



Departement des Innern, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Einschreiben
Gemeinderat Mosnang
Postfach
9607 Mosnang

Departement des Innern
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 33 08
info.di@sg.ch

St.Gallen, 21. Mai 2024

Teilanonymisierte Fassung

DIGS413-21

Politische Gemeinde Mosnang / Max Gmür, Mosnang: Aufsichtsrechtliche Anzeige gegen den Schulratspräsidenten Max Gmür

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Eingabe vom 22. Dezember 2023 erheben Sie beim Departement des Innern eine aufsichtsrechtliche Anzeige gegen den Schulratspräsidenten Max Gmür. Sie begründen die Anzeige sinngemäss damit, dass das Verhalten von Max Gmür als Mitglied des Gemeinderates dazu geführt habe, dass der bisherige Gemeindepräsident, Renato Truniger, ab 1. Januar 2025 nicht mehr mit Max Gmür zusammenarbeiten wolle bzw. er nicht mehr kandidieren wolle. Renato Truniger präzisierte mit seiner Stellungnahme vom 24. Januar 2024 die Vorkommnisse, die zu seinem Entscheid führten. Max Gmür nahm zu den Vorwürfen am 25. Januar 2024 und am 22. März 2024 Stellung.

Bei der aufsichtsrechtlichen Anzeige nach Art. 162 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2; abgekürzt GG) handelt es sich um einen formlosen Rechtsbehelf. Sie vermittelt keinen Erledigungsanspruch und keine Parteirechte. Die anzeigende Person hat jedoch Anspruch auf eine kurze Stellungnahme der Aufsichtsbehörde. Diesem Anspruch wird mit diesem Schreiben Genüge getan.

Mit der aufsichtsrechtlichen Anzeige können grundsätzlich sämtliche Tatsachen, die im Rahmen der Staatsaufsicht ein Einschreiten gegen eine Behörde bzw. ein Behördenmitglied von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsinstanz zur Kenntnis gebracht werden. Allerdings besteht die in der Praxis entwickelte Einschränkung, dass einer aufsichtsrechtlichen Anzeige dann keine Folge gegeben wird, wenn sie lediglich im privaten Interesse des Anzeigers erhoben wird und dem Anzeiger zuzumuten ist, zur Beseitigung allfälliger



Mängel in der Amtsführung der Gemeinde Klage zu erheben oder ein Rechtsmittel zu ergreifen (GVP 1988 Nr. 91). Diese gehen einer aufsichtsrechtlichen Anzeige vor. Die aufsichtsrechtliche Anzeige ist nach dem Gesagten subsidiär zu den ordentlichen und ausserordentlichen Rechtsmitteln. Gibt die Aufsichtsbehörde einer aufsichtsrechtlichen Anzeige keine Folge, so ist dieser Entscheid nach Lehre und Rechtsprechung nicht anfechtbar (Urteile des Bundesgerichtes 5A_961/2014 vom 19. Januar 2015 Erw. 1; BGE 121 I 90 Erw. 1a). Es kann nur eine aufsichtsrechtliche Anzeige an die nächsthöhere Aufsichtsbehörde erhoben werden (Kölz / Häner / Bertschi, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3. Aufl., Zürich 2013, Rz. 783).

Nach Art. 158 GG übt das zuständige Departement die Aufsicht aus durch Kontrollen (Bst. a), Verfügungen und Weisungen (Bst. b), Genehmigungen (Bst. c) und Aufhebung von Verfügungen (Bst. d). Das zuständige Departement trifft gemäss Art. 159 GG angemessene Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung. Es kann insbesondere anstelle eines Gemeindeorgans handeln (Bst. a); Ersatzvornahmen anordnen (Bst. b); Reglemente erlassen (Bst. c); Jahresrechnung, Budget und Steuerfuss beschliessen (Bst. d); im öffentlichen Interesse Aufgaben einer Gemeinde an eine andere Gemeinde übertragen, wenn keine Vereinbarung zustande gekommen ist (Bst. e); eine Ersatzverwaltung einsetzen, wenn die oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde im Einzelfall nicht beschlussfähig ist (Bst. f Ziff. 1) oder die Gemeinde dauernd ihre rechtlichen Verpflichtungen verletzt (Bst. f Ziff. 2); die Gemeinde sich den Anordnungen der Ersatzbehörden widersetzt (Bst. f Ziff. 3); die Gemeinde durch ihr Finanzverhalten die Zahlungsfähigkeit gefährdet (Bst. f Ziff. 4).

Nach Art. 100 Abs. 1 GG sind Behördemitglieder, Verwaltungspersonal und Beauftragte nach Massgabe der Gesetzgebung disziplinarisch, strafrechtlich und vermögensrechtlich verantwortlich. Als Disziplinarfehler gelten eine schuldhafte Verletzung der Amts- oder Dienstpflicht sowie ein schuldhaftes Verhalten ausser Amt oder Dienst, das mit dem Amt oder dem Dienst offensichtlich nicht vereinbar ist (Art. 4 DG).

Für die Anordnung der Disziplinaruntersuchung und für den Erlass von Disziplinarmassnahmen gegen die vom Volk gewählten Behördemitglieder der Gemeinden ist die Regierung zuständig (Art. 1 Bst. e DG, Art. 12 Abs. 1 DG, Art. 12 Abs. 2 DG, Art. 16 Abs. 1 DG). Ein Disziplinarfehler kann nur verfolgt werden, wenn die Disziplinarbehörde die Untersuchung innert drei Monaten anordnet, nachdem ihr der Disziplinarfehler und der Fehlbare bekanntgeworden sind (Art. 8 DG). Ein blosser Verdacht, Vermutungen und Gerüchte reichen nicht aus. Besteht gegenüber einer Person der dringende Verdacht einer Dienstpflichtverletzung, ist die Disziplinarbehörde allerdings verpflichtet, ein Disziplinarverfahren einzuleiten. Daraus lässt sich ableiten, dass die Frist bei Vorliegen genügend objektiver Anhaltspunkte für Amts- und Dienstpflichtverletzungen in Bezug auf einen Sachverhalt zu laufen beginnt (Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2015/297 vom 26. April 2017 Erw. 3.2). Die Verfolgung eines Disziplinarfehlers verjährt innert zwei Jahren nach dessen Begehung. Die Verjährung wird durch jede Untersuchungshandlung oder Verfügung gegen den Fehlbaren und durch jedes Rechtsmittel unterbrochen. Mit jeder Unterbrechung beginnt die Verjährungsfrist neu zu laufen. Die Verfolgung des Disziplinarfehlers verjährt trotz der Unterbrechung vier Jahre nach der Begehung (Art. 9 DSG).

Disziplinarmassnahmen sind nach Art. 5 DG schriftlicher Verweis (Bst. a); Geldleistung bis Fr. 2000.– (Bst. b); Unterbrechung der periodischen Besoldungserhöhung (Bst. c);



Versetzung in eine tiefere Besoldungsklasse (Bst. d); Versetzung in das provisorische Dienstverhältnis auf bestimmte Zeit, längstens aber für die Dauer von zwei Jahren (Bst. e); Versetzung in ein anderes Amt oder in einen anderen Dienst (Bst. f); Einstellung im Amt oder im Dienst bis zu drei Monaten mit Entzug oder Kürzung der Besoldung (Bst. g); Androhung der Entlassung (Bst. h); Entlassung aus dem Amt oder dem Dienst (Bst. i). Ist der Disziplinarfehler geringfügig, so tritt an die Stelle einer Disziplinar-massnahme die schriftliche oder mündliche Beanstandung durch den unmittelbaren Vorgesetzten (Art. 6 DG). Hat der Betroffene durch sein Verhalten einen Straftatbestand erfüllt, was einen Disziplinarfehler darstellt, ist zu prüfen, ob der präventive Ordnungszweck der Disziplinar-massnahme nicht schon durch das Strafurteil erreicht worden ist. In diesem Fall ist auf eine Disziplinar-massnahme zu verzichten, da sie dann unbegründet und somit rechtswidrig wäre. Massgebend ist, ob der disziplinarischen Massnahme neben der Bestrafung ein zusätzlicher und notwendiger erzieherischer Wert zukommt. Soweit wegen desselben Verhaltens neben dem Disziplinarverfahren eine Strafuntersuchung eingeleitet wird, kann das Disziplinarverfahren sistiert werden (vgl. W. Hinterberger, Disziplinarfehler und Disziplinar-massnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes, St. Gallen 1986, S. 391).

Wir haben bei Renato Truniger (nachfolgend Gemeindepräsident) und Max Gmür (nachfolgend Schulratspräsident) den Sachverhalt abgeklärt und ihn dem Gemeinderat sowie dem Schulrat zur allfälligen Stellungnahme unterbreitet. Der Gemeindepräsident führt mehrere Vorkommnisse auf, in denen der Schulratspräsident das Kollegialprinzip und das Amtsgeheimnis verletzt haben soll.

Das Departement des Innern nimmt hierzu wie folgt Stellung:

Rechtliche Grundlagen

Der Rat

Der Rat ist das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan (Art. 89 Abs. 1 des Gemeindegesetzes [sGS 151.2; abgekürzt GG]). Er führt und überwacht den kommunalen Verwaltungsapparat. Er erfüllt darüber hinaus grundlegende Leitungs- und Planungsaufgaben. Damit kommen ihm bedeutsame Führungs- und Gestaltungsfunktionen, z.B. in Bezug auf die allgemeine Gemeindeentwicklung oder die Bodenpolitik, zu (vgl. Art. 90 Abs. 1 Bst. b GG; H.-R. Arta, Die Zuständigkeitsordnung nach dem st.gallischen Gemeindegesetz in der politischen Gemeinde mit Bürgerversammlung, Diss. St.Gallen 1990, S. 53). Mit der Revision des Gemeindegesetzes, das am 21. April 2009 in Kraft trat, wurde die Organisationsautonomie der Gemeinden gestärkt. Die Zuständigkeiten des Rates werden nicht mehr alle im GG aufgeführt, sondern die Gemeindeordnung hat die Zuständigkeiten des Rates, unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten von Bürgerschaft und Parlament, festzulegen (vgl. Art. 90 Abs. 2 GG; Botschaft und Entwurf der Regierung zum Gemeindegesetz vom 11. März 2008, in: ABI 2008, 1350). Die Aufgaben des Rates ergeben sich zusätzlich aus der Spezialgesetzgebung. Art. 91 GG bildet die Rechtsgrundlage für die Ratstätigkeit in der Einheitsgemeinde. In Einheitsgemeinden kann die Gemeindeordnung eine Schulkommission, die auch Schulrat genannt werden kann, vorsehen (vgl. Art. 94



GG). Die Schulkommission ist dem Rat hierarchisch untergeordnet (vgl. hierzu nachfolgend Fall 6).

Der Rat zählt wenigstens drei Mitglieder (Art. 89 Abs. 2 GG). Gemäss Art. 32 der Gemeindeordnung von Mosnang (nachfolgend GO) besteht der Rat aus der Gemeindepräsidentin oder dem Gemeindepräsidenten, der Schulratspräsidentin oder dem Schulratspräsidenten sowie fünf weiteren Mitgliedern.

Das Kollegialprinzip

Gemäss Art. 90 Abs. 1 GG fasst und vertritt der Rat seine Beschlüsse als Kollegium. Das Kollegialprinzip ist somit auf Gesetzesebene verankert. Die Bestimmung wurde als Analogie zu Art. 69 Abs. 2 der Verfassung des Kantons St.Gallen (sGS 111.1; abgekürzt KV), der das Kollegialprinzip für die Regierung festhält, ins GG aufgenommen.

Der Begriff des Kollegialprinzips (auch Kollegialitätsprinzip genannt) bezeichnet eine Organisationsform, in der die Entscheidungen von einer Mehrzahl von Personen getroffen werden, die in rechtlicher und sachlicher Gleichordnung nebeneinander stehen und gesamthaft ein einheitliches Staatsorgan bilden (Das Kollegialprinzip im Kanton St.Gallen, Bericht des Regierungsrates und Entwurf eines Nachtragsgesetzes zum Gemeindegesetz vom 18. August 1992, in: ABI 1992, 1922). Gemäss Kollegialprinzip sind alle Ratsmitglieder vom gleichen Organ zu wählen und haben alle Ratsmitglieder dieselben Rechte und Pflichten. Wesentliche Exekutivbeschlüsse sind im Kollegium zu fällen. Es soll nicht nach aussen dringen, wie Entscheidungen ratsintern zustande gekommen sind (ABI 2008, 1350). Die Entscheidungen des Rates werden nicht den einzelnen Ratsmitgliedern, sondern dem Rat als Kollegium zugerechnet. Das bedeutet, dass der Rat nach aussen geschlossen als Einheit handeln und auftreten muss (ABI 1992, 1931).

Der Vorsitzende des Rates heisst in der politischen Gemeinde «Gemeindepräsidentin» oder «Gemeindepräsident» (Art. 89 Abs. 4 GG). Der Rat fasst seine Beschlüsse, wenn die Mehrheit der anwesenden Mitglieder zustimmt (vgl. Art. 101 GG i.V.m. Art. 5 Abs. 2 des Geschäftsreglementes des Rates und der Kommissionen der Gemeinde Mosnang [nachfolgend GRRK]). Der Vorsitzende des Rates bereitet die Geschäfte des Rates vor und leitet die Verhandlungen (Art. 2 Abs. 2 GRRK). Die oder der Vorsitzende und die Schreiberin oder der Schreiber unterzeichnen für den Rat (Art. 102 GG). Die oder der Vorsitzende des Rates leitet die Bürgerversammlung, sorgt für die ordnungsgemässe Erledigung der Geschäfte an der Bürgerversammlung, und sie oder er kann Anwesende, welche die Verhandlungen stören, wegweisen (vgl. Art. 32 GG). Obwohl dem Vorsitzenden nach dem GG oder der Spezialgesetzgebung als eigenständiges Organ gewisse Befugnisse zukommen (vgl. insbesondere Art. 20, 22, 23 des Gesetzes über die Verwaltungspflege [sGS 951.1; abgekürzt VRP]), kann er lediglich als Primus Inter Pares bezeichnet werden (vgl. H.-R. Arta, a.a.O., S. 57). Nur im Fall von Stimmengleichheit geniesst er eine gewisse Vorrangstellung, indem seine Stimme für den letztlich gefassten Beschluss den Ausschlag gibt (vgl. Art. 22 Abs. 2 GG; Art. 5 GRRK).

Eine wichtige Bestimmung, die das Funktionieren des Kollegiums regelt, ist Art. 104 GG. Sie hält fest, dass Verhandlungen und Protokoll nicht öffentlich sind. Dadurch wird ge-



währt, dass im Entscheidungsprozess bis zur Beschlussfassung alle massgebenden Gesichtspunkte und Interessen im Kollegium offengelegt und ausdiskutiert werden können. Diese Konsensfindung im geschlossenen Kreis muss ohne Gesichtsverlust vor der Öffentlichkeit und Druckversuche möglich sein. Daraus folgt insbesondere, dass das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder nicht in die Öffentlichkeit getragen werden darf. Die Ratsmitglieder haben grundsätzlich auf Äusserungen zu verzichten, die Rückschlüsse auf die Stimmabgabe einzelner Ratsmitglieder zulassen. Selbst die Veröffentlichung des eigenen Abstimmungsverhaltens oder der Hinweis eines Ratsmitglieds, wonach ein Beschluss einstimmig gefällt worden sei, lassen Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder zu. Die Nicht-Öffentlichkeit der Ratsverhandlungen stellt somit besondere Anforderungen an die Verschwiegenheit der Amtsinhaber (ABI 1992, 1931 f.; H.-R. Arta, a.a.O., S. 56). Nicht erfasst von Art. 104 GG sind die Beschlüsse des Rates. Art. 104 Abs. 2 GG regelt zudem, dass die Bestimmungen des Öffentlichkeitsgesetzes vom 18. November 2014 vorbehalten bleiben. Nach Art. 4 Abs. 1 des Öffentlichkeitsgesetzes (sGS 140.2; abgekürzt OeffG) ist das öffentliche Organ verpflichtet, von sich aus über seine Tätigkeit zu informieren. Die Pflicht bezieht sich auf all jene amtlichen Tätigkeiten, die von allgemeinem öffentlichem Interesse und für die Meinungsbildung über das Geschehen im Gemeinwesen von Bedeutung sind (Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2019/116 vom 14. November 2019 Erw. 4.1.1 mit Verweis auf ABI 2013, 1485 f.). Das OeffG verschafft hingegen keinen Anspruch auf Zugang zu nicht öffentlichen Verhandlungen öffentlicher Organe (vgl. Art. 2 Abs. 4 OeffG; Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2022/151 vom 13. März 2023 Erw. 3.1).

Das Amtsgeheimnis

Die Ratsmitglieder unterstehen während und auch nach Ausscheiden aus dem Rat der Schweigepflicht über amtliche Angelegenheiten, die gemäss besonderer Vorschrift oder gemäss ihrer Natur geheim zu halten sind (vgl. Art. 99 Abs. 1 GG). Vorbehalten bleiben besondere gesetzliche Vorschriften über die Aufhebung der Schweigepflicht (Art. 99 Abs. 3 GG). Wie oben dargelegt, sieht Art. 104 GG ausdrücklich vor, dass Verhandlungen und Protokolle des Rates nicht öffentlich sind. Für die einzelnen Ratsmitglieder führt die Vertraulichkeit der Verhandlungen dazu, dass diesbezügliche Informationen der Schweigepflicht unterliegen (Sitzungsgeheimnis). Wer ein Geheimnis offenbart, das ihm in seiner Eigenschaft als Mitglied einer Behörde oder als Beamter anvertraut worden ist, oder das er in seiner amtlichen oder dienstlichen Stellung wahrgenommen hat, wird mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder Geldstrafe bestraft. Die Verletzung des Amtsgeheimnisses ist auch nach Beendigung des amtlichen oder dienstlichen Verhältnisses strafbar (Art. 320 Abs. 1 des Schweizerischen Strafgesetzbuches [SR 311.0; abgekürzt StGB]). Ein Geheimnis offenbart, wer es einer dazu nicht ermächtigten Drittperson zur Kenntnis bringt oder dieser die Kenntnisnahme zumindest ermöglicht. Art. 320 StGB schützt das Interesse der Allgemeinheit an der zur ungehinderten Erfüllung staatlicher Aufgaben unabdingbaren Verschwiegenheit der Behördenmitglieder und Beamten. Der Tatbestand bezweckt damit in erster Linie die Wahrung öffentlicher Interessen, namentlich das reibungslose Funktionieren der Verwaltung und der Rechtspflege (Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2022/151 vom 13. März 2023 Erw. 3.2 f. mit Verweis auf das Urteil des Bundesgerichtes 1C_545/2021 vom 30. Juni 2022 Erw. 4.1).



Die Entbindung vom Amtsgeheimnis

Keine Verletzung des Amtsgeheimnisses liegt vor, wenn das Geheimnis mit schriftlicher Einwilligung der vorgesetzten Behörde offenbart wird (Art. 320 Abs. 2 StGB). Vorgesetzte Behörde eines Ratsmitglieds ist vorliegend mangels einer anderslautenden Regelung in der GO und im GRRK gestützt auf die Kompetenzgeneralklausel in Art. 33 Abs. 2 Bst. k GO der Rat (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichtes B 2017/219 vom 13. Dezember 2018 Erw. 5.1). Liegt keine Einwilligung der vorgesetzten Behörde vor, sind die Ratsmitglieder gestützt auf Art. 100 GG nach Massgabe der Gesetzgebung strafrechtlich verantwortlich. Zuständig für die Erhebung einer Strafklage sind gestützt auf Art. 100 Abs. 2 GG der Rat, die Geschäftsprüfungskommission sowie das Parlament (bei Parlamentsgemeinden). Ersatzweise kann die Regierung anstelle der Gemeinden handeln, wenn erhebliche Gemeindeinteressen verletzt wurden und keine Gemeindebehörde Strafklage erhebt (Art. 100 Abs. 3 GG). Wichtig für den Kanton ist, dass strafrechtlich relevante Vorkommnisse zur Anzeige gebracht werden. Im Fall einer strafrechtlichen Verurteilung ist zu prüfen, ob die Ausübung der amtlichen Funktion noch möglich ist oder ob die Wiederholungsgefahr zu gross ist (vgl. Antwort der Regierung auf die Interpellation der GRÜNE-Fraktion vom 19. Februar 2024, Geschäfts-Nr. 51.24.05). Soweit vorliegend Amtsgeheimnisverletzungen geltend gemacht werden, sind diese nicht zur Anzeige gebracht worden. Das Departement des Innern prüft die Vorkommnisse im Rahmen der Aufsichtsanzeige mangels sachlicher Zuständigkeit nicht auf strafbare Handlungen.

Die Information der Öffentlichkeit: Zuständigkeitsordnung

Wie bereits dargelegt, ist der Rat das oberste Leitungs- und Verwaltungsorgan. Das GG hat die Regelung, wer die Gemeinde nach aussen vertritt und wer die Öffentlichkeit über die Tätigkeit des Rates informiert, der Gemeinde überlassen. Art. 33 Abs. 2 GO enthält eine Aufzählung verschiedener unübertragbarer Aufgaben des Rates. Art. 33 Abs. 2 Bst. g und h GO weisen die Aufgaben der Vertretung der Gemeinde nach aussen und der Information der Öffentlichkeit über Geschäfte von allgemeinem Interesse dem Rat zu. Dies bedeutet, dass stets der Rat als Kollegialorgan die Öffentlichkeit über die Geschäfte von allgemeinem Interesse informiert. Ein einzelnes Ratsmitglied ist nicht berechtigt, sich an die Öffentlichkeit zu wenden und über die Geschäfte von Rat und Verwaltung zu informieren oder Verlautbarungen des Rates vorzugreifen. Dies gilt ebenso für alle anderen Behördenmitglieder. Dies bedeutet jedoch nicht, dass jegliche Informationstätigkeit stets nur vom Rat als Gesamtorgan vorzunehmen ist, denn mit einer generellen oder einzelfallbezogenen Ermächtigung des Rates kann einem einzelnen Ratsmitglied die Befugnis zur Information erteilt werden. Wo die Informationspflicht mit der Schweigepflicht kollidieren kann, obliegt es im Übrigen dem Rat, zwischen den widerstreitenden Interessen abzuwägen (vgl. ABI 1992, 1938 mit Verweis auf GVP 1983 Nr. 81 Erw. 2; H.-R. Arta, a.a.O., S. 239 ff.).

Ebenfalls ist es Sache der Gemeinde zu regeln, ob Kommissionen – wie der Schulrat (vgl. Art. 94 GG) – ermächtigt werden, ihre Beschlüsse zu veröffentlichen. Kommissionen und ihre Mitglieder unterstehen ebenfalls der Schweigepflicht (Art. 99 GG). Art. 42 GO enthält eine abschliessende Aufzählung der Aufgaben des Schulrates. Eine Ermächtigung zur Information der Öffentlichkeit über Schulangelegenheiten ist darin nicht vorgesehen.



Er hat selbst in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten, wo er oberste Verwaltungsbehörde ist, keine Kompetenz zur Information der Öffentlichkeit (Art. 94 Abs. 3 Bst. b GG i.V.m. Art. 47 GO), denn Art. 94 Abs. 3 Bst. b GG ist eine spezialgesetzliche Bestimmung von Art. 40 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1; abgekürzt VRP; vgl. ABI 2008, 1351). Das heisst, dass der Schulrat in der Gemeinde die einzige Rechtsmittelinstanz ist. Eine Ermächtigung zur Information der Öffentlichkeit, nicht einmal über seine Rechtsprechung lässt sich daraus jedoch nicht ableiten. Für jede Information der Öffentlichkeit braucht der Schulrat somit eine einzelfallbezogene Erlaubnis des Rates. Die mangelnde Befugnis zur generellen Information der Öffentlichkeit impliziert aber auch, dass der Schulrat den Rat über seine gesamte Tätigkeit, einschliesslich der Rechtspflegtätigkeit in Schulangelegenheiten informieren, muss (vgl. hierzu auch Fall 6).

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen zu den gesetzlichen Grundlagen werden die vorliegend zur Anzeige gebrachten Fälle nachfolgend beurteilt.

Fall 1: Verbleib im Zweckverband Solino – Verletzung des Amtsgeheimnisses

Der Gemeindepräsident führt aus, dass der Schulratspräsident vor der Bürgerversammlung vom 25. März 2019 («.....» Kommentar: Person entfernt) über das Abstimmungsverhalten der einzelnen Ratsmitglieder in den jeweiligen Gemeinderatssitzungen informiert habe. Der Schulratspräsident streitet diesen Sachverhalt nicht ab und sieht sein Fehlverhalten ein.

Mit der Weitergabe des Abstimmungsverhaltens der einzelnen Ratsmitglieder hat der Schulratspräsident gegen Art. 104 GG verstossen und damit das Kollegialprinzip verletzt. Eine Strafanzeige wegen Verletzung der Schweigepflicht wurde vom Rat nicht gemacht. Der Schulratspräsident macht sinngemäss geltend, dass er, nachdem der Gemeindepräsident die Weitergabe der Information in einer Ratssitzung ohne Nennung seines Namens gerügt habe, den Fehler eingesehen habe. Er habe danach den Fall als erledigt betrachtet. Seither gab der Schulratspräsident – soweit ersichtlich – keine weiteren Informationen zum Abstimmungsverhalten der Ratsmitglieder mehr weiter. Da der Schulratspräsident sein Fehlverhalten eingesehen hat und weil das Vorkommnis über fünf Jahre zurückliegt, kann auf eine strenge aufsichtsrechtliche Massnahme verzichtet werden. Die mögliche Verfolgung als Disziplinarfehler ist ausserdem verjährt.

Fall 2: Baubewilligungsverfahren «Neubau Wohn- und Geschäftshaus der Konsumgenossenschaft Mosnang und öffentliche Tiefgarage der Gemeinde Mosnang» – Verletzung Kollegialprinzip

Am 15. Oktober 2020 erhoben Nachbarn eines Bauprojekts beim kantonalen Baudepartement Rekurs gegen einen Einspracheentscheid des Rates. Am 29. April 2021 – also noch während des laufenden Rekursverfahrens – informierte der Schulratspräsident den Rat im Rahmen der allgemeinen Umfrage in der Ratssitzung über eine durch den Verkehrsverein erarbeitete Variante «Dorfplatz» anstelle des angefochtenen Bauprojekts (Wohn- und Geschäftshaus der Konsumgenossenschaft samt öffentlicher Tiefgarage). Der Gemeindeprä-



sident macht geltend, dass er und der Ratsschreiber den Schulratspräsidenten eindringlich an das laufende Rekursverfahren erinnert und ihn gebeten hätten, seine damit zusammenhängenden Aktivitäten im Verkehrsverein zu beenden. Trotzdem lud der Schulratspräsident in seiner Funktion als Vorstand des Verkehrsvereins die Rekurrenten und den Präsidenten der Bauherrin zu einem runden Tisch ein, um die Variante «Dorfplatz» zu besprechen.

Der angefochtene Einspracheentscheid wurde vom Rat getroffen. Nach dem Kollegialprinzip muss der Rat nach aussen geschlossen als Einheit auftreten. Mit seinem Verhalten distanzierte sich der Schulratspräsident daher unrechtmässig vom Entscheid des Rates. Der Schulratspräsident geht fehl in der Annahme, dass er dabei lediglich in seiner Funktion als Vorstand des Verkehrsvereins gehandelt habe und dies sein Handeln rechtfertigen würde. Weiter entschuldigt die Tatsache, dass sich der Vorstand des Verkehrsvereins nach dem runden Tisch von der Idee eines Dorfplatzes zurückgezogen habe, sein Verhalten nicht. Glaubhaft ist indessen, dass er keine vertraulichen Informationen ausgetauscht hat, wenngleich er durch sein Verhalten sein eigenes Abstimmungsverhalten beim Einsprachentscheid offenbart hat, was allenfalls Rückschlüsse auf das Abstimmungsverhalten der anderen Ratsmitglieder zulässt. Zusammengefasst hat der Schulratspräsident das Kollegialprinzip verletzt.

Fall 3: Innenentwicklungsstrategie – Informationen werden nach aussen getragen – Indiskretion

Im Rahmen des Innenentwicklungskonzeptes hat der Rat in Zusammenarbeit mit einem Raumplanungsbüro die verschiedenen Strategiegebiete definiert. Diese Arbeiten fanden im Herbst 2021 statt und zeigten die Stossrichtung für die im Frühjahr 2022 beginnenden Arbeiten des kommunalen Richtplans. Der Rat wollte alsdann im Frühjahr 2022 auch über die geeignete Mitwirkung der Bevölkerung entscheiden (abrufbar unter: <https://www.mosnang.ch/politik-und-verwaltung/ortsplanung>). Anlässlich der Ratssitzung vom 18. Februar 2022 teilte der Schulratspräsident mit, dass er den Entwurf betreffend Strategiegebiete mit Markus Alpiger von der Alpiger HolzTech diskutiert und besprochen habe. Er rechtfertigt dies damit, dass Behördenmitglieder auf Ideen und Meinungen aus der Bevölkerung angewiesen seien. Markus Alpiger sei langjähriger Trainer des Seilziehclubs Mosnang, der das jährliche Seilziehturnier auf der Filtexwiese austrage. Die Filtexwiese sei ein Schlüsselement der laufenden Ortsplanungsrevision. Er habe sich mit ihm über alternative Standorte in Mosnang für das Seilziehturnier ausgetauscht.

Die Information der Bevölkerung und damit einhergehend die Kommunikation mit der Bevölkerung obliegt gestützt auf Art. 33 Abs. 2 Bst. h GO dem Rat, weshalb der Schulratspräsident vorliegend die Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit verletzt hat.



Fall 4: Erarbeitung Areal-Entwicklung Primarschule – Vorstellung Auszüge aus laufendem Arbeitsprozess an Dritte (Versammlung Mitte), bevor der Auftraggeber den Inhalt gesehen hat

Der Gemeindepräsident wirft dem Schulratspräsidenten vor, dass er Ergebnisse aus der Startsituation der gemeinsamen Arbeitsgruppe «Schularealentwicklung Mosnang Dorf» von Rat und Schulrat und Inhalte einer Studie zur Areal-Entwicklung der Primarschule Mosnang anlässlich der Bürgerversammlung vom 29. März 2022 und an einer Parteiveranstaltung vom 20. Mai 2022 präsentiert habe, bevor der Rat als Auftraggeber der Studie die Zwischenergebnisse gesehen habe. Der Schulratspräsident wendet dagegen ein, dass er bereits an der Bürgerversammlung vom 23. November 2016 die Möglichkeit der Arealentwicklung mit allfälliger Berücksichtigung des Filtexareals präsentiert habe. Im Frühling 2022 habe er an der Hauptversammlung der Mitte-Partei den aktuellen Stand der Schulraumplanung in Mosnang präsentiert. Dabei sei er nicht auf das Filtexareal eingegangen, weil es in der Verantwortung der Rates liege. Er habe seine Ausführungen auf die Gestaltung des Primarschulareals begrenzt und habe keine Ergebnisse aus der Studie präsentiert.

Wie bereits dargelegt, obliegt die Aufgabe zur Information der Öffentlichkeit gestützt auf Art. 33 Abs. 2 Bst. h GO dem Rat. Zwar weist Art. 42 Abs. 2 Bst. g GO dem Schulrat die Aufgabe zu, die Raumbedürfnisse der Schulen abzuklären und die Neu- und Umbauten von Schulanlagen vorzubereiten. Die Bestimmung delegiert jedoch nicht gleichzeitig die Kompetenz an den Schulrat, die Öffentlichkeit zu informieren. Will der Schulratspräsident die Öffentlichkeit über den Umbau bzw. Neubau von Schulgebäuden informieren, braucht er hierzu eine Ermächtigung des Rates. Der Schulratspräsident geht daher fehl in der Annahme, dass er, was das Schulhausareal betrifft, eine Kompetenz zur Information der Öffentlichkeit hätte. Demgemäss hat der Schulratspräsident vorliegend die Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit verletzt.

Fall 5: Gleichstellungsrechtliche Behandlung der Mitarbeitenden – Umsetzung des Personalreglements – fehlende Ansprache mit dem Personalverantwortlichen der Gemeinde

Der Gemeindepräsident rügt, dass der Schulratspräsident die in der Gemeinde gelebte Praxis mit der grosszügigen Übernahme der Weiterbildungskosten («.....» Kommentar: Person entfernt), insbesondere der Bereitstellung von Arbeitszeit für die Weiterbildung, verletzt habe. Als Folge des Vorfalles habe der Gemeinderat den Leitfaden «Übernahme Weiterbildungskosten» erlassen. Der Schulratspräsident macht dagegen geltend, dass die Schule je nach Nutzen die gesamten oder einen Teil der Kurskosten übernehme. Bei der Gestaltung der Einheitsgemeinde 2009 sei gesetzlich festgelegt worden, dass der Schulrat die personellen Geschäfte wie Einstellung, Freistellung, Weiterbildung etc. abschliessend und ohne Rücksprache mit dem Gemeinderat beschliessen könne. Der Rat könne indirekt via Budget auf den Entscheid Einfluss nehmen. Der Rat habe zudem auf eine Korrektur des Entscheides verzichtet. Der Gemeindepräsident müsse den Entscheid



des Schul- und des Rates akzeptieren. Deshalb dürfe der Gemeindepräsident das Geschäft nicht an die Öffentlichkeit tragen, wenn er den Entscheid des Rates nicht akzeptiere. Daher habe der Gemeindepräsident selbst das Kollegialprinzip verletzt.

Der Gemeindepräsident macht lediglich geltend, dass sich der Schulrat nicht an die in der Gemeinde gelebte Praxis betreffend Weiterbildungen gehalten hätte. Indessen macht er nicht geltend, dass der Schulrat gar nicht über die Weiterbildungskosten hätte entscheiden dürfen. Ebenfalls nicht geltend macht er, dass der Schulrat die Budgetvorgaben missachtet hätte. Zu prüfen ist daher nachfolgend das gerügte Nichteinhalten der gelebten Praxis bei der grosszügigen Übernahme von Weiterbildungskosten und dem Bereitstellen von Arbeitszeit.

Gestützt auf Art. 94 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 42 GO hat die Gemeinde Mosnang die unmittelbare Führung der Schule an den Schulrat übertragen. Art. 42 Abs. 2 Bst. a GO bestimmt insbesondere, dass der Schulrat nebst dem pädagogischen Personal, die Schulleitungen oder das Schulleitungsteam mit einer verantwortlichen Leitungsposition wählt und anstellt. Schulleitungen sind Verwaltungsangestellte und unterstehen dem örtlichen Personalreglement, respektive subsidiär dem kantonalen Personalrecht. Insbesondere die Handhabung von Intensivweiterbildungen erfolgt gemäss örtlichem Personalreglement (vgl. Verband Schulleiterinnen und Schulleiter St.Gallen, Grundlagenpapier zur Anstellung von Schulleitungen in der Volksschule, S. 4).

(«.....» Kommentar: Einen Satz entfernt) Die nicht notwendigen Weiterbildungen sind in Art. 31 PR geregelt. Die Arbeitgeberin kann sich danach an der nicht oder nur teilweise zur Ausübung der Tätigkeit notwendigen Fort- und Weiterbildungen durch einen finanziellen Beitrag und durch volle oder teilweise Anrechnung der dafür aufgewendeten Zeit als Arbeitszeit beteiligen (Abs. 1). Die Beteiligung richtet sich nach dem Nutzen der Fort- und Weiterbildung für die Arbeitgeberin (Abs. 2 Bst. a); den bisherigen Beteiligungen der Gemeinde an der Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters (Abs. 2 Bst. b); der Leistung und dem Verhalten der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters (Abs. 3 Bst. c). Die Arbeitgeberin legt die Beteiligung im Einzelfall fest (Abs. 2).

(«.....» Kommentar: Zwei Sätze entfernt) Für die Festlegung des finanziellen Beitrages und die Anrechnung von Arbeitszeit sind somit drei Kriterien ausschlaggebend, die im Einzelfall zu beurteilen sind. Das Kriterium einer «gelebten Praxis» sieht Art. 31 PR nicht vor. Mangels einer schriftlichen Weisung zur «gelebten Praxis», kann dem Schulrat somit nichts vorgeworfen werden. Allerdings kann dem Schulrat vorgeworfen werden, dass er vor Abschluss der ungewöhnlich grosszügigen Weiterbildungsvereinbarung den Rat nicht informiert hat, zumal der Schulrat dem Rat hierarchisch unterstellt ist (vgl. hierzu nachfolgend Fall 6).

Der Schulratspräsident macht umgekehrt geltend, dass auch der Gemeindepräsident das Kollegialprinzip verletzt habe. Anlässlich einer Parteiversammlung habe der Gemeindepräsident darüber informiert, dass der Schulrat rund (.....» Kommentar: Betrag entfernt) für die Weiterbildung einer Person gesprochen habe, obwohl diese die betreffende Weiterbildung in Mosnang nicht brauche. Der Rat habe den Fall diskutiert, ohne den Entscheid des Schulrates zu korrigieren (Gemeindepräsident spricht erstmals über die Gründe hinter dem Knatsch mit dem Schulratspräsidenten, in: Tagblatt vom 26. Februar 2024). Sofern der Gemeindepräsident für die Information der Öffentlichkeit über



den Ratsbeschluss keine Ermächtigung durch den Rat hatte, missachtete er dadurch die Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit.

Fall 6: Aufsichtsbeschwerde gegen Schulrat

Der Gemeindepräsident wirft dem Schulratspräsidenten weiter vor, dass er es unterlassen habe, ihn über eine Anzeige gegen den Schulrat zu informieren. Der Schulratspräsident entgegnet, dass der kantonale Bildungsrat selbst der Anzeige keine hohe Wichtigkeit gegeben habe, weil von den gleichen Anzeigern zeitgleich ein Rekurs gegen die Maskenpflicht in der 3. Klasse erhoben worden sei. Aufgrund des Rekurses sei die Anzeige sistiert worden. Am 19. Oktober 2022 habe der Bildungsrat den Rekurs abgewiesen. Die Anzeige sei erst am 17. Januar 2024 mit einem Nichteintretensentscheid durch den Bildungsrat erledigt worden.

Führt die politische Gemeinde die Volksschule, ist der Rat für die Schulverwaltung zuständig (Art. 91 Abs. 1 GG). Er untersteht in Schulangelegenheiten der Aufsicht der Erziehungsbehörden (Art. 91 Abs. 2 GG). Die Zuweisung von Aufgaben und Kompetenzen an den Rat verpflichtet diesen nicht, alle Geschäfte vom Anfang bis zum Schluss selbst zu bearbeiten. Er ist daher berechtigt, zur Vorbereitung und Durchführung der anfallenden Aufgaben die notwendige Verwaltungsorganisation einzusetzen. Er trägt jedoch die Verantwortung dafür, dass die Aufgaben richtig, d.h. rechtmässig, sach- und zeitgerecht, erledigt werden. Die Verwaltungsorganisation setzt sich zusammen aus der Gemeindeverwaltung im engeren Sinn, die durch das Gemeindepersonal verkörpert wird und dem Rat hierarchisch unterstellt ist, sowie aus den kommunalen Kommissionen. Durch rechtsetzenden Erlass können Verwaltungsstellen und Kommissionen, beschränkt auf einzelne Aufgabenkreise, auch mit hoheitlichen Befugnissen, z.B. erstinstanzlicher Verfügungskompetenz, ausgestattet werden. Das kantonale Recht schreibt die Schaffung gewisser Verwaltungsstellen oder Kommissionen vor (z.B. Ratsschreiber, Stimmzähler usw.). War die Einsetzung einer Schulkommission in der Einheitsgemeinde unter dem alten GG noch verpflichtend, wurde diese mit dem neuen GG aufgehoben (H.-R. Arta, a.a.O., S. 217 ff.). Die Gemeinde kann neu eine Schulkommission einsetzen. Die Kompetenz hierfür liegt jedoch nicht beim Rat, sondern bei der Bürgerschaft (Art. 94 Abs. 1 GG). Die Schulkommission kann mit mehr oder weniger erheblichen Befugnissen ausgestattet werden. Mit erheblichen Befugnissen wird sie ausgestattet, wenn ihr die unmittelbare Führung der Schule übertragen wird und sie in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist (vgl. Art. 94 Abs. 3 GG). Gesetzlich verpflichtend ist, dass Kommissionen mit erheblichen Befugnissen und Kommissionen zur Leitung und Überwachung einzelner Verwaltungszweige wenigstens ein Mitglied des Rates anzugehören hat (Art. 93 Abs. 3 GG). Für die Schulkommission regelt Art. 94 Abs. 2 GG ausdrücklich, dass ihr von Amtes wegen ein Mitglied des Rates angehört. Mit der Übertragung der unmittelbaren Führung der Schule an den Schulrat wird jedoch nicht die Zuständigkeit für die Schulverwaltung übertragen, sondern lediglich deren Ausübung. Hierfür spricht auch, dass der Schulrat in Schulangelegenheiten, wo Bürgerschaft oder Parlament zuständig sind, dem Rat Antrag stellen muss (Art. 94 Abs. 3 Ziff. 1 GG). Zusammengefasst ist der Schulrat dem Rat hierarchisch unterstellt.

Die politische Gemeinde Mosnang hat eine Schulkommission eingesetzt und diese Schulrat genannt (Art. 41 GO). Gestützt auf Art. 42 GO hat sie die unmittelbare Führung der



Schule an den Schulrat übertragen. Weiter bestimmt Art. 47 GO, dass der Schulrat in der Rechtspflege in Schulangelegenheiten oberste Verwaltungsbehörde der Gemeinde ist. Der Schulratspräsident gehört nach Art. 32 Abs. 2 Bst. b dem Rat an. Aus dem oben Gesagten folgt, dass der Schulrat trotz dieser erheblichen Befugnisse dem Rat vollumfänglich unterstellt ist. Dies bedeutet, dass der Schulrat den Rat zumindest über bedeutende Ereignisse in der Führung der Schule informieren muss. Eine Aufsichtsanzeige, die sich gegen den Schulrat richtet, ist als ein solches bedeutendes Ereignis einzustufen. Demgemäss hat der Schulrat bzw. der Schulratspräsident fälschlicherweise nicht über die Aufsichtsanzeige informiert.

Zusammenfassung

Zusammengefasst ist der Rat ein Kollegialorgan. Er tritt nach aussen als Einheit auf. Die Information der Öffentlichkeit obliegt dem Rat. Er ist oberstes Leitungs- und Verwaltungsorgan. Der Schulrat ist dem Rat hierarchisch unterstellt. Die Prüfung der vorgelegten Vorkommnisse hat ergeben, dass der Schulratspräsident in je zwei Fällen das Kollegialprinzip und die Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit verletzt hat. In zwei Fällen missachtete der Schulratspräsident ausserdem seine Informationspflichten gegenüber dem hierarchisch übergeordneten Rat. Hingegen hat der Gemeindepräsident selbst in einem Fall die Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit verletzt.

Die Ausbrüche aus der Kollegialität und die Nichteinhaltung der Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit belasten zwar das Gruppenklima. Sie stellen aber keine Gefahr für die gesetzliche Ordnung dar. Aus diesem Grund sind seitens der Aufsichtsbehörde keine Massnahmen zur Wiederherstellung oder Sicherung der gesetzlichen Ordnung zu treffen. Es genügt eine präventive Weisung in dem Sinn, dass Max Gmür, Schulratspräsident, angewiesen wird, das Kollegialprinzip und die Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit zu befolgen. Renato Truniger, Gemeindepräsident, wird ebenfalls angewiesen, die Zuständigkeitsordnung zur Information der Öffentlichkeit einzuhalten.

Freundliche Grüsse

Dr. Laura Bucher
Regierungsrätin