

§ 7 Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt

A. Änderung des Gesetzes über das Personalwesen

B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

C. Änderung des Gemeindegesetzes

Die Vorlage im Überblick

Eine im August 2011 eingereichte Motion forderte, die Unvereinbarkeitsregelungen für das Landratsamt auf alle beim Kanton angestellten Lehrpersonen auszudehnen (Art. 28 Personalgesetz). Im Februar 2012 wurde die Motion teilweise überwiesen; die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt soll für alle Mitglieder der Leitungen kantonaler Schulen, also auch für die Prorektorinnen und Prorektoren, gelten.

Der Vorstoss wurde für eine weitergehende Neugestaltung der Unvereinbarkeitsregelung genutzt, die zielgerichteter auf die für den Zugang von Kantonsangestellten zum Landratsamt massgebenden staatspolitischen Gesichtspunkte abstellt: Gewaltenteilung, Vermeidung von Interessenkollisionen, Funktionsfähigkeit der Behörden. Keine unmittelbare Bedeutung mehr soll in diesem Zusammenhang die Lohneinstufung haben. Einreihung in eines der höheren Lohnbänder kann besondere Fachqualifikation oder Verantwortung begründen, was aber nicht Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt rechtfertigt. Massgebend für die Unvereinbarkeit ist insbesondere die Nähe der Tätigkeit zu den Entscheidungsprozessen in Regierungs- und Landrat oder der Justiz. Die neue Regelung trägt dem Rechnung. Einerseits wird die hierarchische Einordnung in der Verwaltung neu formuliert und andererseits werden einzelne mit dem Landratsamt unvereinbare Funktionen, bei denen das Hierarchiekriterium nicht greift, separat aufgeführt.

Von den Leitungen kantonaler Schulen abgesehen, bewegt sich die Regelung grösstenteils entlang der bisherigen Grenze zwischen mit dem Landratsamt vereinbaren und unvereinbaren Funktionen. Sie bezieht aber einzelne Funktionen neu in die Unvereinbarkeit ein und entlässt andere aus derselben.

Im Landrat fand die Vorlage gute Aufnahme. Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der Vorlage zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Eine im August 2011 eingereichte Motion forderte, die Unvereinbarkeitsregelungen für das Landratsamt auf alle beim Kanton angestellten Lehrpersonen auszudehnen (Art. 28 Personalgesetz). Im Februar 2012 wurde sie teilweise überwiesen; Schulleitungen der kantonalen Schulen sollen künftig den Unvereinbarkeitsregelungen unterstellt sein.

2. Staatspolitische Rahmenbedingungen

Bei Unvereinbarkeiten zwischen der Anstellung beim Kanton und der Mitgliedschaft im Landrat sind verschiedene staatspolitische Gesichtspunkte zu beachten:

- *Allgemeines Wahlrecht.* – Die Wählbarkeit in die politischen Behörden ist Teil des durch die Kantonsverfassung (KV) garantierten allgemeinen Stimm- und Wahlrechts (Art. 57 Abs. 1 Bst. a KV). Dieses gehört als demokratisches Element zu den tragenden Grundwerten unseres Staatswesens. Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an die Begründetheit von Einschränkungen, zu denen Unvereinbarkeiten gehören, welche die Kantonsverfassung teils selber festschreibt, teils der Gesetzgebung zur Regelung zuweist (Art. 75 KV).
- *Grundsatz der Gewaltenteilung.* – Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist Teil der Rechtsstaatlichkeit, welche ebenfalls einen Grundwert unseres Staatswesens darstellt. Sie verlangt namentlich die Aufteilung der Rechtsetzungs-, Rechtsprechungs- und Rechtsvollzugsfunktion auf verschiedene Organe sowie deren personelle Trennung. Das Verbot der Zugehörigkeit einer Person zu mehr als einer Staatsgewalt dient der Machtbeschränkung und der Verhinderung von Machtmissbrauch. Die Umsetzung erfolgt durch die Vorschriften über die Unvereinbarkeiten und den Verwandtenausschluss. Diese dienen der Vermeidung von Interessenkollisionen und von Beeinträchtigungen der Behördenfunktionen. In der Rechtswirklichkeit lassen sich die Idealvorstellungen der Gewaltentrennung nicht vollständig umsetzen. Strikte Trennung der staatlichen Funktionen entspräche dem komplexen Zusammenwirken der Staatsgewalten nicht. So nehmen z. B. die Regierungen auch Rechtsprechungs- und Rechtsetzungsfunktionen wahr und beeinflussen die Parlamente den Vollzug durch ihre Budgethoheit. Eine Verabsolutierung der personellen

Gewaltentrennung ist nicht erstrebenswert, weil sie Mitwirkung einschränkte, die zur Vermeidung von Machtballung und Machtmissbrauch nicht notwendig ist. Die Gewaltentrennung erfährt in allen modernen Verfassungen Durchbrechungen, weshalb nun eher von Gewaltenteilung und gegenseitiger Gewaltenthemmung gesprochen wird. Die Kantonsverfassung drückt dies durch die Formulierung aus, dass die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt «dem Grundsatz nach» getrennt seien (Art. 73). Verfassung und Gesetz sehen in Bezug auf die personelle Trennung der Gewalten differenzierte Lösungen vor: So ist beispielsweise den Kantonsangestellten nur die Einsitznahme in der Verwaltungsjustiz, nicht aber in den übrigen Justizorganen verwehrt (Art. 75 Abs. 3 und 4 KV), und Mitglieder des Landrates sind in Aufsichtskommissionen kantonaler Schulen wählbar.

- *Vermeidung von Interessenkollisionen.* – Einsitznahme von Mitarbeitenden des Kantons im Landrat schafft ein Potenzial für Interessenskonflikte. Solche können sich zum einen daraus ergeben, dass sie über die parlamentarische Aufsicht über die Verwaltung (Art. 91 Bst. c KV) ihre eigene Amtstätigkeit sowie diejenige ihrer Vorgesetzten mitkontrollieren. Zum anderen gibt es Beratungsgegenstände des Parlamentes, bei denen ihre eigenen Interessen betroffen sind, so namentlich bei der Regelung des Personalrechts und bei der Festsetzung der Löhne.
- *Funktionsfähigkeit der Behörden und der Verwaltung.* – Bei Mitwirkung von Mitarbeitenden des Kantons im Parlament droht die Beeinträchtigung der freien Willensbildung, wenn Vorlagen beraten werden, welche die betreffenden Mitarbeitenden schon bei Erarbeitung auf Regierungsebene massgeblich beeinflussten. Auch könnten Loyalitätsüberlegungen Kantonsangestellte bei ihrer Parlamentstätigkeit beeinflussen. Vorstellbar ist schliesslich Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung, wegen zeitlicher Inanspruchnahme von Mitarbeitenden durch die Parlamentstätigkeit.

3. Geltende Rechtslage

Laut Personalgesetz (Art. 28) dürfen dem Landrat keine Angestellten angehören, «die aufgrund ihrer Kaderfunktion direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher bzw. der Ratsschreiberin oder dem Ratsschreiber unterstellt sind oder deren Funktion gemäss Besoldungsverordnung in Grundlohnklasse 25 und höher eingereiht ist».

Diese Unvereinbarkeitsregelung gilt für «Angestellte» des Kantons. Das glarnerische Recht unterscheidet zwischen den Angestellten des Gemeinwesens und dessen Lehrpersonen. Schon die Kantonsverfassung führt in den einschlägigen Bestimmungen beide Kategorien auf, wenn sie die Gesamtheit der öffentlichen Bediensteten meint. Die verfassungsrechtliche Unvereinbarkeitsregelung schreibt unter anderem fest (Art. 75 Abs. 2 KV), dass die Mitglieder des Regierungsrates nicht «Angestellte oder Lehrpersonen» des Kantons sein dürfen. Im gleichen Artikel (Abs. 1) heisst es, dass die Mitglieder des Regierungsrates, der Gerichte «sowie die im Gesetz bezeichneten kantonalen Angestellten» dem Landrat nicht angehören können; die kantonalen Lehrpersonen werden nicht genannt. Schon im Entwurf zu dieser Bestimmung waren die kantonalen Lehrer – im Unterschied zu den kantonalen Beamten – in der Unvereinbarkeitsbestimmung für den Landrat nicht aufgeführt, und im Kommentar heisst es, dass unter anderen die Lehrer des Kantons ein Landratsmandat wahrnehmen könnten. Die Nichterwähnung der kantonalen Lehrpersonen erfolgte somit bewusst; diese sollen von der Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt ausgenommen bleiben. Daran ändert die Verfassungsbestimmung (Art. 105 Abs. 2) nichts, wonach das Gesetz unter anderem die Unvereinbarkeiten für die kantonalen Angestellten «sowie für die Lehrpersonen» regelt; der Verfassungsgeber dachte dabei an die Umsetzung bezüglich der kantonalen Angestellten (Art. 75 Abs. 1) und andere Unvereinbarkeiten, wie der kommunalen Lehrtätigkeit mit Gemeindeämtern sowie an Ausstandsregelungen.

Der durch die Kantonsverfassung getroffenen Unterscheidung entspricht auf Gesetzesstufe, dass die Angestellten des Kantons und die Lehrpersonen an kantonalen Schulen unterschiedlichen Personalordnungen unterstehen: Das Arbeitsverhältnis der kantonalen Angestellten richtet sich nach dem Personalgesetz, dasjenige der kantonalen sowie der kommunalen Lehrpersonen nach dem Bildungsgesetz (Art. 58 ff.). In den Erläuterungen betreffend Geltungsbereich des Personalgesetzes heisst es dazu: «Spezialrecht im Sinne von Absatz 2 (von Art. 1) gilt namentlich für die Lehrpersonen (Bildungsgesetz).» Fallen die Lehrpersonen nicht unter den Anwendungsbereich des Personalgesetzes, gilt für sie auch die Regelung der Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt (Art. 28 Personalgesetz) nicht. An der grundsätzlich unterschiedlichen Behandlung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber änderte die Unterstellung der Lehrpersonen unter die Lohnverordnung nichts. Im Übrigen kam die für Unvereinbarkeit massgebende frühere Grundlohnklasse 25 (Art. 28 Bst. b) nur in der durch die Lohnverordnung abgelösten «Besoldungsverordnung für die Staatsbediensteten» vor; die bei Erlass des Personalgesetzes geltende Besoldungsverordnung für Lehrer differenzierte lediglich nach den Schultypen.

Die Unvereinbarkeit bestimmter Arbeitsverhältnisse mit dem Landratsamt (Art. 28 Personalgesetz) gilt somit nur für Angestellte der kantonalen Verwaltung und der Justizverwaltung, nicht aber für Lehrpersonen an kantonalen Schulen.

4. Ausdehnung Unvereinbarkeit auf Leitungen kantonaler Schulen

Die bisherige Regelung kennt eine differenzierte Zulassung von Verwaltungsangestellten zum Parlament. Massgebend sind hierarchische Einordnung der Anstellung und Gehaltseinreihung der Funktion. Dagegen sind, wie in der Mehrheit der Deutschschweizer Kantone, Lehrpersonen an kantonalen Schulen in den Landrat wählbar. Die Ungleichbehandlung beruht auf Unterschieden in den Gegebenheiten: Zwar erfüllen auch Lehrpersonen gewisse Verwaltungsaufgaben, z. B. Qualifizierung der schulischen Leistungen zwecks Umsetzung der Aufnahme- und Promotionsregelungen. Ihre Hauptfunktion ist aber die Lehrtätigkeit. Dementsprechend haben kantonale Lehrpersonen, anders als Verwaltungsangestellte in höheren Positionen, kaum Einfluss auf regierungsrätliche Beschlüsse, insbesondere nicht auf Vorlagen, welche der Regierungsrat dem Landrat unterbreitet. Die Kantonsverfassung führt im Unterschied zu den Angestellten die Lehrpersonen denn auch nicht als Angehörige der Staatsgewalt auf (Art. 1 Abs. 2 KV). Was die politische Aufsicht des Landrates über die Verwaltung betrifft, bestehen zwischen ihr und der vorwiegend pädagogischen Tätigkeit der kantonalen Lehrpersonen keine grossen Schnittflächen. Zudem ist es dem Landrat unbenommen, kantonale Lehrpersonen von der Tätigkeit in seinen Aufsichtskommissionen auszuschliessen, wie er dies für einen Teil der zum Parlament zugelassenen kantonalen Verwaltungsangestellten getan hat.

Etwas anders präsentieren sich die Gegebenheiten bezüglich den Leiterinnen und Leitern der kantonalen Schulen. Zwar handelt es sich auch bei ihnen regelmässig um ausgebildete Lehrpersonen, welche eine gewisse Unterrichtsverpflichtung erfüllen. Zu ihrer Leitungsfunktion gehören aber nebst der pädagogischen die administrative Führung sowie die Vertretung der Schule nach aussen. Schulleiterinnen und Schulleiter erfüllen damit zu einem wesentlichen Teil Verwaltungsaufgaben, und sie besetzen die Schnittstelle zwischen Lehrbetrieb und politischen Behörden. So verfügen sie über Einfluss auf die den Schulen von Landsgemeinde, Landrat und Regierungsrat gesetzten Vorgaben. Auch sind sie stärker von der politischen Aufsicht über ihre Schule betroffen als die hauptsächlich mit der pädagogischen Tätigkeit befassten Lehrpersonen. Gesetzgebung und Praxis ordnen denn auch Leiterinnen und Leiter kantonaler Schulen personalrechtlich vermehrt den Angestellten zu. Da zudem die Schulleiterinnen und -leiter der kantonalen Schulen vom Regierungsrat gewählt werden, ist es berechtigt, sie nicht mehr zum Landratsamt zuzulassen.

Die Motionsforderung nach genereller Unvereinbarkeit für die beim Kanton angestellten Lehrpersonen hätte eine Änderung der Kantonsverfassung erfordert; eine auf die Schulleitungen beschränkte Ausdehnung der Unvereinbarkeit tut es nicht. Dies zunächst, weil die Schulleitungsfunktion von Gesetzgebung und Praxis tendenziell dem Personalrecht der kantonalen Angestellten zugeordnet wird. Aber selbst wenn dem nicht so wäre, genügte die Bestimmung, nach welcher das Gesetz insbesondere Wahlvoraussetzungen und Unvereinbarkeiten für die kantonalen Angestellten und die Lehrpersonen bestimmt (Art. 105 Abs. 2 KV). Durch die auf die Schulleitungen beschränkte Ausdehnung wird die verfassungsrechtliche Vorgabe nicht missachtet, die für kantonale Lehrpersonen im Grundsatz keine Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt vorgibt.

5. Neue Unvereinbarkeitsregelung

Bisher kann sich die Unvereinbarkeit aus zwei verschiedenen Kriterien ergeben: aus der durch eine Kaderfunktion bedingten Einordnung in der Verwaltungshierarchie oder aus der Lohneinreihung der Funktion, wobei Unvereinbarkeit heute ab Lohnband 12 besteht. Für die Beschränkung des Wahlrechts müssen staatspolitische Kriterien massgebend sein, insbesondere die erwähnten Aspekte der Gewaltenteilung, der Vermeidung von Interessenkollisionen und der Funktionsfähigkeit der Behörden. Die Lohneinreihung erfüllt die Funktion eines Auffangtatbestandes; sie erfasst Fälle, bei denen aufgrund der durch eine Kaderfunktion bedingten hierarchischen Einordnung keine Unvereinbarkeit gegeben wäre, eine solche jedoch aus anderen Gründen angezeigt ist (z. B. Leiterinnen/Leiter ausgegliederter Verwaltungseinheiten, Finanzkontrolle, Gerichtsschreiber). Indessen erfasst dieses Kriterium auch Fälle, bei denen sich Unvereinbarkeit aus staatspolitischer Sicht nicht aufdrängt, sondern die Einreihung in ein höheres Lohnband aufgrund beruflicher Qualifikation oder Fachverantwortung erfolgt; aus diesen Gründen erweist sich das Kriterium der Lohneinreihung als nicht zweckmässig. Es ist denn auch nur im Kanton Glarus für die Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat massgebend.

Künftig soll die Lohneinreihung für die Vereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat nicht mehr massgebend sein. Das Kriterium der hierarchischen Einordnung ist neu zu formulieren. Dabei läge der Bezug auf die für die Detailorganisation der Verwaltung verwendeten Bezeichnungen «Hauptabteilungen», «Abteilungen» und «Fachstellen» nahe. Dabei handelt es sich aber nicht um Begriffe des Gesetzgebers, sondern um solche des für die Detailorganisation zuständigen Regierungsrates. Weil er diese von sich aus ändern kann, sollen sie nicht übernommen, sondern einige mit dem Landratsamt unvereinbare Funktionen separat aufgeführt werden, deren Unvereinbarkeit spezielle Gegebenheiten begründen. Von den Leitungen kantonaler Schulen abgesehen, entspricht die neue Regelung grösstenteils bisheriger Grenzziehung zwischen mit dem Landratsamt vereinbaren und unvereinbaren Angestelltenfunktionen.

6. Erläuterungen

6.1. Personalgesetz

Staatskanzlei, Stabsstellen (Art. 28 Bst. a)

Die Staatskanzlei ist die zentrale Stabsstelle des Regierungsrates; zudem erfüllt sie nach Massgabe der Landratsverordnung Aufgaben für den Landrat. Sie wird durch den Ratsschreiber oder die Ratsschreiberin geführt. – Anders als die mit wesentlich mehr Personal dotierten Departemente kennt die Staatskanzlei zurzeit keine Hauptabteilungen und Abteilungen und mit dem Rechtsdienst nur eine Fachstelle. Mit Ausnahme des Mitarbeiters im Rechtsdienst sind alle Mitarbeitenden unmittelbar dem Ratsschreiber unterstellt. Daher ist der Ausschlussgrund der «aufgrund ihrer Kaderfunktion» direkten Unterstellung unter den Ratsschreiber ungenügend. An der im Vergleich zu den Departementen besonderen Organisation dürfte sich angesichts deren Eigenheit in absehbarer Zeit nichts Grundlegendes ändern. Daher kann zur Bestimmung der mit dem Landratsamt unvereinbaren Funktionen nicht die hierarchische Stellung massgebend sein. Die Vereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat hängt davon ab, ob die Aufgabenerfüllungen durch Regierungsrat oder Landrat massgeblich beeinflusst werden kann. Namentlich erwähnt wird lediglich der Ratsschreiber, die Ratsschreiberin und die Stellvertretung. Entscheidend ist zudem, ob Funktionen der Staatskanzlei oder weiterer Stabsstellen unmittelbar zur Aufgabenerfüllung des Landrates oder des Regierungsrates beitragen; Gegenstück sind unterstützende Tätigkeiten administrativer oder infrastruktureller Natur. Da die Formulierung Beurteilungsspielraum belässt, soll der Regierungsrat die betreffenden Funktionen bezeichnen. Bei den aktuellen Funktionen wird es sich um das Landratssekretariat und die Mitarbeit im Rechtsdienst handeln. Damit ergäben sich kaum Veränderungen.

Weitere Stabsdienste werden der Vollständigkeit halber erwähnt, weil das Gesetz dem Regierungsrat die Befugnis einräumt, solche zu schaffen. Falls künftig ein zusätzlicher Stabsdienst installiert würde, wäre bezüglich Unvereinbarkeit keine Gesetzesanpassung nötig.

Leiterin / Leiter Finanzkontrolle (Art. 28 Bst. b)

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht; sie unterstützt in fachlicher Selbstständigkeit und vollständiger Unabhängigkeit nebst der Dienstaufsicht in Verwaltung und Justiz auch den Landrat bei der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege. Sie kennt keine fachliche Unterstellung und ist der Staatskanzlei lediglich administrativ zugewiesen. Mit der Leitung dieser Funktion ist gleichzeitige Mitgliedschaft im Landrat unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Behörden nicht vereinbar; man kann nicht das Parlament als unabhängige Fachperson unterstützen und zugleich in ihm politisieren. Diese Unvereinbarkeit galt bisher gestützt auf die Lohneinreihung.

Direkt Departementsvorsteherin/-vorsteher Unterstellte (Art. 28 Bst. c)

Dies entspricht grundsätzlich geltender Regelung. Allerdings beschränkte sich die Unvereinbarkeit auf Angestellte, «die aufgrund ihrer Kaderfunktion» direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher unterstellt sind. Das Motiv der Kaderfunktion trifft auf die Mehrheit, aber nicht auf alle Anstellungen zu, die wegen direkter Unterstellung unter ein Regierungsmitglied mit einem Parlamentsmandat unvereinbar sein sollen. So ist bei der neu separat aufgeführten Finanzkontrolle die Kaderfunktion nicht massgebend, und bei den Departementssekretären steht sie nicht im Vordergrund; massgebend ist die zentrale Bedeutung ihrer Stabsfunktion. Das Motiv für die direkte Unterstellung unter ein Regierungsmitglied kann weggelassen werden (s. Bst. d).

Unter den Anwendungsbereich fallen nebst den Leiterinnen und Leitern von Einheiten, die Fachabteilungen zusammenfassen, auch die Departementssekretärinnen und -sekretäre. Gemeinsam ist ihnen allen die direkte Unterstellung unter ein Regierungsmitglied und ihr massgeblicher Einfluss auf die Vorbereitung der Beschlüsse des Regierungsrates, insbesondere auf dessen Vorlagen zuhanden des Landrates. Dies legt unter den Aspekten Gewaltenteilung und Funktionsfähigkeit der Behörden die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt nahe. Bestärkt wird dies durch die Wahl der betroffenen Angestellten durch den Regierungsrat, was die Gefahr von Loyalitätskonflikten nach sich zieht.

Leitende von Verwaltungseinheiten (Art. 28 Bst. d)

Darunter fallen die Leitungen der grösseren Facheinheiten der Zentralverwaltung, soweit diese nicht bereits erfasst sind (s. Bst. c), in der geltenden Detailorganisation die Leitungen der Abteilungen und einzelner Fachstellen. Massgebend ist die hierarchische Einordnung in Verbindung mit der Verantwortung für eine Verwaltungseinheit. Diese Angestellten werden nicht durch den Regierungsrat, sondern durch die Departemente gewählt. Doch kommt ihnen bei der Vorbereitung regierungsrätlicher Beschlüsse ebenfalls massgebliche Bedeutung zu. Insbesondere sind sie bei Landratsvorlagen regelmässig für die Erarbeitung der Grundlagen und zum Teil der Vorentwürfe verantwortlich. Deshalb erweist sich die Unvereinbarkeit unter den Aspekten der Gewaltenteilung und der Funktionsfähigkeit der Behörden ebenfalls als angezeigt.

Die neue Regelung führt – bei Einbezug der separat aufgeführten Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte (Bst. g) und Gerichtsschreiberinnen und -schreiber (Bst. h) – mit gewissen Abweichungen zu den Unvereinbarkeiten, wie sie bisher wegen der Lohneinreihung bestanden. Einerseits werden Funktionen ohne Leitung einer Verwaltungseinheit, die wegen der erforderlichen beruflichen Qualifikation oder der Fachverantwortung in Lohnband 12 oder höher eingereiht sind, von der Unvereinbarkeit ausgenommen. Andererseits werden einzelne unter Lohnband 12 eingereihte Funktionen in die Unvereinbarkeit einbezogen, weil sie die Leitung einer Verwaltungseinheit beinhalten und auf der zweithöchsten Hierarchieebene der Departemente angesiedelt sind.

Ausgegliederte Verwaltungseinheiten, selbstständige Aufgabenträger (Art. 28 Bst. e)

Es geht um Angestellte, welche Leitungsfunktionen (z. B. Geschäftsleitung, Direktion) in Einheiten mit oder ohne Rechtspersönlichkeit ausserhalb der Zentralverwaltung ausüben, insbesondere in unselbstständigen oder selbstständigen Anstalten des kantonalen Rechts, sei dies als Einzelperson oder in einem Leitungsteam. Unselbstständige Anstalten verfügen durch die Zuständigkeiten ihrer speziellen Organe über eine gewisse Autonomie gegenüber der Zentralverwaltung. Zu ihnen zählen namentlich die kantonalen Schulen. Selbstständige Anstalten sind mit juristischer Persönlichkeit ausgestattet. Zu ihnen gehören derzeit die Kantonale Sachversicherung und die zu den Sozialversicherungen Glarus gehörenden Anstalten. Trotz der Beaufsichtigung durch ein spezielles Verwaltungsgremium ist die Nähe der mit der Leitung Betrauten zur Regierung mit derjenigen der Verwaltungsangehörigen vergleichbar (s. Bst. c, d). Insbesondere können sie auf die gesetzlichen Vorgaben, welche die von ihnen geführte Einrichtung betreffen, Einfluss nehmen, sei es direkt oder mittels beratender Funktion im Aufsichtsgremium; deshalb ist Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat angezeigt. Sie galt für die Leitungsfunktionen in den selbstständigen Anstalten aufgrund der Lohneinreihung schon bisher.

Nicht unter den Anwendungsbereich fallen die Verwaltungsgremien, denen die strategische Führung und die Beaufsichtigung der ausgegliederten und der rechtsfähigen Verwaltungseinheiten obliegen (z. B. Kantonschulrat, Verwaltungsrat Kantonale Sachversicherung, Stiftungsrat Pensionskasse des Kantons Glarus). Bei diesen Gremien handelt es sich um Behörden (im Sinne Art. 73 ff. KV), und ihre Mitglieder stehen wie die der Regierung und der Gerichte nicht in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton.

Leitungen kantonalen Schulen (Art. 28 Bst. f)

Die vom Landrat beschlossene Teilüberweisung der Motion wird umgesetzt. Zu den kantonalen Schulen gehören heute Kantonsschule, Sportschule, Freiwilliges Schulisches Zusatzangebot, gewerblich-industrielle Berufsfachschule und Pflegeschule. Sie werden alle von einem separaten Verwaltungsgremium strategisch geführt und beaufsichtigt und stellen als unselbstständige Anstalten ausgegliederte Verwaltungseinheiten dar (s. Bst. e). Sie sind separat aufgeführt, unter anderem, weil nicht feststeht, ob ihre heutige Organisationsform Bestand haben wird. Die Umschreibung «Mitglieder der Schulleitungen» klärt, dass die Unvereinbarkeit sowohl für den Rektor / die Rektorin als auch für die Prorektorinnen / Prorektoren gilt. Dies ist gerechtfertigt, sind doch die Einflussmöglichkeiten der Prorektorate auf die den Schulbetrieb betreffenden Vorlagen zuhanden des Landrates mit jenen der Rektorate und den vorstehend erwähnten Leitungen vergleichbar (Bst. e).

Nicht von der Regelung erfasst wird die Leitungsfunktion an Schulen, die im Auftrag des Kantons von privatrechtlichen Organisationen geführt werden (z. B. die von der «Glerner Gemeinnützigen» getragenen Sonderschulen «Schule an der Linth», «Heilpädagogisches Zentrum Glarnerland»; die vom Kaufmännischen Verband Glarus geführte «Kaufmännische Berufsfachschule Glarus»).

Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte (Art. 28 Bst. g)

Die nach neuem Recht der Exekutive zugehörige Staats- und Jugendanwaltschaft ist für die Durchsetzung des staatlichen Strafanspruchs verantwortlich. Zu diesem Zweck ist sie befugt, einschneidende Massnahmen wie Hausdurchsuchungen oder Beschlagnahmen anzuordnen; zudem kann sie Strafbefehle aussprechen, die Sanktionen von erheblicher Intensität vorsehen, z. B. Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten. Angesichts von Befugnissen dieser Art, die jeder Staats- oder Jugendanwältin und jedem Staats- oder Jugendantwalt einzeln zustehen, sind sie unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung von der Mitwirkung im Kantonsparlament auszuschliessen, das zudem Wahlbehörde ist. Nicht unter die Unvereinbarkeit fallen Personen, die für bestimmte Fälle oder unter besonderen Umständen als ausserordentliche Staatsanwälte tätig sind. Die Unvereinbarkeit galt schon bisher aufgrund der Lohneinreihung; dies allerdings erst seit der Überführung der staatsanwaltlichen Funktion in Anstellungsverhältnisse im Zusammenhang mit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung.

Gerichtsschreiberinnen und -schreiber (Art. 28 Bst. h)

Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber nehmen an den Gerichtsverfahren teil, haben bei der Urteilsfindung beratende Stimme und sind antragsberechtigt; zudem wirken sie an der Verfahrensleitung mit. Im glarnerischen Gerichtssystem mit dem Laienrichtertum kommt diesen juristisch Ausgebildeten bei der Rechtsprechung erhebliches Gewicht zu. Zudem können sie ein unvollständiges Gericht ergänzen und Richterfunktion ausüben. Sie zählen mit dem Leiter Finanzkontrolle und den Angehörigen der Staats- und Jugendanwaltschaft zu den wenigen Kantonsangestellten, die zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit auf die Amtsdauer gewählt werden. Wegen der Stellung im Justizsystem ist unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung Unvereinbarkeit mit einem Parlamentsmandat angezeigt. Auch hier gilt Unvereinbarkeit nur für die ordentlichen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber und nicht für Personen, die nur kurzfristig Gerichtsschreiberfunktionen wahrnehmen (z. B. juristische Gerichtspraktikanten). Diese Unvereinbarkeit bestand schon bisher aufgrund der Lohneinreihung.

Inkrafttreten

Die Neuregelung darf, obschon sie nur kleinere Änderungen bringt, nicht in die laufende Amtsdauer des Landrates eingreifen. Sie ist daher auf Beginn der Amtsdauer 2014/2018 in Kraft zu setzen. Sie betrifft übrigens kein amtierendes Landratsmitglied.

6.2. Bildungsgesetz

Wie erwähnt werden in Gesetzgebung und Praxis Leiterinnen und Leiter kantonalen Schulen personalrechtlich den Angestellten zugeordnet, soweit es um die Führung der Schule geht. Deshalb ist festzuhalten, dass die kantonalen Schulleitungen bezüglich der Unvereinbarkeiten den Bestimmungen für die Kantonsangestellten unterstehen. Die Regelung bezieht sich auf die «Ausübung von Schulleitungsfunktionen» (Art. 58 Abs. 2 neu). Damit gilt die Bestimmung sowohl für Rektorinnen / Rektoren und Prorektorinnen / Prorektoren (vgl. Art. 28 Bst. f Personalgesetz).

Die Regelung könnte nebst dem Landrat auch für die Unvereinbarkeiten mit dem Verwaltungsrichteramt und der Mitgliedschaft in einer Verwaltungsrekurskommission Bedeutung erlangen, weil dort die Unterscheidung zwischen kantonalen Angestellten und kantonalen Lehrpersonen ebenfalls massgebend ist. Wiederum ist kein amtierendes Mitglied des Verwaltungsgerichts oder einer Verwaltungsrekurskommission betroffen, aber mit dem Inkrafttreten ist dennoch bis zum Ende der laufenden Amtsdauer zuzuwarten.

6.3. Gemeindegesetz

In der Motion ist zutreffend darauf hingewiesen worden, dass im Gemeindegesetz bei der Regelung der Unvereinbarkeit zwischen dem Personal und der Vorsteherschaft (Art. 34 Abs. 2), die Lehrpersonen versehentlich in den Begriff der «Angestellten» einbezogen worden sind: Mit den «Angestellten» sind hier auch die Lehrpersonen gemeint, wogegen das Gemeindegesetz bei den öffentlichen Bediensteten sonst ebenfalls zwischen «Angestellten» und «Lehrpersonen» unterscheidet. Dies ist nun zu korrigieren, indem die «Lehrpersonen» ausdrücklich aufgeführt werden. An der Rechtslage ändert sich durch diese Klarstellung nichts.

7. Vernehmlassung

In den Vernehmlassungen stimmten Gemeinden, Parteien und weitere interessierte Kreise dem Einbezug der Leitungen kantonalen Schulen in die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt praktisch durchgehend zu. Auch in Bezug auf die Eliminierung des Lohnkriteriums gibt es kaum Opposition. Zwei Vernehmlassungen möchten auf die neue Unvereinbarkeitsregelung verzichten und die Revision auf die Leitungen kantonalen Schulen beschränken; nebst der Umsetzung der teilüberwiesenen Motion bestehe kein dringender Handlungsbedarf. Eine Vernehmlassung regte an, da es bei jeder Neuschaffung von Verwaltungsfunktionen einer Gesetzesänderung bedürfe, nur die Unvereinbarkeitskriterien ins Gesetz aufzunehmen und die Bezeichnung der vereinbarten Funktionen dem Landrat zu überlassen. Eine weitere erachtete den Nicht-Einbezug der Schulleitung der Kaufmännischen Berufsfachschule als stossend, weise diese doch die gleiche Position auf wie die Schulleitungen der anderen Berufsschulen. Zwei Anregungen galten Details: Beschränkung der Unvereinbarkeit auf die ordentlichen Gerichtsschreiber und «Mitglieder» statt «Angehörige» der Schulleitung.

Das Kriterium der Lohneinreihung für die Bestimmung der mit dem Landratsamt vereinbarten Angestelltenfunktionen und das Kaderkriterium bei den Angestellten der Staatskanzlei erwiesen sich als nicht zweckmässig. Auch wenn es in der Praxis bisher zu keiner Friktion führte, soll die Gesetzesregelung verbessert werden. Zweckgerichtete Formulierung entspricht der Verwesentlichung der Rechtsetzung. Die neue Regelung, von den Leitungen kantonalen Schulen abgesehen, beachtet grösstenteils die bisherige Grenze zwischen mit dem Landratsamt vereinbarten und unvereinbarten Angestelltenfunktionen, nimmt aber die Detailabgrenzung vor allem durch den Verzicht auf das Lohnkriterium differenzierter vor.

Die Bedenken in Bezug auf den Anpassungsbedarf nach jeder geschaffenen Verwaltungsfunktion sind nicht berechtigt: Die unvereinbaren Funktionen werden überwiegend durch generell-abstrakte Regeln bestimmt; die Einzelaufstellungen betreffen gesetzlich vorgeschriebene Funktionen von der Art, wie sie in absehbarer Zeit kaum in grösserer Zahl neu geschaffen werden. Der Nichteinbezug der Schulleitungen öffentlich beauftragter Privatschulen begründet rechtlich, dass es sich bei deren Funktionsträgern um keine kantonalen Bediensteten handelt und sie daher nicht den betreffenden Rechten und Pflichten unterstehen. Sachlich rechtfertigt dies das unterschiedliche Verhältnis der Leiterinnen und Leiter von Schulen mit privater Trägerschaft zum Regierungsrat: Insbesondere werden die Leitungen privater Schulen nicht vom Regierungsrat gewählt und stehen öffentlich beauftragte Schulen nicht unter der gleichen staatlichen Aufsicht wie kantonale Schulen. Würden Schulleitungen öffentlich beauftragter Schulen dennoch in die Unvereinbarkeit einbezogen, wäre dasselbe für Leitungsfunktionen in anderen privatrechtlich organisierten Institutionen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung zu überlegen, etwa beim Kantonsspital oder bei Behinderteneinrichtungen.

Ein Hinweis, bei dem für die Angestellten der Staatskanzlei massgebendes Kriterium der Einflussmöglichkeit auf die Regierungs- oder Landratsarbeit bestehe Beurteilungsspielraum, ist berücksichtigt, indem der Regierungsrat die Funktionen zu bezeichnen hat. Aufgenommen worden sind zudem die Anregungen zur Beschränkung der Unvereinbarkeit auf die ordentlichen Gerichtsschreiber (analog zur Staatsanwaltschaft) und die Umformulierung von «Angehörige» in «Mitglieder» der Schulleitung (analog Leitungen ausgegliederte Einheiten und selbstständige Aufgabenträger des kantonalen öffentlichen Rechts).

8. Beratung der Vorlage im Landrat

8.1. Kommission

Die Kommission Finanzen und Steuern unter dem Vorsitz von Landrat Thomas Kistler, Niederurnen / Glarus Nord, nahm sich der Vorlage an. Eintreten war unbestritten. Die Vorlage stiess in der Kommission auf breite Zustimmung, auch wenn – oder gerade weil – die Unvereinbarkeitsregelung nicht nur den kantonalen Lehrpersonen galt, sondern umfassend angepasst wurde.

Befürchtet wurde, die Einführung neuer Funktionen könnte baldigen Anpassungsbedarf ergeben. Die Neuerung erfasst aber in generell-abstrakter Form die obersten beiden Kaderstufen und somit allfällige neue Kaderfunktionen (Art. 28 Bst. c, d Personalgesetz). Hinsichtlich der Mitarbeitenden der Staatskanzlei und allfälliger weiterer Stabsdienste erhält der Regierungsrat die Möglichkeit, die Unvereinbarkeit auf Verordnungsstufe zu regeln (Art. 28 Bst. a Personalgesetz). Damit ist bei Bedarf eine zeitgerechte Anpassung gewährleistet. Diskutiert, aber wieder verworfen wurde, ob die Unvereinbarkeit nicht auch auf Mitglieder der Geschäftsleitungen der Glarner Kantonalbank AG, der Kantonsspital Glarus AG oder der Pensionskasse des Kantons Glarus ausgedehnt werden solle. Es handle sich dabei entweder nicht um öffentlich-rechtliche Anstellungen oder die betreffenden Personen hätten keine Leitungsfunktion im Sinne der geänderten Regelung.

8.2. Landrat

Auch im Landrat waren Eintreten und die Vorlage selbst unbestritten. Sie sei rasch und bürgerfreundlich ausgestaltet. Die Hauptforderung der Motion, dass Rektoren und Prorektoren der kantonalen Schulen dem Landrat nicht mehr angehören könnten, werde erfüllt. Die Motion sei nicht als Strafaufgabe betrachtet, sondern der nicht mehr zeitgemässe Artikel 28 an die heutigen Anforderungen angepasst worden, das aktive und das passive Wahlrecht seien tragende Säulen unserer Demokratie.

9. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehenden Gesetzesänderungen zuzustimmen:

A. Änderung des Gesetzes über das Personalwesen

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2013)

I.

GS II A/6/1, Gesetz über das Personalwesen (Personalgesetz) vom 5. Mai 2002 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 28 Abs. 1 (geändert)

¹ Dem Landrat dürfen nicht angehören:

- a. (geändert) die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber, die sie oder ihn stellvertretende Person sowie die weiteren, vom Regierungsrat zu bezeichnenden Angestellten der Staatskanzlei und weiterer Stabsstellen, welche Aufgabenerfüllungen durch den Regierungsrat oder den Landrat massgeblich beeinflussen können;
- b. (geändert) der Leiter oder die Leiterin der Finanzkontrolle;
- c. (neu) Angestellte, die direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher unterstellt sind;
- d. (neu) Angestellte, die direkt einer Person gemäss Buchstabe c unterstellt sind und eine Verwaltungseinheit leiten;
- e. (neu) die Mitglieder der Leitungen von ausgegliederten Verwaltungseinheiten und von selbstständigen Aufgabenträgern des kantonalen öffentlichen Rechts;
- f. (neu) die Mitglieder der Schulleitungen kantonalen Schulen;
- g. (neu) die ordentlichen Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte;
- h. (neu) die ordentlichen Gerichtsschreiberinnen und -schreiber.

II.

Diese Änderung tritt auf den Beginn der Amtsdauer 2014/2018 in Kraft.

B. Änderung des Gesetzes über Schule und Bildung

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2013)

I.

GS IV B/1/3, Gesetz über Schule und Bildung (Bildungsgesetz) vom 6. Mai 2001 (Stand 1. Januar 2013), wird wie folgt geändert:

Art. 58 Abs. 2 (neu)

² Personen, die an kantonalen Schulen Funktionen der Schulleitung ausüben, unterstehen bezüglich der Unvereinbarkeiten den Bestimmungen für die Kantonsangestellten.

II.

Diese Änderung tritt auf den Beginn der Amtsdauer 2014/2018 in Kraft.

C. Änderung des Gemeindegesetzes

(Erlassen von der Landsgemeinde am Mai 2013)

I.

GS II E/2, Gemeindegesetz vom 3. Mai 1992 (Stand 1. Januar 2013), wird wie folgt geändert:

Art. 34 Abs. 2 (geändert)

² Die Angestellten und die Lehrpersonen der Gemeinden, Zweckverbände, Betriebe und Anstalten können nicht ihrer Vorsteherschaft angehören.

II.

Diese Änderung tritt nach der Annahme durch die Landsgemeinde sofort in Kraft.