

# **BGer 2P.182/2004 vom 11. Januar 2005**

Bundesgericht, 2005-01-11, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger\\_2P.182\\_2004](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.182_2004)

FR: TF 2P.182/2004 du 11 janvier 2005

IT: TF 2P.182/2004 del 11 gennaio 2005

## **Regeste**

Art. 29. Abs. 2 BV; Gemeindeautonomie | Unterrichtswesen und Berufsausbildung

## **Erwägungen**

### **E. 1.1**

Der angefochtene Entscheid stützt sich auf kantonales Recht, und es steht dagegen auf Bundesebene kein anderes Rechtsmittel offen als die staatsrechtliche Beschwerde ( Art. 84 Abs. 2 OG ). Er trifft die Gemeinde Tübach in ihren hoheitlichen Befugnissen, hat ihr doch das Verwaltungsgericht eine Autonomie im strittigen Bereich der Klassenorganisation abgesprochen, womit die Gemeinde gezwungen wird, das ihr von den kantonalen Erziehungsbehörden auferlegte Klassensystem umzusetzen. Die Gemeinde ist deshalb legitimiert, mit staatsrechtlicher Beschwerde eine Verletzung der Gemeindeautonomie zu rügen (vgl. BGE 129 I 410 E. 1.1 S. 412 ; 128 I 3 E. 1c S. 7 ; 121 I 218 E. 2a S. 220; je mit Hinweisen). Ob der Gemeinde Tübach im betreffenden Bereich tatsächlich Autonomie zusteht, ist nicht eine Frage des Eintretens, sondern der materiellen Beurteilung ( BGE 129 I 410 E. 1.1 S. 412 ; 128 I 3 E. 1c S. 7; 119 Ia 285 E. 4a S. 294).

### **E. 1.2**

In Tübach führt die Politische Gemeinde die Volksschule. Damit ist der Gemeinderat für die Schulverwaltung zuständig (Art. 166 Abs. 1 des st. gallischen Gemeindegesetzes vom 23. August 1979, GG). Nach Art. 136 lit. f und Art. 137 Abs. 1 GG ist die Prozessführung eine nicht übertragbare Aufgabe des Gemeinderates. Die Politische Gemeinde Tübach, vertreten durch den Gemeinderat, ist denn auch zur staatsrechtlichen Beschwerde berechtigt. Hingegen kann die Schulkommission als blosse Behörde vor Bundesgericht nicht zusätzlich als Partei auftreten, auch wenn ihr die unmittelbare Führung der Schule obliegt (vgl. Art. 168 Abs. 2 GG), sie oberste kommunale Verwaltungsbehörde für die Rechtspflege in Schulangelegenheiten ist (vgl. Art. 168bis GG) und sie auf kantonaler Ebene allenfalls über weitergehende Parteirechte verfügte. Auf die staatsrechtliche Beschwerde kann somit nicht eingetreten werden, soweit die Schulkommission der Gemeinde Tübach Beschwerde erhebt.

### **E. 1.3**

Nach Art. 86 OG ist die staatsrechtliche Beschwerde - von hier nicht interessierenden Ausnahmen abgesehen - nur gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide zulässig. Soweit sich die vorliegende Beschwerde gegen den unterinstanzlichen Beschluss des Erziehungsrates des Kantons St. Gallen vom 17. März 2004 richtet, kann darauf daher nicht eingetreten werden.

### **E. 2.1**

Die Bundesverfassung vom 18. April 1999 gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts ( Art. 50 Abs. 1 BV ). Wie bereits unter der Geltung der alten Verfassung ist eine Gemeinde dann autonom in einem Sachbereich, 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 geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung des kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht ( BGE 129 I 410 E. 2.1 S. 413 ; 128 I 3 E. 2a S. 8 ; 122 I 279 E. 8b S. 290; je mit Hinweisen).

### **E. 2.2**

Nach Art. 88 Abs. 1 der Verfassung des Kantons St. Gallen vom 10. Juni 2001 (KV) bestehen im Kanton St. Gallen unter anderem die Politische Gemeinde und die Schulgemeinde. Wie dargelegt (E. 1.2), führt in Tübach die Politische Gemeinde die Volksschule. Gemäss Art. 89 KV ist die Gemeinde autonom, soweit das Gesetz ihre Entscheidungsfreiheit nicht einschränkt (Abs. 1); in der Rechtsetzung hat die Gemeinde Entscheidungsfreiheit, wenn das Gesetz keine abschliessende Regelung trifft oder die Gemeinde ausdrücklich zur Rechtsetzung ermächtigt. Art. 4 GG enthält die gleiche Definition der Gemeindeautonomie. Nach Art. 90 KV erfüllt die Gemeinde die Aufgaben, die der Kanton ihr durch Verfassung und Gesetz zuweist, sowie im Rahmen ihrer Autonomie Aufgaben, die sie im öffentlichen Interesse selbst wählt. Gemäss Art. 100 KV steht die Gemeinde unter der Aufsicht des Kantons. Die Aufsicht beschränkt sich im Bereich der Gemeindeautonomie auf die Überprüfung der Rechtmässigkeit und umfasst ausserhalb der Gemeindeautonomie die Überprüfung von Rechtmässigkeit und Angemessenheit, wenn das Gesetz nichts anderes vorsieht.

### **E. 3.1**

Im Kanton St. Gallen ist das Volksschulwesen primär Sache des Kantons, weshalb die Autonomie der Gemeinden in diesem Bereich von vornherein gering ist. Die Volksschule ist denn auch systematisch und umfassend durch kantonales Recht, namentlich im st. gallischen Volksschulgesetz vom 13. Januar 1983 (VSG), geregelt. Immerhin verbleibt den Gemeinden in bestimmten Einzelbereichen eine gewisse Entscheidungsfreiheit, so etwa bei der Wahl der Lehrer oder teilweise bei der Schulorganisation. Im vorliegenden Fall ist zu prüfen, ob der Politischen Gemeinde Tübach als Trägerin der Volksschule Autonomie bei der umstrittenen Klassenorganisation der Mittelstufe zukommt.

### **E. 3.2**

Das kantonale Recht enthält verschiedene Bestimmungen zur Klassenorganisation in der Volksschule. Nach Art. 19 VSG wird der Stundenplan vom Lehrer entworfen und vom Schulrat erlassen, freilich in Anwendung der vom Erziehungsrat beschlossenen Vorschriften über die Verteilung der wöchentlichen Unterrichtszeit und der Blockzeiten. Art. 27 VSG regelt die Klassengrössen; Abweichungen bedürfen jedoch der Bewilligung des Kantons, dessen Regierung auch bestimmte ergänzende Vorschriften erlässt. Art. 28 VSG enthält für die Primarschule Vorschriften für die Zusammenlegung von zahlenmässig

unterdotierten Jahrgangsklassen, wobei Ausnahmen erneut von einer kantonalen Bewilligung abhängen. Art. 5 der Verordnung vom 23. Februar 1999 über das Dienstverhältnis der Volksschul-Lehrkräfte (VDL) erklärt für die Klasse eine Lehrkraft als Klassen-Lehrkraft verantwortlich. Art. 6 VDL regelt die Stellenteilung (Job-Sharing). Das kantonale Recht sieht sowohl Jahrgangsklassen als auch solche mit mehreren Jahrgängen vor und kennt ebenfalls die Beschulung einer Klasse durch zwei Lehrkräfte. Die wesentlichen Inhalte der Klassenorganisation sind detailliert geregelt. Insbesondere sind die Voraussetzungen für die Unterrichtserteilung an eine Klasse durch zwei Lehrkräfte genau definiert; Art. 6 VDL sieht eine solche Organisation einzig für die Stellenteilung im Sinne der gemeinsamen Übernahme einer Stelle durch zwei teilzeitlich angestellte Lehrkräfte vor. Überdies muss die Stellenteilung in der Verfügung zum Dienstverhältnis vorgesehen sein. Eine fachspezifische Fächerteilung für zwei vollzeitlich angestellte Lehrer für mehrere Klassen der Mittelstufe ergibt sich daraus nicht. Dass die Gemeinden (auch) in Schulbelangen der Aufsicht durch den Kanton unterliegen, schliesst eine wesentliche Autonomie für sich allein an sich genauso wenig aus wie die Notwendigkeit der Genehmigung eines Entscheids durch den Kanton (vgl. Art. 100 KV e contrario sowie ZBl 101/2000 S. 469). Entscheidend ist aber eine Gesamtwürdigung. Sieht das Gesetz in diesem Sinne die Zuständigkeit des Kantons für detaillierende Ausführungsbestimmungen vor und stehen zusätzlich diesbezügliche kommunale Entscheide unter dem Vorbehalt kantonaler Genehmigung, besitzt die Gemeinde insoweit nicht Entscheidungsfreiheit. Im Bereich der st. gallischen Volksschule verfügt der Kanton über eine sehr weitgehende Regelungskompetenz und bedürfen namentlich Klassenorganisationen, die den gesetzlichen Voraussetzungen nicht entsprechen, regelmässig einer kantonalen Bewilligung. Auch die Beschwerdeführerin hat im Übrigen ursprünglich um eine solche Bewilligung nachgesucht. Zwar scheint sich das kantonale Amt für Volksschule damals über die der Gemeinde zustehende Kompetenz geirrt zu haben, doch können die kommunalen Behörden daraus über das konkret in Frage stehende Schuljahr hinaus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Insgesamt schliesst die gesetzliche Regelung für den hier fraglichen Bereich der Klassenorganisation die Auslegung aus, dass der Gemeinde erlaubt sei, was ihr nicht im Gesetz ausdrücklich verboten wird. Vielmehr ist zu folgern, dass die Beschwerdeführerin insofern nicht über eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit bzw. Autonomie verfügt (vgl. dazu auch ZBl 101/2000 S. 467 ff.).

### **E. 3.3**

Sodann ist nicht zu beanstanden, dass das Verwaltungsgericht auch auf den Aspekt des Einsatzes öffentlicher Mittel hingewiesen hat. Als unbegründet erweist sich in diesem Zusammenhang die Rüge der Beschwerdeführerin, das Verwaltungsgericht gehe fälschlicherweise bzw. ohne entsprechende Beweisführung davon aus, das Fachlehrersystem verursache Mehrkosten. Das Verwaltungsgericht hat einzig festgehalten, mit dem fachspezifischen Einsatz von zwei Lehrern habe vermieden werden können, dass ein Vollpensum einer Lehrkraft infolge einer zu geringen Klassengrösse unter Umständen reduziert werden musste. Durch die vertikale Teilung zweier unterschiedlich grosser Klassen hätten zwei Klassen mit annähernd genügend Schülern gebildet werden können, um zwei Lehrkräfte im Vollpensum zu beschäftigen. Die entsprechende zentrale Steuerungsfunktion der Bestimmungen über Klassengrösse und -organisation kennzeichneten diesen Regelungsbereich ebenfalls als unmittelbare kantonale Kompetenz, die einheitlich anzuwenden und zu handhaben sei. Dieser vom Verwaltungsgericht nachgezeichnete Zusammenhang erweist sich nicht als unhaltbar und bestätigt die

Auslegung der einschlägigen kantonalen Rechtsordnung, wonach den Gemeinden im hier fraglichen Bereich der Klassenorganisation keine Autonomie zukommt.

#### **E. 4**

Schliesslich kann sich eine Gemeinde über eine behauptete Gehörsverweigerung nur dann beschweren, wenn und soweit sie in ihrer Autonomie tatsächlich betroffen ist. Da die Beschwerdeführerin im vorliegenden Zusammenhang nicht über Autonomie verfügt, ist auf ihre Rüge, das Verwaltungsgericht habe nicht alle von ihr zur Sache angebotenen Beweise abgenommen, nicht einzutreten ( BGE 116 Ia 252 E. 3b S. 255, mit Hinweisen). Was im Übrigen die angeblich mangelhafte Begründung des angefochtenen Entscheids betrifft, so geht die Argumentation des Verwaltungsgerichts daraus mit hinreichender Deutlichkeit hervor; die Beschwerdeführerin vermochte denn auch das Urteil des Verwaltungsgerichts sachgerecht anzufechten.

#### **E. 5**

Damit ist die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Da es sich bei der unterliegenden Beschwerdeführerin um eine Gemeinde handelt, sind für das bundesgerichtliche Verfahren keine Kosten zu erheben ( Art. 156 Abs. 2 OG ).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.