

An den Landrat

Glarus, 30. Oktober 2012

Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt:

A. Änderung des Personalgesetzes

B. Änderung des Bildungsgesetzes

C. Änderung des Gemeindegesetzes

(Motion Peter Rothlin, Oberurnen „Gleiche Unvereinbarkeitsregelung für alle Mitarbeitenden des Kantons“)

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Mit Datum vom 12. August 2011 reichte Landrat Peter Rothlin, Oberurnen, eine Motion ein mit dem Antrag, die Gesetzgebung sei in der Weise zu ändern, dass die Unvereinbarkeitsregelungen gemäss Artikel 28 Personalgesetz auch für die beim Kanton angestellten Lehrpersonen zur Anwendung gelangten. Mit Stellungnahme vom 17. Januar 2012 beantragte der Regierungsrat dem Landrat, die Motion abzulehnen. Der Landrat beschloss an seiner Sitzung vom 15. Februar 2012 die teilweise Überweisung der Motion in dem Sinne, dass die Schulleitungen der kantonalen Schulen den Unvereinbarkeitsregelungen unterstellt werden sollen.

2. Zum vorliegenden Bericht

Der vorliegende Bericht nimmt einige der in der regierungsrätlichen Stellungnahme vom 17. Januar 2012 enthaltenen Darlegungen wieder auf; dies namentlich im Hinblick auf die Verabschiedung der Vorlage zu Händen der Landsgemeinde. Im Übrigen sei grundsätzlich auf die dortigen Ausführungen verwiesen. Die erwähnte Stellungnahme ist im Internet abrufbar¹. Der dortige Anhang mit der Übersicht zu den Unvereinbarkeitsregelungen betreffend Kantonsanstellung und Parlamentsmandat in den Deutschschweizer Kantonen wird dem vorliegenden Bericht nochmals beigelegt.

3. Staatspolitische Rahmenbedingungen

Bei der Regelung der Unvereinbarkeiten zwischen der Anstellung beim Kanton und der Mitgliedschaft im Landrat sind verschiedene staatspolitische Gesichtspunkte zu beachten. Die wichtigsten werden nachfolgend aufgeführt.

¹ www.gl.ch ⇒ Parlament ⇒ Geschäfte ⇒ Vorstösse ⇒ Motionen

3.1. Allgemeines Wahlrecht

Die Wählbarkeit in die politischen Behörden ist Teil des durch die Kantonsverfassung (KV) garantierten allgemeinen Stimm- und Wahlrechts². Dieses gehört als demokratisches Element zu den tragenden Grundwerten unseres Staatswesens. Dementsprechend hoch sind die Anforderungen an die Begründetheit von Einschränkungen. Zu diesen Einschränkungen gehören die Unvereinbarkeiten, welche die Kantonsverfassung zum Teil selber fest schreibt, zum Teil dem Gesetz zur Regelung zuweist³.

3.2. Grundsatz der Gewaltenteilung

Der Grundsatz der Gewaltenteilung ist Teil der Rechtsstaatlichkeit, welche ebenfalls einen tragenden Grundwert unseres Staatswesens darstellt. Er verlangt namentlich die Aufteilung der Rechtssetzungs-, 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 zugleich der Vermeidung von Interessenkollisionen und von Beeinträchtigungen der Behördenfunktionen.

In der Rechtswirklichkeit lassen sich die Idealvorstellungen der Gewaltentrennung nicht vollständig umsetzen. Die strikte Trennung der staatlichen Funktionen würde dem komplexen Zusammenwirken der Staatsgewalten nicht entsprechen. So nehmen beispielsweise die Regierungen auch Rechtsprechungs- und Rechtssetzungsfunktionen wahr, und umgekehrt beeinflussen die Parlamente den Vollzug durch ihre Budgethoheit. Auch eine Verabsolutierung der personellen Gewaltentrennung ist nicht erstrebenswert, weil sie Einschränkungen der Mitwirkung zur Folge hätte, die zur Vermeidung von Machballung und Machtmissbrauch nicht notwendig sind. Die Gewaltentrennung erfährt in allen modernen Verfassungen Durchbrechungen, weshalb man heute eher von Gewaltenteilung und gegenseitiger Gewaltenehemmung spricht. Artikel 73 der Glarner Kantonsverfassung (KV) bringt dies durch die Formulierung zum Ausdruck, dass die gesetzgebende, die vollziehende und die richterliche Gewalt „dem Grundsatz nach“ getrennt seien⁴. Gestützt darauf sehen Verfassung und Gesetz in Bezug auf die personelle Trennung der Gewalten differenzierte Lösungen vor: So ist beispielsweise den Glarner Kantonsangestellten nur die Einsitznahme in der Verwaltungsjustiz, nicht aber in den übrigen Justizorganen verwehrt⁵, und die Mitglieder des Landrates sind in Aufsichtskommissionen kantonaler Schulen wählbar⁶.

3.3. Vermeidung von Interessenkollisionen

Die Einsitznahme von Mitarbeitenden des Kantons im Landrat schafft ein gewisses Potential an Interessenkonflikten. Solche können sich zum einen daraus ergeben, dass die Kantonsmitarbeitenden im Rahmen der parlamentarischen Aufsicht über die Verwaltung⁷ ihre eigene Amtstätigkeit sowie diejenige ihrer Vorgesetzten mitkontrollieren. Zum anderen gibt es Beratungsgegenstände des Parlamentes, bei denen die Mitarbeitenden in eigenen Interessen betroffen sind, so namentlich bei der Regelung des Personalrechts und bei der Festsetzung der Löhne.

² Art. 57 Abs. 1 Bst. a KV.

³ Art. 75 KV.

⁴ Zur Bedeutung dieser Vorschrift siehe Rainer Schweizer, Kommentar zum Entwurf der Kantonsverfassung, Band II, S. 269 ff. zu Art. 69 Verfassungsentwurf.

⁵ Art. 75 Abs. 3 u. 4 KV.

⁶ Dem Kantonsschulrat gehören mehrheitlich Landräte an.

⁷ Art. 91 Bst. c KV.

3.4. **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 beeinflusst haben. Auch ist denkbar, dass Kantonsangestellte bei ihrer Parlamentstätigkeit durch Loyalitätsüberlegungen gegenüber dem Regierungsrat beeinflusst werden. Vorstellbar ist schliesslich eine Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung, insbesondere wegen der zeitlichen Inanspruchnahme der Mitarbeitenden durch die Parlamentstätigkeit.

4. **Geltende Rechtslage im Kanton Glarus**

Artikel 28 des Personalgesetzes lautet wie folgt:

Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt

Dem Landrat dürfen keine Angestellten angehören,

- a. die aufgrund ihrer Kaderfunktion direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher bzw. der Ratsschreiberin oder dem Ratsschreiber unterstellt sind oder
- b. deren Funktion gemäss Besoldungsverordnung in Grundlohnklasse 25 und höher eingereicht ist.

Die obige 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 von Mitarbeitenden auf, wenn sie die Gesamtheit der öffentlichen Bediensteten meint⁸. Die verfassungsrechtliche Unvereinbarkeitsregelung schreibt in Artikel 75 Absatz 2 KV unter anderem fest, dass die Mitglieder des Regierungsrates nicht „Angestellte oder Lehrpersonen“ des Kantons sein dürfen. Demgegenüber heisst es in Absatz 1 desselben Artikels, dass die Mitglieder des Regierungsrates, der Gerichte „sowie die im Gesetz bezeichneten kantonalen Angestellten“ dem Landrat nicht angehören können; die kantonalen Lehrpersonen werden hier 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 zum Verfassungsentwurf heisst es dazu, dass u.a. die Lehrer des Kantons ein Landratsmandat wahrnehmen könnten⁹. Die Nichterwähnung der kantonalen Lehrpersonen in Artikel 75 Absatz 1 KV erfolgte somit in dem Sinne bewusst, dass dieselben von der Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt ausgenommen bleiben sollten. Daran ändert Artikel 105 Absatz 2 KV nichts, wonach das Gesetz unter anderem die Unvereinbarkeiten für die kantonalen Angestellten „sowie für die Lehrpersonen“ regelt; der Verfassungsgeber dachte dabei an die Umsetzung von Artikel 75 Absatz 1 KV bezüglich der kantonalen Angestellten sowie an anderweitige Unvereinbarkeiten, wozu diejenige der kommunalen Lehrtätigkeit mit Gemeindeämtern gehört¹⁰, sowie an Ausstandsregelungen¹¹.

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 zum Kanton der Angestellten richtet sich nach dem Personalgesetz, dasjenige der kantonalen Lehrpersonen, wie

⁸ So etwa in Art. 18 Abs. 1 betreffend Staatshaftung und Art. 105 betreffend das Dienstrecht

⁹ Rainer Schweizer, Kommentar zum Entwurf der Kantonsverfassung, Band II, Glarus 1981, S. 274 ff. zu Art. 71 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs, insbes. S. 276 f.

¹⁰ Siehe Art. 105 Abs. 1 KV: „Das Gesetz regelt die Rechte und Pflichten der ... sowie der Lehrpersonen des Kantons und der Gemeinden.“

¹¹ Vgl. Rainer Schweizer, Kommentar zum Entwurf der Kantonsverfassung, Band II, Glarus 1981, S. 276 f. zu Art. 71 Abs. 1 des Verfassungsentwurfs u. S. 510 ff. zu Art. Art. 98 Abs. 2 des Verfassungsentwurfs.

dasjenige der kommunalen Lehrpersonen zur Gemeinde, nach dem Bildungsgesetz¹². In den Memorialerläuterungen zu Artikel 1 des Personalgesetzes betreffend dessen Geltungsbereich¹³ heisst es denn auch: „Spezialrecht im Sinne von Absatz 2 gilt namentlich für die Lehrpersonen (Bildungsgesetz) ...“. Fallen die Lehrpersonen nicht unter den Anwendungsbereich des Personalgesetzes, so gilt selbstredend auch deren Artikel 28 für sie nicht. An der grundsätzlich unterschiedlichen Behandlung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber hat sich durch die Unterstellung der Lehrpersonen unter die landrätliche Lohnverordnung nichts geändert.

Im Übrigen kam die in Artikel 28 Buchstabe b des Personalgesetzes noch aufgeführte frühere Grundlohnklasse 25 nur in der der – mittlerweile durch die Lohnverordnung abgelösten – Besoldungsverordnung für die Staatsbediensteten vor¹⁴. Die bei Erlass des Personalgesetzes in Kraft stehende Besoldungsverordnung für Lehrer differenzierte lediglich nach den Schultypen¹⁵.

Die im bisherigen Artikel 28 des Personalgesetzes verankerte Unvereinbarkeit bestimmter Arbeitsverhältnisse beim Kanton mit dem Landratsamt gilt somit nur für Angestellte der kantonalen Verwaltung und der Justizverwaltung, nicht aber für Lehrpersonen an kantonalen Schulen.

5. Ausdehnung der Unvereinbarkeit auf die Leitungen kantionaler Schulen

Die bisherige Regelung kennt wie andere Deutschschweizer Kantone eine differenzierte Zulassung von Verwaltungsangestellten zum Parlament. Massgebend sind die hierarchische Einordnung der Anstellung und die Gehaltseinreihung der Funktion. Lehrpersonen an kantonalen Schulen sind dagegen bisher wie dargelegt generell in den Landrat wählbar; was der Regelung der Mehrheit der Deutschschweizer Kantone entspricht. Die Ungleichbehandlung durch den Gesetzgeber beruht auf Unterschieden in den tatsächlichen Gegebenheiten: Zwar erfüllen auch Lehrpersonen gewisse Verwaltungsaufgaben, beispielsweise die Qualifizierung der schulischen Leistungen zwecks Umsetzung der Aufnahme- und Promotionsregelungen. Ihre Hauptfunktion besteht aber in der Lehrtätigkeit. Dementsprechend haben kantonale Lehrpersonen, anders als Verwaltungsangestellte in höheren Positionen, kaum Einfluss auf die regierungsrätlichen Beschlussfassungen, insbesondere auch nicht auf die Vorlagen, welche der Regierungsrat dem Landrat unterbreitet. Die Kantonsverfassung führt die Lehrpersonen denn auch nicht als Angehörige der Staatsgewalt aus, dies im Unterschied zu den Angestellten¹⁶. 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 hat¹⁷.

Etwas anders präsentieren sich die Gegebenheiten bei den Leiterinnen und Leitern der kantonalen Schulen. Zwar handelt es sich auch bei ihnen regelmässig um ausgebildete Lehrpersonen, welche auch eine gewisse Unterrichtsverpflichtung zu erfüllen haben. Zu ihrer Leitungsfunktion gehören aber nebst der pädagogischen auch die administrative Führung sowie

¹² Siehe Art. 58 ff. Bildungsgesetz.

¹³ Memorial 2002, S. 91.

¹⁴ Siehe Vo über die Besoldungen der Staatsbediensteten vom 26. Juni 1996, SBE Band VI, S. 282 ff.

¹⁵ Siehe Vo über die Besoldungen der Lehrer vom 25. März 1987, SBE Band III, S. 156 ff.; vgl. Nachfolgeregelung Vo über die Besoldung der Lehrpersonen v. 26. Juni 2002, SBE Band VIII, S. 298 ff.

¹⁶ Art. 1 Abs. 2 KV.

¹⁷ Art. 40 Abs. 1 Bst. b der Landratsverordnung. Die aktuelle Formulierung dieser Bestimmung erscheint überprüfungsbedürftig, weil die meisten der vom Regierungsrat zu wählenden Angestellten unter den Anwendungsbereich der Unvereinbarkeitsbestimmung gemäss Art. 28 Personalgesetz fallen (vgl. Art. 28 Personalgesetz mit Art. 9 Abs. 2 Personalverordnung).

die Vertretung der Schule nach Aussen. Das heisst, Schulleiterinnen und Schulleiter erfüllen zu einem wesentlichen Teil Verwaltungsaufgaben, und sie besetzen die Schnittstelle zwischen dem Lehrbetrieb und den politischen Behörden. Dementsprechend verfügen sie über Möglichkeiten zur Einflussnahme auf die Vorgaben, welche den Schulen seitens von Landsgemeinde, Landrat und Regierungsrat gesetzt werden. Auch sind sie stärker von der politischen Aufsicht über ihre Schule betroffen als die hauptsächlich mit der pädagogischen Tätigkeit befassten Lehrpersonen. Gesetzgebung und Praxis gehen denn auch in die Richtung, die Leiterinnen und Leiter kantonaler Schulen personalrechtlich den Angestellten zuzuordnen, soweit es um die Führung der Schule geht¹⁸. Wird zudem berücksichtigt, dass die Schulleiterinnen und Schulleiter der kantonalen Schulen durchwegs vom Regierungsrat gewählt werden, so erweist es sich als berechtigt, sie künftig nicht mehr zum Landratsamt zuzulassen. Auf jeden Fall liegt dies innerhalb des erheblichen Gestaltungsspielraums, der dem Gesetzgeber unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Anforderungen an eine Unvereinbarkeitsregelung verbleibt.

In der regierungsrätlichen Stellungnahme zur ursprünglichen Motionsforderung, wonach die Unvereinbarkeitsregelungen gemäss Artikel 28 Personalgesetz generell auch für die beim Kanton angestellten Lehrpersonen hätte zur Anwendung gelangen sollen, war ausgeführt worden, dass hierzu eine Änderung der Kantonsverfassung erforderlich wäre¹⁹. Für eine auf die Mitglieder der Schulleitungen beschränkte Ausdehnung der Unvereinbarkeit ist dies nicht der Fall. Dies zunächst, weil die Schulleitungsfunktion wie dargelegt von Gesetzgebung und Praxis tendenziell dem Personalrecht der kantonalen Angestellten zugeordnet wird. Aber selbst wenn dem nicht so wäre, genügte die Grundlage in Artikel 105 Absatz 2 KV, wonach das Gesetz insbesondere die Wahlvoraussetzungen und Unvereinbarkeiten für die kantonalen Angestellten und die Lehrpersonen bestimmt; denn durch die auf die Schulleitungen beschränkte Ausdehnung wird die verfassungsrechtliche Vorgabe, wonach für kantonale Lehrpersonen im Grundsatz keine Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt besteht, nicht missachtet.

6. Neuformulierung der Unvereinbarkeitsregelung

Gemäss der bisherigen Regelung in Artikel 28 des Personalgesetzes kann sich die Unvereinbarkeit aus zwei verschiedenen Kriterien ergeben, nämlich aus der durch eine Kaderfunktion bedingten Einordnung in der Verwaltungshierarchie (Bst. a) oder aus der Lohneinreihung der Funktion (Bst. b), wobei die Unvereinbarkeit heute ab dem Lohnband 12 besteht²⁰. Für die Beschränkung des Wahlrechts müssen staatspolitische Kriterien massgebend sein, insbesondere die einleitend aufgeführten Aspekte der Gewaltenteilung, der Vermeidung von Interessenkollisionen und der Funktionsfähigkeit der Behörden. In der geltenden Regelung erfüllt das Kriterium der Lohneinreihung die Funktion eines Auffangtatbestandes; es erfasst Fälle, bei denen auf Grund der durch eine Kaderfunktion bedingten hierarchischen Einordnung keine Unvereinbarkeit gegeben wäre, eine solche jedoch aus anderen Gründen angezeigt ist²¹. Indessen erfasst dieses Kriterium auch Fälle, bei denen sich die Unvereinbarkeit aus staatspolitischer Sicht nicht aufdrängt, weil die Einreihung in einem höheren Lohnband wegen der für die Funktion erforderlichen beruflichen Qualifikation oder wegen der Fachverantwortung erfolgt. Kommt dazu, dass die Auswirkung der gesetzlichen Bestimmung von einer durch den Landrat zu treffenden Regelung abhängt. Aus diesen Gründen erweist sich das Kriterium der Lohneinreihung als nicht zweckmässig. Es ist denn auch soweit gesehen nur im Kanton Glarus für die Unvereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat massgebend.

¹⁸ Siehe Art. 9 Abs. 3 Personalverordnung bezüglich Wahlzuständigkeit; für die Gemeindeebene ist dies für die Schulleitungen der Volksschule auf Gesetzesstufe festgeschrieben (Art. 82 Abs. 4 Bildungsgesetz).

¹⁹ Bericht des Regierungsrates an den Landrat vom 17. Januar 2012, S. 5 2. Absatz.

²⁰ Siehe Fussnotenverweisung zu Art. 28 Bst. b Personalgesetz.

²¹ Z.B. die Leiterinnen und Leiter von ausgegliederten Verwaltungseinheiten, die Finanzkontrolle und die Gerichtsschreiber.

Aus den vorstehenden Überlegungen soll künftig die Lohneinreihung der Funktion für die Vereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat nicht mehr massgebend sein. Das Kriterium der hierarchischen Einordnung ist neu zu formulieren. Dabei läge an sich die Bezugnahme auf die für die Detailorganisation der Verwaltung verwendeten Bezeichnungen, „Hauptabteilungen“, „Abteilungen“ und „Fachstellen“, nahe. Indessen handelt es sich dabei nicht um Begrifflichkeiten des Gesetzgebers, sondern um solche des Regierungsrates, der für die Festlegung der Detailorganisation zuständig ist²². Weil der Regierungsrat dieselbe von sich aus ändern kann, soll wie bis anhin im Gesetz auf die Verwendung der betreffenden Bezeichnungen verzichtet werden. Dies bedingt, dass einige mit dem Landratsamt unvereinbare Funktionen separat aufgeführt werden, weil ihre Unvereinbarkeit durch spezielle Gegebenheiten begründet ist.

Von den Leitungen kantonaler Schulen abgesehen bewegt sich die neu gefasste Regelung grösstenteils entlang der bisherigen Grenze zwischen mit dem Landratsamt vereinbaren und unvereinbaren Angestelltenfunktionen. Sie bewirkt aber bei gewissen Funktionen Veränderungen im Sinne des Einbezugs in die Unvereinbarkeit oder der Entlassung aus der derselben; für das Nähere sei auf die nachfolgenden Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.

7. Anmerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

7.1. Personalgesetz

Artikel 28 Buchstabe a; die Ratsschreiberin oder der Ratsschreiber, die sie oder ihn stellvertretende Person sowie die weiteren, vom Regierungsrat zu bezeichnenden Angestellten der Staatskanzlei und weiterer Stabstellen, welche Aufgabenerfüllungen durch den Regierungsrat oder den Landrat massgeblich beeinflussen können

Die Staatskanzlei ist die zentrale Stabstelle des Regierungsrates; zudem erfüllt sie nach Massgabe der Landratsverordnung Aufgaben für den Landrat; sie wird durch den Ratsschreiber oder die Ratsschreiberin geführt²³. Anders als die mit wesentlich mehr Personal dotierten Departemente kennt die Staatskanzlei zurzeit keine Hauptabteilungen und Abteilungen und mit dem Rechtsdienst nur eine Fachstelle. Das heisst, mit Ausnahme des Mitarbeiters im Rechtsdienst sind alle Mitarbeitenden unmittelbar dem Ratsschreiber unterstellt. Daher ist für die Bestimmung des Kreises der nicht zum Landratsamt zugelassenen Kanzleibediensteten die Wendung gemäss dem bisherigen Artikel 28 Buchstabe a nicht zielführend, wonach die Unvereinbarkeit bei jenen Angestellten gegeben ist, die „aufgrund ihrer Kaderfunktion“ direkt dem Ratsschreiber unterstellt sind. An der im Vergleich zu den Departementen besonderen Organisation der Staatskanzlei dürfte sich angesichts deren Eigenheit in absehbarer Zeit nichts Grundlegendes ändern. Daher kann zur Bestimmung der mit dem Landratsamt unvereinbaren Funktionen nicht auf das Kriterium der hierarchischen Stellung der Angestellten abgestellt werden. Es wird eine Formulierung vorgeschlagen, welche die Ratsschreiberfunktion separat aufführt und sich im Übrigen an die Unvereinbarkeitsregelungen in den Basler Halbkantonen anlehnt. Danach hängt die Vereinbarkeit mit dem Parlamentsmandat davon ab, ob die oder der betreffende Kanzleiangestellte Aufgabenerfüllungen durch den Regierungsrat oder den Landrat massgeblich beeinflussen kann. Entscheidend ist mithin, dass eine Funktion unmittelbar zur Aufgabenerfüllung des Landrates oder des Regierungsrates beiträgt; das Gegenstück sind unterstützende Tätigkeiten administrativer oder infrastruktureller Natur. Da die gesetzliche Formulierung einen gewissen Beurteilungsspielraum belässt, soll der Regierungsrat die betreffenden Funktionen bezeichnen. Bei den aktuellen Funktionen in der Staatskanzlei wird es sich voraussichtlich um das Landratssekretariat

²² Art. 19 Ab. 2 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG); siehe Art. 24 Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV)

²³ Art. 18 Abs. 1 u. 2 RVOG.

und die Mitarbeit im Rechtsdienst handeln. Damit ergäben sich gegenüber der heute geltenden Regelung keine grossen Veränderungen²⁴.

Weitere Stabsdienste werden der Vollständigkeit halber erwähnt, weil das Gesetz dem Regierungsrat die Befugnis einräumt, solche zu schaffen²⁵. Falls künftig ein zusätzlicher Stabsdienst installiert würde, wäre zur Regelung der Unvereinbarkeit der Stelleninhaber keine Gesetzesanpassung nötig.

Artikel 28 Buchstabe b; die Leiterin oder der Leiter der Finanzkontrolle

Die Finanzkontrolle ist das oberste Fachorgan der Finanzaufsicht; sie unterstützt in fachlicher Selbständigkeit und vollständiger Unabhängigkeit nebst der Dienstaufsicht in Verwaltung und Justiz auch den Landrat bei der Oberaufsicht über Verwaltung und Rechtspflege²⁶. Sie kennt keine fachliche Unterstellung und ist der Staatskanzlei lediglich administrativ zugewiesen²⁷. Mit der Leitung dieser Funktion ist die 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 demselben politisieren. Diese Unvereinbarkeit galt bereits bisher gestützt auf das Kriterium der Lohnreihung gemäss Artikel 28 Buchstabe b der geltenden Regelung.

Artikel 28 Buchstabe c; Angestellte, die direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher unterstellt sind

Diese Kategorie entspricht grundsätzlich derjenigen von Artikel 28 Buchstabe a der geltenden Regelung. Allerdings gilt nach dem heutigen Wortlaut die Unvereinbarkeit nur für Angestellte, „*die aufgrund ihrer Kaderfunktion*“ direkt einer Departementsvorsteherin oder einem Departementsvorsteher bzw. der Ratsschreiberin oder dem Ratsschreiber unterstellt sind. Das genannte Motiv für die hierarchische Einordnung trifft auf die Mehrheit, aber nicht auf alle Funktionen zu, die wegen ihrer direkten Unterstellung unter ein Regierungsmitglied mit dem Parlamentsmandat unvereinbar sein sollen. So ist bei der neu separat aufgeführten Finanzkontrolle die Kaderfunktion nicht massgebend. Bei den Departementssekretären steht sie auf jeden Fall nicht im Vordergrund; massgebend für die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt ist die zentrale Bedeutung ihrer Stabsfunktion²⁸. In der neu formulierten Regelung kann das bisher aufgeführte Motiv für die direkte Unterstellung unter ein Regierungsmitglied weggelassen werden; der dahinter stehende Gedanke wird jedoch in Artikel 28 Buchstabe d in modifizierter Form aufgenommen.

Artikel 28 Buchstabe c erfasst in der geltenden Detailorganisation der Departemente die Hierarchieebene der Hauptabteilungsleitung²⁹. Unter den Anwendungsbereich fallen nebst den Leiterinnen und Leitern von Einheiten, die Fachabteilungen zusammenfassen, auch die Departementssekretärinnen und -sekretäre. Gemeinsam ist diesen Angestellten, dass sie durch ihre direkte Unterstellung unter ein Regierungsmitglied massgeblichen Einfluss auf die Vorbereitung der regierungsrätlichen Beschlussfassungen, insbesondere auch auf die Regierungsvorlagen zu Händen des Landrates, ausüben können. Dies legt unter den Aspekten der Gewaltenteilung und der Funktionsfähigkeit der Behörden die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt nahe. Bestärkt wird dies namentlich durch die Tatsache, dass die betroffenen Angestellten vom Regierungsrat gewählt werden³⁰, was die Gefahr von Loyalitätskonflikten nach sich zieht.

²⁴ Bei der bisher nicht erfassten Funktion des Ratssekretärs oder der Ratssekretärin (Art. 62 Landratsverordnung), ist die Unvereinbarkeit faktisch vorgegeben.

²⁵ Art. 18 Abs. 3 RVOG.

²⁶ Art. 82 Abs. 1 Finanzhaushaltgesetz (FHG).

²⁷ Art. 82 Abs. 3 FHG.

²⁸ Art. 17 Abs. 4 RVOG.

²⁹ Art. 24 Abs. 1 Bst. a RVOV.

³⁰ Art. 9 Abs. 3 Personalgesetz u. Art. 9 Abs. 3 Personalverordnung.

Artikel 28 Buchstabe d; Angestellte, die direkt einer Person gemäss Buchstabe c unterstellt sind und eine Verwaltungseinheit leiten

Unter den Geltungsbereich der vorliegenden Bestimmung fallen insbesondere die Leitungen der grösseren Facheinheiten der Zentralverwaltung, soweit diese nicht schon durch Buchstabe c erfasst werden. Sie betrifft in der zurzeit geltenden Detailorganisation die Leitungen der Abteilungen³¹ und einzelner Fachstellen³². Massgebend ist die hierarchische Einordnung der Funktion in Verbindung mit der Verantwortlichkeit für eine Verwaltungseinheit. Die fraglichen Angestellten werden nicht durch den Regierungsrat, sondern durch die Departemente gewählt³³. Doch kommt ihnen bei der Vorbereitung der regierungsrätlichen Beschlussfassungen ebenfalls eine massgebliche Bedeutung zu. Insbesondere sind sie bei Landratsvorlagen regelmässig für die Erarbeitung der Grundlagen und zum Teil auch der Vorentwürfe verantwortlich. Deshalb erweist sich die Unvereinbarkeit der erfassten Funktionen mit dem Landratsamt unter den Aspekten der Gewaltenteilung und der Funktionsfähigkeit der Behörden als angezeigt.

Die neu formulierte Regelung führt – bei Einbezug der neu separat aufgeführten Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte (Art. 28 Bst. g) und Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber (Art. 28 Bst. h) – mit gewissen Abweichungen zu den Unvereinbarkeiten, wie sie sich bisher auf Grund des Kriteriums der Lohneinreihung gemäss dem geltenden Artikel 28 Buchstabe b ergaben. Neu werden einerseits einzelne Funktionen ohne Leitung einer Verwaltungseinheit, die wegen der erforderlichen beruflichen Qualifikation oder wegen der Fachverantwortung in Lohnband 12 oder höher eingereiht sind, von der Unvereinbarkeit ausgenommen. Andererseits werden einzelne unter Lohnband 12 eingereihte Funktionen neu in die Unvereinbarkeit einbezogen, weil sie die Leitung einer Verwaltungseinheit beinhalten und ihre Unterstellung auf der zweithöchsten Hierarchieebene der Departemente angesiedelt ist³⁴.

Artikel 28 Buchstabe e; die Mitglieder der Leitungen von ausgegliederten Verwaltungseinheiten und von selbständigen Aufgabenträgern des kantonalen öffentlichen Rechts

Es geht um Angestellte, welche Leitungsfunktionen (Geschäftsleitung, Direktion o.ä.) in Einheiten mit oder ohne Rechtspersönlichkeit ausserhalb der Zentralverwaltung ausüben, insbesondere in unselbständigen oder selbständigen Anstalten des kantonalen Rechts, sei dies als Einzelperson, sei dies in einem Leitungsteam. Unselbständige Anstalten verfügen durch die Zuständigkeiten ihrer speziellen Organe über eine gewisse Autonomie gegenüber der Zentralverwaltung. Zu ihnen zählen namentlich die kantonalen Schulen. Selbständige Anstalten sind mit juristischer Persönlichkeit ausgestattet. Zu ihnen gehören derzeit die Kantonale Sachversicherung³⁵ und die zu den Sozialversicherungen Glarus gehörenden Anstalten³⁶. Trotz ihrer Beaufsichtigung durch ein spezielles Verwaltungsgremium ist die Nähe der mit der Leitung betrauten Angestellten zur Regierung mit derjenigen der Verwaltungsangehörigen gemäss den vorangehenden Buchstaben c oder d vergleichbar. Insbesondere verfügen sie bei ihrer Tätigkeit über die Möglichkeit, auf die gesetzlichen Vorgaben, welche die von ihnen geführte Einrichtung betreffen, Einfluss zu nehmen, sei es direkt oder mittels der beratenden Funktion im Aufsichtsgremium. Aus den genannten Gründen erweist sich die Unvereinbarkeit der genannten Leitungsfunktionen mit dem Parlamentsmandat als angezeigt. Sie galt für die Leitungsfunktionen in den selbständigen Anstalten schon bisher auf Grund des Kriteriums der Lohneinreihung gemäss Artikel 28 Buchstabe b der geltenden Regelung.

³¹ Art. 24 Abs. 1 Bst. b RVOV

³² Art. 24 Abs. 1 Bst. c RVOV

³³ Art. 9 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 9 Abs. 3 Personalverordnung.

³⁴ Zu den Unterstellungsverhältnissen der Verwaltungseinheiten siehe Anhang II zur RVOV.

³⁵ Art. 1 Sachversicherungsgesetz.

³⁶ Siehe Art. 1 EG zum BG über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Art. 1 des EG zum BG über die Invalidenversicherung, Art. 6 Abs. 1 des EG zum BG über Familienzulagen.

Nicht unter den Anwendungsbereich der Bestimmung fällt die Zugehörigkeit zu den Verwaltungsgremien, denen die strategische Führung und die Beaufsichtigung der ausgegliederten und der rechtsfähigen Verwaltungseinheiten obliegen³⁷. Bei diesen Gremien handelt es sich um Behörden im Sinne der Artikel 73 ff. KV, und ihre Angehörigen stehen wie die Regierungsmitglieder und die Richter nicht in einem Anstellungsverhältnis zum Kanton.

Artikel 28 Buchstabe f; die Mitglieder der Schulleitungen kantonaler Schulen

Mit Buchstabe f wird die vom Landrat beschlossene Teilüberweisung der Motion explizit umgesetzt. Zu den kantonalen Schulen gehören heute die Kantonsschule, die Sportschule, das Freiwillige Schulische Zusatzangebot, die gewerblich-industrielle Berufsfachschule und die Pflegeschule. Sie werden zurzeit alle von einem separaten Verwaltungsgremium strategisch geführt und beaufsichtigt und stellen als unselbständige Anstalten ausgegliederte Verwaltungseinheiten im Sinne des vorstehenden Buchstaben e dar. Dennoch sollen die kantonalen Schulen separat aufgeführt werden; dies unter anderem, weil nicht feststeht, ob ihre heutige Organisationsform auf längere Sicht Bestand haben wird. Mit der Wendung „Mitglieder der Schulleitungen“ wird klargestellt, dass die Unvereinbarkeit sowohl für den Rektor oder die Rektorin als auch für die Prorektorinnen und Prorektoren gilt. Dies ist deshalb gerechtfertigt, weil die Einflussmöglichkeiten der Prorektorate auf die den Schulbetrieb betreffenden Vorlagen zu Händen des Landrates mit jenen der Rektorate vergleichbar sind. Die Regelung ist analog derjenigen für die Leitungsgremien gemäss dem vorstehenden Buchstaben e formuliert.

Nicht von der Regelung erfasst wird die Leitungsfunktion an Schulen, die im Auftrag des Kantons von privatrechtlichen Organisationen geführt werden³⁸; für Näheres sei auf Ziffer 8 verwiesen.

Artikel 28 Buchstabe g; die ordentlichen Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälte

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 anzuordnen³⁹; zudem kann sie Strafbefehle aussprechen, die Sanktionen von erheblicher Intensität vorsehen, z.B. Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten⁴⁰. Angesichts von Befugnissen dieser Art, die jeder Staats- oder Jugendanwältin und jedem Staats- oder Jugendanwalt einzeln zustehen⁴¹, erweist es sich unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung als angezeigt, sie von der Mitwirkung im Kantonsparlament auszuschliessen. Dafür spricht auch der Umstand, dass der Landrat Wahlbehörde ist. Nicht unter die Unvereinbarkeit fallen Personen, die für bestimmte Fälle oder unter besonderen Umständen als ausserordentliche Staatsanwälte tätig sind⁴². Die Unvereinbarkeit galt schon bisher auf Grund des Kriteriums der Lohneinreihung gemäss Artikel 28 Buchstabe b der geltenden Regelung⁴³; dies allerdings erst seit der Überführung der staatsanwaltlichen Funktion in Anstellungsverhältnisse im Zusammenhang mit der Einführung der eidgenössischen Strafprozessordnung.

Artikel 28 Buchstabe h; die ordentlichen Gerichtsschreiberinnen und -schreiber

³⁷ Z.B. Kantonsschulrat, Verwaltungsrat Kantonale Sachversicherung, Stiftungsrat der Pensionskasse des Kantons Glarus.

³⁸ Es handelt sich derzeit um die von der „Glerner Gemeinnützigen“ getragenen Sonderschulen „Schule an der Linth“ und „Heilpädagogische Zentrum Glarnerland“ (Art. 17 Schulverordnung) und die vom Kaufmännischen Verband Glarus geführte „Kaufmännische Berufsfachschule Glarus“ (Art. 2 Verordnung über die Berufsbildung).

³⁹ Siehe Art. 196 ff. StPO u. Art. 26 ff. JStPO.

⁴⁰ Siehe Art. 352 ff. StPO u. Art. 32 JStPO.

⁴¹ Art. 12 Abs. 1 EG StPO.

⁴² Art. 10 Abs. 4 EG StPO.

⁴³ Siehe Funktionsraster im Anhang zur Lohnverordnung, Lohnbänder 15 u. 14.

Die Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreiber nehmen an den Gerichtsverfahren teil, haben bei der Urteilsfindung beratende Stimme und sind antragsberechtigt; zudem wirken sie an der Verfahrensleitung mit⁴⁴. Im glarnerischen Gerichtssystem mit dem Laienrichtertum kommt den juristisch ausgebildeten Gerichtsschreiberinnen und Gerichtsschreibern bei der Rechtsprechung ein erhebliches Gewicht zu. Zudem können sie zwecks Ergänzung eines unvollständigen Gerichts zur Ausübung der Richterfunktion beigezogen werden⁴⁵. Sie zählen denn auch mit dem Leiter Finanzkontrolle und den Angehörigen der Staats- und Jugendanwaltschaft zu den wenigen Kantonsangestellten, die zur Stärkung ihrer Unabhängigkeit auf die Amtsdauer gewählt werden⁴⁶. Aufgrund der Stellung im Justizsystem erweist sich die Unvereinbarkeit des Gerichtsschreiberamtes mit einem Parlamentsmandat unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilung als angezeigt. Auch hier gilt die Unvereinbarkeit nur für die ordentlichen Amtsinhaberinnen und Amtsinhaber, nicht aber für Personen, die nur kurzfristige Gerichtsschreiberfunktionen wahrnehmen, wie z.B. juristische Gerichtspraktikanten⁴⁷. Diese Unvereinbarkeit bestand schon bisher auf Grund des Kriteriums der Lohneinreihung gemäss Artikel 28 Buchstabe b der geltenden Regelung⁴⁸.

Inkrafttreten

Die Neuregelung der Unvereinbarkeiten mit dem Landratsamt darf, auch wenn sie gegenüber der geltenden Regelung nur kleinere Veränderungen bewirkt, nicht in die laufende Amtsdauer des Landrates eingreifen. Sie ist daher auf Beginn der nächsten Amtsdauer 2014-2018 in Kraft zu setzen. Sie betrifft im Übrigen unter den aktuellen Gegebenheiten kein amtierendes Landratsmitglied.

7.2. Gemeindeggesetz

In der Motion ist zutreffend darauf hingewiesen worden, dass bei der aktuellen Formulierung von Artikel 34 Absatz 2 des Gemeindeggesetzes, welcher die Unvereinbarkeit zwischen dem Personal der Gemeinden und der Vorsteherschaft regelt, die Lehrpersonen versehentlich in den Begriff der „Angestellten“ einbezogen worden sind: Mit den „Angestellten“ sind in dieser Vorschrift auch die Lehrpersonen gemeint⁴⁹, wogegen sonst das Gemeindeggesetz bei den öffentlichen Bediensteten ebenfalls zwischen Angestellten und Lehrpersonen unterscheidet⁵⁰. In der regierungsrätlichen Stellungnahme zur Motion ist in Aussicht gestellt worden, die Formulierung der genannten Bestimmung bei Gelegenheit zu korrigieren. Dies soll im vorliegenden Zusammenhang geschehen, indem die „Lehrpersonen“ neu ausdrücklich aufgeführt werden. An der Rechtslage ändert sich durch diese Klarstellung nichts.

7.3. Bildungsggesetz

Wie erwähnt gehen Gesetzgebung und Praxis in die Richtung, die Leiterinnen und Leiter kantonalen Schulen personalrechtlich den Angestellten zuzuordnen, soweit es um die Führung der Schule geht (vorne Ziff. 5). Im Rahmen der vorliegenden Revision soll festgehalten werden, dass die kantonalen Schulleitungen bezüglich der Unvereinbarkeiten den Bestimmungen für die Kantonsangestellten unterstehen.

Die Regelung im neuen Artikel 58 Absatz 2 des Bildungsggesetzes bezieht sich auf die „Ausübung von Schulleitungsfunktionen“. Damit wird, entsprechend Artikel 28 Buchstabe f des Personalgesetzes, zum Ausdruck gebracht, dass die Bestimmung sowohl für die Rektorinnen und die Rektoren als auch für die Prorektorinnen und Prorektoren gilt.

⁴⁴ Art. 35 Gerichtsorganisationsgesetz (GOG).

⁴⁵ Art. 27 GOG.

⁴⁶ Art. 14 Abs. 2 Personalgesetz.

⁴⁷ Nur die ordentlichen Gerichtsschreiber können unter den gesetzlichen Voraussetzungen ein Kollegialgericht vervollständigen (Art. 27 GOG).

⁴⁸ Siehe Funktionsraster im Anhang zur Lohnverordnung, Lohnbänder 14 u. 12.

⁴⁹ Siehe Memorial 2008 S. 63 betr. Anpassung von Art. 34 Abs. 2 an die Gemeindestrukturreform.

⁵⁰ Siehe Art. 111 Abs. 1-3 Gemeindeggesetz.

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 ist⁵¹. Mit dem Inkrafttreten ist wiederum bis zum Ende der laufenden Amtsdauer zuzuwarten. Auch hier ist unter den aktuellen Gegebenheiten kein amtierendes Mitglied des Verwaltungsgerichts oder einer Verwaltungsrekurskommission betroffen.

8. Vernehmlassung

8.1. Ergebnis

In den Vernehmlassungen von Gemeinden, Parteien und weiteren interessierten Kreisen wurde zum Einbezug der Leitungen kantonalen Schulen in die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt praktisch durchgehend Zustimmung kundgetan. Auch in Bezug auf die Eliminierung des bisherigen Lohnkriteriums gibt es kaum Opposition. Zwei Vernehmlassungen möchten indessen auf die diesbezügliche Neufassung der Unvereinbarkeitsregelung verzichten und die Revision auf den erwähnten Einbezug der Leitungen kantonalen Schulen beschränken; nebst der Umsetzung der teilüberwiesenen Motion bestehe kein dringender Handlungsbedarf; die Neuregelung sei teilweise problematisch und unverhältnismässig. Eine Vernehmlassung bemängelt, dass die Neuregelung die Unvereinbarkeit ohne ersichtlichen Grund um eine Kaderstufe erweitere. Eine Vernehmlassung formuliert Bedenken dahingehend, dass es bei jeder Neuschaffung von Funktionen in der Verwaltung wieder einer Gesetzesänderung bedürfe; sie regt als Alternative an, im Gesetz nur die Unvereinbarkeitskriterien zu formulieren und die Bezeichnung der unvereinbaren Funktionen dem Landrat zu überlassen. In einer Vernehmlassung wird als stossend bezeichnet, dass die Schulleitung der Kaufmännischen Berufsfachschule nicht einbezogen werde, obwohl sie faktisch die gleiche Position aufweise wie die Schulleitungen der anderen Berufsschulen. Eine Vernehmlassung wirft die Frage auf, wer bei den Angestellten der Staatskanzlei darüber entscheide, ob sie Aufgabenerfüllungen durch den Regierungsrat oder den Landrat massgeblich beeinflussen könnten. Weitere Vernehmlassungsausserungen enthalten Detailanregungen, wie die Beschränkungen der Unvereinbarkeit auf die *ordentlichen* Gerichtsschreiber und die Umformulierung von „Angehörige der Schulleitung“ in „Mitglieder der Schulleitung“.

8.2. Stellungnahme

Wie dargelegt, erweist sich das Kriterium der Lohneinreihung für die Bestimmung der mit dem Landratsamt unvereinbaren Angestelltenfunktionen als nicht zweckmässig und das Hierarchiekriterium in der aktuellen Umschreibung bei den Angestellten der Staatskanzlei als nicht zielführend. Unter diesen Umständen liegt es nahe, die betreffende Gesetzesregelung bei Gelegenheit einer anstehenden Revision zu verbessern, auch wenn die geltende Fassung in der Praxis bisher zu keiner grösseren Friktionen geführt hat. Die möglichst zweckgerichtete Formulierung von Vorschriften entspricht dem Gedanken der Verwesentlichung der Rechtsetzung. Die eine Vernehmlassung, welche die nun vorgeschlagene Regelung als teilweise problematisch und unverhältnismässig bezeichnet, legt diese Bemängelung nicht näher dar. Die Kritik einer anderen Vernehmlassung, wonach die Neuregelung die Unvereinbarkeit ohne ersichtlichen Grund um eine Kaderstufe erweitere, trifft inhaltlich nicht zu. Sie lässt ausser Acht, dass die bisherige Regelung nebst der hierarchischen Einordnung auch auf die Lohneinreihung abstellt. Wie dargelegt bewegt sich die neu gefasste Regelung, von den Leitungen kantonalen Schulen abgesehen, grösstenteils entlang der bisherigen Grenze zwischen mit dem Landratsamt vereinbaren und unvereinbaren Angestelltenfunktionen, nimmt aber die Detailabgrenzung durch den Verzicht auf das Lohnkriterium im Lichte der massgebenden Gesichtspunkte differenzierter vor. Was die Bedenken in Bezug auf die An-

⁵¹ Art. 75 Abs. 3 u. 4 KV.

passungsbedürftigkeit des Gesetzes bei jeder geschaffenen Verwaltungsfunktion betrifft, erscheinen diese als nicht berechtigt: Die Neuregelung bestimmt die unvereinbaren Funktionen zu einem wesentlichen Teil durch generell-abstrakte Regelungen; die Einzelaufstellungen betreffen gesetzlich vorgeschriebene Funktionen von der Art, wie sie in absehbarer Zeit kaum in grösserer Zahl neu geschaffen werden dürften. Unter diesen Umständen erscheint es richtig, die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt, welche einen schweren Eingriff in das Wahlrecht darstellt, wo möglich auf Stufe Gesetz abschliessend festzulegen; die vorgeschlagene Regelung sieht eine nähere Ausführung durch Verordnung nur bei den Angestellten der Staatskanzlei und allfälliger weiterer Stabsdienste vor. Der Nichteinbezug der Schulleitungen öffentlich beauftragter Privatschulen ist rechtlich damit begründet, dass es sich bei den fraglichen Funktionsträgern nicht um kantonale Bedienstete handelt, die deshalb auch nicht den betreffenden Rechten und Pflichten unterstehen. Sachlich erscheint es deshalb gerechtfertigt, weil das Verhältnis der Leiterinnen und Leiter von Schulen mit privater Trägerschaft zum Regierungsrat nicht unter allen für die Unvereinbarkeit mit dem Landratsamt massgebenden Gesichtspunkten das gleiche ist: 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, müsste man sich dasselbe auch für Leitungsfunktionen in anderen privatrechtlich organisierten Institutionen mit öffentlicher Aufgabenerfüllung überlegen, etwa beim Kantonsspital oder bei Behinderteneinrichtungen.

In der überarbeiteten Fassung berücksichtigt ist der Hinweis, dass bei dem für die Angestellten der Staatskanzlei massgebenden Kriterium der Einflussmöglichkeit auf die Regierungs- oder Landratsarbeit ein Beurteilungsspielraum besteht; dies indem der Regierungsrat beauftragt wird, die fraglichen Funktionen zu bezeichnen. Aufgenommen worden sind zudem die Anregungen bezüglich Beschränkung der Unvereinbarkeit auf die *ordentlichen* Gerichtsschreiber (analog bei den Staats- und Jugendanwältinnen und -anwälten) und die Umformulierung von „*Angehörige* der Schulleitung“ in „*Mitglieder* der Schulleitung“ (analog bei den Leitungen ausgegliederter Einheiten und der selbständigen Aufgabenträger des kantonalen öffentlichen Rechts).

9. Antrag des Regierungsrates

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat,

- a. der Landsgemeinde die nachstehenden Gesetzesänderungen zu unterbreiten und*
- b. die Motion Peter Rothlin, Oberurnen, "Gleiche Unvereinbarkeitsregelung für alle Mitarbeitenden des Kantons", als damit erledigt abzuschreiben.*

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Beantragte Gesetzesänderungen
- Übersicht Unvereinbarkeit Kantonsanstellung/Parlamentsmandat in den Deutschschweizer Kantonen