieden werden, dass ein Vollpensum einer Lehrkraft infolge einer zu geringen Klassengrösse unter Umständen reduziert werden musste. Durch die vertikale Teilung zweier unterschiedlich grosser Klassen, namentlich einer Klasse mit einem im Rahmen der Bandbreite liegenden Bestand und einer Klasse mit einem unter der minimalen Schülerzahl liegenden Bestand, konnten zwei Klassen mit annähernd genügend Schülern gebildet werden, um zwei Lehrkräfte im Vollpensum zu beschäftigen. Dies zeigt, dass die Einteilung und Organisation der Klassen von zentraler Bedeutung für die notwendige Anzahl Pensen in einer Schulgemeinde ist. Die entsprechende zentrale Steuerungsfunktion der Bestimmungen über Klassengrösse und -organisation kennzeichnen diesen Regelungsbereich ebenfalls als unmittelbare kantonale Kompetenz, die einheitlich anzuwenden und zu handhaben ist.

Schliesslich ist der Lehrplan für die Schulgemeinden verbindlich. Dem Kanton kommt die Aufgabe zu, ihn gesamthaft und einheitlich anzuwenden.

d) Zusammenfassend kommt das Gericht zum Schluss, dass Klassenbildung und -organisation durch detaillierte kantonale Regelungen bestimmt werden und Ausnahmen der Bewilligung der staatlichen Aufsichtsorgane bedürfen. Dies kennzeichnet die Klassenorganisation als Bereich, der den Gemeinden keinen Entscheidungsspielraum belässt, was bedeutet, dass ihnen diesbezüglich keine Gemeindeautonomie zusteht. Ist eine Autonomie in der Frage der Klassenorganisation zu verneinen, so kann der Erziehungsrat als Leitungs- und Aufsichtsorgan (vgl. Art. 100 VSG und Art. 228 ff. GG) die Klassenorganisation in der von ihm als richtig und zweckmässig erachteten Form aufsichtsrechtlich anordnen. Diese Anordnung kann mangels Autonomie der Gemeinde im Beschwerdeverfahren nicht geprüft werden. Folglich ist die Beschwerde abzuweisen, soweit eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend gemacht wird. Soweit in der Beschwerde die aufsichtsrechtlichen Anordnungen des Erziehungsrates materiell gerügt werden, kann nicht darauf eingetreten werden.



3./ Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens den Beschwerdeführerinnen aufzuerlegen (Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von Fr. 2'000.-- ist angemessen (Ziff. 382 Gerichtskostentarif, sGS 941.12). Auf ihre Erhebung ist zu verzichten (Art. 95 Abs. 3 VRP).

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

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

- 1./ Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
- 2./ Die amtlichen Kosten des Beschwerdeverfahrens von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdeführerinnen auferlegt; auf ihre Erhebung wird verzichtet.
- 3./ Ausseramtliche Kosten werden nicht entschädigt.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- die Beschwerdeführerinnen (durch Rechtsanwalt

lic. iur. Benno Lindegger, 9000 St. Gallen)

- die Vorinstanz