

Pressemitteilung

## Update dringend nötig!

Wer im Kanton Aargau öffentlich-rechtlich angestellt ist, darf nicht zugleich ein Grossratsmandat annehmen. Dies gilt u.a. aktuell auch für Lehrpersonen der kantonalen Schulen, jedoch sinnvollerweise nicht für Lehrpersonen der Volksschule, die durch die Gemeinden an den Schulen vor Ort angestellt sind. Seit der Einführung des Gesetzes über die Anstellung von Lehrpersonen (GAL) vor immerhin gut fünfzehn Jahren werden aber auch die Lehrpersonen der kantonalen Schulen von der Schule vor Ort und nicht direkt vom Kanton angestellt (GAL §6 Abs. 2: *Die Schulleitungen stellen die Lehrpersonen an*). In diesem Licht wirkt das Beharren der Regierung auf der Ungleichbehandlung der Lehrpersonen an kantonalen Schulen spitzfindig und unzeitgemäss. Dass so zudem mit einem fadenscheinigen Argument die Rechtsgleichheit der Aargauer Bürgerinnen und Bürger ausgehebelt wird, sollte zu denken geben. Die Lehrpersonen der kantonalen Schulen sind weder Beamte, noch haben sie eine leitende Funktion innerhalb einer kantonalen Behörde inne. Interessenkonflikte gibt es nicht mehr als z.B. bei Gemeindeammännern oder bei Inhabern von im Kanton Aargau ansässigen Firmen. Nicht umsonst sieht die Geschäftsordnung des Grossen Rats für solche Fälle eine Offenlegung der Interessenbindungen und einen Ausstand bei Interessenkonflikten vor.

Aus Sicht des AMV ist die Einschränkung der Grundrechte im Besonderen der Mittelschullehrpersonen somit nicht angemessen und verstösst gegen die Kantonsverfassung, §8 Abs. 2: *Für Personen, die in einem besonderen Abhängigkeitsverhältnis zum Staate stehen, dürfen die Grundrechte zusätzlich nur so weit eingeschränkt werden, als es das besondere öffentliche Interesse erfordert, das diesem Verhältnis zu Grunde liegt.*

Zuletzt ist festzuhalten, dass der Kanton von einer Lockerung der Unvereinbarkeitsklausel eigentlich nur profitieren kann. Mit den Lehrpersonen der kantonalen Schulen könnte nämlich eine Berufsgruppe politisch mitarbeiten, die schon heute in allen grösseren Parteien vertreten ist und sich gesellschaftlich vielseitig engagiert. Eine Verzerrung des politischen Spektrums ist daher nicht zu erwarten, dafür bekämen noch mehr interessierte, gut ausgebildete Bürgerinnen und Bürger jenen breiten Zugang zur Politik, der unser direktdemokratisches System so dynamisch, produktiv und dabei ausgeglichen macht. Sinnvoll reguliert ist mehr Teilnahme gut für eine funktionierende Demokratie – ganz im Gegensatz zur rechtlich fragwürdigen Ungleichbehandlung engagierter Bürgerinnen und Bürger.

Die Regierung hat in den letzten Monaten gleich zwei parlamentarische Vorstösse für eine Lockerung dieser Unvereinbarkeitsklausel für gewisse Kantonsangestellte abgelehnt. Den angeführten Begründungen begegnet man angesichts der oben aufgeführten Argumente in einem Rechtsstaat mit Kopfschütteln. Im Wortlaut der Beantwortung des Postulats: *«Es muss vermieden werden, dass ein Mitglied des Grossen Rats aufgrund seiner politischen Ansichten und Verpflichtungen gegenüber dem Kanton als Arbeitgeber in Loyalitätskonflikte geraten könnte und dadurch seine Aufgabenerfüllung in negativer Weise beeinflusst wird.»* Genau dafür gibt es Ausstandsklauseln. Die Regierung sieht allerdings noch ein weiteres Problem: Wo soll die Trennlinie gezogen werden? Wer darf gewählt werden, wer nicht? 15 von 19 Deutschschweizer Kantonen haben hierfür Lösungen gefunden. Wir sind zuversichtlich, dass dies auch dem Kanton Aargau gelingt.

### ANHANG

a. Postulat GR 17.224 vom 12.9.2017

b. Ablehnung GR 17.224 durch die Regierung vom 6.12.2017

## GROSSER RAT

GR.17.224

### VORSTOSS

**Marianne Binder-Keller, CVP, Baden (Sprecherin), Maja Bally Frehner, BDP, Hendschiken, Manfred Dubach, SP, Zofingen, Ruth Müri, Grüne, Baden, Dominik Peter, GLP, Bremgarten, und Therese Dietiker, EVP, Aarau, vom 12. September 2017 betreffend Wählbarkeit von Personalgruppen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen und grundsätzlicher Überprüfung der Ausnahmekriterien, welche im Unvereinbarkeitsgesetz vom 29. November 1983 festgelegt sind, mit dem Ziel, weiteren Gruppierungen im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis das passive Wahlrecht zu ermöglichen**

---

#### **Text:**

Die Verweigerung des passiven Wahlrechtes bildet einen wesentlichen Eingriff in die politischen Rechte. Wir ersuchen den Regierungsrat um eine grundlegende Überprüfung der Wählbarkeit von Personen in den Grossen Rat, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des Kantons Aargau stehen, und fordern ihn auf, die geltenden (im Vergleich zu anderen Kantonen) strikten Unvereinbarkeitsregelungen im Hinblick auf ihre Verhältnismässigkeit, Aktualität und Plausibilität zu überprüfen. Dies mit dem Ziel, die Wählbarkeit zugunsten weiterer Personalkategorien, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts stehen (u. a. Polizeibeamte oder Lehrpersonen an kantonalen Schulen) zu öffnen.

#### **Begründung:**

Unvereinbarkeitsregelungen bezüglich der Wählbarkeit von einzelnen Personalgruppen in den Grossen Rat dienen dazu, Interessenskonflikte zu vermeiden und im Sinne der Gewaltenteilung eine zu grosse Machtfülle zu verhindern. Sie rechtfertigen sich mit der Nähe der einzelnen Amtsträgerinnen und Amtsträger zu den jeweiligen Machträgerinnen und Machträgern im Kanton. § 69 Abs. 4 KV vom 25. Juni 1980 sieht als Grundsatz vor, dass dem Grossen Rat nicht angehören kann, wer in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechtes steht. Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht absolut: § 69 Abs. 5 KV behält dazu ausdrücklich Ausnahmen vor für Konstellationen, die mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung vereinbar sind.

Diese Ausnahmen sind im Unvereinbarkeitsgesetz vom 29. November 1983 geregelt. § 4 Abs. 1 lit. a lässt die Einsitznahme im Grossen Rat zu für Lehrkräfte der Volksschule, Aushilfsmitarbeiter, Praktikanten sowie die in Teilzeit angestellten Mitarbeiter mit einem Pensum von 20 %. Der Entscheid, den Lehrpersonen der Volksschule das passive Wahlrecht zuzugestehen, gründet auf dem Argument ihrer Einstellung. Diese würde durch die Gemeinden erfolgen und nicht durch den Kanton, weshalb sie Angestellte der Gemeinden und nicht des Kantons seien.

Mit der gleichen Argumentation kann man heute auch Lehrpersonen der kantonalen Schulen das passive Wahlrecht zugestehen, werden diese doch seit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die Anstellung der Lehrpersonen (GAL) vom 17. Dezember 2002 und der Verordnung über die Anstellung und Löhne der Lehrpersonen (VALL) vom 13. Oktober 2004 nicht mehr durch die kantonale Verwaltung angestellt, sondern durch die Schulleitungen der kantonalen Schulen. Angesichts der

Tatsache, dass jegliche Dienst- und Lohnverhältnisse durch das gleiche kantonale Recht geregelt sind und sämtliche Löhne durch den Kanton bezahlt werden, erachten wir die rein formell-rechtliche Unterscheidung des Angestelltenverhältnisses als ungenügend, um Lehrpersonen der kantonalen Schulen nicht ebenfalls das passive Wahlrecht in den Grossen Rat zu gewähren. Gelangt man nämlich bei Lehrpersonen der Volksschule zum Schluss, deren dienstliche Funktion sei vereinbar mit der parlamentarischen Arbeit, welche gerade den Bildungsbereich als kantonale Aufgabe zentral betrifft, und kommt man weiter zum Schluss, gegen die gesetzgeberische Mitgestaltung und Mitwirkung von Lehrpersonen der Volksschule in Belangen der eigenen Tätigkeit sei nichts einzuwenden (so besteht namentlich auch keine Ausstandspflicht bei der Behandlung personalrechtlicher Erlasse und Beschlüsse), so ist nicht einzusehen, weshalb dies nicht auch für Lehrpersonen der kantonalen Schulen gelten soll – deren Interessenskonflikte sind jedenfalls nicht grösser als jene der Lehrpersonen der Volksschule. Dies gilt für Mittelschullehrpersonen ebenso wie für Lehrpersonen der kantonalen Schule für Berufsbildung, der Berufsfachschule Gesundheit und Soziales Brugg, des Landwirtschaftlichen Zentrums Liebegg, der Höheren Fachschule Gesundheit und Soziales oder die Schweizerische Bau- schule Aarau.

Aufgrund dieser Überlegungen stellt sich in der Folge im Sinne der Rechtsgleichheit die Frage, ob die Wählbarkeit in den Grossen Rat nicht auch für weitere Personalgruppen, welche im Dienstverhältnis des kantonalen Rechtes stehen, zuzulassen sei, soweit sich diese in ihrer Verwaltungstätigkeit "grundsätzlich nicht mit politischen Anliegen beschäftigen, sondern einzig mit Vollzugsaufgaben betraut sind", wie es der Regierungsrat in der Beantwortung einer Motion der CVP-Fraktion (GR.17.93) formuliert. Dies würde beispielsweise auch für die meisten Mitarbeitenden des Aargauischen Polizeikorps zutreffen. Die Gewährung des passiven Wahlrechts an weitere Personalgruppen ist abzuklären, ebenso wie die damit in engem Zusammenhang stehende Frage, ob strikter gefasste *Ausstandsregelungen* im Grossen Rat das Gleichheitsprinzip nicht besser verwirklichen als sehr weitgehende und strikt gefasste *Unvereinbarkeitsregelungen*.

Wie das Bundesgericht feststellte, besteht kein allgemeiner, in den schweizerischen Kantonen durchwegs anerkannter Rechtsgrundsatz, wonach ein Bediensteter des Kantons nicht Mitglied seiner eigenen Behörde sein kann (BGE 89 I 75 E. 3). Gegenteils würden viele Kantone in grösserem oder kleinerem Umfang die Wahl von kantonalen Beamten und Angestellten in das Parlament zulassen; so lasse beispielsweise das Recht des Kantons Schaffhausen die Wahl von kantonalen Beamten und Angestellten in den Grossen Rat uneingeschränkt zu, was keineswegs ungewöhnlich sei (BGE 123 I 97 E. 5). Auf Bundesebene sind eidgenössische Beamte nicht in den Nationalrat, hingegen in den Ständerat wählbar. Im Zusammenhang mit einer staatsrechtlichen Beschwerde gegen umstrittene Ausstandsregelungen für kantonale Beamte gegen den Grossen Rat des Kantons Schaffhausen nimmt das Bundesgericht in BGE 123 I 97 E. 5 die Schaffhauser Argumentation ernst, dass die Glaubwürdigkeit des Parlamentes weitgehend von der Voreingenommenheit einzelner Mitglieder oder Gruppierungen bei der Abstimmung über sie selbst betreffende Sachgeschäfte und Vorlagen abhängt, was auf Bedienstete des Kantons besonders zutreffen. Das Bundesgericht stellt jedoch auch fest, es entspreche dem Wesen der repräsentativen Demokratie, dass Parlamentarier in der einen oder anderen Form Interessenvertreter sind; sie hätten häufig wichtige Funktionen in Berufs- und Wirtschaftsverbänden oder anderen Interessengruppen. Grundsätzlich befänden sich Beamte jedoch in keiner anderen Lage als zum Beispiel Landwirte, die für eine günstige Landwirtschafts- und Subventionsgesetzgebung kämpfen, oder Unternehmer, welche sich für Wirtschaftsförderung oder eine die Unternehmungen entlastende Steuergesetzgebung eintreten. Man könnte anfügen: oder Vertreterinnen und Vertreter der Gesundheitsbranche, welche sich im Grossen Rat in der Gestaltung des Gesundheitswesens massgebend einbringen.

Mitunterzeichnet von 35 Ratsmitgliedern

## REGIERUNGSRAT

6. Dezember 2017

17.224

**Postulat Marianne Binder-Keller, CVP, Baden (Sprecherin), Maja Bally Frehner, BDP, Henschiken, Manfred Dubach, SP, Zofingen, Ruth Müri, Grüne, Baden, Dominik Peter, GLP, Bremgarten, und Therese Dietiker, EVP, Aarau, vom 12. September 2017 betreffend Wählbarkeit von Personalgruppen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis stehen und grundsätzlicher Überprüfung der Ausnahmekriterien, welche im Unvereinbarkeitsgesetz vom 29. November 1983 festgelegt sind, mit dem Ziel, weiteren Gruppierungen im öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis das passive Wahlrecht zu ermöglichen; Ablehnung**

---

I.

Text und Begründung des Postulats wurden den Mitgliedern des Grossen Rats unmittelbar nach der Einreichung zugestellt.

II.

Der Regierungsrat lehnt das Postulat mit folgender Begründung ab:

### 1. Ausgangslage

§ 69 Abs. 4 der Verfassung des Kantons Aargau (KV) vom 25. Juni 1980 schreibt vor, dass Personen in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des kantonalen Rechts nicht dem Grossen Rat angehören können. Dieselbe Bestimmung erlaubt dem Gesetzgeber, Ausnahmen von diesem Grundsatz zu normieren. Gemäss § 4 Abs. 1 lit. a des Unvereinbarkeitsgesetzes vom 29. November 1983 dürfen im Sinn einer solchen Ausnahme nur Lehrkräfte der Volksschule, Aushilfsmitarbeiterinnen und Aushilfsmitarbeiter, Praktikantinnen und Praktikanten sowie Mitarbeitende mit einem Arbeitspensum von höchstens 20 % dem Grossen Rat angehören.

### 2. Bisherige Vorstösse

Die Unvereinbarkeit zwischen öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis des kantonalen Rechts und Mandat im Grossen Rat war schon mehrfach Gegenstand von politischen Vorstössen. Am 24. Juni 1997 reichte die SD-Fraktion die (97.3369) Motion betreffend Änderung des § 4 des Unvereinbarkeitsgesetzes ein, in welcher verlangt wurde, dass keine Ausnahme für Volksschullehrpersonen mehr gemacht werden soll. Die (03.21) Motion Benjamin Giezendanner vom 21. Januar 2003 betreffend Unvereinbarkeitsgesetz (Lehrerschaft sowie Pfarrerinnen/Pfarrer der Landeskirchen sind künftig gleich zu behandeln wie die Mitarbeitenden des Kantons) verfolgte grundsätzlich die gleiche Stossrichtung. Beide Vorstösse wurden im Rahmen der Parlamentsreform eingehend geprüft und im Ergebnis abschlägig beantwortet und deswegen nicht umgesetzt. Dies im Wesentlichen mit der Begründung, dass die Lehrpersonen der Volksschule Gemeindeangestellte sind, entsprechend nicht

der kantonalen Verwaltung angehören und aus diesem Grund nicht dem Regierungsrat unterstellt sind.

Zuletzt war explizit die Wählbarkeit von Mittelschullehrpersonen Inhalt von zwei Vorstössen. Die (12.99) Interpellation der CVP-BDP-Fraktion vom 8. Mai 2012 betreffend Wählbarkeit der Mittelschullehrpersonen in den Grossen Rat stellte diverse Fragen zur Rechtmässigkeit der bestehenden Regelung und zur Haltung des Regierungsrats. Gefragt wurde im Rahmen dieses Vorstosses auch, ob eine Änderung vorgesehen sei. In seiner Antwort vom 4. Juli 2012 führte der Regierungsrat dazu aus, dass die Nichtwählbarkeit der Mittelschullehrpersonen nicht gegen Art. 34 der Bundesverfassung (BV) vom 18. April 1999 verstosse, wonach sich alle Bürgerinnen und Bürger im Sinn des sogenannten passiven Wahlrechts als Kandidatinnen und Kandidaten zur Wahl stellen dürfen. Die Rechtsgleichheit ist aufgrund der unterschiedlichen Anstellungsverhältnisse der Volksschul- beziehungsweise der Mittelschullehrpersonen gewahrt. Mit (17.93) Motion vom 9. Mai 2017 verlangte die CVP-Fraktion explizit die Aufhebung der Unvereinbarkeit für Mittelschullehrpersonen. Diese Motion wurde am 12. September 2017 zurückgezogen, nachdem der Regierungsrat die Ablehnung beantragt hatte. Er kam zum Schluss, dass sich eine ausschliesslich auf Mittelschullehrpersonen beschränkte Öffnung der Unvereinbarkeitsbestimmungen unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit nicht vertreten lasse. Ergänzend äusserte er sich auch zu einer weitergehenden Öffnung und hielt fest, dass eine solche nicht allein durch eine Revision des Unvereinbarkeitsgesetzes erreicht werden könnte. Hierzu müsste § 69 Abs. 4 KV revidiert werden, wonach der Gesetzgeber nur berechtigt ist, Ausnahmen vom Grundsatz der Unvereinbarkeit zu bestimmen. Soll sich die Unvereinbarkeit in der Zukunft einzig noch auf Verwaltungsangestellte beschränken, die sich grundsätzlich mit politischen Anliegen beschäftigen, würde das in der Verfassung verankerte Gebot umgekehrt. Es könnte dann nicht mehr von Ausnahmen gesprochen werden. Entsprechend müsste die erwähnte Verfassungsbestimmung revidiert werden.

### **3. Beurteilung des vorliegenden Begehrens**

Mit dem vorliegenden Vorstoss wird beantragt, eine grundlegende Überprüfung der Wählbarkeit von Personen in den Grossen Rat, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis des Kantons Aargau stehen, vorzunehmen und die geltenden strikten Unvereinbarkeitsregelungen im Hinblick auf ihre Verhältnismässigkeit, Aktualität und Plausibilität zu überprüfen. Dies mit dem Ziel, die Wählbarkeit zugunsten weiterer Personalkategorien zu öffnen.

Der Regierungsrat steht einer Lockerung der Vereinbarkeit von öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis und Grossratsmandat kritisch gegenüber. § 69 Abs. 4 KV beschränkt die Vereinbarkeit beim Staatspersonal zu Recht auf einen sehr eingeschränkten Personenkreis. Ziel von Unvereinbarkeitsbestimmungen ist in erster Linie die Verwirklichung der personellen Gewaltenteilung. Sie bezweckt, Interessenkollisionen vorzubeugen, den hierarchischen Aufbau der Behörden zu wahren, eine übermässige Machtfülle einzelner Personen zu verhindern, Beeinträchtigungen des guten Funktionierens der Staatsorgane vorzubeugen und die Unabhängigkeit der staatlichen Organe und ihrer Mitglieder zu gewährleisten (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1C\_11/2009 vom 3. Juni 2009). Konkret soll insbesondere vermieden werden, dass Staatsangestellte ihre eigene Amtsführung sowie diejenige ihrer Vorgesetzten kontrollieren können und damit die formelle Hierarchie faktisch auf den Kopf gestellt wird. Damit in engem Zusammenhang steht aber auch die Gewährleistung der arbeitsrechtlichen Treuepflicht der Mitarbeitenden gegenüber ihrem Arbeitgeber. Es muss vermieden werden, dass ein Mitglied des Grossen Rats aufgrund seiner politischen Ansichten und Verpflichtungen gegenüber dem Kanton als Arbeitgeber in Loyalitätskonflikte geraten könnte und dadurch seine Aufgabenerfüllung in negativer Weise beeinflusst wird. Gerade diese zentrale Problematik besteht bei den im Postulat genannten Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter von Berufs- und Wirtschaftsverbänden nicht.