

FR_GERICHTE 601 2016 218 vom 11. November 2016

FR Kantonsgericht, 2016-11-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2016_218

FR: FR_GERICHTE 601 2016 218 du 11 novembre 2016

IT: FR_GERICHTE 601 2016 218 del 11 novembre 2016

Regeste

Entscheid des I. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Amtsträger der Gemeinwesen

Erwägungen

E. 1

Die EKSD stützte den angefochtenen Entscheid ausdrücklich insbesondere auf das PRG sowie auf die kantonalen Richtlinien vom 19. August 2008 über den bezahlten Urlaub für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ein nicht obligatorisches öffentliches Amt ausüben (nachfolgend auch: Richtlinien; nicht in der SGF publiziert). Diese Richtlinien stützen sich ihrerseits namentlich auf Art. 12 des kantonalen Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Staatspersonal (StPG; SGF 122.70.1) sowie auf dessen Art. 119, ferner auf die Art. 10 und 72 bis 74 des kantonalen Reglements vom 17. Dezember 2002 über das Staatspersonal (StPR; SGF 122.70.11). Nach Art. 132 Abs. 1 StPG (in der seit dem 1. Juli 2016 gültigen Fassung) kann jeder Entscheid, der in Anwendung dieses Gesetzes gegenüber einem Mitarbeiter getroffen wird, mit Beschwerde nach dem kantonalen Gesetz vom 23. Mai 1991 über die Verwaltungsrechtspflege (VRG; SGF 150.1) angefochten werden. Soweit sich der angefochtene Entscheid auf das StPG bzw. dessen Ausführungsgesetzgebung stützt, ist demnach das Kantonsgericht gemäss Art. 132 Abs. 1 StPG in Verbindung mit Art. 114 Abs. 1 lit. a VRG für die Beurteilung der vorliegenden Beschwerde zuständig. Soweit sich der angefochtene Entscheid auf das PRG bzw. die entsprechende Ausführungsgesetzgebung stützt bzw. soweit die Beschwerdeführerin einen entsprechenden Entscheid durch das Kantonsgericht beantragt, wird indes auf die weiteren Erwägungen verwiesen. Die Beschwerdeführerin ist ferner durch den angefochtenen Entscheid berührt und sie hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 79 Abs. 1 VRG). Auch wurde der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt (Art. 128 VRG). Auf die Beschwerde ist daher vorbehältlich der nachfolgenden Erwägungen einzutreten.

E. 2

Mit der Beschwerde an das Kantonsgericht können die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist vorliegend ausgeschlossen (Art. 77 f. VRG).

E. 3

In casu ist streitig, ob die EKSD mit dem angefochtenen Entscheid das Gesuch der Beschwerdeführerin um Bewilligung ihrer Kandidatur für den Grossen Rat zu Recht abgelehnt hat.

E. 4

a) Nach Art. 39 Abs. 1 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) richtet sich die Stimmberechtigung in kantonalen und kommunalen Angelegenheiten – vorbehältlich bestimmter bundesrechtlicher Minimalanforderungen bzw. Einschränkungen (vgl. hierzu insbesondere Art. 39 Abs. 2 bis 4 BV und Art. 51 BV) – nach dem kantonalen Recht. Die einschlägigen Grundsätze sind in der Verfassung des Kantons Freiburg vom 16. Mai 2004 (KV; SGF 10.1) geregelt. Laut Art. 39 KV sind in kantonalen Angelegenheiten stimm- und wahlberechtigt mündige a) Schweizerinnen und Schweizer, die im Kanton Wohnsitz haben, und b) Auslandschweizerinnen und -schweizer, die über das freiburgische Bürgerrecht verfügen oder im Kanton Wohnsitz hatten (Abs. 1). Das Gesetz regelt den Ausschluss vom Stimm- und Wahlrecht (Abs. 2). Art. 40 KV bestimmt weiter, dass das Volk (unter anderem) die Mitglieder des Grossen Rates wählt (Abs. 1). Wählbar sind in kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigte, die im Kanton Wohnsitz haben (Abs. 2; vgl. auch Art. 86 Abs. 1 KV, wonach den Behörden in

Kantonsgericht KG Seite 5 von 13 kantonalen Angelegenheiten Stimmberechtigte angehören können, die im Kanton Wohnsitz haben). Auf formell-gesetzlicher Ebene wird in Art. 48 PRG hinsichtlich des passiven Wahlrechts für den Grossen Rat spezifisch festgehalten, dass (grundsätzlich) jede stimmberechtigte Person in dem Kreis, in dem sie ihren politischen Wohnsitz hat, in den Grossen Rat wählbar ist. b) Der Grundsatz der Gewaltenteilung wird im Kanton Freiburg – wie auch in allen anderen Kantonen – gewährleistet (vgl. hierzu Urteil BGer 1C_251/2014 vom 27. Januar 2015 E. 2.2). So hält Art. 85 KV ausdrücklich fest, dass sich die Organisation der Behörden nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung richtet. Zur Gewährleistung der Gewaltenteilung können bzw. müssen für bestimmte öffentliche Mandate Unvereinbarkeiten vorgesehen werden. Die Regeln zur Unvereinbarkeit führen indes (unter anderem) zu einer Einschränkung des passiven Wahlrechts. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung lässt eine solche Einschränkung politischer Rechte – damit namentlich auch des passiven Wahlrechts – nur zu, wenn a) die Einschränkung auf einem Gesetz im formellen Sinn beruht (vgl. hierzu Urteil BGer 1C_251/2014 vom 27. Januar 2015 E. 2.2, mit Hinweisen), b) sie durch ein überwiegendes öffentliches Interesse begründet ist, wobei dieses öffentliche Interesse grundsätzlich darin besteht, die personelle Gewaltenteilung zu verwirklichen (BGE 116 Ia 242 E. 3b.aa), und wenn zudem c) der Grundsatz der Verhältnismässigkeit eingehalten wird (REINERT, Ausstand im Parlament, Zürich 1991, S. 112; ARN, Die Ausstandspflicht im bernischen Gemeinderecht, in Bernische Verwaltungsrechtsprechung 1989, S. 138; vgl. zum Ganzen auch BGE 123 I 97 E. 4a).

E. 5

Nimmt ein Mitglied des Grossen Rates ein als unvereinbar erklärtes Amt an, so scheidet es aus dem Grossen Rat aus." b) Betreffend das personalrechtliche Verhältnis für Staatsangestellte sieht sodann Art. 119 StPG unter dem Titel "öffentliche Ämter" folgendes vor: "1 Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter haben für die Ausübung eines gemäss eidgenössischer und kantonalen Gesetzgebung nicht obligatorischen öffentlichen Amtes Anspruch auf höchstens 15 Arbeitstage bezahlten Urlaub pro Jahr. 2 Die Ausübung eines öffentlichen Amtes bedarf der Bewilligung. Diese kann nur dann verweigert werden, wenn das Amt mit der beim Staat ausgeübten Funktion nicht vereinbar ist. Um die Bewilligung muss rechtzeitig nachgesucht werden, so dass die Situation im Fall einer Wahl klar ist,

bevor die Kandidatur eingereicht wird. 3 Erfordert die Ausübung des öffentlichen Amtes eine über die Dauer des bezahlten Urlaubs hinaus gehende Abwesenheit der Mitarbeiterin oder des Mitarbeiters, so wird der Saldo der Abwesenheit von den Ferien abgezogen oder als unbezahlter Urlaub behandelt. Ist mit einer regelmässig über die Dauer des bezahlten Urlaubs hinausgehenden Abwesenheit zu rechnen, so kann eine Verringerung des Beschäftigungsgrads oder die Versetzung angeordnet werden." c) Gemäss den vorgenannten formell-gesetzlichen Regelungen ist für Staatsangestellte – wie die EKSD in ihrer Stellungnahme vom 17. Oktober 2016 im Grundsatz zu Recht dargelegt hat und entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin – ein zweistufiges Bewilligungsverfahren vorge- sehen: So muss der Betroffene vorerst – d.h. "rechtzeitig (...), so dass die Situation im Fall einer Wahl klar ist, bevor die Kandidatur eingereicht wird" – um die Bewilligung im Sinne von Art. 119 Abs. 2 StPG nachsuchen. Erst im Falle einer Wahl entscheidet sodann gestützt auf Art. 49 Abs. 3 PRG der Grosse Rat auf Antrag seiner für die Erhaltung zuständigen Instanz über die Unvereinbarkeit der in den Grossen Rat gewählten Personen. Diese Zweistufigkeit ergibt sich nach Ansicht des Kantonsgerichtes bereits aus dem Gesetzeswortlaut deutlich, namentlich auch aus den zeitlichen An- gaben zu den jeweiligen Bewilligungen bzw. Entscheiden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass Art. 119 StPG im Bereich des öffentlichen Personalrechts angesiedelt ist, Art. 49 PRG jedoch im Be- reich der politischen Rechte. Während das öffentliche Personalrecht insbesondere die Grundsätze der Personalpolitik und der Personalbewirtschaftung des Staates sowie die Rechte und Pflichten der Mitarbeiter festlegt, die im besonderen Umfeld des öffentlichen Dienstes tätig sind (vgl. Art. 1 StPG), gewährleistet und regelt das PRG die politischen Rechte, nämlich die Volksabstimmungen und -wahlen auf Kantons- und Gemeindeebene, die Ausübung des Initiativ- und Referendums- rechts auf Kantons- und Gemeindeebene, die Ausübung des Volksmotionsrechts sowie die Orga- nisation der eidgenössischen Abstimmungen und Wahlen, sofern sie nicht unter das Bundesrecht

Kantonsgericht KG Seite 7 von 13 fällt (vgl. Art. 1 PRG). Soweit die Beschwerdeführerin argumentiert, dass ein zweistufiges Bewilli- gungsverfahren ausgeschlossen sei, da sich Art. 119 StPG generell auf öffentliche Ämter beziehe und Art. 49 PRG spezifisch auf Unvereinbarkeiten betreffend den Grossen Rat, kann dem nicht gefolgt werden: So setzt doch das Bestehen eines Spezialitätsverhältnisses rechtstheoretisch voraus, dass eine Rechtsnorm alle Tatbestandsmerkmale einer anderen Vorschrift sowie zusätz- lich mindestens ein weiteres Tatbestandsmerkmal auf sich vereint. Die fraglichen Normen müssen dabei demselben Rechtsgut dienen, d.h., beide Vorschriften müssen dieselben Zwecke mit dersel- ben Intensität verfolgen (vgl. LARENZ, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, 6. Aufl. 1991, S. 267, mit Hinweisen). Dies ist nach dem Vorerwähnten nicht der Fall, so dass die Auslegungsregel *lex specialis derogat legi generali* diesbezüglich nicht zur Anwendung kommen kann. Die Beschwerdeführerin benötigt demnach im Ergebnis für ihre Mitgliedschaft im Grossen Rat so- wohl eine Bewilligung nach Art. 119 Abs. 2 StPG als auch einen positiven Entscheid nach Art. 49 Abs. 3 PRG.

E. 5.1

Abs. 3 der Richtlinien, wonach die allfälligen Bedingungen für eine Bewilligung [Voraussetzung einer Reduktion des Beschäftigungsgrads, Änderung des Pflichtenhefts ggf. mit einer anderen Ein- reihung] im Entscheid aufgeführt sein müssen). Die Beschwerdeführerin ist ihrerseits verpflichtet, den Bewilligungsantrag rechtzeitig neu zu stellen, wenn sich die Voraussetzungen seit der Gewäh- rung der ursprünglichen

Bewilligung ändern (vgl. Ziff. 5.1 Abs. 5 und Ziff. 5.3 der Richtlinien). b) Hinsichtlich des Entscheides nach Art. 49 Abs. 3 PRG kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Vielmehr ist der Grosse Rat zuständig, auf Antrag seiner für die Erhaltung zuständigen Instanz über die Unvereinbarkeit der in den Grossen Rat gewählten Personen gemäss Art. 49 PRG zu entscheiden, was insbesondere auch eine Prüfung möglicher entsprechender Interessen- bzw. Loyalitätskonflikte beinhaltet (vgl. insbesondere oben Erwägungen 7 und 8d letzter Absatz).

E. 5.2

der Richtlinien die in Art. 49 Abs. 3 PRG klar geregelte Zuständigkeit des Grossen Rates an sich zu ziehen bzw. eine weitere eigene Prüfung im Sinne von Art. 49 PRG vorzunehmen und die Bewilligung zu verweigern, wenn sie die einschlägigen Voraussetzungen als nicht erfüllt erachtet; dies gilt selbst in Fällen, in denen die Anstellungsbehörde klar von einer Unvereinbarkeit im Sinne von Art. 49 PRG ausgeht.

E. 6

Es ist weiter zu klären, wer für die jeweilige Bewilligung nach Art. 119 Abs. 2 StPG einerseits und nach Art. 49 Abs. 3 PRG andererseits zuständig zeichnet, und nach welchen materiell-rechtlichen Kriterien sich diese Prüfungen richten.

E. 7

a) Betreffend die politischen Rechte ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 49 Abs. 3 PRG und der Gesetzessystematik deutlich, dass der Grosse Rat auf Antrag seiner für die Erhaltung zuständigen Instanz (d.h. der Validierungskommission) über die Unvereinbarkeit der in den Grossen Rat gewählten Personen entscheidet. Entsprechend hält auch Art. 42 des kantonalen Grossratsgesetzes vom 6. September 2006 (GRG; SGF 121.1) fest, dass die Validierungskommission überprüft, ob die Wahlen ordnungsgemäss abgelaufen sind und ob die Personen, die in der konstituierenden Session vereidigt werden, gültig gewählt sind (Abs. 2). Stellt die Validierungskommission einen Fall von Unvereinbarkeit oder einen anderen Grund zur Bestreitung der Wahl fest, so hört sie unverzüglich die betreffende Person an und holt die Informationen ein, damit der Grosse Rat über den Fall entscheiden kann (Abs. 3). b) In materiell-rechtlicher Hinsicht prüft der Grosse Rat im Rahmen von Art. 49 Abs. 3 PRG, ob die Voraussetzungen von Art. 49 Abs. 1 bzw. 2 PRG erfüllt sind oder ob eine in dieser Bestimmung erwähnte Unvereinbarkeit vorliegt. Die Grundregel von Art. 87 Abs. 1 KV findet sich in Art. 49 PRG integriert und bedarf demnach keiner separaten Prüfung. Mit Blick auf die politischen Rechte sind weitere Unvereinbarkeiten hinsichtlich der Mitglieder des Grossen Rates nicht vorgeesehen (vgl. auch die Antwort des Staatsrates vom 27. März 2012 zur Motion Emanuel Waeber/Charly Brönnimann, M 1137.11, Unvereinbarkeit der politischen Mandate als Mitglied des Grossen Rates und der Bundesversammlung). c) Nach dem Vorgesagten ist mithin vorliegend der Grosse Rat zuständig zur Prüfung, ob die Beschwerdeführerin dem Grossen Rat aufgrund einer Unvereinbarkeit im Sinne von Art. 49 PRG nicht angehören dürfte. Dabei wird bei der Beschwerdeführerin – welche gemäss ihrer Stellungnahme vom 31. Oktober 2016 derzeit zu 57 % als Schulleiterin der Primarschule Düdingen arbeitet und zudem im Umfang von insgesamt 38 % unterrichtet und zwei Zusatzmandate des Staates wahrnimmt – insbesondere die Tatbestandsvariante von Art. 49 Abs. 1 lit. e PRG in Verbindung mit dessen Abs. 2 zu prüfen sein; die weiteren Tatbestandsvarianten von Art. 49 Abs. 1 lit. a bis d PRG erscheinen im hier zu beurteilenden Fall von vornherein nicht

einschlägig.

Kantonsgericht KG Seite 8 von 13 Da ein entsprechender Entscheid des Grossen Rates zur Unvereinbarkeit im Sinne von Art. 49 PRG noch aussteht, kann sich das Kantonsgericht im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zur Anwendbarkeit dieser Bestimmung derzeit nicht weiter äussern.

E. 8

a) Bezüglich des öffentlichen Personalrechts bestimmt Art. 119 Abs. 2 StPG, dass eine Bewilligung nur verweigert werden kann, wenn das Amt mit der beim Staat ausgeübten Funktion "nicht vereinbar" ist. Auf formell-gesetzlicher Ebene wird dieser Begriff nicht näher spezifiziert. Gestützt namentlich auf Art. 119 StPG in Verbindung mit dessen Art. 12 sowie auf Art. 10 StPR und dessen Art. 72 bis 74 hat indes das Amt für Personal und Organisation (POA) die kantonalen Richtlinien über den bezahlten Urlaub für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die ein nicht obligatorisches öffentliches Amt ausüben, erlassen. Diese Richtlinien halten in Ziff. 5.1 zum Bewilligungsverfahren unter dem Titel "Grundsätzliches" folgendes fest: "Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter reicht bei der Dienstchefin oder beim Dienstchef einen schriftlichen Bewilligungsantrag für die Ausübung eines öffentlichen Amtes ein. Der Antrag muss gestellt werden, bevor sie oder er sich um das öffentliche Amt bewirbt. Die Dienstchefin oder der Dienstchef nimmt zum Gesuch Stellung und leitet es der betroffenen Anstellungsbehörde weiter, die den Bewilligungsentscheid nach Einholen der Stellungnahme der Fachstelle für die Personalbewirtschaftung (Personalfachstelle) oder – falls es keine solche gibt – des POA fällt. Die Ausübung eines öffentlichen Amtes kann nur dann verweigert werden, wenn dieses Amt für den Arbeitgeber mit der im Staatsdienst ausgeübten Funktion unvereinbar ist. Als unvereinbar kann ein öffentliches Amt gelten, das mit erheblicher Mehrarbeit sowie häufiger Arbeitsabwesenheit verbunden ist, und wenn die im Staatsdienst ausgeübte Funktion von der Stelleninhaberin oder vom Stelleninhaber bereits einen besonders grossen Einsatz verlangt. Die allfälligen Bedingungen für eine Bewilligung (Voraussetzung einer Reduktion des Beschäftigungsgrads, Änderung des Pflichtenhefts gegebenenfalls mit einer anderen Einreihung) müssen im Entscheid aufgeführt sein. Eine Kopie des Entscheids ist der Dienstchefin oder dem Dienstchef sowie der Personalfachstelle oder – falls es keine solche gibt – dem POA zuzustellen." b) Hinsichtlich der Zuständigkeit für die Bewilligung nach Art. 119 Abs. 2 StPG ergibt sich aus Ziff. 5.1 Abs. 2 der Richtlinie, dass die Bewilligung durch die betroffene Anstellungsbehörde – in casu demnach durch die EKSD (vgl. Art. 110 des kantonalen Reglements vom 19. April 2016 zum Gesetz über die obligatorische Schule [SchR; SGF 411.0.11]) – erfolgt. c) Zu den materiell-rechtlichen Kriterien spezifizieren die Richtlinien in Ziff. 5.1 Abs. 3, dass als unvereinbar ein öffentliches Amt gelten kann, das "mit erheblicher Mehrarbeit sowie häufiger Arbeitsabwesenheit verbunden ist, und wenn die im Staatsdienst ausgeübte Funktion von der Stelleninhaberin oder vom Stelleninhaber bereits einen besonders grossen Einsatz verlangt". Dies versteht sich insbesondere vor dem Hintergrund der Art. 56 und 58 StPG: Nach der erstgenannten Bestimmung führen die Mitarbeiter ihre Arbeit sorgfältig, beruflich kompetent und loyal zu ihrem Arbeitgeber aus. Sie verpflichten sich, durch die Qualität ihrer Leistungen den Interessen des Staates und des öffentlichen Dienstes zu dienen (Abs. 1). Sie planen und organisieren ihre Arbeit und zeigen Initiative, um die festgelegten Ziele zu erreichen (Abs. 2), und erweisen sich mit ihrem Verhalten des Ansehens und Vertrauens würdig, die mit ihrer Funktion im öffentlichen Dienst ver-

Kantonsgericht KG Seite 9 von 13 bunden sind (Abs. 3). Nach Art. 58 Abs. 1 StPG widmen sie ihrer Arbeit die ganze Zeit, die in den Vorschriften über die Arbeitsdauer und Arbeitszeit, in den Reglementen und im Anstellungsvertrag dafür vorgesehen ist. Mit Ziff. 5.1 Abs. 3 der Richtlinien werden demnach keine neuen Unvereinbarkeiten bestimmt – ohnehin bedürfte dies wie aufgezeigt einer formell-gesetzlichen Grundlage; vielmehr handelt es sich lediglich um eine Präzisierung bzw. Erinnerung an die gesetzlichen Pflichten des Personals und namentlich an die Treuepflicht und die Pflicht, sich während der Arbeitszeiten im gesetzlich geregelten bzw. vereinbarten Ausmass seiner Arbeit zu widmen (vgl. auch Urteil BGer 1C_251/2014 vom 27. Januar 2015 E. 2.5; VERNIORY/WAELTI, Le devoir de réserve des fonctionnaires, in AJP 2008 S. 810 [812]).

d) Es ist damit nachfolgend zu prüfen, ob die EKSD gestützt auf Art. 119 Abs. 2 StPG und die erwähnten Spezifizierungen in Ziff. 5.1 der Richtlinien die Unvereinbarkeit einer Kandidatur für den Grossen Rat mit der Schulleitung zu Recht verneint hat. Hinsichtlich Ziff. 5.2 der Richtlinien sei bereits an dieser Stelle auf die nachfolgende lit. e verwiesen. Die EKSD begründet ihren Entscheid vorliegend im Wesentlichen damit, dass sie erwarte, dass sich Schulleitungen vollständig auf ihre Leitungsfunktion konzentrieren und nicht regelmässig für ein politisches Amt abwesend sind. In der anspruchsvollen und verantwortungsvollen Tätigkeit als Schulleiterin treffe die Beschwerdeführerin Entscheidungen, welche stark mit den gesetzlichen und politischen Entscheidungen des Grossen Rates verknüpft seien. Die Erfahrungen mit einem früheren OS-Schuldirektor hätten aufgezeigt, dass die beiden Tätigkeiten schwerlich miteinander vereinbar seien. Namentlich könnten Interessen- und Loyalitätskonflikte entstehen, wenn schulleitende Grossräte Vorstösse einreichen, die sich gegen die Praxis oder die Haltung der EKSD richten oder die deren eigene Tätigkeit betreffen. Anlässlich der Stellungnahme vom 17. Oktober 2016 führt die EKSD weiter aus, dass sie die Bewilligung – vor dem Hintergrund des gesetzlich vorgesehenen zweistufigen Bewilligungsverfahrens – in erster Linie deshalb verweigert habe, weil sie der Auffassung sei, dass eine Primarschulleiterin, der gemäss neuer Schulgesetzgebung eine grosse Fülle von Aufgaben und Entscheidungsbefugnissen zukomme, sich ihrer Rolle vollständig widmen müsse und sie nicht regelmässig mehr als 15 Tage pro Jahr von ihrer Tätigkeit abwesend sein solle. So hänge doch von den Schulleitern das gute Funktionieren einer Primarschule wesentlich ab. Eine regelmässige Abwesenheit der Schulleiterin könne sich damit auf alle Anspruchsgruppen der Schule, namentlich die Schüler, die Lehrpersonen, die schulischen Fachpersonen, die Eltern und somit auch auf die Qualität des Unterrichts generell nachteilig auswirken. Aus diesen Gründen sei die EKSD der Ansicht, dass Schulleitungspositionen (Primarschulleiter, OS-Schuldirektor, S2-Rektor bzw. Direktor) aus Arbeitgebersicht nicht mit einem Grossratsmandat vereinbar seien. Die Beschwerdeführerin legt insbesondere anlässlich ihrer Replik vom 31. Oktober 2016 dar, dass sie gegenwärtig zu fast 100 % arbeite, davon 57 % als Schulleiterin; die übrigen ca. 38 % teilten sich auf in Unterricht und zwei Zusatzmandate des Staates. Die weiteren Schulleitungsaufgaben würden zurzeit von einer Co-Leiterin wahrgenommen. Ab 2018 werde eine Co-Leitung nicht mehr zulässig sein und es sei vorgesehen, dass eine Schulleitung an einer grossen Schule in einem Pensum von mindestens 80 % arbeiten müsse und die weiteren Schulleitungsaufgaben einer Stellvertretung delegiert würden. Falls sie als Grossrätin gewählt würde, würde sie ihr Pensum im kommenden Schuljahr selbstverständlich reduzieren, sei es durch die Abgabe der Unterrichtstätigkeit oder das Ablegen eines Mandats, zumal diese Mandate bisher eh jeweils nur für ein Jahr gesprochen worden seien. Somit sei es ihr zeitlich ohne weiteres

möglich, neben ihrem heutigen oder allenfalls aufgestockten Pensum als Schulleiterin ein Grossratsmandat auszuüben.

Kantonsgericht KG Seite 10 von 13 Die Meinung der EKSD, wonach die Beschwerdeführerin aus personalrechtlicher Sicht bzw. insbesondere aus zeitlichen Gründen nicht Mitglied des Grossen Rates sein könne, überzeugt nach Ansicht des Kantonsgerichtes nicht. Das Kantonsgericht geht vielmehr davon aus, dass das erwähnte Arbeitspensum und namentlich die Anstellung als Schulleiterin im Umfang von 57 % einer Mitgliedschaft im Grossen Rat nicht entgegenstehen. Zwar nimmt die Schulleitung in der Tat eine Vielzahl wichtiger Funktionen und Aufgaben wahr, welche insbesondere in Art. 51 SchG des kantonalen Gesetzes vom 9. September 2014 über die obligatorische Schule (SchG; SGF 411.0.1) beschrieben sind. Gleich wie der Direktor der Orientierungsschule ist eine Schulleiterin der Primarschule verantwortlich für die Organisation, den Betrieb, die administrative und pädagogische Leitung, die Personalführung, die Qualität des Unterrichts und der Erziehung sowie für die Zusammenarbeit mit den Partnern der Schule, gegenüber denen sie die Schule vertritt (Abs. 1). Sie führt ihre Schule nach den Grundsätzen des SchG und dem vom Staatsrat genehmigten Funktionsbeschreibung (Abs. 2). Sie achtet insbesondere auf ein gutes Schulklima und auf das Wohlbefinden der an der Schule tätigen Personen. Ggf. behebt sie auftretende Schwierigkeiten (Abs. 3). Für die Ausübung kommunaler Aufgaben arbeitet sie eng mit den Gemeinden zusammen (Abs. 4). Indes ist in casu die Beschwerdeführerin bereits seit 17 Jahren Schulleiterin der Primarschule Düdingen, und verfügt folglich über eine grosse und langjährige Erfahrung. Mit dieser Erfahrung ist davon auszugehen, dass die Beschwerdeführerin auch die gesetzlich neu definierten Funktionen der Schulleitung wahrnehmen kann, zumal keine konkreten gegenteiligen Anhaltspunkte ersichtlich sind. Zudem ist die Beschwerdeführerin lediglich zu 57 % als Schulleiterin tätig und teilt sich derzeit die Schulleitung mit einer weiteren Person. Gemäss den Angaben auf der Website der Primarschule Düdingen ist die Beschwerdeführerin für die Mittel- und Oberstufe zuständig und die Co-Leiterin für den Kindergarten und die Unterstufe. Es erscheint damit grundsätzlich durchaus möglich und adäquat, dass sich die beiden Co-Leiterinnen bei Abwesenheiten gegenseitig vertreten bzw. dass die Co-Leiterin auch bei Abwesenheit der Beschwerdeführerin das gute Funktionieren der Primarschule sicherstellen kann. Auch dürfte sich jedenfalls ein Teil der Tätigkeiten der Schulleitung zeitlich flexibler und selbständiger einteilen lassen als beispielsweise die Unterrichtstätigkeit. Das Kantonsgericht geht überdies davon aus, dass in der Regel bei Teilzeitpensen aus personalrechtlicher Sicht eine Unvereinbarkeit im Sinne von Ziff. 5.1 der Richtlinien nur zurückhaltend bejaht werden kann, wobei jedoch ggf. auch allfällige weitere Verpflichtungen der betroffenen Personen zu berücksichtigen sind. Nach den Angaben der Beschwerdeführerin verfügt sie insgesamt über ein Arbeitspensum von 95 % (57 % als Schulleiterin und weitere insgesamt 38 % für Unterrichtstätigkeit und zwei Zusatzmandate); dabei handelt es sich zwar um ein sehr grosses Teilzeitpensum, aber nicht um ein Vollzeitpensum, was ebenfalls bekräftigt, dass eine Mitgliedschaft im Grossen Rat zeitlich möglich ist. Schliesslich erwähnte die EKSD auch in keiner Weise, dass aus personalrechtlicher Sicht die Unterrichtstätigkeit der Beschwerdeführerin bzw. ihre Zusatzmandate nicht mit dem öffentlichen Amt als Grossrätin vereinbar wären. Mangels einschlägiger Anhaltspunkte kann deshalb auf eine weitere Prüfung der Vereinbarkeit dieser Unterrichtstätigkeit und der Zusatzmandate mit dem Mandat als Grossrätin aus personalrechtlicher Sicht verzichtet werden. Soweit die EKSD namentlich in ihrer Stellungnahme vom 17. Oktober 2016 weiter vorbringt, dass subsidiär auch staatsrechtliche

bzw. politische Gründe, nämlich das Auftreten möglicher Interessenkonflikte, vorlägen, ist nochmals darauf hinzuweisen, dass die Bewilligung im Sinne von Art. 49 PRG und die Prüfung entsprechender Unvereinbarkeiten dem Grossen Rat obliegt. Einschlägige treffende spezifisch personalrechtliche Gründe hat die EKSD in casu nicht vorgebracht. Zwar ist es grundsätzlich nicht ausgeschlossen, dass durch die Annahme eines öffentlichen Amtes aus personalrechtlicher Sicht relevante Interessen- bzw. Loyalitätskonflikte entstehen, welche über das vor-

Kantonsgericht KG Seite 11 von 13 erwähnte Problem der zeitlichen Verfügbarkeit hinausgehen. Gerade mit Blick auf eine Mitgliedschaft im Grossen Rat ist jedoch zu beachten, dass in Art. 49 PRG eine gesetzliche Bewertung der möglichen Interessenkonflikte bereits mitenthalten ist; das Ergebnis dieser Bewertung kann aus Sicht des Personalrechts kaum je anders ausfallen als aus Sicht der politischen Rechte; namentlich ist im vorliegenden Fall nicht ersichtlich, dass die Beschwerdeführerin beispielsweise aufgrund ihrer Befassung mit einer bestimmten Materie im Rahmen ihrer Tätigkeit als Schulleiterin aus personalrechtlicher Sicht einen relevanten Interessen- bzw. Loyalitätskonflikt haben könnte, nicht aber aus Sicht der politischen Rechte. Aufgrund der einschränkenden Regelung in Ziff. 5.1 Abs. 3 der Richtlinien, wonach aus personalrechtlicher Sicht als unvereinbar (nur) ein öffentliches Amt gelten kann, "das mit erheblicher Mehrarbeit sowie häufiger Arbeitsabwesenheit verbunden ist, und wenn die im Staatsdienst ausgeübte Funktion von der Stelleninhaberin oder vom Stelleninhaber bereits einen besonders grossen Einsatz verlangt", und da Ziff. 5.2 der Richtlinien im Wesentlichen nur eine "Erinnerung" an Art. 49 PRG darstellt (vgl. hierzu sogleich), wird der Grosse Rat die Bewertung entsprechender (in Art. 49 PRG angelegter) Interessen- bzw. Loyalitätskonflikte vorzunehmen haben. Gegen den Entscheid des Grossen Rates steht sodann ggf. wieder die Beschwerde an das Kantonsgericht offen.

e) Schliesslich halten die Richtlinien in Ziff. 5.2 zum Bewilligungsverfahren unter dem Titel "Unvereinbarkeit mit dem Amt einer Grossrätin bzw. eines Grossrats" folgendes fest: "Das Amt einer Grossrätin oder eines Grossrats ist unvereinbar mit der im Staatsdienst ausgeübten Funktion, wenn die betreffende Mitarbeiterin oder der betreffende Mitarbeiter an der Ausübung der vollziehenden Gewalt teilhat oder in bedeutendem Ausmass an der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für den Grossen Rat beteiligt ist (Art. 49 Abs. 1 Bst. e des Gesetzes vom 6. April 2001 über die Ausübung der politischen Rechte, PRG, SGF 115.1). Dem Grossen Rat können insbesondere nicht angehören: - die Staatskanzlerin oder der Staatskanzler, die Vizekanzlerin oder der Vizekanzler, die Generalsekretärinnen und -sekretäre und die Dienstchefinnen und -chefs; - die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Staatskanzlei; - die Mitglieder des Polizeikommandos; - das Kader der kantonalen Anstalten und der Betriebe, an deren Gesellschaftskapital der Staat zu mindestens 50 % beteiligt ist. Nimmt eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter, die oder der eine als unvereinbar erklärte Funktion im Staatsdienst ausübt, die Wahl in den Grossen Rat an, so scheidet sie oder er aus der als unvereinbar erklärten Funktion aus. Übernimmt ein Mitglied des Grossen Rates eine als unvereinbar erklärte Funktion, so scheidet es aus dem Grossen Rat aus. Ist sich die Anstellungsbehörde in einem solchen Fall von Unvereinbarkeit nicht sicher, so erwähnt sie dies in der Bewilligung, die sie gemäss Ziffer 5.1 erteilt. Der Grosse Rat entscheidet über die Unvereinbarkeit." Diese Bestimmung gibt in ihrem Abs. 1 bis 3 wörtlich beinahe identisch Art. 49 PRG wieder, mit unwesentlichen sprachlichen Umformulierungen. Bei deren Auslegung ist wiederum im Auge zu behalten, dass die

Einschränkung des passiven Wahlrechts einer formell-gesetzlichen Grundlage bedarf. Es geht demnach nicht an, durch den Erlass von nicht durch den ordentlichen Gesetzgeber Kantonsgericht KG Seite 12 von 13 erlassenen "Richtlinien" die politischen Rechte weiter (bzw. anders) einzuschränken, als dies im Gesetz angelegt ist; eine entsprechende Ermächtigung ergibt sich auch nicht aus Art. 72 Abs. 2 StPR, wonach das POA eine Liste der als öffentliche Ämter anerkannten Funktionen erstellt und Richtlinien für die Dauer des bezahlten Urlaubs erlässt, oder aus den weiteren gesetzlichen Grundlagen, auf die sich die Richtlinien stützen. Wie aufgezeigt, obliegt der Entscheid über die Vereinbarkeit im Sinne von Art. 49 PRG laut dessen Abs. 3 ausdrücklich dem Grossen Rat. Vor diesem Hintergrund kann Ziff. 5.2 Abs. 1 bis 3 der Richtlinien nur im Sinne einer "Erinnerung" an Art. 49 PRG bzw. deklaratorisch verstanden werden; lediglich obliegt es der Anstellungsbehörde gemäss Ziff. 5.2 Abs. 4 der Richtlinien, in ihrer Bewilligung den Grossen Rat im Sinne eines Hinweises darauf aufmerksam zu machen, wenn aus ihrer Sicht unklar ist, ob die Voraussetzungen von Art. 49 PRG erfüllt sind. Es steht der Anstellungsbehörde jedoch nicht zu, gestützt auf Ziff.

E. 9

a) Im Ergebnis ist die Beschwerde damit in dem Sinn gutzuheissen, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben wird; der Beschwerdeführerin wird die personalrechtliche Bewilligung zur Kandidatur bzw. (aufgrund der zwischenzeitlich erfolgten Wahl) zur Mitgliedschaft im Grossen Rat im Sinne von Art. 119 Abs. 2 StPG erteilt. Sofern sich indes zukünftig bei den Ämtern der Beschwerdeführerin relevante Änderungen ergeben – namentlich bei den bevorstehenden Änderungen betreffend die Co-Schulleitung –, hat die EKSD bzw. die zuständige Anstellungsbehörde eine erneute Prüfung der Vereinbarkeit aus personalrechtlicher Sicht vorzunehmen und ggf. Bedingungen für eine Bewilligung zu erlassen (vgl. Ziff.

E. 10

Bei diesem Verfahrensausgang gilt die Beschwerdeführerin als obsiegende Partei. Es werden demnach keine Gerichtskosten erhoben (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 133 VRG). Der Kostenvorschuss ist ihr zurückzuerstatten. Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 137 VRG).

Kantonsgericht KG Seite 13 von 13 Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird dahingehend gutgeheissen, dass der angefochtene Entscheid aufgehoben wird; der Beschwerdeführerin wird hiermit die personalrechtliche Bewilligung zur Kandidatur bzw. zur Mitgliedschaft im Grossen Rat im Sinne von Art. 119 Abs. 2 StPG erteilt. Betreffend den Entscheid nach Art. 49 Abs. 3 PRG kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Der Grosse Rat ist zuständig, auf Antrag seiner für die Erhaltung zuständigen Instanz über die Unvereinbarkeit der in den Grossen Rat gewählten Personen gemäss Art. 49 PRG zu entscheiden. II. Es werden keine Gerichtskosten erhoben. Der von der Beschwerdeführerin geleistete Kostenvorschuss in der Höhe von CHF 1'000.- wird dieser zurückerstattet. III. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Freiburg, 11. November 2016/dgr Präsidentin
Gerichtsschreiberin-Praktikantin

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