Politische Gemeinde Wartau: Gründung der Einheitsgemeinde; Anpassung der Gemeindeordnung

Textvorschläge für die Änderung der Gemeindeordnung mit Bemerkungen zu einzelnen Artikeln vom 3. Mai 2016

1 Ausgangslage und Auftrag

An der Bürgerversammlung vom 29. März 2016 haben die Stimmberechtigten der Schulgemeinde Wartau der Inkorporationsvereinbarung zwischen der Schulgemeinde Wartau und der politischen Gemeinde Wartau zur Bildung einer Einheitsgemeinde zugestimmt. Die Vereinbarung untersteht in der politischen Gemeinde Wartau dem fakultativen Referendum. Vorausgesetzt, dass die Referendumsfrist am 23. Mai 2016 unbenützt abläuft, wird der Gemeinderat den Stimmberechtigten der politischen Gemeinde Wartau an einer ausserordentlichen Bürgerversammlung im Juni 2016 eine Vorlage über die Anpassung der Gemeindeordnung unterbreiten. Im Hinblick auf diese Vorlage enthält dieses Dokument gemäss dem vom Gemeinderat Wartau am 1. April 2016 erteilten Auftrag Entwürfe zu folgenden Varianten:

- (1) Einheitsgemeinde mit Schulrat (Schulkommission). Dem Schulrat obliegt die unmittelbare Führung der Schule;
- (2) Einheitsgemeinde mit Schulkommission ohne unmittelbare Führung der Schule;
- (3) Einheitsgemeinde ohne Schulrat (Schulkommission). Die schulisch-pädagogische Führung obliegt einer Rektorin oder einem Rektor.

Redaktioneller Hinweis

Es wird bei den nachfolgend wiedergegebenen Änderungen des Wortlauts der Gemeindeordnung der politischen Gemeinde Wartau vom 12. April 2011 (abgekürzt GO) davon ausgegangen, dass entsprechend der bisherigen Praxis die Revision zu einer Neunummerierung der Gliederungstitel und Artikel führt. Dies gilt namentlich für die Gliederungstitel «IV. Geschäftsprüfungskommission» und «V. Schlussbestimmungen» und die in diesen Abschnitten enthaltenen Artikel. Soweit die nachfolgenden Vorschläge Änderungen von geltenden Artikeln vorsehen, wird der geänderte bzw. eingefügte Text in Fettschrift wiedergegeben.

2 Führung der Volksschule als Aufgabe der politischen Gemeinde

Änderung der Gemeindeordnung

<i>Aufgaben</i>	Art. 4 Die Gemeinde erfüllt die ihr durch Verfassung und Gesetz zugewiesenen Aufgaben. Sie führt die Volksschule. Sie kann weitere Aufgaben im öffentlichen Interesse übernehmen.
-----------------	---

Bemerkungen

Unabhängig davon, welches Organisationsmodell in der künftigen Einheitsgemeinde Wartau umgesetzt wird, ist in der Gemeindeordnung festzulegen, dass die Führung der Volksschule zu den Aufgaben der politischen Gemeinde Wartau gehört. Dadurch wird die mit der Inkorporationsvereinbarung beschlossene Bildung der Einheitsgemeinde in der Gemeindeordnung festgeschrieben. Diese neue Aufgabe ist in die auf die Aufgaben der politischen Gemeinde bezogene Grundsatzzbestimmung von Art. 4 GO aufzunehmen. Denkbar wäre auch, den neuen Abschnitt der Gemeindeordnung, welcher die Bestimmungen über die Schulführung durch die politische Gemeinde enthält, mit einem entsprechenden Artikel einzuleiten. Legistisch verdient die Ergänzung von Art. 4 GO den Vorzug.

3 Variante (1): Einheitsgemeinde mit Schulrat, dem die unmittelbare Führung der Schule übertragen wird

3.1 Einleitung

Nach Art. 94 Abs. 1 Bst. a des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) kann die Gemeindeordnung eine Schulkommission vorsehen, die Schulrat heissen kann. Die Gemeindeordnung hat gemäss dieser Bestimmung Grösse und Wahlorgan festzulegen. Wird der Schulkommission im Sinn von Art. 94 Abs. 3 GG die unmittelbare Führung der Schule übertragen, empfiehlt es sich, die Schulkommission mit «Schulrat» zu bezeichnen. Damit wird ausgedrückt, dass diesem Gremium eine im Vergleich zu den Verwaltungskommissionen nach Art. 93 GG besondere Stellung zukommt.

3.2 Festlegung des Wahlorgans und der Grösse des Schulrates

Bei der Festlegung des Wahlorgans des Schulrates und dessen Grösse räumt das Gesetz den Gemeinden weitgehende Entscheidungsfreiheit ein, weshalb ihnen verschiedene Optionen offenstehen. Nachfolgend werden in Bezug auf die Bezeichnung des Wahlorgans drei Optionen aufgezeigt, nämlich:

- Option 1: Wahl des Schulrates durch die Stimmberechtigten;
- Option 2: Wahl der Schulratspräsidentin oder des Schulratspräsidenten durch die Bürgerschaft und Wahl der weiteren Schulratsmitglieder durch den Gemeinderat;
- Option 3: Wahl des Schulrates durch den Gemeinderat.

Art. 94 Abs. 2 GG verlangt, dass dem Schulrat (bzw. der Schulkommission) von Amtes wegen ein Mitglied des Gemeinderates angehören muss. Die nachfolgenden Vorschläge gehen davon aus, dass die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident diesem Erfordernis entsprechen und mithin dem Gemeinderat angehören soll. Damit wird von der in Art. 94 Abs. 1 Bst. b GG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, dass die Gemeindeordnung den Vorsitz im Schulrat (bzw. in der Schulkommission) einem Ratsmitglied vorbehalten kann. Zulässig wäre indessen auch, dass der Vorsitz im Schulrat nicht dem aus dem Kreis der Gemeinderatsmitglieder stammenden Mitglied, sondern einem anderen Mitglied übertragen wird. Der Bedeutung des Schulrates als für

die unmittelbare Führung der Schule zuständige Institution entsprechend, empfiehlt es sich jedoch, dass die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident dem Gemeinderat angehört.

Sodann liesse es das Gesetz zu, dass der Gemeinderat nicht bloss mit einem, sondern allenfalls noch mit einem zweiten seiner Mitglieder im Schulrat vertreten ist. Diese Lösung wird indessen in den nachstehenden Vorschlägen nicht weiter verfolgt. Bestünde die Meinung, sie umzusetzen, bedürfte dies näherer Abklärungen sowohl in Bezug auf die Festlegung des Wahlorgans wie auch hinsichtlich der Zahl der Gemeinderats- und der Schulratsmitglieder.

3.2.1 Option 1: Wahl des Schulrates durch die Stimmberechtigten

Änderung der Gemeindeordnung

<i>a) an der Urne</i>	Wahlen Art. 8 Die Bürgerschaft wählt an der Urne: a) die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten; b) die weiteren Mitglieder des Gemeinderates; c) die Schulratspräsidentin oder den Schulratspräsidenten; d) die weiteren Mitglieder des Schulrates; e) die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission.
<i>Zusammensetzung</i>	III. GEMEINDERAT Art. 32 Der Gemeinderat besteht aus: a) der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten; b) der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten; c) drei weiteren Mitgliedern. Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident kann Verwaltungsfunktionen ausüben. [Variante: Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident sowie die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident können Verwaltungsfunktionen ausüben.]
<i>Schulrat</i>	IV. SCHULE Art. 37 Der Schulrat besteht aus der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten und vier weiteren Mitgliedern.

Bemerkungen

Die Option 1 sieht vor, dass die Stimmberechtigten die Schulratspräsidentin oder den Schulratspräsidenten sowie die weiteren Mitglieder des Schulrates wählen. Die Zahl der Mitglieder des Schulrates wird in Art. 37 GO festgelegt. Es wird ein Bestand von fünf Mitgliedern vorgeschlagen. Mit der Wahl des Schulratspräsidentin oder des Schulratspräsidenten ist automatisch deren oder dessen Mitgliedschaft im Gemeinderat verbunden.

Die Wahlzuständigkeit der Bürgerschaft wird in Art. 8 Bst. c und d GO festgelegt. Der bisherige Bst. c (Wahl der Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission) wird zu Bst. e.

In Art. 32 Abs. 1 Bst. b GO wird die in Art. 94 Abs. 2 GG vorgeschriebene Mitgliedschaft eines Gemeinderatsmitglieds im Schulrat festgehalten, indem ein Mitglied des Gemeinderates als Schulratspräsidentin oder Schulratspräsident amtiert. Im Zusammenhang mit der Errichtung der Einheitsgemeinde liesse sich überlegen, ob die Zahl der Mitglieder des Gemeinderates bei fünf belassen oder allenfalls erhöht werden sollte. Es handelt sich primär um einen politischen Entscheid, auf den hier nicht weiter eingegangen werden soll. Je nach Ergebnis der Überlegungen

müsste die in Art. 32 Abs. 1 Bst. c GO festgelegte Zahl der weiteren Mitglieder des Gemeinderates angepasst werden.

In Art. 32 Abs. 2 GO kann vorgesehen werden, dass die Ausübung von Verwaltungsfunktionen nebst der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten auch der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten ermöglicht wird.

Art. 37 wird neu in die Gemeindeordnung aufgenommen und legt die Zahl der Mitglieder des Schulrates fest. Auch diesbezüglich besteht Entscheidungsfreiheit der Gemeinde.

3.2.2 Option 2: Wahl der Schulratspräsidentin oder des Schulratspräsidenten durch die Bürgerschaft; Wahl der weiteren Schulratsmitglieder durch den Gemeinderat

Änderung der Gemeindeordnung

<i>a) an der Urne</i>	Wahlen Art. 8 Die Bürgerschaft wählt an der Urne: a) die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten; b) die weiteren Mitglieder des Gemeinderates; c) die Schulratspräsidentin oder den Schulratspräsidenten; d) die Mitglieder der Geschäftsprüfungskommission.
<i>Zusammensetzung</i>	III. GEMEINDERAT Art. 32 Der Gemeinderat besteht aus: a) der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten; b) der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten; c) drei weiteren Mitgliedern. Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident kann Verwaltungsfunktionen ausüben. [Variante: Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident sowie die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident können Verwaltungsfunktionen ausüben.]

- Aufgaben**
- a) *im Allgemeinen* Art. 33
 Der Gemeinderat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde.
 Er erfüllt die Aufgaben, die ihm von Gesetzes wegen zugewiesen sind, sowie folgende unübertragbare Aufgaben:
- a) Antragstellung an die Bürgerschaft;
 - b) Vollzug der Beschlüsse der Bürgerschaft;
 - c) Organisation und Führung der Verwaltung;
 - d) Wahl der Mitglieder des Schulrates mit Ausnahme der Schulratspräsidentin oder des Schulratspräsidenten;**
 - e) Bestellung von Kommissionen;
 - f) Erfüllung weiterer grundlegender Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben;
 - g) Einreichung und Anerkennung von Klagen, Ergreifen von Rechtsmitteln und Abschluss von Vergleichen;
 - h) Vertretung der Gemeinde nach aussen;
 - i) Information der Öffentlichkeit über Geschäfte von allgemeinem Interesse;
 - j) Erlass eines Finanzplans;
 - k) Sicherstellen eines internen Kontrollsystems;
 - l) Erfüllung aller weiteren Gemeindeaufgaben, für die kein anderes Organ zuständig ist.

Schulrat **IV. SCHULE**
 Art. 37
 Der Schulrat besteht aus der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten und vier weiteren Mitgliedern.

Bemerkungen

Die Option 2 unterscheidet sich gegenüber der Option 1 dadurch, dass die Wahlzuständigkeit der Stimmberechtigten auf die Schulratspräsidentin oder den Schulratspräsidenten beschränkt ist und die weiteren Mitglieder des Schulrates vom Gemeinderat gewählt werden. Diese Lösung kommt in Art. 8 Bst. c und Art. 33 Abs. 2 Bst. d GO zum Ausdruck. Demgegenüber erfahren Art. 32 und 37 GO gegenüber der Option 1 keine Änderung.

3.2.3 Option 3: Wahl des Schulrates durch den Gemeinderat

Änderung der Gemeindeordnung

Zusammen- **III. GEMEINDERAT**
setzung Art. 32
 Der Gemeinderat besteht aus:

- a) der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten;
- b) der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten;**
- c) drei weiteren Mitgliedern.**

Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident kann Verwaltungsfunktionen ausüben. [Variante: Die Gemeindepräsidentin oder der Gemeindepräsident sowie die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident können Verwaltungsfunktionen ausüben.]

a) im Allgemeinen **Aufgaben**

Art. 33

Der Gemeinderat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde.

Er erfüllt die Aufgaben, die ihm von Gesetzes wegen zugewiesen sind, sowie folgende unübertragbare Aufgaben:

- a) Antragstellung an die Bürgerschaft;
- b) Vollzug der Beschlüsse der Bürgerschaft;
- c) Organisation und Führung der Verwaltung;
- d) Wahl der Schulratspräsidentin oder des Schulratspräsidenten aus dem Kreis seiner Mitglieder und Wahl der weiteren Mitglieder des Schulrates;**
- e) Bestellung von Kommissionen;
- f) Erfüllung weiterer grundlegender Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben;
- g) Einreichung und Anerkennung von Klagen, Ergreifen von Rechtsmitteln und Abschluss von Vergleichen;
- h) Vertretung der Gemeinde nach aussen;
- i) Information der Öffentlichkeit über Geschäfte von allgemeinem Interesse;
- j) Erlass eines Finanzplans;
- k) Sicherstellen eines internen Kontrollsystems;
- l) Erfüllung aller weiteren Gemeindeaufgaben, für die kein anderes Organ zuständig ist.

IV. SCHULE

Schulrat

*a) Zusammen-
setzung*

Art. 37

Der Schulrat besteht aus der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten und vier weiteren Mitgliedern.

Bemerkungen

Das Gesetz lässt es zu, dass die Zuständigkeit für die Wahl des Schulrates – auch wenn diesem die unmittelbare Führung der Schule übertragen wird – dem Gemeinderat zukommt. Die Umsetzung dieser Lösung erfolgt durch Anpassung des Aufgabenkatalogs in Art. 33 GO. Art. 8 GO bleibt in der geltenden Fassung unverändert bestehen. Art. 32 und 37 GO sind gleich wie bei den Optionen 1 und 2 zu formulieren.

Bedeutsam ist, dass in Art. 33 Abs. 2 Bst. d GO ausdrücklich festgehalten wird, dass die Schulratspräsidentin oder der Schulratspräsident aus dem Kreis der Mitglieder des Gemeinderates gewählt werden muss, damit die Vorgabe von Art. 94 Abs. 2 GG eingehalten wird.

3.3 Bestimmungen über die unmittelbare Führung der Volksschule

Änderung der Gemeindeordnung

- b) Aufgaben* Art. 38
Dem Schulrat obliegt die unmittelbare Führung der Schule nach Massgabe des Gemeindegesetzes¹ und der Gesetzgebung über die Volksschule².
Der Schulrat erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:
- a) Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Lehrpersonen und der Mitglieder der Schulleitungen;
 - b) Erlass des Stellenplans im Rahmen des Voranschlags;
 - c) Festlegung der Klassenorganisation und Zuteilung der Lehrpersonen zu den einzelnen Schulhäusern und Klassen;
 - c) Visitation und Qualifikation der Lehrpersonen;
 - d) Vorberatung der Schulordnung sowie weiteren allgemein verbindlichen Reglementen mit Bestimmungen über die Volksschule;
 - e) Vorberatung der die Volksschule betreffenden Abschnitte von Voranschlag und Jahresrechnung;
 - f) Abklärung der Raumbedürfnisse der Schulen und die Vorberatung von Neu- oder Umbauten von Schulanlagen;
 - g) Verfügung über die im Voranschlag der Laufenden Rechnung enthaltenen, die Volksschule betreffenden Kredite;
 - h) Antragstellung zuhanden des Gemeinderates zu Geschäften in Schulangelegenheiten, die in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallen.
- c) Sitzungen* Art. 39
An den Sitzungen des Schulrates nehmen eine von den Lehrpersonen gewählte Vertretung sowie eine vom Schulrat bezeichnete Vertretung der Schulleitungen mit beratender Stimme teil.
- d) Finanzbefugnisse* Art. 40
Die Finanzbefugnisse des Schulrates sowie das Verfahren für die Beschlussfassung über neue Ausgaben richten sich nach dem Anhang zu dieser Gemeindeordnung.
- e) Rechtspflege* Art. 41
Der Schulrat ist in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde.
- Schulleitung* Art. 42
Der Gemeinderat bestimmt Organisation und Zuständigkeit der Schulleitung in einem Reglement.
- Schulordnung* Art. 43
Der Gemeinderat erlässt die Schulordnung.
Die Schulordnung enthält Vorschriften über den Schulbetrieb sowie über Rechte und Pflichten der am Schulbetrieb Beteiligten.

Bemerkungen

Die Gemeindeordnung hat nebst der Festsetzung des für die Wahl des Schulrates zuständigen Gemeindeorgans und der Festlegung der Zahl der Mitglieder des Schulrates die grundlegenden

¹ sGS 151.2.

² sGS 213.

Bestimmungen über die unmittelbare Führung der Volksschule zu enthalten. Grundsätzlich gilt, dass für den Schulrat, dem die unmittelbare Führung der Schule obliegt, die nach dem Volksschulgesetz (sGS 213.1; abgekürzt VSG) geltenden Bestimmungen über den Schulrat von Schulgemeinden und die Kommissionen mit schulrätlichen Befugnissen sachgemäss anzuwenden sind.

Die mit der unmittelbaren Führung der Schule zusammenhängenden Aufgaben des Schulrates werden in Art. 38 GO wiedergegeben.

Nach Art. 64 Abs. 2 VSG ist es Sache des Schulrates, dem die unmittelbare Führung der Schule obliegt, das Arbeitsverhältnis mit Lehrpersonen zu begründen und zu beenden. Dies wird in Art. 38 Bst. a GO festgelegt.

Art. 94 Abs. 3 Ziff. 1 GG legt fest, dass der Schulrat in Schulangelegenheiten, für welche die Bürgerschaft zuständig ist, dem Gemeinderat Antrag zu stellen hat. Diese gesetzliche Vorgabe findet sich in Art. 38 Bst. h GO.

Nach Art. 91 Abs. 1 erstem Satz VSG nimmt an den Sitzungen des Schulrates wenigstens eine von den Lehrpersonen gewählte Vertretung «mit beratender Stimme» teil, und nach Art. 114^{bis} Abs. 3 VSG gilt, dass an den Sitzungen des Schulrates eine von ihm bezeichnete Vertretung der Schulleitungen «mit beratender Stimme» teilnimmt. Diese Regelung findet sich in Art. 39 GO.

Art. 40 GO verweist auf den Anhang zur Gemeindeordnung. Das Gesetz lässt es zu, dass dem Schulrat Finanzbefugnisse eingeräumt werden, allerdings nur soweit, als nicht die Bürgerschaft zuständig ist. Wenn dem Schulrat Finanzbefugnisse im Zuständigkeitsbereich der Bürgerschaft zukämen, widerspräche dies der gesetzlichen Vorgabe, wonach der Schulrat antragstellendes Gremium in Schulangelegenheiten ist, die in die Zuständigkeit der Bürgerschaft fallen.

Die Gemeindeordnung kann nach Art. 94 Abs. 3 Ziff. 2 GG vorsehen, dass der Schulrat in der Rechtspflege oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde in Schulangelegenheiten ist. Damit wird der Schulrat in die Lage versetzt, als schulisch kompetentes Aufsichtsorgan der Gemeinde über Verfügungen unterer Schulorgane zu befinden. In diesem Sinn stellt Art. 94 Abs. 3 Ziff. 2 GG eine spezialgesetzliche Bestimmung zu Art. 40 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP) dar, wonach Verfügungen unterer Instanzen einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft, also z.B. einer Gemeinde, oder einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Rekurs an die oberste Verwaltungsbehörde der Körperschaft oder der Anstalt weitergezogen werden können. Mit Art. 41 wird eine entsprechende Rechtspflegeregelung in die Gemeindeordnung aufgenommen.

Art. 42 GO verpflichtet den Gemeinderat, Organisation und Zuständigkeit der Schulleitungen durch Reglement festzulegen. Dieses Reglement tritt in der Einheitsgemeinde an die Stelle von entsprechenden Bestimmungen in der Gemeindeordnung der Schulgemeinde oder in einem Reglement der Schulgemeinde (vgl. Art. 114^{bis} Abs. 2 VSG).

Nach Art. 33 VSG enthält die Schulordnung ergänzende Vorschriften über den örtlichen Schulbetrieb sowie über Rechte und Pflichten der am Schulbetrieb Beteiligten (Abs. 1). Sie kann Vorschriften über das Verhalten der Schülerin und des Schülers ausserhalb der Schule enthalten, soweit es Erziehungsauftrag oder Betrieb der Schule erfordern (Abs. 2). Nach Art. 33 Abs. 3 VSG wird die Schulordnung vom Schulrat erlassen und bedarf der Genehmigung des zuständigen Departementes. In der Einheitsgemeinde werden die Vorschriften über den örtlichen Schulbetrieb und die daraus ausgerichtete Festlegung von Rechten und Pflichten der Beteiligten vom Gemeinderat erlassen. Die entsprechende Zuständigkeitsnorm findet sich in Art. 43 GO.

Änderung des Anhangs zur Gemeindeordnung (Finanzbefugnisse)

Gegenstand	Gemeinderat abschliessend	Schulrat abschliessend	Voranschlag	Gemeinderat unter Vorbehalt des fakultativen Referendums	Bürgerversammlung	Urnenabstimmung
1. Neue Ausgaben						
....						
2. Bei Beschlussfassung über den Voranschlag unvorhersehbare neue Ausgaben und Mehrausgaben						
2.1 Strassenbau- und -korrekturen						
2.2 Kanalisationsbauten						
2.3 alle übrigen Zwecke	bis 100'000 je Fall, bis 250'000 je Jahr	Ausgaben für die unmittelbare Führung der Schule bis 50'000 je Fall bis 150'000 je Jahr [Variante: bis 75'000 je Jahr]		bis 1'000'000 je Fall, soweit nicht der Gemeinderat oder der Schulrat abschliessend zuständig ist	über 1'000'000 bis 2'000'000 je Fall	über 2'000'000 je Fall
3. Dringliche oder gebundene Ausgaben						
4. Grundstücke des Finanzvermögens						
....						

Bemerkungen

Dem für die unmittelbare Führung der Schule zuständigen Schulrat können abschliessende Finanzkompetenzen eingeräumt werden. Dabei besteht die Möglichkeit, sowohl die Ausgaben für den Einzelfall (Beispiel: 50'000 Franken) wie auch den Jahresgesamtkredit (Beispiel: 150'000 Franken) zu begrenzen. Als Variante kommt in Betracht, dem Schulrat einen Jahresgesamtkredit zu gewähren und von einer Beschränkung im Einzelfall abzusehen (Beispiel: 75'000 Franken). Für die Festlegung der Betragsgrenzen verfügt die Gemeinde über Entscheidungsfreiheit. Sie sollten jedoch dem Gesamtgefüge der Finanzkompetenzordnung angepasst sein, und es ist zu berücksichtigen, dass der Schulrat in der Einheitsgemeinde nicht mehr die Stellung eines Gemeindeorgans hat. Deshalb beschränkt sich seine Ausgabenkompetenz auf unvorhersehbare neue Ausgaben und Mehrausgaben, die sich auf die unmittelbare Führung der Schule beziehen. Die übrigen Ausgabenkategorien sind nicht zu berücksichtigen. Auch sollte die Betragsgrenze in einem angemessenen Verhältnis zu jener des Gemeinderates stehen. Dies bedeutet insbesondere auch, dass die entsprechende bisherige, für den Schulrat der eigenständigen Schulgemeinde geltende Betragsgrenze nicht in Betracht fallen kann.

4 Variante (2): Einheitsgemeinde mit Schulkommission ohne unmittelbare Führung der Schule

Änderung der Gemeindeordnung

- Aufgaben**
- a) *im Allgemeinen* Art. 33
Der Gemeinderat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan der Gemeinde.
Er erfüllt die Aufgaben, die ihm von Gesetzes wegen zugewiesen sind, sowie folgende unübertragbare Aufgaben:
- a) Antragstellung an die Bürgerschaft;
 - b) Vollzug der Beschlüsse der Bürgerschaft;
 - c) Organisation und Führung der Verwaltung;
 - d) Bestellung **der Schulkommission und von weiteren** Kommissionen. **Der Schulkommission gehört ein Mitglied des Gemeinderates von Amtes wegen an;**
 - e) Erfüllung weiterer grundlegender Leitungs-, Planungs- und Verwaltungsaufgaben;
 - f) Einreichung und Anerkennung von Klagen, Ergreifen von Rechtsmitteln und Abschluss von Vergleichen;
 - g) Vertretung der Gemeinde nach aussen;
 - h) Information der Öffentlichkeit über Geschäfte von allgemeinem Interesse;
 - i) Erlass eines Finanzplans;
 - j) Sicherstellen eines internen Kontrollsystems;
 - k) Erfüllung aller weiteren Gemeindeaufgaben, für die kein anderes Organ zuständig ist.

- IV. SCHULE**
- Zuständigkeit des Gemeinderates* Art. 37
Dem Gemeinderat obliegt die unmittelbare Führung der Schule nach Massgabe des Gemeindegesetzes³ und der Gesetzgebung über die Volksschule⁴.
Der Gemeinderat erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:
- a) Erlass:
 - 1. der Schulordnung;
 - 2. des Leitbildes der Schule;
 - 3. des Qualitätskonzepts;
 - b) Entscheid über die Schulraumplanung;
 - c) Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses der Lehrpersonen und der Mitglieder der Schulleitungen;
 - e) Festlegung des Stellenplans der Schule.
- Er kann übertragbare Aufgaben delegieren. Er regelt die Zuständigkeit in der Schulordnung.

- Schulordnung* Art. 38
Die Schulordnung enthält Vorschriften über den Schulbetrieb sowie über Rechte und Pflichten der am Schulbetrieb Beteiligten.

³ sGS 151.2.

⁴ sGS 213.

Schulkommission Art. 39

Die Schulkommission besteht aus der Präsidentin oder dem Präsidenten sowie vier weiteren Mitgliedern.

Die Schulkommission:

- a) berät den Gemeinderat in Schulangelegenheiten;
- b) bereitet die vom Gemeinderat zu behandelnden Geschäfte vor;
- c) stellt Antrag zu Anstellung und Entlassung von Lehrpersonen;
- d) erfüllt weitere ihr durch die Schulordnung oder ergänzende Anordnungen des Gemeinderates übertragene Aufgaben.

An den Sitzungen der Schulkommission nehmen eine von den Lehrpersonen gewählte Vertretung sowie eine vom Gemeinderat bezeichnete Vertretung der Schulleitungen mit beratender Stimme teil.

Bemerkungen

Wie erwähnt, hat die politische Gemeinde aufgrund von Art. 94 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 94 Abs. 3 GG die Möglichkeit, zwar eine Schulkommission einzusetzen, jedoch von der Übertragung der unmittelbaren Führung der Schule auf diese abzusehen. Der Schulkommission, die auch in diesem Fall Schulrat heissen kann, kommt im Wesentlichen die Stellung einer Verwaltungskommission zu, wobei ihr nach Art. 94 Abs. 2 GG ebenfalls von Amtes wegen ein Mitglied des Gemeinderates angehören muss. Weil diesem Gremium primär beratende und vorbereitende Funktionen zukommen, ist die Namensgebung mit «Schulkommission» der Bezeichnung «Schulrat» vorzuziehen. Es ist Sache des Gemeinderates, die Zuständigkeiten der Schulkommission durch Reglement, Schulordnung oder ergänzende Anordnungen im Einzelnen festzulegen, wobei – um diesem Organisationsmodell zu entsprechen – der Schulkommission keine Aufgaben übertragen werden können, die zum Bereich der unmittelbaren Führung der Schule gehören.

Zu den in Art. 33 GO aufgeführten Aufgaben des Gemeinderates kommt die Bestellung der Schulkommission hinzu (vgl. Abs. 2 Bst. d). Auch wenn das Gesetz den Einsitz eines Gemeinderatsmitgliedes selbst vorschreibt, erscheint es geboten, dass diese Regelung auch in der Gemeindeordnung festgehalten wird.

Die unmittelbare Führung der Schule obliegt dem Gemeinderat, was in Art. 37 Abs. 1 GO festgehalten wird. Dabei sind seine hauptsächlichen Zuständigkeiten zu nennen im Rahmen der Schulführung zu nennen, wobei es in der ihm zustehenden Organisationshoheit liegt, übertragbare Aufgaben zu delegieren und die entsprechenden Zuständigkeiten in der Schulordnung aufzuführen (Art. 37 Abs. 2 und 3 GO).

Art. 38 GO bezeichnet die aufgrund von Art. 33 VSG in der Schulordnung zu regelnden Gegenstände.

In Art. 39 Abs. 1 und 2 GO werden die Zusammensetzung und die hauptsächlichen Aufgaben der Schulkommission festgehalten. Art. 39 Abs. 3 GO hält in sachgemässer Anwendung von Art. 91 Abs. 1 und Art. 114^{bis} Abs. 3 VSG die beratende Mitwirkung von Vertretungen der Lehrpersonen und der Schulleitungen fest.

5 Variante (3): Einheitsgemeinde ohne Schulrat (Schulkommission) mit schulisch-pädagogischer Führung durch Rektorin oder Rektor

Änderung der Gemeindeordnung

	IV. SCHULE
<i>Zuständigkeit des Gemeinderates</i>	<p>Art. 37 Dem Gemeinderat obliegt die strategische Führung der Schule im Rahmen des Gemeindegesetzes⁵ und der Gesetzgebung über die Volksschule⁶. Der Gemeinderat erfüllt insbesondere folgende Aufgaben:</p> <ul style="list-style-type: none">a) Erlass:<ul style="list-style-type: none">1. der Schulordnung;2. des Leitbildes der Schule;3. des Qualitätskonzepts;b) Entscheid über die Schulraumplanung;c) Begründung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses:<ul style="list-style-type: none">1. der Rektorin oder des Rektors;2. der Mitglieder der Schulleitungen und der gewählten Lehrpersonen;d) Festlegung des Stellenplans der Schule auf Antrag der Rektorin oder des Rektors. <p>Der Gemeinderat kann übertragbare Aufgaben delegieren. Er regelt die Zuständigkeiten in der Schulordnung.</p>
<i>Rektorin oder Rektor</i>	<p>Art. 38 Die Rektorin oder der Rektor ist unmittelbar dem Gemeinderat unterstellt. Sie oder er erfüllt die Aufgaben, die ihr oder ihm durch die Schulordnung und ergänzende Anordnungen des Gemeinderates übertragen sind.</p>
<i>Anhörung</i>	<p>Art. 39 Der Gemeinderat hört die von ihm bezeichnete Vertretung der Schulleitungen und die von den Lehrpersonen gewählte Vertretung zu bevorstehenden, die Schule betreffenden Beschlüsse an. Er kann die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten, das für Schulangelegenheiten zuständige Ratsmitglied oder eine Delegation aus seiner Mitte mit der Anhörung betrauen. Die Rektorin oder der Rektor nimmt an der Anhörung teil.</p>

Bemerkungen

Die Führung der Volksschule obliegt, soweit es nicht um schulisch-pädagogische Aufgabenbereiche geht, dem Gemeinderat (Art. 37 Abs. 1 GO). Der Gemeinderat fällt im Rahmen der Gesetzgebung die strategischen Entscheidungen, deren Umsetzung hauptsächlich mit dem Erlass der Schulordnung, des Leitbilds der Schule und des Qualitätskonzepts erfolgt (Art. 37 Abs. 2 Bst. a GO). Sodann obliegt dem Gemeinderat im Kontext mit seinen Planungsaufgaben nach Art. 33 Abs. 2 Bst. e GO der Entscheid über die Schulraumplanung (Art. 37 Abs. 2 Bst. b GO).

In Bezug auf die Wahlbefugnisse ist es nach Art. 37 Abs. 2 Bst. c Ziff. 1 GO Sache des Gemeinderates, das Arbeitsverhältnis der Rektorin oder des Rektors zu begründen und zu beenden, dies insbesondere angesichts dessen, dass die Rektorin oder der Rektor als oberste operative Führungsperson der Schule dem Gemeinderat bzw. seinem für die Volksschule zuständigen Mitglied unmittelbar unterstellt ist. Art. 37 Abs. 2 Bst. c Ziff. 2 GO ordnet dem Gemeinderat die Wahlzuständigkeit für die Mitglieder der Schulleitungen und der gewählten Lehrpersonen zu, dies

⁵ sGS 151.2.

⁶ sGS 213.1.

in Berücksichtigung der gesetzlichen Vorgabe von Art. 114 in Verbindung mit Art. 64 Abs. 2 VSG, wonach das Arbeitsverhältnis von gewählten Lehrpersonen in der Einheitsgemeinde dann nicht dem Gemeinderat obliegt, wenn eine Schulkommission bzw. ein Schulrat besteht, dem die unmittelbare Führung der Schule übertragen worden ist. Andernfalls – d.h. bei Verzicht auf einen Schulrat mit unmittelbarer Führung der Schule – ist in sachgemässer Anwendung von Art. 114 und Art. 64 Abs. 1 VSG der Gemeinderat zuständig.⁷

Zu den strategischen Führungsaufgaben des Gemeinderates gehört die Festlegung des Stellenplans der Schule, zumal dieser Auswirkungen auf den Finanzhaushalt hat. Der Beschluss soll gemäss Art. 37 Abs. 2 Bst. d GO auf Antrag der Rektorin oder des Rektors gefasst werden.

Art. 37 Abs. 3 GO ermächtigt den Gemeinderat, ihm vom Gemeindegesetz und von der Volksschulgesetzgebung sowie der Gemeindeordnung zugewiesene Aufgaben zu delegieren, soweit es sich Aufgaben handelt, die aufgrund des übergeordneten Rechts nicht unübertragbar sind.

Art. 38 GO ist als Grundsatzbestimmung über die Rektorin oder den Rektor formuliert. Einerseits geht es um die Festschreibung der organisatorischen Einordnung (Abs. 1); andererseits wird festgehalten, dass sich die Aufgaben und somit die Zuständigkeiten der Rektorin oder des Rektors aus der Schulordnung und ergänzenden Anordnungen des Gemeinderates ergeben (Abs. 2).

Art. 39 GO sieht – ausgehend von den gesetzlichen Bestimmungen über die Teilnahme an Sitzungen des Schulrates (Art. 114^{bis} Abs. 3 und Art. 91 Abs. 1 VSG) – ein Mitwirkungsrecht der Vertretungen der Schulleitungen und der Lehrpersonen in Form einer Anhörung vor.

Eine Teilnahme an den Sitzungen des Gemeinderates, an denen Geschäfte in Schulangelegenheiten beraten werden, widerspräche Art. 104 Abs. 1 GG, wonach die Ratsverhandlungen nicht öffentlich sind. Die beiden Bestimmungen im VSG sind somit dann nicht anwendbar, wenn – in Übereinstimmung mit dem Gesetz – in einer Einheitsgemeinde eine Schulorganisation besteht, die keine Schulkommission bzw. keinen Schulrat vorsieht. Dem Einbezug der Schulleitungen und Lehrpersonen ist aber mit Blick auf die Gewährleistung einer inhaltlichen Mitsprache im Sinne des Gesetzgebers trotzdem Rechnung zu tragen.

Im Zusammenhang mit der Schulorganisation 2007 der Stadt St.Gallen, welche die Aufhebung der vorher bestandenen Organisation mit einem Schulrat vorsah, hat das Erziehungsdepartement (heute: Bildungsdepartement) in einem Schreiben vom 3. Oktober 2005 vorgeschlagen, entweder eine informelle Beteiligung an ordentlichen Sitzungen oder Aussprachen mit den am Entscheidungsprozess beteiligten Amts- oder Dienststellen der städtischen Direktion Schule und Sport vorzusehen. Absicht war, eine Lösung zu treffen, die praktikabel ist und dem Ziel der gesetzlichen Bestimmung entspricht, eine rechtzeitige inhaltliche Mitsprache vor allem in Bereichen zu gewährleisten, welche die Lehrerschaft direkt betreffen.⁸ Für die künftige Organisation der Einheitsgemeinde Wartau erscheint das in Art. 39 GO vorgeschlagene Anhörungsrecht vor der Beschlussfassung als gesetzeskonform und praktikabel. Dabei soll es dem Gemeinderat ermöglicht werden, ob er die Anhörung in corpore durchführt, oder ob er damit die Gemeindepräsidentin oder den Gemeindepräsidenten bzw. das für die Volksschule zuständige Ratsmitglied betrauen will. Ferner kann eine Delegation des Gemeinderates an der Anhörung mitwirken.

⁷ Vgl. Amt für Volksschule: Broschüre «Die Volksschule im Kanton St.Gallen», Lehrmittelverlag St.Gallen, Art.-Nr. 14 404, August 2013. Fundstelle: http://www.sg.ch/home/bildung/volksschule/informationen_fuer_eltern.html (zuletzt besucht am 16. April 2016).

⁸ Vgl. Vorlage «Schulorganisation 2007» des Stadtrates St.Gallen an das Stadtparlament vom 14. März 2006 (Nr. 1610), S. 18. Fundstelle: <http://www.stadt.sg.ch/home/verwaltung-politik/demokratie-politik/stadtparlament/geschaefte.geschaefftDetail.html?geschaefftGUID=01b565ce158a44a8a0864fb31d317514> (zuletzt besucht am 16. April 2016).