

BL_GERICHTE 810 12 127 vom 4. Juli 2012

BL Gerichte, 2012-07-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bl_gerichte_810_12_127

FR: BL_GERICHTE 810 12 127 du 4 juillet 2012

IT: BL_GERICHTE 810 12 127 del 4 luglio 2012

Regeste

Wahl von B. in den Gemeinderat C.; Sprungbeschwerde

Erwägungen

E. 2

Die Kognition des Kantonsgerichts ist gemäss § 37 Abs. 2 VPO in Verbindung mit § 45 Abs. 1 lit. a und b VPO auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung, Unterschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des Sachverhalts beschränkt. Die Beurteilung der Angemessenheit ist dem Kantonsgericht dagegen - abgesehen von hier nicht vorliegenden Ausnahmefällen - untersagt (§ 45 Abs. 1 lit. c VPO).

E. 3

Umstritten ist im vorliegenden Fall, ob die Beschwerdegegnerin das Amt als Gemeinderätin der Einwohnergemeinde C. mit Blick auf ihre Anstellung als Schulleiterin des Kindergartens und der Primarschule C. wahrnehmen darf. Der Beschwerdeführer bestreitet dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass die Beschwerdegegnerin eine Gemeindeangestellte im Sinne von § 9 Abs. 1 des Gesetzes über die Organisation und die Verwaltung der Gemeinden (Gemeindegesezt) vom 28. Mai 1970 sei und ausserdem nicht als Lehrperson qualifiziert werden könne, weshalb sie nicht unter den Ausnahmetatbestand dieser Bestimmung falle. Die Beschwerdegegnerin macht im Wesentlichen geltend, dass die Schulleitungen demselben Anstellungsverhältnis wie die Lehrpersonen unterstünden. Sie würden vom Schulrat nach kantonalem Personalrecht angestellt. Die Gemeinde habe weder zum Lohn noch zum Pensum etwas zu sagen, sondern dies werde durch den Personaldienst der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion gemäss dem Bildungsgesetz vom 6. Juni 2003 und der Verordnung für die Schulleitung und die Schulsekretariate (Schulleitungsverordnung) vom 13. Mai 2003 bestimmt. Das Bildungsgesetz regle in § 76 Abs. 3, dass mindestens ein Mitglied der Schulleitung die für die unbefristete Anstellung an der Schule erforderliche Ausbildung besitzen müsse. Dies beinhalte die beiden Aussagen, dass auch Personen ohne pädagogische Ausbildung Schulleiterin oder Schulleiter sein könnten, falls der Kollege oder die Kollegin diese Ausbildung besitze und dass die Schulleitung Teil der Lehrerschaft sei. Letzteres werde durch die Tatsache unterstrichen, dass Schulleitungen zum Unterrichten verpflichtet werden könnten. Schulleitungsmitglieder ohne pädagogische Ausbildung unterstünden sodann demselben Anstellungsverhältnis wie solche mit pädagogischer Ausbildung und es bestehe keine rechtliche Grundlage für eine Ungleichbehandlung. 4.1 Mit der Beschwerde wegen Verletzung der Volksrechte kann unter anderem die Verletzung des Stimmrechts gerügt werden (§ 37 Abs. 1 lit. a VPO). Darunter fallen nach der Praxis des Bundesgerichts auch Verletzungen von Wählbarkeits- und Unvereinbarkeitsbestimmungen (vgl. BGE 128 I 34 E. 1b). Dass auch

Unvereinbarkeitsbestimmungen dazu gehören, liegt darin begründet, dass sie die gleichen Wirkungen erzielen können wie Vorschriften über die Unwählbarkeit. Das Stimmrecht schliesst nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts den Anspruch ein, dass die durch das Volk gewählten Behörden nicht mit Personen besetzt werden, welche ein bestimmtes Amt aufgrund einer Unvereinbarkeit nicht übernehmen dürfen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1P.104/2006 vom 27. April 2006 E. 2.1 mit Hinweisen). 4.2 Gemäss § 9 Abs. 1 des Gemeindegesetzes sind die Mitglieder des Regierungsrats und die Mitglieder des Kantonsgerichts sowie die Gemeindeangestellten mit Ausnahme der Lehrkräfte nicht in die Gemeindebehörden und die Kontrollorgane wählbar. Bei dieser Bestimmung handelt es sich ungeachtet der - in einem weiteren Sinne - verwendeten Formulierung "nicht wählbar" nicht um eine eigentliche Wählbarkeits-, sondern um eine blosser Unvereinbarkeitsbestimmung (vgl. BLVGE 1992 S. 44; siehe auch BGE 91 I 260 E. 3). Das ergibt sich einerseits aus dem Titel der Bestimmung ("Unvereinbarkeit") und andererseits aus der Systematik des Gesetzes, welches die Wählbarkeit unter diesem Titel in § 8 des Gemeindegesetzes regelt. Die Bestimmung ist sodann auch von ihrer Konzeption her als Unvereinbarkeitsvorschrift zu verstehen, zumal damit nicht im Sinne einer Wählbarkeitsvoraussetzung an bestimmte Eigenschaften einer Person angeknüpft wird, sondern an von ihr ausgeübte Funktionen (vgl. Ruth Lüthi, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, Zürich 2008, N 4 zu Art. 143 BV). Die in § 9 Abs. 1 des Gemeindegesetzes statuierten Unvereinbarkeiten schliessen mithin die Wählbarkeit nicht aus, sondern wirken sich lediglich auf die Möglichkeit aus, das Amt wahrzunehmen. Wird der jeweilige Unvereinbarkeitsgrund beseitigt, so kann das Amt angetreten werden. Bleibt er bestehen, so fällt die Wahl dahin (vgl. Yvo Hangartner / Andreas Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, S. 92 ff.). 4.3 Unvereinbarkeitsbestimmungen bewirken eine Einschränkung der in Art. 34 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 gewährleisteten politischen Rechte. Sie treffen einerseits die an einer Kandidatur interessierten Personen, andererseits aber auch jene Personen, welche erstere zu wählen beabsichtigen und beschränken damit sowohl das aktive als auch das passive Wahlrecht (vgl. BGE 123 I 97 E. 1b/dd; Urteile des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 3.1; 1P.763/2005 vom 8. Mai 2006 E. 3.1). Nach der Rechtsprechung sind sie deshalb nur zulässig, wenn sie auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, durch ein öffentliches Interesse oder durch den Schutz von Grundrechten Dritter gerechtfertigt und zudem verhältnismässig sind (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 3.1; BGE 114 Ia 402 E. 6b; BLVGE 1992 S. 48). Die genannten Eingriffsvoraussetzungen sind nach der Lehre im Zusammenhang mit der Gewährleistung der politischen Rechte zumindest sinngemäss anwendbar (vgl. Gerold Steinmann, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender, a.a.O., N 20 zu Art. 34 BV). Vorliegend ist somit zunächst zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin im Sinne von § 9 Abs. 1 des Gemeindegesetzes als Gemeindeangestellte zu gelten hat. 4.4.1. Gemäss § 26 Abs. 1 des Gemeindegesetzes sind Gemeindeangestellte im Sinne dieses Gesetzes alle Personen, die in einem Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde stehen. Trägerinnen des Kindergartens und der Primarschulen sind gemäss § 13 lit. a und b des Bildungsgesetzes die Einwohnergemeinden. Anstellungsbehörde der Schulleitungsmitglieder ist gemäss § 76 Abs. 1 des Bildungsgesetzes der Schulrat, wobei es sich beim Schulrat für Kindergarten und Primarschule um eine kommunale Behörde handelt (§ 91 Abs. 1 lit. a Gemeindegesetz). Die Beschwerdegegnerin wurde durch den Schulrat C. als Schulleiterin des Kindergartens und

der Primarschule C. angestellt. Sie steht damit ohne Weiteres in einem Arbeitsverhältnis mit der Gemeinde und ist ungeachtet der Tatsache, dass die Aufgaben und Kompetenzen der Schulleitung des Kindergartens und der Primarschule im Wesentlichen durch das kantonale Bildungsrecht definiert werden, als Gemeindeangestellte im Sinne von § 26 Abs. 1 des Gemeindegesetzes zu qualifizieren. Daran ändert auch nichts, dass der Beschwerdegegnerin der Lohn vom Kanton überwiesen wird, zumal es sich dabei lediglich um Modalitäten der Auszahlung handelt und die Lohnkosten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Schulen des Kantons und der Einwohnergemeinden gemäss § 15 lit. e des Bildungsgesetzes zulasten der jeweiligen Trägerschaft, vorliegend somit der Einwohnergemeinde C. , gehen. Es stellt sich im Weiteren die Frage, ob die Beschwerdegegnerin als Schulleitungsmitglied Teil der Lehrerschaft ist und unter den entsprechenden Ausnahmetatbestand von § 9 Abs. 1 des Gemeindegesetzes fällt. 4.4.2. Das Bildungsgesetz regelt die Stellung der Schulleitung gemeinsam mit derjenigen des Schulrats in § 76 ff. unter dem Titel "Leitung und Aufsicht". Die Stellung der Lehrerinnen und Lehrer wird demgegenüber unter dem Titel "Schulbeteiligte" in § 70 ff. des Bildungsgesetzes geregelt. Gemäss § 77 Abs. 1 des Bildungsgesetzes nimmt die Schulleitung unter anderem folgende Aufgaben wahr: sie führt die Schule in pädagogischer, personeller, organisatorischer und administrativer Hinsicht (lit. a), berät und beaufsichtigt die Lehrerinnen und Lehrer und beurteilt ihre Leistungen (lit. c), nimmt die befristete Anstellung von Lehrerinnen und Lehrern vor und beantragt dem Schulrat die unbefristete Anstellung von Lehrerinnen und Lehrern (lit. d), ist Beschwerdeinstanz bei Entscheiden der Lehrerinnen und Lehrer sowie von Klassenkonventen (lit. f), sorgt für die Umsetzung der Ergebnisse der internen und externen Evaluation (lit. h) und trifft Entscheide innerhalb der Budgetvorgaben (lit. i). Gemäss § 63 Abs. 2 der Verordnung für den Kindergarten und die Primarschule vom 13. Mai 2003 sind die Schulleitungen gegenüber den Lehrerinnen und Lehrern in personellen, organisatorischen und administrativen Fragen weisungsbefugt. Die Aufgaben der Schulleitung unterscheiden sich damit grundlegend von denjenigen der Lehrerinnen und Lehrer, welche § 70 und § 71 des Bildungsgesetzes entnommen werden können und im Wesentlichen im Unterrichten der Schülerinnen und Schüler bestehen. Sie beinhalten Leitungs- und Aufsichtsfunktionen namentlich auch gegenüber den Lehrerinnen und Lehrern, welche damit in einem eigentlichen Unterordnungsverhältnis zur Schulleitung stehen. Vor diesem Hintergrund kann die Schulleitung klarerweise nicht als Teil der Lehrerschaft angesehen werden. Inwieweit der Umstand, dass gemäss § 76 Abs. 3 des Bildungsgesetzes mindestens ein Mitglied der Schulleitung die für eine unbefristete Anstellung an der Schule erforderliche Ausbildung besitzen muss, dazu führen soll, dass Schulleitungsmitglieder als Teil der Lehrerschaft zu betrachten sind, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdegegnerin auch nicht näher dargelegt. Nicht von Bedeutung ist sodann im vorliegenden Zusammenhang, dass Schulleitungsmitglieder mit pädagogischer Ausbildung gemäss § 12 der Schulleitungsverordnung in untergeordnetem Umfang unterrichten müssen. Entscheidend ist einzig, ob eine Person die Funktion eines Schulleitungsmitglieds ausübt und nicht, ob sie darüber hinaus allenfalls auch unterrichtet, was bei der Beschwerdegegnerin im Übrigen nicht der Fall ist. Nach dem Gesagten ist festzustellen, dass die Beschwerdegegnerin als Schulleitungsmitglied des Kindergartens und der Primarschule C. keine Lehrperson im Sinne von § 9 Abs. 1 des Gemeindegesetzes ist und damit nicht unter den entsprechenden Ausnahmetatbestand fällt. 4.5.1 Die mit der strittigen Unvereinbarkeit verbundene Beschränkung der politischen Rechte der Beschwerdegegnerin muss im Weiteren im öffentlichen Interesse liegen und den Grundsatz

der Verhältnismässigkeit wahren. 4.5.2 Mit Unvereinbarkeitsvorschriften werden unterschiedliche Zwecke verfolgt, je nach dem, ob sie Unvereinbarkeiten innerhalb derselben oder zwischen verschiedenen Staatsgewalten festschreiben. Verboten Unvereinbarkeitsvorschriften einer Person, gleichzeitig Ämter in mehr als einer Staatsgewalt (Legislative, Exekutive und Judikative) auszuüben, so stehen sie im Dienste der Gewaltenteilung. Beziehen sie sich dagegen wie vorliegend auf Ämter oder Funktionen innerhalb derselben Staatsgewalt, so besteht das öffentliche Interesse in der Gewährleistung des guten Funktionierens der Verwaltung, der Verhinderung von Machtkonzentrationen und der Bewahrung des Vertrauens des Bürgers in den Staat. Insbesondere sollen keine Interessen- oder Pflichtenkollisionen die Unabhängigkeit der betreffenden Staatsorgane beeinträchtigen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 2 und E. 3.3.1; BGE 116 Ia 242 E. 3b/aa; BGE 114 Ia 395 E. 6b). Unvereinbarkeitsnormen sind das organisationsrechtliche Mittel, mit welchem Interessenkollisionen nicht im Einzelfall, sondern generell und präventiv verhindert werden sollen. Entsprechend werden sie vom Gesetzgeber vor allem dort eingesetzt, wo Funktionsüberschneidungen regelmässig zu Interessenkollisionen führen (vgl. Benjamin Schindler, a.a.O., S. 58).

4.5.3 Die Einwohnergemeinden sind wie bereits ausgeführt Trägerinnen des Kindergartens und der Primarschule (§ 13 lit. a und b Bildungsgesetz). Die ihnen zustehenden Aufgaben werden in § 15 des Bildungsgesetzes aufgeführt. Unter anderem legen sie das Einzugsgebiet ihrer Schulen und Schulhäuser fest (lit. a), regeln die Wahl der Schulräte (lit. b), errichten, unterhalten und finanzieren die Schulbauten und Schuleinrichtungen (lit. c), kommen für das Schulmaterial auf (lit. d), regeln die Anstellungsbedingungen der nicht unterrichtenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Schulen (lit. f) und bieten bei Bedarf eine Verpflegungsmöglichkeit über die Mittagszeit an (lit. g). Der Gemeinderat als verwaltende und vollziehende Behörde der Einwohnergemeinde übt dabei alle Befugnisse aus, die der Einwohnergemeinde zustehen und nicht durch besonderen Rechtssatz einem anderen Gemeindeorgan zugewiesen sind (§ 70 Abs. 1 und 2 Gemeindegesetz). Wie die Beschwerdegegnerin zu Recht ausführt, kommen im Bereich des Schulwesens dem Schulrat umfassende Kompetenzen, einschliesslich der Aufsicht über die Schulleitungen, zu. Der Schulrat wiederum wird nicht vom Gemeinderat, sondern von der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion beaufsichtigt (§ 91 Abs. 2 Gemeindegesetz). Ein Subordinationsverhältnis zwischen dem Gemeinderat und der Schulleitung besteht somit nicht. Dessen ungeachtet sind in der vorliegenden Konstellation strukturell angelegte Interessen- und Pflichtenkollisionen gegeben. Eine solche liegt namentlich darin begründet, dass den Schulräten des Kindergartens und der Primarschule gemäss § 80 Abs. 2 des Bildungsgesetzes von Gesetzes wegen ein Mitglied des Gemeinderats der Trägergemeinde angehört. Es besteht mithin eine personelle Verbindung zwischen dem Gemeinderat und dem Schulrat. Damit besteht aufgrund der Tatsache, dass letzterem die Aufsicht über die Schulleitungen zusteht, die Gefahr von Interessen- und Pflichtenkollisionen. Solche können sich beispielsweise auch daraus ergeben, dass die Schulleitung zuhanden der vorgesetzten Instanzen das Schulbudget erstellt und dieses wiederum vom Schulrat zuhanden des Gemeinderats verabschiedet wird (§ 65 Abs. 1 lit. p und § 67 lit. a der Kindergarten- und Primarschulverordnung). Ein dem Gemeinderat angehörendes Schulleitungsmitglied ist damit potentiell auf zwei Ebenen mit dem Budget seiner Schule befasst. Mögliche weitere Interessenkonflikte bestehen in personellen Belangen, namentlich in Bezug auf das nichtunterrichtende Schulpersonal, sowie im Bereich der Infrastruktur der Schulen (siehe auch Vorlage an den Landrat [2011-047] betreffend Teilrevision der Kantonsverfassung

und des Gemeindegesetzes vom 22. Februar 2011, S. 18). 4.5.4 Die strittige Unvereinbarkeit liegt sodann auch abgesehen von möglichen Interessen- und Pflichtenkollisionen im öffentlichen Interesse. Das Bundesgericht hat in einem neueren Entscheid festgehalten, dass die Ausübung der Ämter des Lehrers und des Gemeinderatsmitglieds in der gleichen Gemeinde durch ein und dieselbe Person zu einer Konzentration öffentlicher Aufgaben und in diesem Sinne zu einer gewissen Machtkonzentration führe. Es bejahte gestützt darauf ein öffentliches Interesse an der personellen Trennung und erachtete eine entsprechende Unvereinbarkeitsbestimmung als zulässig (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 3.3.5). Was vom Bundesgericht in Bezug auf die Vereinbarkeit der Tätigkeit als Lehrer und des Amtes als Gemeinderat ausgeführt wurde, muss umso mehr im vorliegenden Fall der Funktion des Schulleitungsmitglieds gelten. Die Schulleitung verfügt wie bereits aufgezeigt über umfangreiche Befugnisse und Kompetenzen, welche über diejenigen der Lehrerinnen und Lehrer erheblich hinausgehen. Die Tätigkeit als Schulleitungsmitglied zusätzlich zum Amt als Gemeinderat führt mithin zu einer Machtkonzentration, was mit der strittigen Unvereinbarkeit verhindert wird. Das öffentliche Interesse ist auch aus diesem Grund zu bejahen. 4.5.5 Im vorliegenden Fall ist zudem der Grundsatz der Verhältnismässigkeit gewahrt. Die in Frage stehende Unvereinbarkeit stellt ein geeignetes organisatorisches Mittel dar, um mögliche Interessen- und Pflichtenkollisionen und unerwünschte Machtkonzentrationen von vornherein zu verhindern. Dass gewisse Interessen- und Pflichtenkollisionen im Einzelfall auch mit einer Ausstandsregelung begegnet werden könnte, mag zutreffen, ändert daran jedoch nichts. Bestehen wie im vorliegenden Fall strukturell angelegte Interessen- und Pflichtenkollisionen, so stellen entsprechende Unvereinbarkeitsregelungen das geeignete Mittel dar, um Interessenkollisionen nicht nur im Einzelfall, sondern generell und präventiv zu verhindern. Zur Verhinderung von unerwünschten Machtkonzentrationen und damit verbundenen Beeinträchtigungen des Vertrauens der Bevölkerung in die Verwaltung stellen sie von vornherein das einzige geeignete Mittel dar (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 3.4.1). Die Beschränkung des passiven Wahlrechts ist im vorliegenden Fall sodann als zumutbar anzusehen, zumal es sich dabei um ein relatives Hindernis handelt und die Beschwerdegegnerin somit zwischen ihrer bisherigen Funktion als Schulleitungsmitglied und dem Amt als Gemeinderätin wählen kann. 4.6 Schliesslich ist im vorliegenden Fall auch keine unzulässige Ungleichbehandlung von Schulleitungsmitgliedern ohne pädagogische Ausbildung und solchen mit pädagogischer Ausbildung, welche zusätzlich Unterricht erteilen, gegeben. Wie bereits dargelegt liegt in beiden Fällen eine Unvereinbarkeit im Sinne von § 9 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vor. Auch in Bezug auf die von der Unvereinbarkeitsregelung ausgenommenen Lehrerinnen und Lehrer liegt keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts obliegt es in erster Linie dem Gesetzgeber, den Kreis der von einer Unvereinbarkeitsbestimmung erfassten Personen zu ziehen. Ein gewisser Schematismus ist dabei angesichts der Vielfalt der zu regelnden Fälle nicht zu beanstanden. Den Kantonen steht insofern ein Gestaltungsspielraum zu und das Bundesgericht hat sowohl Regelungen für zulässig erklärt, welche den Lehrerinnen und Lehrern eine Wahl in den Gemeinderat ermöglichen als auch solche, welche ihnen dies untersagen (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C_11/2009 vom 3. Juni 2009 E. 3.4.1; BGE 116 Ia 242 E. 3b/bb).

Gestützt auf die vorstehenden Erwägungen ist festzustellen, dass die Anstellung der Beschwerdegegnerin als Schulleiterin des Kindergartens und der Primarschule C. mit dem Amt als Gemeinderätin der Einwohnergemeinde C. nicht vereinbar ist, was zur Gutheissung der Beschwerde im Sinne der Erwägungen führt.

E. 6

Gemäss § 20 Abs. 1 VPO ist das Verfahren vor dem Kantonsgericht kostenpflichtig. Die Verfahrenskosten umfassen die Gerichtsgebühren und die Beweiskosten und werden in der Regel der unterliegenden Partei in angemessenem Ausmass auferlegt (§ 20 Abs. 3 VPO). Vorliegend sind die Verfahrenskosten damit grundsätzlich der unterlegenen Beschwerdegegnerin aufzuerlegen. Zu beachten gilt jedoch, dass die vorliegende Beschwerdesache gegen den Willen der Beschwerdegegnerin dem Kantonsgericht zur direkten Beurteilung im Rahmen einer Sprungbeschwerde überwiesen wurde, wobei das Verfahren vor Regierungsrat kostenlos gewesen wäre (§ 86 Abs. 3 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 7. September 1981). Unter diesen Umständen rechtfertigt es sich, im vorliegenden Verfahren in analoger Weise von der Auferlegung von Verfahrenskosten abzusehen. Die ausserordentlichen Kosten sind wettzuschlagen. Demgemäss wird e r k a n n t : 1. Die Beschwerde wird im Sinne der Erwägungen gutgeheissen und es wird festgestellt, dass die Anstellung der Beschwerdegegnerin als Schulleiterin des Kindergartens und der Primarschule C. mit dem Amt als Gemeinderätin der Einwohnergemeinde C. nicht vereinbar ist. 2. Es werden keine Verfahrenskosten erhoben. Der geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'800.-- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet. 3. Die Parteikosten werden wettgeschlagen. Vizepräsident
Gerichtsschreiber

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.