



Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt: Organisation & Personelles im Besonderen

10. Februar 2026





Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1 Ausgangslage und Ziele des Leitfadens	6
2 Kantonale Vorgaben	6
2.1 Im Gemeindegesetz	6
2.2 Im Volksschulrecht	6
2.3 Weitere kantonale Vorgaben	7
3 Welche Kompetenzen müssen der Schulpflege bzw. dem Schulpräsidium zustehen?	7
3.1 Schulpflege	7
3.2 Schulpräsidium	9
4 Die Regelung der Einheitsgemeinde in der Gemeindeordnung	9
4.1 Wahl Schulpräsidium	9
4.2 Zusammensetzung Schulpflege	10
4.3 Aufgaben	11
4.4 Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte	11
4.5 Antragsrecht der Schulpflege an die Gemeindeversammlung und Urne	12
4.6 Anstellungsbefugnisse	12
4.7 Rechtsetzungsbefugnisse	13
4.8 Ausgabenbefugnisse	14
4.9 Mitberatung an den Sitzungen der Schulpflege	14
4.10 Evtl. Leitung Bildung	15
4.11 Evtl. unterstellte Kommission	15
5 Besondere Schnittstellenbereiche	15
5.1 Behördenebene (Gemeinderat - Schulpflege)	15
5.1.1 Das Schulpräsidium als Bindeglied zwischen Gemeinderat und Schulpflege	15



5.1.1.1	Kollegialitätsprinzip und Verhalten des Schulpräsidiums im Gemeinderat / in der Gemeindeversammlung	16
5.1.1.2	Informationsfluss & Informationspflicht vs. Sitzungsgeheimnis	18
5.1.2	Organisationsreglemente der Behörden	18
5.1.3	Beleuchtender Bericht zu Schulvorlagen	19
5.1.4	(Legislatur)Ziele, Visionen, Strategien, Leitbilder im Schulbereich	19
5.1.5	Schulinfrastruktur	20
5.1.6	Weitere	20
5.2	Auf Personal- und Verwaltungsebene	20
5.2.1	Unterschiedliche rechtliche Grundlagen im Personalrecht	20
5.2.1.1	Lehrpersonalgesetz und -verordnung des Kantons	21
5.2.1.2	Kommunales Recht	21
5.2.1.3	Systemimmanente Schnittstelle im Personalrecht	22
5.2.2	Unterstellung, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse	22
5.2.2.1	Schulpflege	23
5.2.2.2	Schulleitung	23
5.2.2.3	Lehrpersonen	24
5.2.2.4	Schulverwaltung	24
5.2.2.5	Übrige Mitarbeitende im Schulbereich	24
5.2.2.6	Leitung Bildung (falls vorhanden)	25
5.2.3	Fokus personalrechtliche Fragen: Einzelthemen	25
5.2.3.1	Grundsätzliches	25
5.2.3.2	Ferien	26
5.2.3.3	Beurteilung der Mitarbeitenden	26
5.2.3.4	Öffnungszeiten Schulverwaltung	26
6	Wo regeln? Wo finden?	27
6.1	Wo regeln? (Rechtsetzung)	27



6.2	Wo finden	28
6.3	Weitergeltung von Erlassen der Schulgemeinde (Universalsukzession)	28
7	So gelingt die Einheitsgemeinde	30
7.1	Bewusstsein	30
7.2	Regelungen	30
7.3	Gesamtbetrachtung	30
8	Anhang	32

Abkürzungen

d.h.	das heisst
evtl.	eventuell
GG	Gemeindegesezt vom 20. April 2015 (LS 131.1)
i.V.m.	in Verbindung mit
f. / ff.	folgende / fortfolgende
LPG	Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 (LS 412.31)
LPVO	Lehrpersonalverordnung vom 19.7.2000 (LS 412.311)
MuGO	Mustergemeindeordnung politische Versammlungsgemeinde (April 2025)
PG	Kantonales Personalgesetz vom 27.9.1998 (LS 177.10)
S.	Seite
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
VSA	Volksschulamt
VSG	Volksschulgesetz vom 7. Februar 2005 (LS 412.100)
VSM	Verordnung vom 11. Juli 2027 über die sonderpädagogischen Massnahmen (LS 412.103)
VSV	Volksschulverordnung vom 28. Juni 2006 (LS 412.101)
VVO	Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19.5.1999 (LS 177.111)
z.B.	zum Beispiel

Zusammenfassung

Die Schulpflege und die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident müssen in der Einheitsgemeinde zwingend gewisse Aufgaben erfüllen (vgl. Ziff. 3). Die Schulpflege kann bei Weitem nicht so viele Aufgaben an untergeordnete Stellen übertragen wie der Gemeinderat. Es gibt mehr kantonale Vorgaben.

Die Gemeindeordnung bildet die rechtliche Grundlage der Einheitsgemeinde. Im Minimum ist beispielsweise die Anzahl der Mitglieder der Schulpflege, die Wahl und Aufgaben der Schulpflege und einiges mehr in der Gemeindeordnung zu regeln (vgl. Ziff.4). Dabei gibt es grosse Gestaltungsspielräume, die jede Einheitsgemeinde für sich optimal nutzen sollte. Die Regeln der Schulgemeinde sollten daher bei der Bildung der Einheitsgemeinde nicht einfach unbesehen 1:1 in die politische Gemeinde übernommen, sondern auf die Einheitsgemeinde zugeschnitten werden. Über den Mindestinhalt hinaus können weitere Regelungen in die Gemeindeordnung aufgenommen werden.

Schnittstellen zwischen den Behörden und Verwaltungen gibt es in einer Einheitsgemeinde viele. Die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident bildet bei der Schnittstelle zwischen Gemeinderat und Schulpflege eine zentrale Rolle, insbesondere in Bezug auf den Informationsfluss zwischen den Behörden. In der Praxis kann beispielsweise das Verfassen des Beleuchtenden Berichts oder Budgets im Schulbereich sowie der Legislaturziele und anderer Ziele Schnittstellenfragen aufwerfen. Auf Mitarbeiterebene stellen sich ebenfalls immer wieder weitere Schnittstellenfragen wie beispielsweise wer ist für den Hausdienst der Schule oder die Schulverwaltung zuständig. Wer darf wem Aufträge erteilen? Wer darf wen beaufsichtigen? Kantonale Vorgaben gibt es verhältnismässig wenige, die Beantwortung der Fragen ist aber wichtig. Kommunale Regelungen, bei denen die Gemeinden über eine grosse Autonomie verfügen, sind daher umso wichtiger und notwendiger. Sie können helfen, Rechtssicherheit zu schaffen und Streitfällen vorzubeugen. Nicht nur die Gemeindeordnung, sondern weitere Erlasse wie insbesondere die Personalverordnung und Organisationsreglemente (Geschäftsordnungen), spielen daher eine wichtige Rolle bei der Bildung der Einheitsgemeinde.

Die Einheitsgemeinde ist kein Projekt, das nach einiger Zeit abgeschlossen ist, sondern vielmehr ein fortlaufender Entwicklungsprozess. Die Gemeindeordnung setzt den Rahmen, doch auch weitere Erlasse sollten aufeinander abgestimmt und regelmässig überprüft werden. Falls nötig sind sie an die Erfahrungen und (geänderten) Bedürfnisse der Praxis anzupassen. Klare Zuständigkeiten, bewusst gestaltete Schnittstellen und eine ganzheitliche Betrachtung tragen wesentlich zum erfolgreichen Funktionieren der Einheitsgemeinde bei. Der Gestaltungsspielraum ist zuweilen gross, muss aber auch genutzt werden.



1 Ausgangslage und Ziele des Leitfadens

Dieser Leitfaden soll

- aufzeigen, welche Aufgaben die Schulpflege und die Schulpräsidentin bzw. der Schulpräsident (im Folgenden: Schulpräsidium) insbesondere erfüllen müssen.
- aufzeigen, wie die Einheitsgemeinde in der Gemeindeordnung zu regeln ist und welche Gestaltungsspielräume die Gemeinden dabei haben.
- die besondere Stellung des Schulpräsidiums beleuchten.
- Schnittstellen ansprechen, die sich in der Praxis von Einheitsgemeinden häufig ergeben, insbesondere auch auf Ebene Mitarbeitende.

Der Leitfaden basiert auf den Leitfäden [«Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen»](#) und [«Einheitsgemeinde kurz erklärt – Schulinfrastruktur»](#). Er wurde in Zusammenarbeit mit dem Volksschulamt (VSA), dem Verein Zürcher Gemeinde- und Verwaltungsfachleute (VZGV), dem Verband des Personals Zürcher Schulverwaltungen (VPZS) sowie mit einigen Einheitsgemeinden erstellt. Er soll als praktische Orientierungshilfe und Ratgeber dienen. Im Weiteren unterstützen das Volksschulamt und Gemeindeamt gerne im Einzelfall.¹

2 Kantonale Vorgaben

2.1 Im Gemeindegesetz

Das Gemeindegesetz beinhaltet in den §§ 54-57 einige wenige spezifische Regeln für Einheitsgemeinden. Sie betreffen insbesondere die Schulpflege. Im Übrigen wird vor allem auf die Bestimmungen über die eigenständigen Kommissionen² und auf das Volksschulrecht³ verwiesen.

2.2 Im Volksschulrecht

Das Volksschulgesetz sieht in den §§ 41 ff. verschiedene Zuständigkeiten der Schulpflege vor. Einzelne dieser Aufgaben muss die Schulpflege selbst erledigen. Sie darf sie nicht übertragen (vgl. Ziff. 3).⁴ Die blosse Vorbereitung dieser Aufgaben kann sie hingegen übertragen.⁵

¹ Volksschulamt: Mail: rechtsdienst@vsa.zh.ch oder Tel: 043 259 53 55,
Gemeindeamt: Mail: gemeinderecht.gaz@ji.zh.ch oder Tel: 043 259 83 30.

² § 56 Abs. 3 GG.

³ § 56 Abs. 1 GG.

⁴ Vgl. § 42 Abs. 5 VSG; sämtliche Spezialverfahren (z.B. Beschluss über eine Sonderschulung) können ebenfalls nicht delegiert werden.

⁵ § 44 Abs. 2 VSV.

Andere Aufgaben kann die Schulpflege zur selbstständigen Erledigung an untergeordnete Stellen übertragen. Hierfür braucht es eine Grundlage in der Gemeindeordnung.⁶ Ist diese Voraussetzung erfüllt, regelt die Schulpflege im Organisationsreglement, welche Aufgaben sie massvoll und stufengerecht an wen überträgt. Fällt eine Aufgabe in den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich der Schulpflege, darf der Gemeinderat diese Aufgabe nicht wahrnehmen und nicht weiterdelegieren.

2.3 Weitere kantonale Vorgaben

Mit dem Lehrpersonalrecht (LPG, LPVO) regelt der Kanton das Arbeitsverhältnis für kantonale Lehrpersonen und Schulleitungen abschliessend. Das kantonale Personalrecht (PG, VVO) gilt für Mitarbeitende der Gemeinde inkl. kommunal angestelltes Schulpersonal sinngemäss, falls die Gemeinde keine kommunalen Regeln hat (vgl. ausführlich Ziff. 5.2.1).

3 Welche Kompetenzen müssen der Schulpflege bzw. dem Schulpräsidium zustehen?

Die Schulpflege kann bei Weitem nicht so viele Aufgaben zur selbstständigen Erledigung an untergeordnete Stellen übertragen wie der Gemeinderat. In den Ziffern 3.1. und 3.2. werden die Aufgaben aufgelistet, die

- kein Organ und keine Behörde der Schulpflege bzw. dem Schulpräsidium entziehen darf und
- die Schulpflege bzw. das Schulpräsidium selbst nicht auf eine andere Stelle übertragen darf.⁷

3.1 Schulpflege⁸

Die Schulpflege muss insbesondere:

- die Schulleitung anstellen, entlassen⁹ und beurteilen,¹⁰
- die kantonalen Lehrpersonen entlassen,¹¹

⁶ § 42 Abs. 4 VSG. Der Autonomiebereich der Schulpflege ist jedoch begrenzt (vgl. ausführlich [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#)).

⁷ Die Gemeinden können in der Gemeindeordnung weitere Aufgaben auflisten, die die Schulpflege bzw. das Schulpräsidium nicht übertragen dürfen.

⁸ Vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen, Anhang 1](#).

⁹ § 42 Abs. 5 lit. b VSG.

¹⁰ § 42 Abs. 3 lit. d VSG.

¹¹ § 42 Abs. 5 lit. c VSG.

- das Organisationsstatut¹² und Organisationsreglement erlassen,¹³
- die Schulstandorte festlegen (Bezeichnung der Schulen),¹⁴
- die Angebote und die Organisation der Schulen festlegen,¹⁵
- das Schulprogramm genehmigen,¹⁶
- die finanziellen Mittel den Schulen zuteilen und deren Verwendung kontrollieren,¹⁷
- Schulbesuche im Rahmen ihrer Fachaufsicht durchführen,¹⁸
- im Rahmen der Spezialverfahren Beschlüsse fällen.

Beispiele für Spezialverfahren (nicht abschliessende Aufzählung):

- Wegweisung vom obligatorischen Unterricht von mehr als 2 Tagen aber weniger als 4 Wochen.¹⁹
- Entscheide im Fall von Uneinigkeit im Zuweisungsverfahren zu den sonderpädagogischen Massnahmen.²⁰

Die Schulpflege ist ausserdem im Rahmen von § 74 Abs. 1 VSG für die Neubeurteilung von Anordnungen der Schulleitung, Leitung Bildung, unterstellten Kommissionen und Gemeindeangestellten zuständig. D.h. innert 10 Tagen kann bei der Schulpflege eine Neubeurteilung einer nicht begründeten Anordnung der Schulleitung, der Leitung Bildung, von unterstellten Kommissionen oder Gemeindeangestellten verlangt werden.²¹

¹² § 42 Abs. 5 lit. a VSG i.V.m. § 41a Abs. 2 VSG.

¹³ Im Organisationsstatut wird die Kompetenzzuweisung und die Organisation der Schule innerhalb der Gemeinde geregelt. D.h. das Zusammenspiel und die Abgrenzung der Kompetenzen der Schulleitung, Schulkonferenz und Schulpflege. Im Organisationsreglement (Geschäftsreglement) wird die Organisation der Schulpflege geregelt. In der Praxis werden Organisationsreglement und Organisationsstatut teilweise in einem Erlass zusammengefasst.

¹⁴ § 42 Abs. 5 lit. a VSG i.V.m. § 41 Abs. 2 VSG.

¹⁵ § 42 Abs. 5 lit. a VSG i.V.m. § 41a Abs. 1 VSG.

¹⁶ § 42 Abs. 5 lit. a VSG i.V.m. § 42 Abs. 3 lit. a VSG.

¹⁷ § 42 Abs. 3 lit. f. VSG.

¹⁸ § 42 Abs. 5 lit. a VSG i.V.m. § 42 Abs. 2 VSG.

¹⁹ § 52 Abs. 1 lit. b Ziff. 2. VSG.

²⁰ § 26 Abs. 2 VSM.

²¹ Wenn die Schulpflege Entscheidkompetenzen an Ausschüsse oder einzelne Mitglieder überträgt, können deren Anordnungen direkt mit Rekurs beim Bezirksrat angefochten werden. Eine Neubeurteilung gemäss § 170 GG ist ausgeschlossen.

3.2 Schulpräsidium

Das Schulpräsidium muss:

- zu den Sitzungen der Schulpflege einladen und diese leiten,²²
- an den Sitzungen des Gemeinderats teilnehmen,²³
- Präsidialbeschlüsse fällen,²⁴
- in den Sitzungen der Schulpflege bei Stimmengleichheit den Stichentscheid fällen.²⁵

4 Die Regelung der Einheitsgemeinde in der Gemeindeordnung²⁶

Dieses Kapitel zeigt auf, welche Regeln in die Gemeindeordnung einer Einheitsgemeinde gehören. Die Reihenfolge der folgenden Ziffern entspricht der Reihenfolge der Mustergemeindeordnung für politische Versammlungsgemeinden.

In die Gemeindeordnung der neuen Einheitsgemeinde sollten nicht einfach die Regeln der ehemaligen Schulgemeinde übernommen werden. Es sollte geprüft werden, ob und wie sie für die Einheitsgemeinde anzupassen sind.

4.1 Wahl Schulpräsidium

Die Gemeinden haben drei Möglichkeiten, wie das Schulpräsidium gewählt werden kann.²⁷

Das Schulpräsidium kann²⁸

- von den Stimmberechtigten im Rahmen der Urnenwahl der Schulpflege gewählt werden oder
- von den Stimmberechtigten im Rahmen der Urnenwahl des Gemeinderats gewählt werden oder
- vom Gemeinderat aus seiner Mitte bestimmt werden.

Die Gemeinde legt in der Gemeindeordnung²⁹ fest, wie das Schulpräsidium gewählt wird.

²² § 38 Abs. 1 GG.

²³ § 55 Abs. 2 GG.

²⁴ § 41 Abs. 1 GG.

²⁵ § 40 Abs. 1 GG.

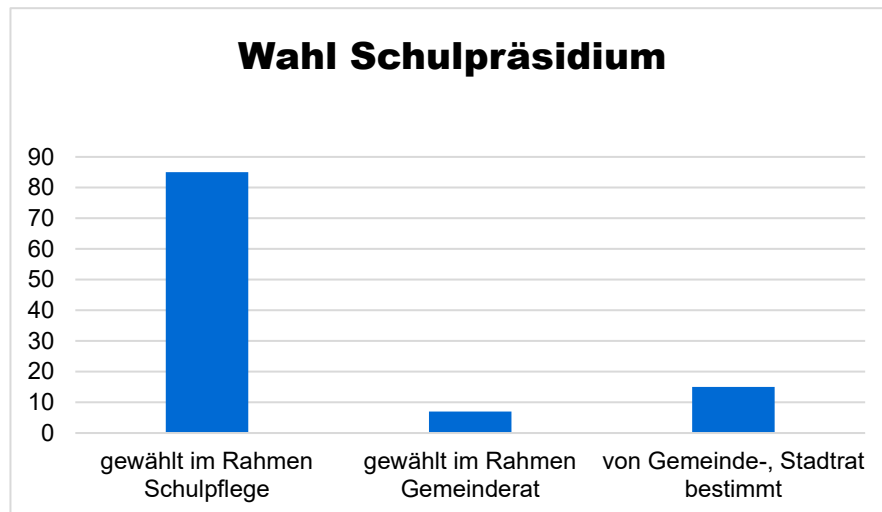
²⁶ Vgl. Liste [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen, Anhang 2](#).

²⁷ § 55 Abs. 2 GG.

²⁸ § 55 Abs. 2 GG.

²⁹ Vgl. Art. 7 Ziff. 1 MuGO.

In der Praxis³⁰ wird in Einheitsgemeinden das Schulpräsidium grossmehrheitlich von den Stimmberechtigten an der Urne im Rahmen der Wahl der Schulpflege gewählt (Variante 1). In 7 Einheitsgemeinden erfolgt die Wahl im Rahmen der Wahl des Gemeinderats (Variante 2). In 9 Parlamentsgemeinden und 6 Versammlungsgemeinden wird das Schulpräsidium vom Stadtrat bzw. Gemeinderat aus seiner Mitte bestimmt (Variante 3).



4.2 Zusammensetzung Schulpflege

Die Gemeindeordnung³¹ bestimmt, wie viele Mitglieder die Schulpflege hat. Fünf Mitglieder sind das Minimum.³²

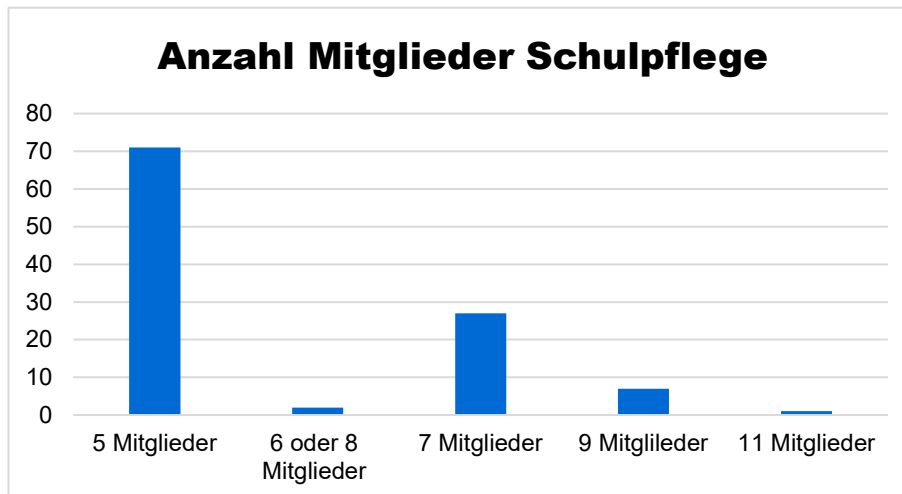
In der Praxis hat die Schulpflege in mehr als 70 Einheitsgemeinden 5 Mitglieder. In 25 Einheitsgemeinden hat die Schulpflege 7 Mitglieder. In weniger als 10 Einheitsgemeinden hat die Schulpflege 9 Mitglieder. In einer Einheitsgemeinde hat die Schulpflege 11 Mitglieder. In zwei Einheitsgemeinden hat die Schulpflege eine gerade Anzahl (6 bzw. 8) Mitglieder.³³ Eine gerade Anzahl Mitglieder in einer Behörde ist im schweizerischen Demokratieverständnis unüblich, weil das Präsidium so mehr Bedeutung hat (z. B. weil es in der Behörde öfter zu Pattsituationen kommt, in denen das Präsidium den Stichentscheid hat).

³⁰ Stand Januar 2025.

³¹ Vgl. Art. 29 MuGO.

³² § 55 Abs. 1 GG.

³³ Stand Januar 2026.



4.3 Aufgaben

Die Gemeindeordnung³⁴ definiert die Zuständigkeiten der Schulpflege. Sie regelt, was in der Gemeinde zum Schulbereich gehört.³⁵ Die Gemeindeordnung hat vor allem die Zuständigkeiten zu regeln, bei denen Gemeindeautonomie besteht (vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen, Anhang 2](#)). D.h. die Aufgaben, für die die Schulpflege, der Gemeinderat oder eine andere Gemeindebehörde zuständig sein können³⁶. Eine klare und möglichst lückenlose Regelung führt zu Rechtssicherheit und kann Streitfälle verhindern.

4.4 Aufgabenübertragung an Gemeindeangestellte

Die Schulpflege darf nur dann Aufgaben zur selbständigen Erledigung an Gemeindeangestellte übertragen, wenn die Gemeindeordnung³⁷ dies erlaubt.³⁸

In der Praxis haben alle Gemeindeordnungen von Einheitsgemeinden eine solche Bestimmung.³⁹

³⁴ Art. 30 MuGO sollte von den Gemeinden konkretisiert werden.

³⁵ Vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#).

³⁶ Vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen, Anhang 2](#).

³⁷ Vgl. Art. 31 MuGO.

³⁸ § 45 Abs. 3 GG.

³⁹ Stand Januar 2026.

4.5 Antragsrecht der Schulpflege an die Gemeindeversammlung und Urne

Gibt es in der Gemeindeordnung keine Regelung zum Antragsrecht der Schulpflege an die Gemeindeversammlung bzw. Urne, hat sie das direkte Antragsrecht.⁴⁰ Soll die Schulpflege kein direktes Antragsrecht haben, ist dies zwingend in der Gemeindeordnung⁴¹ zu regeln.⁴²

In der Praxis gibt es in sämtlichen Gemeindeordnungen von Einheitsgemeinden eine Regelung zum Antragsrecht der Schulpflege. In weniger als 10 Einheitsgemeinden hat die Schulpflege kein direktes Antragsrecht an die Gemeindeversammlung bzw. Urne⁴³.

Zur Erinnerung: Rein formell stellt immer der Gemeinderat den Antrag an die Stimmberechtigten. Die inhaltliche (materielle) Ausgestaltung eines Antrags aus dem Schulbereich stammt dagegen von der Schulpflege. Steht der Schulpflege das direkte Antragsrecht zu, darf der Gemeinderat am Antrag der Schulpflege grundsätzlich nichts ändern. Er gibt aber seine Stellungnahme zum Antrag der Schulpflege und eine Abstimmungsempfehlung an die Stimmberechtigten ab. Wurde der Schulpflege in der Gemeindeordnung das direkte Antragsrecht entzogen, kann der Gemeinderat unter gewissen Voraussetzungen die Weiterleitung des Antrags der Schulpflege verweigern vgl. ausführlich [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Schulinfrastruktur](#), Ziff. 3.1.4.

4.6 Anstellungsbefugnisse

Die Anstellungsbefugnisse sind von der Befugnis zur Schaffung einer Stelle (Stellenschaffung) zu unterscheiden. Bei der Anstellungsbefugnis geht es darum, wer eine Person einstellen darf. Die Stelle wurde zuvor bereits von der zuständigen Behörde geschaffen. Zur Stellenschaffung vgl. [Leitfaden Stellenschaffung](#).

- Die Schulleitungen müssen von der Schulpflege angestellt werden. Eine Delegation dieser Zuständigkeit ist nicht zulässig.
- Kantonale Lehrpersonen kann die Schulpflege anstellen. Die Schulpflege kann im Organisationsreglement die Anstellung kantonaler Lehrpersonen an Personen aus dem Schulbereich (z.B. Schulleitung, Leitung Bildung) übertragen. Die Anstellung kantonaler Lehrpersonen durch Personen ausserhalb des Schulbereichs (z.B. Gemeinderat) ist nicht zulässig.
- Kommunale Lehrpersonen (z.B. musikalische Grundausbildung, Nachhilfe, betreute Aufgabenstunden) sowie Therapeutinnen bzw. Therapeuten (z.B. Logopädie, Psychomotorik, Psychotherapie) werden sinnvollerweise von der Schulpflege angestellt, weil die Schulpflege die kantonalen Lehrpersonen anstellt. Es gibt dazu jedoch keine kantonalen Vorschriften. Rein rechtlich könnte auch der Gemeinderat diese Personen anstellen. Die Anstellungsbefugnisse sind delegierbar.

⁴⁰ § 51 Abs. 4 GG.

⁴¹ Vgl. Art. 32 MuGO.

⁴² § 51 Abs. 5 GG.

⁴³ Stand Januar 2025.

- Die Schreiberin bzw. der Schreiber der Schulpflege (meist Leitung Schulverwaltung oder Leitung Bildung) kann von der Schulpflege (in der Praxis häufig) oder vom Gemeinderat (in der Praxis selten) angestellt werden. Stellt der Gemeinderat diese Person ein, muss die Schulpflege zustimmen.
- Das Personal für Tagesstrukturen, Kinderhort, Schulsozialarbeit, Jugendarbeit kann von der Schulpflege oder einer anderen kommunalen Behörde, Stelle oder Person angestellt werden. Es gibt keine kantonalen Vorschriften.
- Der Hausdienst kann von der Schulpflege oder dem Gemeinderat angestellt werden.⁴⁴ Die Anstellungsbefugnisse und die Unterstellung des Hausdienstes unter die Schulpflege bzw. unter den Gemeinderat ist in Einheitsgemeinden oft umstritten. Es gibt keine kantonalen Vorschriften. Die Anstellungsbefugnis ist delegierbar.
- Das Personal für die Schulverwaltung (Sekretariat) kann von der Schulpflege oder dem Gemeinderat angestellt werden. Es gibt keine kantonalen Vorschriften. Die Anstellungsbefugnis ist delegierbar.
- die Schulzahnärztin bzw. der Schulzahnarzt wird von der Schulpflege angestellt oder die Gemeinde kann Gutscheine abgeben (Gutscheinsystem).⁴⁵ Die Anstellungsbefugnis ist delegierbar.
- Die Leitung Bildung, falls vorhanden, kann von der Schulpflege oder dem Gemeinderat angestellt werden. Es gibt keine kantonalen Vorschriften.
- Im Übrigen bezeichnet die Schulpflege die die Schulärztin bzw. der Schularzt.⁴⁶

Fehlen kantonalen Recht Vorschriften darüber, wer eine Person anstellen darf, sollte dies kommunal geregelt werden. Eine Regelung schafft Rechtssicherheit und kann Streitfälle verhindern. Ist die Anstellungsbefugnis umstritten, wie dies häufig beim Hausdienst der Fall ist, empfiehlt sich eine Regelung in der Gemeindeordnung.⁴⁷

4.7 Rechtsetzungsbefugnisse

Gebührentarife und Benützungsvorschriften für Schulanlagen sowie Ordnungsvorschriften für das Verhalten auf dem Schulgelände, können die Schulpflege oder der Gemeinderat erlassen. Das kantonale Recht macht keine Vorschriften. Ist der Gemeinderat zuständig, muss er die schulischen Interessen berücksichtigen. Die Zuständigkeit des Gemeinderats führt zu einer einheitlichen Handhabung der Tarifstruktur auf dem Gemeindegebiet.

⁴⁴ Ausführlich zur Unterstellung des Hausdienstes vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Schulinfrastruktur](#) Ziff. 3.2.

⁴⁵ § 10 Abs. 1 Verordnung über die Schul- und Volkszahnpflege vom 15. November 1965 (LS 818.22).

⁴⁶ § 50 Abs. 3 Gesundheitsgesetz vom 2. April 2004.

⁴⁷ Vgl. Art. 33 MuGO.



Weil es keine kantonalen Vorschriften gibt, sollte die Zuständigkeit geregelt werden. In der Praxis legt oft die Gemeindeordnung⁴⁸ fest, wer für den Erlass solcher Bestimmungen zuständig ist. Dies schafft Rechtssicherheit und kann Streitfälle vermeiden.

4.8 Ausgabenbefugnisse⁴⁹

Die Schulpflege muss gebundene Ausgaben und in einem gewissen Umfang neue Ausgaben innerhalb des Budgets bewilligen dürfen.⁵⁰ Die Gemeindeordnung⁵¹ definiert, bis zu welcher Betragslimite die Schulpflege neue Ausgaben bewilligen darf.

In etwas mehr als der Hälfte der Einheitsgemeinden ist die Betragslimite, bis zu welcher die Schulpflege neue Ausgaben bewilligen darf, niedriger als diejenige des Gemeinderats⁵². In diesem Fall stellt sich die Frage, wer (Gemeinderat oder Gemeindeversammlung) diejenigen neuen Ausgaben bewilligen darf, die über der Betragslimite der Schulpflege aber noch im Rahmen der Betragslimite des Gemeinderats liegen.

Beispiel:

Die Schulpflege darf neue einmalige Ausgaben bis CHF 50'000 bewilligen. Der Gemeinderat darf neue einmalige Ausgaben bis CHF 100'000 bewilligen. Wer bewilligt neue, einmalige Ausgaben in der Höhe von CHF 75'000?

In der Praxis bestimmen die Gemeindeordnungen meistens, dass für diese neuen Ausgaben der Gemeinderat zuständig ist. Es erscheint allerdings systemfremd, dass der Gemeinderat Entscheide im Schulbereich fällt. Sind die Betragslimiten der Schulpflege und des Gemeinderats gleich hoch, stellt sich die Frage nicht.

In der Praxis erlauben die Gemeindeordnungen sämtlicher Einheitsgemeinden, dass die Schulpflege, bis zu einer bestimmten Betragslimite auch neue Ausgaben ausserhalb des Budgets bewilligen darf⁵³.

4.9 Mitberatung an den Sitzungen der Schulpflege

Die Gemeindeordnung⁵⁴ muss zahlenmässig bestimmen, wie viele Lehrpersonen und Personen aus der Schulleitung an den Sitzungen der Schulpflege mit beratender Stimme teilnehmen.⁵⁵ Im Minimum nehmen eine Lehrperson und eine Person aus der Schulleitung teil.

⁴⁸ Vgl. Art. 34 MuGO.

⁴⁹ Vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinden kurz erklärt – Grundlagen](#).

⁵⁰ §§ 105, 107 Abs. 1 lit. d GG.

⁵¹ Art. 36 MuGO.

⁵² Stand Januar 2025.

⁵³ Stand Januar 2026.

⁵⁴ Art. 37 MuGO.

⁵⁵ § 42 Abs. 6 VSG.

4.10 Evtl. Leitung Bildung

Gemeinden mit mindestens drei Schuleinheiten dürfen eine Leitung Bildung einrichten.⁵⁶ Als Schuleinheit gilt eine von der Schule bezeichnete Organisationseinheit mit einer Schulleitung und einem Schulprogramm.⁵⁷

Die Schaffung einer Leitung Bildung ist freiwillig und braucht eine Grundlage in der Gemeindeordnung.⁵⁸

4.11 Evtl. unterstellte Kommission

Unterstellte Kommissionen müssen in der Gemeindeordnung⁵⁹ namentlich aufgeführt werden. Aus der Gemeindeordnung muss klar hervorgehen, welcher Behörde (Schulpflege oder Gemeinderat) die Kommission untersteht.

Die Schaffung unterstellter Kommissionen ist freiwillig. In der Praxis gibt es äusserst selten Kommissionen, die der Schulpflege unterstehen. Möglich wäre z.B. eine unterstellte Bibliothekskommission.

5 Besondere Schnittstellenbereiche

Die Schule, die Schulbehörden, die Schulverwaltung und die weiteren Mitarbeitenden im Schulbereich sind in der Einheitsgemeinde in die politische Gemeinde eingebettet. Schnittstellen treten an den verschiedensten Orten auf. Im Folgenden werden einige dieser Schnittstellen, die in der Praxis häufig vorkommen, beleuchtet und Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt (keine abschliessende Aufzählung). Zu den Schnittstellen im Zuständigkeitsbereich Schulpflege – Gemeinderat vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen, Anhang 2](#).

5.1 Behördenebene (Gemeinderat - Schulpflege)

5.1.1 Das Schulpräsidium als Bindeglied zwischen Gemeinderat und Schulpflege

Das Schulpräsidium hat an der Schnittstelle Gemeinderat-Schulpflege eine sehr wichtige Aufgabe. Indem es an den Sitzungen beider Behörden teilnimmt,⁶⁰ verbindet es die Behörden miteinander. Es ist mitverantwortlich, dass die Informationen zwischen den Behörden fliessen (vgl. ausführlich Ziff. 5.1.1.2).

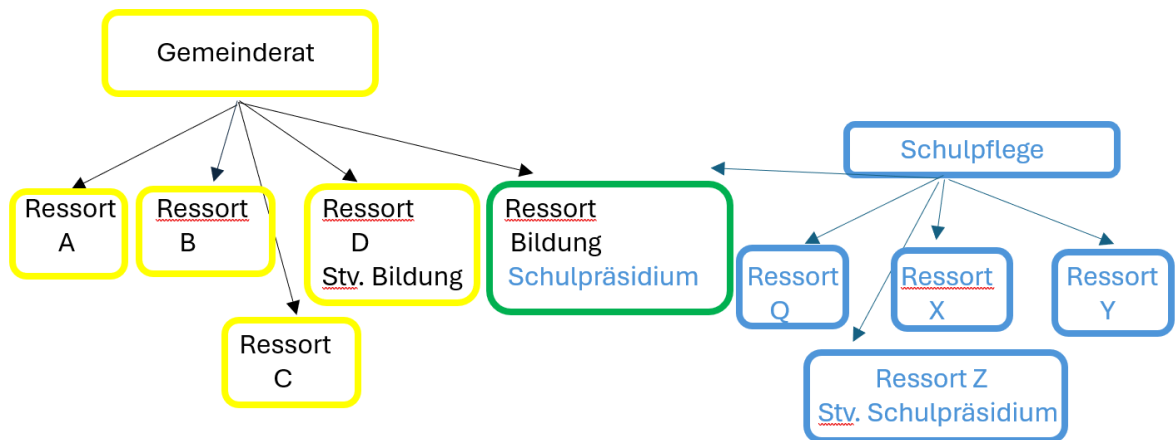
⁵⁶ § 43 Abs. 1 VSG.

⁵⁷ § 77 VSG und § 43 Abs. 4 VSG bzw. § 41b Abs. 1 VSG.

⁵⁸ Vgl. Art. 38 MuGO.

⁵⁹ Vgl. Art. 46 MuGO Bei Kommissionen, die der Schulpflege unterstellt werden, ist das Wort «Gemeinderat» durch «Schulpflege» zu ersetzen.

⁶⁰ § 55 Abs. 2 GG.



Der Informationsfluss zwischen Gemeinderat und Schulpflege ist immer zu gewährleisten, auch wenn das Schulpräsidium verhindert ist (z.B. krank). Die Frage stellt sich, wer das Schulpräsidium vertritt. Eine ausdrückliche kantonale Regelung gibt es nicht.

- Es gibt gute Gründe dafür, dass die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter des Ressorts Bildung im Gemeinderat die Aufgaben des Schulpräsidiums im Gemeinderat und in der Schulpflege übernimmt. Nur so kann insbesondere bei längerer Abwesenheit (mehrere Monate) des Schulpräsidiums die qualifizierte Verbindung von Gemeinderat und Schulpflege über das Schulpräsidium und eine kohärente Gemeindeführung erreicht werden.⁶¹
- Bei kürzerer Abwesenheit des Schulpräsidiums (einige Wochen) übernimmt in der Praxis teilweise auch die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter des Schulpräsidiums die Aufgaben des Schulpräsidiums. Sie oder er nimmt dann auch an den Sitzungen des Gemeinderats teil. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob sie bzw. er im Gemeinderat volles Stimmrecht hat oder nicht. D.h. darf sie bzw. er bei sämtlichen Geschäften des Gemeinderats abstimmen oder nur bei Geschäften im Schulbereich?

Insbesondere wenn in der Praxis bei kürzerer Abwesenheit des Schulpräsidiums die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter des Schulpräsidiums dessen Aufgabe übernehmen soll, empfiehlt sich eine kommunale Regelung (vgl. Ziff. 6.1), die die rechtliche Grundlage für die Vertretung schafft und die Frage nach dem Stimmrecht entscheidet.

5.1.1.1 Kollegialitätsprinzip und Verhalten des Schulpräsidiums im Gemeinderat / in der Gemeindeversammlung

Selbstverständlich gilt das Kollegialitätsprinzip auch für das Schulpräsidium.⁶² D.h. das Schulpräsidium hat die Mehrheitsentscheide der Behörde nach aussen zu vertreten, auch wenn diese nicht seiner eigenen Meinung entsprechen.

⁶¹ Die bzw. der Stv. des Schulpräsidiums ist nicht als Gemeinderat gewählt. Er bzw. sie kann nicht für längere Zeit im Gemeinderat mitentscheiden.

⁶² § 39 Abs. 3 GG.

Da das Schulpräsidium sowohl Mitglied der Schulpflege als auch des Gemeinderats ist, können sich Fragen stellen wie z.B:

- a) Wie verhält sich das Schulpräsidium im Gemeinderat, wenn die Schulpflege einen Mehrheitsentscheid fällte, das Schulpräsidium aber der Minderheit angehörte?
- b) Wie verhält sich das Schulpräsidium, wenn Schulpflege und Gemeinderat in der gleichen Sache unterschiedlicher Meinung sind und unterschiedliche Entscheide treffen?
- c) Wie verhält sich das Schulpräsidium in der Gemeindeversammlung, wenn Gemeinderat und Schulpflege unterschiedlicher Meinung sind?

Zu a und b: Das Schulpräsidium vertritt im Gemeinderat die Schulpflege. Es hat im Gemeinderat den Mehrheitsentscheid der Schulpflege zu vertreten und sollte auch entsprechend abstimmen.

Umgekehrt ist das Schulpräsidium verpflichtet, die Informationen und Mehrheitsentscheide des Gemeinderats in die Schulpflege zu tragen und zu vertreten. Anders lässt sich der Informationsfluss nicht gewährleisten.

Die Aufgabenbereiche der Schulpflege und des Gemeinderats überschneiden sich nur ausnahmsweise. Es kommt selten dazu, dass Schulpflege und Gemeinderat über dieselbe Sache entscheiden. Dies insbesondere, weil der Gemeinderat oft für das Verwaltungsvermögen und damit auch die Schulliegenschaften zuständig ist.

Beispiele:

- Der Gemeinderat verabschiedet eine Abstimmungsempfehlung zu einem Antrag der Schulpflege an die Gemeindeversammlung oder Urne.⁶³
- Ein Ausschuss des Gemeinderats, in dem das Schulpräsidium vertreten ist, kümmert sich um den Neubau des Schulhauses.⁶⁴
- Der Gemeinderat ist, unter Berücksichtigung der schulischen Interessen, auch für Tarife an den Schulen zuständig.

Zu c: In der Gemeindeversammlung vertritt grundsätzlich das Schulpräsidium die Anträge aus dem Schulbereich. Empfiehlt der Gemeinderat den Stimmberechtigten die Ablehnung des Antrags der Schulpflege, ist es für die Stimmberechtigten wohl verständlicher, wenn nicht das Schulpräsidium (Ressort Bildung), den Standpunkt des Gemeinderats vertritt, sondern ein anderes Mitglied des Gemeinderats.⁶⁵ Ansonsten empfiehlt dieselbe Person im Namen der Schulpflege zuerst die Annahme der Vorlage und kurz darauf im Namen des Gemeinderats deren Ablehnung.

Zur Stellung des Schulpräsidiums als stimmberechtigte Person in der Gemeindeversammlung vgl. [Leitfaden Leitung Gemeindeversammlung](#) Ziff. 3.1.

⁶³ § 51 Abs. 4 GG.

⁶⁴ Vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Schulinfrastruktur](#), Ziff. 3.1.2.3.

⁶⁵ Z.B. das Ressort Finanzen, wenn es um das Budget geht oder allgemein die Stellvertreterin bzw. der Stellvertreter des Ressorts Bildung im Gemeinderat.

5.1.1.2 Informationsfluss & Informationspflicht vs. Sitzungsgeheimnis

Das Schulpräsidium ist dafür mitverantwortlich, dass die Informationen zwischen den Behörden fließen. Gleichzeitig hat es das Sitzungsgeheimnis jeder Behörde zu wahren. D.h. das Schulpräsidium darf die Informationen aus der jeweils anderen Behörde nur so weitergeben, dass das Sitzungsgeheimnis⁶⁶ nicht verletzt wird. Es ist daher nicht erlaubt, die Protokolle der Behörden 1:1 untereinander auszutauschen.

Beispiele zur Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den Behörden:

- Regelmässige gemeinsame Sitzungen der Behörden oder allenfalls lediglich der Präsidien inkl. Schreiberin bzw. Schreiber,
- Regelmässige gemeinsame Klausuren,
- Ständiges Traktandum «Informationen aus der Schulpflege» bzw. «aus dem Gemeinderat»,
- Austausch der Traktandenlisten der Behördensitzungen unter Einhaltung des Datenschutzes,⁶⁷
- Austausch der Beschlüsse der Behördensitzungen unter Einhaltung des Datenschutzes und Sitzungsgeheimnisses.⁶⁸

5.1.2 Organisationsreglemente der Behörden

Die Schulpflege erlässt ihr Organisationsreglement. Dieses kann sich auf das zwingend Notwendige beschränken wie z.B. Ressortverteilung, Entscheidungs- und Finanzbefugnisse der Behördenmitglieder, Übertragung von Aufgaben und/oder Finanzbefugnissen. Es kann aber auch weitere Bereiche abdecken wie z.B. einen Verhaltenskodex, Kommunikationsrichtlinien, Informationssicherheit, Arbeitssicherheit, allgemeine Sicherheit konkretisierende Vorgaben zum Kollegialitätsprinzip. Für diese weiteren Bereiche kann das Organisationsreglement der Schulpflege auch auf die entsprechenden Regeln im Erlass des Gemeinderats verweisen. In der Praxis kommt es auch vor, dass der Gemeinderat diese weiteren Bereiche für alle Behörden und damit auch die Schulpflege einheitlich regelt.⁶⁹ Gibt es dafür eine rechtliche Grundlage in der Gemeindeordnung oder liegt das Einverständnis der Behörden vor, scheint dies unproblematisch.

⁶⁶ § 43 GG.

⁶⁷ Personendaten sowie besondere Personendaten (§ 3 Abs. 3 und 4 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2027) sind zu schützen. Dies betrifft z.B. Traktanden zu Personalentscheiden.

⁶⁸ Personendaten sowie besondere Personendaten (§ 3 Abs. 3 und 4 Gesetz über die Information und den Datenschutz vom 12. Februar 2027) sind zu schützen. Dies betrifft z.B. Personalentscheide.

⁶⁹ Im Detail vgl. [Checkliste Geschäftsordnung Gemeindebehörden](#) insbes. ab Ziff. 3.

5.1.3 Beleuchtender Bericht zu Schulvorlagen

Welche Aufgaben in der Gemeinde zu den Schulaufgaben gehören, ist in den Gemeinden unterschiedlich geregelt (vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#), Anhang 2). Ist ein Beleuchtender Bericht zu erstellen, ist als erstes zu klären, ob ein Vorhaben in die Zuständigkeit der Schulpflege fällt. Kann diese Frage mit «Ja» beantwortet werden, schreibt die Schulpflege den Entwurf für den Beleuchtenden Bericht.

Hat die Schulpflege das direkte Antragsrecht (in der Praxis grossmehrheitlich), darf der Gemeinderat am Berichtsentwurf der Schulpflege grundsätzlich nichts ändern. Er leitet den Beleuchtenden Bericht an die Stimmberechtigten weiter. Hat die Schulpflege das direkte Antragsrecht nicht (in der Praxis selten), darf der Gemeinderat ebenfalls nur in beschränktem Umfang Änderungen am Berichtsentwurf vornehmen (ausführlich [Einheitsgemeinde kurz erklärt – Schulinfrastruktur](#), Ziff. 3.1.4.3), bevor er ihn an die Stimmberechtigten weiterleitet.

5.1.4 (Legislatur)Ziele, Visionen, Strategien, Leitbilder im Schulbereich

(Legislatur)Ziele, Visionen, Strategien, Leitbilder (im Folgenden: Ziele) sind strategische Führungsinstrumente. Die Exekutive erklärt damit, welche Ziele sie längerfristig erreichen möchte und mit welchen Massnahmen und Mitteln. Das kantonale Recht verpflichtet die Gemeinden nicht, solche Ziele zu verabschieden. Es macht auch keine Vorgaben darüber, wie sie zustande kommen.

In der Praxis gibt es unterschiedliche Ausgestaltungen von Zielen:

- Variante 1: Die Ziele der Gemeinde bestehen aus sogenannten Querschnittsthemen wie z.B. Demokratie, Digitalisierung, Bürokratieabbau, Transparenz. Die Ziele können nicht einem Ressort zugeordnet werden. Vielmehr soll jedes Ressort, im Rahmen seiner Möglichkeiten, sein Handeln nach den Zielen ausrichten.
- Variante 2: Die Ziele der Gemeinde bestehen darin, dass es für jedes Ressort ein oder mehrere Ziele gibt.

Bestehen die Ziele aus Querschnittsthemen (Variante 1), ist der Gemeinderat für deren Erlass zuständig.⁷⁰ Er trägt die Gesamtverantwortung für die Gemeinde. Bei der Frage, wie z.B. die Schule die Ziele erreichen möchte (Massnahmen), ist zu beachten, dass der Gemeinderat der Schulpflege nicht übergeordnet ist und keine Weisungsbefugnisse hat (vgl. ausführlicher [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#), E).

Ziele im Schulbereich (Variante 2) kann der Gemeinderat der Schulpflege nicht aufzwingen. Er ist der Schulpflege nicht übergeordnet und hat gegenüber der Schulpflege keine Weisungsbefugnisse. Gleichzeitig ist in der Einheitsgemeinde die Schulaufgabe in die Aufgaben der politischen Gemeinde eingebettet. Die Ziele der Schule haben daher mit den übrigen Zielen der Gemeinde im Einklang zu stehen. Sie dürfen diesen nicht widersprechen. Der Gemeinderat, der die Gesamtverantwortung für die Ziele trägt, sollte daher nur

⁷⁰ Das Präsidium der Schulpflege ist von Amtes wegen Mitglied des Gemeinderats.

ausnahmsweise eingreifen können. Er hat sich zurückzuhalten. Es ist schwer vorstellbar, dass er Ressortziele der Schulpflege im pädagogischen Bereich antastet. Diese liegen in der alleinigen Zuständigkeit der Schulpflege. Vorstellbar ist eher, dass er allenfalls Ziele der Schulpflege antastet, die nicht zwingend in der Zuständigkeit der Schulpflege liegen müssen (z.B. Hort, Schulverwaltung). Ein analoges Vorgehen wie im Budgetprozess scheint sinnvoll (vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#), D Ziff. 2.1).

5.1.5 Schulinfrastruktur

Zur Verwaltung der Schulliegenschaften (Schulraumplanung, Schulhausbauten), IT, Hausdienst, Bibliothek vgl. ausführlich [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Schulinfrastruktur](#).

5.1.6 Weitere

In Einheitsgemeinden bestehen zahlreiche weitere Schnittstellen und gemeinsame Bereiche z.B. die Kommunikation nach aussen, die Information, Informationssicherheit, Arbeitssicherheit, Verhalten, Konkretisierung des Kollegialitätsprinzips. Verweist die Schulpflege diesbezüglich nicht auf die Regelungen des Gemeinderats oder erlässt diesbezüglich der Gemeinderat nicht für alle Behörden verbindliche Regelungen (vgl. Ziff. 5.1.2), empfehlen sich klare kommunale Regelungen mit klaren Kompetenzzuweisungen und Abgrenzungen (vgl. auch Ziff. 6.1).

5.2 Auf Personal- und Verwaltungsebene

5.2.1 Unterschiedliche rechtliche Grundlagen im Personalrecht

In der Schule arbeiten kantonale und kommunale Lehrpersonen,⁷¹ Therapeutinnen bzw. Therapeuten, Pädagoginnen bzw. Pädagogen, Verwaltungsangestellte etc. zusammen. Sie alle verfolgen dasselbe Ziel. Sie unterstehen aber nicht alle demselben Personalrecht. Einige Mitarbeitende unterstehen dem kantonalen, andere dem kommunalen Personalrecht oder es gibt kommunale Sonderregelungen. Dies kann zu folgenden Situationen führen:

⁷¹ Die Gemeinde darf keine zusätzlichen Lehrpersonen einstellen, die ein nach Lehrplan vorgesehenes Fach unterrichten. Sie kann kommunale Lehrpersonen daher nur eingeschränkt einstellen.



Beispiele:

- Die Mitarbeitenden erhalten ihre Löhne nicht von derselben Stelle und evtl. nicht an demselben Tag.⁷²
- Gewisse Mitarbeitende erhalten eine Vergünstigung (z.B. Reka Check, Klimaausgleich, wenn sie nicht mit dem Auto zur Arbeit kommen, Verpflegungszulagen des Schulpersonals), andere nicht.
- Neue Mitarbeitende haben unterschiedliche Probezeiten.⁷³
- Die Mitarbeitenden werden nach unterschiedlichen Beurteilungssystemen beurteilt.⁷⁴

5.2.1.1 Lehrpersonalgesetz und -verordnung des Kantons

Kantonale Lehrpersonen⁷⁵ und Schulleitungen⁷⁶ unterstehen ausschliesslich dem Lehrpersonalgesetz (LPG) und der Lehrpersonalverordnung (LPVO) des Kantons.⁷⁷ Die Gemeinden dürfen für diese Personen keine zusätzlichen, ergänzenden oder abweichenden Regeln erlassen.

5.2.1.2 Kommunales Recht

Für alle anderen Mitarbeitenden im Schulbereich ausser den kantonalen Lehrpersonen und Schulleitungen (abgekürzt: kommunale Mitarbeitende im Schulbereich) bestimmt die Gemeinde das Personalrecht. Es gibt mehrere Möglichkeiten (vgl. sogleich). Die Gemeinde muss nicht alle kommunalen Mitarbeitenden im Schulbereich demselben Recht unterstellen.⁷⁸ Es kann z.B. gute, sachliche Gründe geben, warum das Lehrpersonalrecht des Kantons auch für kommunale Lehrpersonen gelten soll, für Mitarbeitende in der Schulverwaltung aber die kommunale Personalverordnung.

Möglichkeiten:

- Die Gemeinde bestimmt (regelt), dass auf gewisse kommunale Mitarbeitende im Schulbereich (z.B. kommunale Lehrpersonen und Therapeutinnen bzw. Therapeuten) das Lehrpersonalrecht des Kantons analog angewendet wird. D.h. diese kommunalen Mitarbeitenden im Schulbereich werden grundsätzlich wie kantonale Lehrpersonen behandelt. Die Gemeinde darf aber für diese kommunalen Mitarbeitenden im Schulbereich das LPG und die LPVO ergänzen und/oder ändern.
- Die Gemeinde bestimmt, dass auf gewisse kommunale Mitarbeitende im Schulbereich (z.B. Verwaltungsangestellte) die Personalverordnung der

⁷² Die Löhne für kantonale Lehrpersonen zahlt der Kanton den Lehrpersonen direkt aus (§ 15 Abs. 1 LPG), für alle andern kommunalen Mitarbeitenden im Schulbereich die Gemeinde.

⁷³ Kantonale Lehrpersonen haben eine Probezeit von fünf Monaten § 7a Abs. 1 LPG. Die Probezeit für die Schulleitungen beträgt drei Monate (§ 7a Abs. 2 LPG). Ebenso sehen viele Personalverordnungen der Gemeinden eine dreimonatige Probezeit für ihre Mitarbeitenden vor.

⁷⁴ Die Mitarbeiterbeurteilung kantonalen Lehrpersonen richtet sich nach § 20 LPG i.V.m. § 23 LPVO.

⁷⁵ Lehrpersonen, die ein im Lehrplan vorgesehenes Fach unterrichten (Lehrstellen in Vollzeiteinheiten (VZE)).

⁷⁶ Auf Schulleitungen sind gewisse Bestimmungen nicht anwendbar (vgl. § 1 Abs. 2 LPG).

⁷⁷ § 1 Abs. 1, 2 LPG. Einige wenige Bestimmungen des Gesetzes (Beschäftigungsverbot, Entzug Lehrerdiplo) sind auch auf weitere bzw. alle Lehrpersonen anwendbar (§ 1 Abs. 3, 4 LPG).

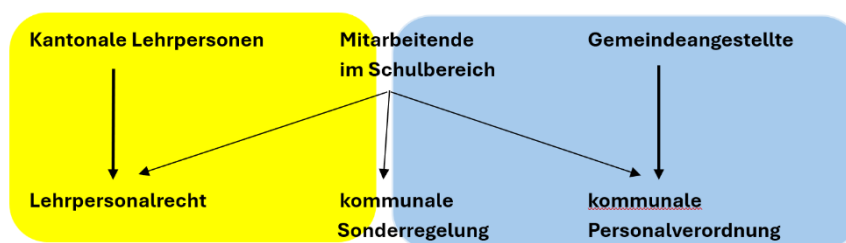
⁷⁸ Das Willkürverbot ist zu beachten.

Gemeinde angewendet wird. Hat die Gemeinde keine kommunale Personalverordnung oder hat diese Lücken, ist das kantonale Personalrecht⁷⁹ (nicht das Lehrpersonalrecht) sinngemäss anwendbar.⁸⁰

- Die Gemeinde erlässt für gewisse kommunale Mitarbeitende im Schulbereich eigene personalrechtliche Regelung (Sonderregelungen). Diese Sonderregelungen können in die kommunale Personalverordnung integriert werden oder sich in einem anderen Erlass finden.

5.2.1.3 Systemimmanente Schnittstelle im Personalrecht

Die kantonalen Lehrpersonen und Schulleitungen unterstehen zwingend dem LPG und der LPVO. Die Mitarbeitenden der Gemeinde ausserhalb des Schulbereichs⁸¹ unterstehen immer der Personalverordnung der Gemeinde oder sinngemäss dem kantonalen Personalrecht (nicht LPG und LPVO), wenn eine solche fehlt oder Lücken hat. Eine Schnittstelle im Personalrecht ist damit systemimmanent. An welcher bzw. welchen Stellen die Schnittstellen zum Tragen kommen, legt die Gemeinde fest mit ihren gemeindeeigenen personalrechtlichen Regeln.



5.2.2 Unterstellung, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse

Unterstellungs-, Weisungs-, Aufsichts- und Anstellungsbefugnis gehen oft Hand in Hand (zur Anstellungsbefugnis vgl. Ziff. 4.6). Diejenige Person, die eine andere Person einstellt, ist dieser oft vorgesetzt und hat ihr gegenüber Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse. Die Unterstellung, Weisungs- Aufsichtsbefugnis können aber auch auseinanderfallen.

Die Unterstellung, Weisungs- und Aufsichtsbefugnisse können sich in einer hierarchischen Organisationsstruktur über mehrere Stufen erstrecken. Man spricht dann von direkter und indirekter Unterstellung, Weisungs- und Aufsichtsbefugnis. Eine Person ist in diesem Fall mehreren Personen unterstellt, muss von diesen Weisungen annehmen und sich beaufsichtigen lassen. Insbesondere nicht nur von derjenigen, die sie eingestellt hat.

Teilweise wird zwischen fachlicher und organisatorischer Unterstellung unterschieden. Eine Person A untersteht dann fachlich der Person B und organisatorisch der Person C. Man spricht in diesem Fall von einer Doppelunterstellung. Die fachlich vorgesetzte Person (B) teilt die Arbeit zu und kontrolliert diese. Ihre Weisungsbefugnis beschränkt sich auf den

⁷⁹ Personalgesetz und -verordnung.

⁸⁰ § 53 Abs. 2 GG.

⁸¹ Nur wenn es keine kommunale Personalverordnung gibt oder diese eine Frage nicht beantwortet, ist das kantonale Personalrecht (nicht Lehrpersonalrecht) sinngemäss anwendbar.

Inhalt der Arbeit. Im Übrigen ist für die Person A die organisatorisch vorgesetzte Person (C) zuständig. Sie entscheidet z.B. über die ICT-Ausstattung, Bürozeiten, telefonische Erreichbarkeit. In der Praxis kann es z.B. bei der Schulverwaltung oder der Leitung Bildung vorkommen, dass die fachliche und organisatorische Unterstellung auseinanderfallen.

Bei Doppelunterstellungen können sich Abgrenzungsfragen stellen. Wie weit geht die fachliche Weisungs- und Aufsichtsbefugnis? Wo endet die organisatorische? Es empfiehlt sich, solche Abgrenzungsfragen im Voraus zu klären und zu regeln (vgl. Ziff. 6.1).

Das kantonale Recht macht wenige Vorschriften zur Unterstellung, Weisungs- und Aufsichtsbefugnis (vgl. Ziff. 5.2.2.1 ff.). Die Gemeinden geniessen eine grosse Organisationsautonomie und können die Unterstellung, Aufsichts- und Weisungsbefugnisse der Mitarbeitenden weitgehend frei regeln. Insbesondere sind Matrixorganisationen und die Einrichtung einer Geschäftsleitung zulässig.

5.2.2.1 Schulpflege

Die Schulpflege ist als eigenständige Kommission keiner kommunalen Behörde unterstellt und muss von keiner kommunalen Behörde Weisungen entgegennehmen. Sie untersteht der Fachaufsicht der Bildungsdirektion,⁸² der allgemeinen Aufsicht des Bezirksamts⁸³ und der politischen Kontrolle (Oberaufsicht) der Stimmberechtigten.⁸⁴ Zur beschränkten Aufsicht des Gemeinderats über die Schulpflege vgl. [Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#), E.

5.2.2.2 Schulleitung

Die Schulleitung untersteht der Schulpflege oder der Leitung Bildung, falls es eine solche gibt.⁸⁵ Auch wenn es eine Leitung Bildung gibt, stellt immer die Schulpflege die Schulleitungen ein und entlässt sie.⁸⁶

Der Schulleitung unterstehen in erster Linie die kantonalen Lehrpersonen, aber auch kommunale Mitarbeitende im Schulbereich wie DaZ⁸⁷-Lehrpersonen und Schulassistenten⁸⁸. Gegenüber diesen Personen ist sie weisungsbefugt. Ausnahmsweise untersteht ihr auch die Schulverwaltung.

⁸² § 164 Abs. 2 GG, § 73 VSG.

⁸³ § 164 Abs. 1 GG, § 10 Bezirksverwaltungsgesetz (LS 173.1).

⁸⁴ § 15 Abs. 2 GG.

⁸⁵ § 42 Abs. 3 lit. b, d, bzw. § 43 Abs. 1 letzter Satz VSG.

⁸⁶ § 42 Abs. 5 lit. b VSG.

⁸⁷ Deutsch als Zweitsprache.

⁸⁸ § 44 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 VSG.

5.2.2.3 Lehrpersonen

Die kantonalen Lehrpersonen unterstehen zwingend der Schulleitung⁸⁹ und letztlich der Fachaufsicht der Bildungsdirektion.⁹⁰ Übernehmen kommunale Lehrpersonen⁹¹ schulische Aufgaben in der Volksschule, unterstehen sie ebenfalls der Fachaufsicht der Bildungsdirektion.⁹²

Den Lehrpersonen sind keine Mitarbeitenden unterstellt. Sie haben daher keine arbeitsrechtlichen Weisungsbefugnisse. Sie dürfen jedoch den Schulassistenten Aufgaben im Rahmen des Unterrichts zuweisen.

5.2.2.4 Schulverwaltung

Die Schulverwaltung kann organisatorisch der Schulpflege, dem Gemeinderat, der Schulleitung oder der Leitung Bildung⁹³, falls es eine solche gibt, unterstehen. Ist die Leitung der Schulverwaltung Schreiberin bzw. Schreiber der Schulpflege, so bringt es die Funktion als Vertrauensperson und Stabsstelle mit sich, dass sie mindestens fachlich der Schulpflege unterstehen muss. Die Kompetenzabgrenzung in einer solchen Matrixorganisation ist komplex und sollte klar geregelt werden (vgl. Ziff. 6).

Die Schulpflege, die Schulleitungen und die Lehrpersonen dürfen der Schulverwaltung Arbeitsaufträge erteilen.⁹⁴ In diesem Umfang untersteht die Schulverwaltung zumindest fachlich auch immer dieser Behörde bzw. Person.

5.2.2.5 Übrige Mitarbeitende im Schulbereich

Unter «übrige Mitarbeitende im Schulbereich» sind Personen zu verstehen, die Aufgaben im Schulbereich erfüllen. Das sind Aufgaben, welche in der konkreten Einheitsgemeinde zum Schulbereich gehören ([Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#), Anhang 2).

Soweit ein pädagogischer Bezug besteht, übt die Schulpflege in jedem Fall die Fachaufsicht über die «übrigen Mitarbeitenden im Schulbereich» aus. Darüber hinaus scheint es sinnvoll die «übrigen Mitarbeitenden im Schulbereich» mit pädagogischem Bezug fachlich der Schulpflege zu unterstellen. Kantonale Vorgaben gibt es jedoch keine. Es empfiehlt sich daher, die Unterstellung kommunal zu regeln (zur Regelung vgl. Ziff. 6.1).

⁸⁹ Im Schulalltag unterstützen oftmals Schulassistenten die Lehrpersonen. Die Weisungsbefugnis gegenüber den Schulassistenten liegt jedoch bei der Schulleitung.

⁹⁰ § 11 Abs. 1 LPG.

⁹¹ Es gibt nur noch wenige kommunale Lehrpersonen z.B. Lehrpersonen für Deutsch als Zweitsprache, Lehrpersonen für Instrumentalunterricht, weitere Lehrpersonen, die kein Fach nach Lehrplan 21 unterrichten.

⁹² §§ 1 Abs. 3, 24 LPG.

⁹³ § 43 Abs. 1 VSG. Eine entsprechende Unterstellung ist im Organisationsreglement der Schulpflege zu regeln; § 43 Abs. 2 VSG.

⁹⁴ Vgl. § 46 Abs. 1 VSG.

Beispiele für übrige Mitarbeitende im Schulbereich⁹⁵:

Therapeutinnen bzw. Therapeuten (z.B. Logopädie, Psychologie), Mitarbeitende im Schulsozialdienst, kommunale Lehrpersonen (z.B. DaZ Lehrpersonen, Lehrpersonen der freiwilligen Kurse), Klassenassistenten, Mitarbeitende Tagesstrukturen, Hauswart⁹⁶

5.2.2.6 Leitung Bildung (falls vorhanden)

Die Leitung Bildung kann organisatorisch der Schulpflege oder dem Gemeinderat unterstehen. Wem die Leitung Bildung unterstellt wird, hängt in der Praxis davon ab, welche Aufgaben ihr übertragen werden. Werden der Leitung Bildung Aufgaben der Schulpflege übertragen, muss sie zumindest in diesem Umfang fachlich der Schulpflege unterstehen.

Die Leitung Bildung steht zwingend den Schulleitungen vor.⁹⁷ Im Organisationsstatut ist zu regeln, ob und wenn ja welchen anderen Mitarbeitenden sie noch vorsteht.

Weitere kantonalrechtliche Regelungen über die Leitung Bildung gibt es keine. Die Gemeinden besitzen sowohl im Hinblick auf die Organisation als auch die Aufgaben, die sie der Leitung Bildung übertragen möchten, grosse Autonomie. Diese führt dazu, dass auf kommunaler Ebene umso mehr Regelungsbedarf besteht. Die Verantwortlichkeiten der Leitung Bildung sind im kommunalen Recht zu klären und es ist zu regeln (vgl. Ziff. 6.1), wie die Leitung Bildung in die Gemeinde zu integrieren ist. Wichtige Punkte, die unter anderem geregelt werden sollten: Ist die Leitung Bildung dem Gemeindeschreiber oder direkt dem Schulpräsidium unterstellt? Nimmt die Leitung Bildung an der Geschäftsleitungssitzung / Kaderkonferenz der Gemeindeverwaltung teil, sofern es solche in der Gemeinde gibt?

5.2.3 Fokus personalrechtliche Fragen: Einzelthemen

5.2.3.1 Grundsätzliches

Um konkrete, personalrechtliche Fragen beantworten zu können, ist es wichtig zu wissen, welchem Recht eine Mitarbeiterin bzw. ein Mitarbeiter untersteht (vgl. Ziff. 5.2.1). Ist diese Frage geklärt, lassen sich die personalrechtlichen Fragen (z.B. zu Weiterbildung, Überstunden, Dienstaltersgeschenk, Spesen, Einmalzulagen) einfach(er) beantworten.

Personalrechtliche Fragen zu kantonalen Lehrpersonen und Schulleitungen sind immer nur nach dem Lehrpersonalrecht (LPG, LPVO) zu beantworten. Liefert dieses keine Antwort, ist das kantonale Personalrecht (PG, VVO) heranzuziehen.

Für die kommunalen Mitarbeitenden im Schulbereich bestimmt die Gemeinde, welches Recht auf sie anwendbar ist (vgl. Ziff. 5.2.1.2). Es ist im Einzelfall zu klären:

- Gibt es für diese Funktion (Person) in der Gemeinde eine Sonderregelung? Wenn ja, ist diese kommunale Sonderregelung anwendbar.
- Ist auf diese Funktion (Person) in der Gemeinde das Lehrpersonalrecht analog anwendbar? Wenn ja, ist das LPG und die LPVO analog anwendbar.

⁹⁵ Diese Personen fallen nur dann unter «weitere Mitarbeitende» wenn sie in der konkreten Einheitsgemeinde dem Schulbereich zugeordnet [werden \(vgl. Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen](#), Anhang 2).

⁹⁶ Vgl. ausführlich [Leitfaden Einheitsgemeinden kurz erklärt – Schulinfrastruktur](#), Ziff. 3.2.

⁹⁷ § 43 Abs. 1 VSG.

Ausnahme: Die Gemeinde hat eine abweichende Regelung (Sonderregelung) erlassen.

- Werden die ersten zwei Fragen mit «Nein» beantwortet, untersteht die Person grundsätzlich der kommunalen Personalverordnung. Fehlt eine kommunale Personalverordnung oder liefert diese keine Antwort, ist das kantonale Personalrecht (PG, VVO) sinngemäss anwendbar.

5.2.3.2 Ferien

Kantonale Lehrpersonen und Schulleitungen müssen gemäss LPVO ihre Ferien während den Schulferien beziehen.⁹⁸ Ein Feriennachgenuss ist in den meisten Fällen nicht möglich.

Ist auf kommunale Mitarbeitende im Schulbereich nicht die LPVO analog anwendbar und besteht keine kommunale Sonderregelung und gibt es in der kommunalen Personalverordnung keine Regelung, wird das kantonale Personalrecht sinngemäss angewendet. Demnach bestimmt die Arbeitgeberin den Zeitpunkt der Ferien.⁹⁹

5.2.3.3 Beurteilung der Mitarbeitenden

Kantonale Lehrpersonen werden von den Schulleitungen beurteilt.¹⁰⁰ Die Schulleitungen werden von der Schulpflege beurteilt.¹⁰¹ Für die Beurteilung dieser Mitarbeitenden erstellt das Volksschulamt (VSA) einen Beurteilungsbogen. Ausschliesslich dieser Beurteilungsbogen ist bei der Beurteilung der kantonalen Lehrpersonen und Schulleitungen zu verwenden.

Für kommunale Mitarbeitende im Schulbereich darf der Beurteilungsbogen des VSA oder der gemeindeeigene Beurteilungsbogen oder beide verwendet werden. Haben kommunale Mitarbeitende im Schulbereich zwei Vorgesetzte (Doppelunterstellung), kann ihre Beurteilung durch eine oder zwei Personen erfolgen. Es besteht Gemeindeautonomie. Es ist vorteilhaft mit Regelungen (vgl. Ziff. 6.1) Rechtssicherheit zu schaffen und so Konflikten und Streitfällen vorzubeugen.

5.2.3.4 Öffnungszeiten Schulverwaltung

Das kantonale Recht macht keine Vorgaben zu den Öffnungszeiten der Schulverwaltung. Die Gemeinden sind frei, die Öffnungszeiten der Schulverwaltung nach ihren Bedürfnissen festzulegen. Unabhängig von den Öffnungszeiten ist zu berücksichtigen, dass die Schulverwaltung auch über die Sommerferien durchgehend erreichbar sein sollte. Dies ist vor allem mit Blick auf allfällige Rekursverfahren wichtig. Insbesondere Entscheide über Schulhauszuteilungen und sonderpädagogische Massnahmen müssen jeweils, wenn immer möglich, vor Schulbeginn ergehen können.

Untersteht die Schulverwaltung organisatorisch der Schulpflege, sind in der Praxis die Öffnungszeiten der Schulverwaltung und der übrigen Gemeindeverwaltung oft unterschiedlich.

⁹⁸ Für Lehrpersonen § 13 LPVO, für Schulleitungen § 29e LPVO.

⁹⁹ § 81 VVO.

¹⁰⁰ § 44 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 VSG.

¹⁰¹ § 42 Abs. 3 lit. d VSG.

Untersteht die Schulverwaltung organisatorisch dem Gemeinderat, sind in der Praxis die Öffnungszeiten der Schulverwaltung und der übrigen Gemeindeverwaltung oft identisch oder zumindest einander angeglichen.

6 Wo regeln? Wo finden?

In der Einheitsgemeinde ist einiges zu regeln wie z.B. Zuständigkeiten und Schnittstellen. In den Leitfäden «die Einheitsgemeinde kurz erklärt» findet sich dieser Hinweis immer wieder. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wo (in welchem Erlass) nun die entsprechenden Regelungen zu erlassen sind (Rechtssetzung). Weiter treten in Einheitsgemeinden oft ganz konkrete Fragen z.B. zu Zuständigkeiten und Schnittstellen auf, die an Hand der vorhandenen Regelungen zu beantworten sind. In den folgenden Ziffern finden sich einige allgemeine Grundsätze dafür wo etwas zu regeln bzw. zu finden ist.

6.1 Wo regeln? (Rechtssetzung)

Geht es darum in der Einheitsgemeinde etwas zu regeln, z.B. Zuständigkeiten und Schnittstellen, stellt sich die Frage, wer darf diese Regeln erlassen? Welches ist die richtige Erlassform? Ist es:

- die Gemeindeordnung?
- der Gemeindeerlass (Erlass der Stimmberechtigten in der Gemeindeversammlung¹⁰² bzw. des Parlaments)? oder
- der Behördenerlass (Erlass des Gemeinderats bzw. der Schulpflege)?

Zur Beantwortung der Frage ist die Unterscheidung wichtige Rechtssätze – weniger wichtige Rechtssätze zentral.

Wichtige Rechtssätze werden von den Stimmberechtigten bzw. dem Parlament beschlossen. Ob ein Rechtssatz wichtig ist, ist an Hand folgender Fragen zu beurteilen:

- Wie stark ist der Eingriff?
- Wie viele Menschen sind von der Regelung betroffen?
- Welches sind die finanziellen Auswirkungen der Regelung?
- Wie umstritten ist die Regelung?

Sind die Rechtssätze wichtig, braucht es eine Regelung in einem Gemeindeerlass. Gemeindeerlasse, die ausschliesslich Zuständigkeiten und Schnittstellen in Einheitsgemeinden regeln, sind vor allem in Versammlungsgemeinden selten. Wichtige Rechtssätze zu Zuständigkeiten und Schnittstellen können aber auch in bereits bestehende Gemeindeerlasse integriert werden. Z.B. können in der Personalverordnung Anstellungs-, Unterstellungs- und Weisungsbefugnisse von Mitarbeitenden im Schulbereich geregelt

¹⁰² Ausnahmsweise werden Gemeindeerlasse von den Stimmberechtigten an der Urne verabschiedet.

werden. Wichtige Zuständigkeits- und Schnittstellenregelungen finden sich in der Praxis teilweise auch in der Gemeindeordnung.

Weniger wichtige Rechtssätze können die Behörden (Schulpflege, Gemeinderat) in Behördenerlassen beschliessen, z.B. im Organisationsreglement.

Die Trennlinie zwischen wichtigen und weniger wichtigen Rechtssätzen ist situationsbezogen und kann nicht messerscharf gezogen werden. Gerade die Frage, ob ein Rechtssatz umstritten ist, kann in verschiedenen Gemeinden zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

Sollen Zuständigkeiten und Schnittstellen zwischen Gemeinderat und Schulpflege bzw. ihren Verwaltungen geregelt werden, ist zu beachten, dass grundsätzlich keine Behörde der anderen übergeordnet oder weisungsbefugt ist. Der Gemeinderat nimmt aufgrund seiner Gesamtverantwortung und Koordinationsfunktion nur eine gewisse grundsätzliche Aufsicht über die Schulpflege wahr und kann nur in einem sehr geringen Rahmen intervenieren.¹⁰³ Grundsätzlich kann daher nicht eine Behörde gegen den Willen der anderen eine Zuständigkeit in einem Behördenerlass an sich reißen. Können sich die Behörden nicht einigen (z.B. beansprucht sowohl die Schulpflege wie Gemeinderat die Zuständigkeit für sich), ist eine Regelung in einem Behördenerlass nicht möglich.

In der Praxis kommt es in seltenen Fällen vor, dass der Gemeinderat und die Schulpflege gemeinsam weniger wichtige Rechtssätze über Zuständigkeiten und Schnittstellen erlassen. Dabei hat jede Behörde ein Vetorecht. D.h. solche gemeinsamen Behördenerlasse sind nur möglich, falls sich Gemeinderat und Schulpflege einigen können. Ist dies nicht möglich, kann der gemeinsame Erlass von der Schulpflege und dem Gemeinderat nicht geändert werden. Es bleibt der Weg über die Stimmberechtigten.

6.2 Wo finden

Konkrete Fragen, z.B. zu Zuständigkeiten oder Schnittstellen, sind an Hand des Rechts der Einheitsgemeinde zu beantworten. D. h. der Gemeindeordnung der Einheitsgemeinde, deren Gemeinde- und Behördenerlasse sind massgebend. Ausnahmsweise werden die Erlasse der ehemaligen Schulgemeinde herangezogen vgl. Ziff. 6.3.

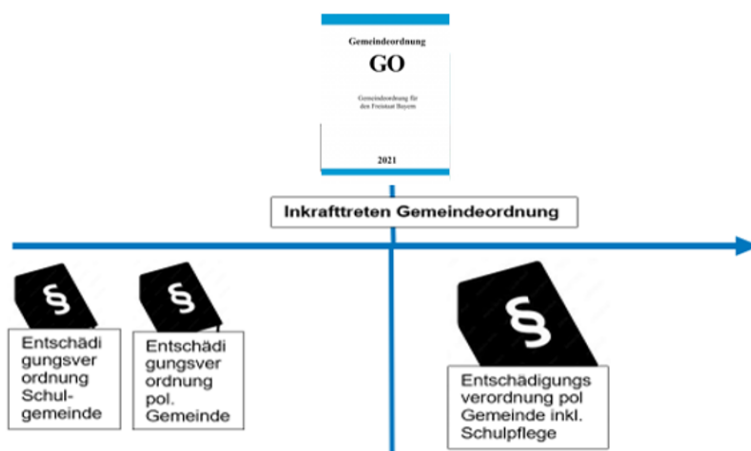
Kann die Frage mit Hilfe der kantonalen und kommunalen Regelungen nicht beantwortet werden und hilft auch die vorhandene Praxis nicht weiter, sprechen gute Argumente für die Zuständigkeit des Gemeinderats. Denn er ist gesetzlich verpflichtet, alle Angelegenheiten zu besorgen, soweit das kantonale oder kommunale Recht sie keinem anderen Organ zuweist.

6.3 Weitergeltung von Erlassen der Schulgemeinde (Universalsukzession)

An dem Tag, an dem die Gemeindeordnung der Einheitsgemeinde in Kraft tritt, wird die Schulgemeinde aufgelöst. Bis zu diesem Zeitpunkt gibt es keine gemeinsamen Erlasse, d.h.

¹⁰³ Vgl. ausführlich Leitfaden Einheitsgemeinde kurz erklärt – Grundlagen Bst. D.

Erlasse, die sowohl für die Schulgemeinde als auch die politische Gemeinde gelten.¹⁰⁴ Es dürfen keine Erlasse vor diesem Tag beschlossen oder in Kraft gesetzt werden, die bereits Regeln für die Einheitsgemeinde beinhalten. Die Vorbereitung solcher Erlasse ist selbstverständlich möglich und auch ratsam.



An dem Tag, an dem die Gemeindeordnung der Einheitsgemeinde in Kraft tritt, wird die Schulgemeinde aufgelöst. Die Erlasse der ehemaligen Schulgemeinde sind ab diesem Tag grundsätzlich nicht mehr anwendbar. Es gibt aber Ausnahmen.

- Es gibt in der neuen Einheitsgemeinde noch keine Regel
Z.B. die Entschädigungsverordnung der politischen Gemeinde regelt die Entschädigung der Schulpflege noch nicht. Solange die Entschädigungsverordnung der politischen Gemeinde nicht angepasst wurde, gilt für die Mitglieder der Schulpflege die Entschädigungsverordnung der ehemaligen Schulgemeinde.
- Die Gemeindeordnung der neuen Einheitsgemeinde bestimmt, dass für eine Aufgabe die Schulpflege zuständig ist.
Z.B. die Schulpflege ist zuständig, die Tarife im Schulbereich festzulegen (Art. 34 Ziff. 5 MuGO). Das Tarifreglement der Schulpflege gilt auch in der Einheitsgemeinde weiter, bis es allenfalls von der Schulpflege geändert wird.

Ist der Gemeinderat für eine Aufgabe zuständig, so gelten die Erlasse der politischen Gemeinde.

Beispiel

In der neuen Einheitsgemeinde ist der Gemeinderat zum Erlass von Tarifen an den Schulen zuständig. Gemäss Gebührenreglement des Gemeinderats beträgt die Miete für einen Raum bis 100m² CHF x /Tag. Der Tarif der Schulpflege für die Raummiete eines Schulzimmers ausserhalb der Schulzeiten von CHF y gilt damit nicht mehr.

¹⁰⁴ Ausnahme: Gemeinsame Vereinbarungen, z.B. über den gemeinsamen Bau einer Turnhalle.

7 So gelingt die Einheitsgemeinde

7.1 Bewusstsein

Es ist wichtig, die Aufgaben zu kennen, die zwingend von der Schulpflege bzw. dem Schulpräsidium erfüllt werden müssen. Damit wird gleichzeitig klar, welche Autonomiebereiche die Gemeinden haben. Diese Autonomiebereiche können sie nach ihren Bedürfnissen ausgestalten. So kommt es, dass sich jede Einheitsgemeinde von der anderen unterscheidet und einzigartig ist.

Ebenso ist es wichtig, die Schnittstellen zu kennen, die es in jeder Einheitsgemeinde gibt. Nur wer die Schnittstellen kennt, kann sie proaktiv steuern.

7.2 Regelungen

Das kantonale Recht hat nicht für jedes Problem und jede Schnittstelle eine (zwingende) Regelung und damit Lösung bereit. Es setzt vielmehr oft auf die Gemeindeautonomie. Der Kanton überlässt es der jeweiligen Einheitsgemeinde, die für sie beste Lösung zu finden. Damit sind die Gemeinden aufgefordert, Entscheidungen zu treffen und entsprechende Regelungen zu erlassen. Bei der Bildung einer Einheitsgemeinde gibt es daher einiges zu regeln. Nur so kann das optimale Funktionieren der Einheitsgemeinde sichergestellt werden.

Die grundlegenden Weichen für die Einheitsgemeinde werden in der Gemeindeordnung gestellt. Darüber hinaus sollten bei der Bildung einer Einheitsgemeinde aber auch weitere Erlasse wie die Personalverordnung, das Organisationsreglement des Gemeinderats und der Schulpflege etc. überdacht und aufeinander abgestimmt werden. Dabei lassen sich Schnittstellen durch klare Regelungen teilweise vermeiden oder immerhin so bewirtschaften, dass sie nicht zu (grösseren) Problemen führen.

7.3 Gesamtbetrachtung

Die Bildung einer Einheitsgemeinde ist ein Projekt, das nicht in einem Tag bzw. mit dem Erlass der Gemeindeordnung abgeschlossen ist. Bei der Bildung einer Einheitsgemeinde müssen einige Entscheidungen getroffen und Regeln erlassen werden. Die ehemalige Schulgemeinde ist optimal in die politische Gemeinde einzubetten.

Tritt die Gemeindeordnung der neuen Einheitsgemeinde in Kraft, ist das der Startschuss für die Einheitsgemeinde. Im Laufe der Zeit zeigt sich in der Praxis, welche Regeln optimal waren und an welchen Stellen Anpassungen nötig sind. Egal wie lange eine Einheitsgemeinde bereits besteht, es kann nie schaden, einen Blick zurückzuwerfen und zu prüfen, ob sich die Regeln in der Praxis bewähren. Die Regeln sind an die Erfahrungen aus der Praxis und den Wandel der Zeit anzupassen.

Wird die Schulgemeinde in die politische Gemeinde integriert, verfügt die Einheitsgemeinde über das kumulierte Know-how der Schulgemeinde und der politischen Gemeinde. Gleichzeitig kommen zwei verschiedene Kulturen, Arbeitsweisen, Menschen und Behörden



zusammen, die es optimal zu verbinden gilt. Dabei ist das Schulpräsidium das Scharnier zwischen Gemeinderat und Schulpflege. Als solches hat es eine verantwortungsvolle Aufgabe, für die es einiges an Geschick, Feingefühl und Diplomatie braucht.



8 Anhang

Gegenüberstellung rechtliche Grundlagen (Lehrpersonalrecht – kantonales Personalrecht)

Es handelt sich um eine verkürzte, nicht abschliessende Darstellung. Die Besonderheiten für die Schulleitungen und Vikariate werden nicht berücksichtigt.

Zu beachten: LPG und LPVO sind lex specials zu PG und VVO.

Gegenstand	Lehrpersonalrecht LPG / LPVO	Kantonales Personalrecht PG / VVO	Bemerkungen
Befristung von Arbeitsverhältnissen	§ 5 Abs. 1 LPG Grundsatz: unbefristet	§ 13 PG Grundsatz: unbefristet	Grundsatz identisch
Probezeit	§ 7a LPG Die ersten 5 Monate gelten als Probezeit	§ 14 PG Die ersten 3 Monate gelten als Probezeit	unterschiedlich
Kündigungsfristen	§ 8 LPG Frist: 4 Monate Termin: Ende des Schuljahrs	§ 17 PG Frist: 1-6 Monate je nach Anzahl Dienstjahren Termin: Ende eines Monats	unterschiedlich
Rechtsweg	§ 10 LPG Rekurs an Bildungsdirektion	§§ 31 ff. PG Bezirksrat (§ 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 und 2 VRG) mit Weiterzugsmöglichkeit an Verwaltungsgericht (§ 41 ff. VRG)	unterschiedlich
Lohneinstufung	§ 13 LPG i.V.m. §§ 14 ff LPVO Die Bildungsdirektion ist im Rahmen der kantonalen Vorgaben zuständig.	§ 40 f. PG i.V.m. § 12 Abs. 1 lit. a VVO Die Direktion ist, im Rahmen der kantonalen Vorgaben zuständig.	Die Lohneinstufung der kommunalen Mitarbeitenden erfolgt durch die Gemeinde.
Lohnauszahlung	§ 15 Abs. 1 LPG Die Löhne der kantonalen Lehrpersonen zahlt der Kanton aus.	Die Löhne der kantonalen Mitarbeitenden zahlt der Kanton aus.	Die Löhne der kommunalen Mitarbeitenden zahlt die Gemeinde aus.
Arbeitszeit	§ 19 LPG i.V.m. §§ 7 ff. LPVO	§ 52 PG i.V.m. 116 ff. VVO	Sehr unterschiedliche Ansätze im LPG und PG auf Grund der



			besonderen Situation der Lehrerschaft.
Nebenbeschäftigung	§ 22 LPG kann untersagt werden, wenn deren Ausübung sich nicht mit dem Lehramt vereinbaren lässt oder die Lehrperson übermässig beansprucht.	§ 53 PG Bewilligungspflichtig und nur zulässig, wenn sie die amtliche Aufgabenerfüllung nicht beeinträchtigt und mit der dienstlichen Stellung vereinbar ist.	Gewisse Ähnlichkeit
Überstunden	§ 11 f. LPVO unter gewissen Voraussetzungen max. 300 Stunden	§ 127 Abs. 3 VVO Max. 120 Stunden	unterschiedlich
Ferien	§ 13 LPVO Die Lehrpersonen beziehen ihre Ferien während den Schulferien	§ 81 Abs. 1 VVO Der Arbeitgeber bestimmt den Zeitpunkt der Ferien. Er nimmt dabei auf die Wünsche der Angestellten Rücksicht	unterschiedlich
Einmalzulage	§ 19 LPVO mit Verweis auf VVO Vor allem für die Tätigkeit an mehrklassigen Klassen und an überdurchschnittlich grossen Klassen.	§ 44 VVO Vor allem für qualitative oder quantitative Leistungen, welche die Erwartungen nach der entsprechenden Stellenbeschreibung übersteigen.	LPG und LPVO konkreter
Verpflegungszulage	§ 19a LPVO Bei 100% Pensum: 100 CHF / Monat	§69 VVO Abgabe von Lunch-Checks / Vergünstigungen in Personalrestaurants. Verpflegung im Zusammenhang mit dienstlichen Tätigkeiten: Tatsächliche Kosten, welche Fr. 15 übersteigen, höchstens Fr. 30.	unterschiedlich
Weitere Spesen	§ 20 LPVO Für die notwendigen dienstlichen Auslagen.	70 ff. VVO Differenzierte Regelung nach Sachverhalten	unterschiedlich
Dienstaltersgeschenk	§ 21 LPVO	§ 45 VVO	unterschiedlich



Mitarbeiterbeurteilung	§ 20 LPG Die Bildungsdirektion schafft verbindliche und einheitliche Instrumente insbesondere Beurteilungsbogen	§ 46 PG Die Angestellten haben Anspruch auf regelmässige Beurteilung von Leistung und Verhalten	LPG konkreter
Lohnerhöhung / Rückstufung	§§ 24 ff. LPVO Lohnerhöhung / Rückstufung an Mitarbeiterbeurteilung gebunden.	§ 12 VVO Die Direktion ist auf Grund der kantonal zur Verfügung stehenden Summe zuständig für die individuelle Lohnerhöhung / Rückstufung.	Die Lohnerhöhungen / Rückstufungen der kommunalen Mitarbeitenden erfolgen durch die Gemeinde
Bezahlter und unbezahlter Urlaub	§§ 28 f. LPVO Ergänzende Regelungen zu §§ 84 ff. VVO	§ 84 ff. VVO	LPVO umfassendere Regelung

Stand: 10.02.2026