

Vorlage der Geschäftsprüfungskommission 16-113
**«Aufsichtsbeschwerde von C. K. in Sachen Erziehungsrat und
etwaiger weiterer rechtswidrig zusammengesetzter kantonaler
Behörden und ausserparlamentarischer Kommissionen vom
12. August 2016»**

vom 12. September 2016

Beschluss

Die GPK hat an ihrer Sitzung dem beigehefteten Entwurf eines Beschlusses in Sachen Aufsichtsbeschwerde von C. K. in Sachen Erziehungsrat und etwaiger weiterer rechtswidrig zusammengesetzter kantonaler Behörden und ausserparlamentarischer Kommissionen vom 12. August 2016 mit 6 zu 1 Stimmen bei 2 Abwesenheiten zugestimmt und beantragt dem Kantonsrat, dem Entwurf zuzustimmen und diesen an den Beschwerdeführer zu versenden.

Für die Geschäftsprüfungskommission:

Patrick Strasser, Präsident

Richard Bühler

Maria Härvelid

Thomas Hauser

Walter Hotz

Marcel Montanari, Vizepräsident

Hans Schwaninger

Susi Stühlinger

Dino Tamagni

Kanton Schaffhausen
Kantonsrat
Beckenstube 7
CH-8200 Schaffhausen
www.sh.ch

Telefon +41 (0)52 632 73 63
martina.harder@ktsh.ch

Einschreiben
Herr
Claudio Kuster
Vordersteig
8200 Schaffhausen

Schaffhausen, xy . September 2016

Beschluss

In der

Aufsichtsbeschwerde

Claudio Kuster, Vordersteig 2, 8200 Schaffhausen,

Beschwerdeführer,

betreffend

Erziehungsrat und etwaiger weiterer rechtswidrig zusammengesetzter kantonaler Behörden
und ausserparlamentarischer Kommissionen

wird den Akten

e n t n o m m e n :

I.

1. Mit Eingabe vom 12. August 2016 reichte Claudio Kuster beim Regierungsrat eine Aufsichtsbeschwerde i.S. Erziehungsrat und etwaiger weiterer rechtswidrig zusammengesetzter kantonaler Behörden und ausserparlamentarischer Kommissionen ein mit folgenden Anträgen:

1. Es sei umgehend die Unvereinbarkeit der unrechtmässig einsitzenden Mitglieder des Erziehungsrats festzustellen und diese aufzufordern, die Behörde umgehend zu verlassen.
 2. Es sei aufsichtsrechtlich im Sinne einer superprovisorischen Massnahme anzuordnen, dass der Erziehungsrat in der bestehenden Zusammensetzung keine Beschlüsse mehr fassen darf.
 3. Es sei anzuordnen, die rechtmässige Zusammensetzung des Erziehungsrats so bald wie möglich wiederherzustellen.
 4. Es seien alle Beschlüsse und generell-abstrakten Erlasse von grösserer Tragweite aufzuheben, die durch den nicht rechtmässig zusammengesetzten Erziehungsrat gefällt worden sein, so insbesondere die Einführung des neuen Lehrplans.
 5. Es seien alle Sitzungsprotokolle des Erziehungsrats seit dem 1. Januar 2013 zu veröffentlichen.
 6. Es seien alle weiteren vom Kantonsrat ganz oder teilweise gewählten kantonalen Behörden und ausserparlamentarischen Kommissionen auf ihre rechtmässige Zusammensetzung zu untersuchen, so insbesondere das Preiskuratorium «Schaffhauser Preis für Entwicklungszusammenarbeit», und gegebenenfalls analoge Massnahmen (gem. Anträgen 1 bis 5) zu treffen.
 7. Es seien die notwendigen internen präventiven personellen, institutionellen oder legislatorischen Massnahmen zu treffen respektive anzuordnen, um fortan Unvereinbarkeiten frühzeitig zu erkennen und zu verhindern.
 8. Es sei der Beschwerdeführer über die getroffenen Massnahmen zu informieren.
 9. Alles unter Kosten- und Entschädigungsfolge zulasten des Staates.
-
2. Der Regierungsrat überwies die Aufsichtsbeschwerde mit Schreiben vom 16. August 2016 zuständigkeitshalber an den Kantonsrat als Wahlbehörde des Erziehungsrates und Oberaufsichtsbehörde.
 3. Der Kantonsrat wies die Aufsichtsbeschwerde mit Beschluss vom 22. August 2016 zur Vorberatung an die Geschäftsprüfungskommission.
 4. Der Erziehungsrat erklärte mit Schreiben vom 2. September 2016 seinen Verzicht auf eine Stellungnahme.

II.

Der Kantonsrat zieht

i n E r w ä g u n g :

1. Gemäss Art. 31 Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 20. September 1971 (VRG; SHR 170.200) kann jedermann jederzeit Tatsachen, die im öffentlichen Interesse ein Ein-

schreiten gegen eine Behörde von Amtes wegen erfordern, der Aufsichtsbehörde anzeigen. Diese Anzeige ist jedoch kein förmliches Rechtsmittel. Der Anzeiger hat nicht die Rechte einer Partei. Immerhin ist ihm die Art der Erledigung mitzuteilen.

- a) Für Aufsichtsbeschwerden sind zwar keine formellen Voraussetzungen einzuhalten. In des ist im Sinne der Eintretensfrage von Amtes wegen zu prüfen, wer für die vorgebrachten Rügen aufsichtsrechtlich zuständig ist. Der Beschwerdeführer richtete seine Beschwerde an den Regierungsrat.

Die Aufsichtsbeschwerde verlangt die Überprüfung der rechtmässigen Zusammensetzung des Erziehungsrates (und allfälliger weiterer vom Kantonsrat gewählten Kommissionen bzw. Behörden) insbesondere mit Blick auf das Gesetz über die Gewaltentrennung vom 3. Dezember 1967 (SHR 170.100). Dieses Gesetz ist auf die vom Kantonsrat gewählten Behörden und ausserparlamentarischen Kommissionen anwendbar.

Der Erziehungsrat ist nach Art. 70 Abs. 1 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SHR 410.100) das oberste Exekutivorgan im Schulwesen. Die Mitglieder werden vom Kantonsrat gewählt (Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz). Der Regierungsrat steht hierarchisch nicht über dem Erziehungsrat und hat demgemäss auch keine Weisungsbefugnis gegenüber dem Erziehungsrat. Der Regierungsrat ist demnach nicht Aufsichtsbehörde über den Erziehungsrat und kann deshalb auch keine aufsichtsrechtlichen Massnahmen gegenüber dem Erziehungsrat anordnen.

Zuständig für die Beurteilung der vorliegenden Aufsichtsbeschwerde ist daher der Kantonsrat als Wahlbehörde des Erziehungsrates und Oberaufsichtsbehörde (Art. 34 Gesetz über den Kantonsrat vom 20. Mai 1996; SHR 171.100).

- b) Einer Aufsichtsbeschwerde ist regelmässig dann nicht Folge zu leisten, wenn es dem Beschwerdeführer zumutbar und möglich gewesen wäre, die behauptete Verletzung seiner Rechte und schutzwürdigen Interessen mit einem ordentlichen Rechtsmittel geltend zu machen. Die Aufsichtsbeschwerde ist insofern subsidiär (vgl. Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. Aufl., Zürich 2014, N 65 zur Vorbemerkungen zu §§ 19 – 28a).

Der Erziehungsrat wurde in seiner aktuellen Zusammensetzung – wie auch die weiteren vom Kantonsrat gewählten Behörden und ausserparlamentarischen Kommissionen – vom Kantonsrat an seiner Sitzung vom 14. Januar 2013 für die Amtsdauer 2013 – 2016 gewählt (Protokoll des Kantonsrates vom 14. Januar 2013, S. 23 f.). Es stellt sich

somit die Frage, ob es dem Beschwerdeführer zumutbar und möglich gewesen wäre, die behauptete Rechtsverletzung – im vorliegenden Fall die rechtswidrige Zusammensetzung des Erziehungsrates – durch Anfechtung des Wahlbeschlusses des Kantonsrates vom 14. Januar 2013 mit dem ordentlichen Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Obergericht anzufechten (Art. 44 Abs. 1 lit. d des Justizgesetzes [SHR 173.200] i.V.m. Art. 29a der Bundesverfassung [SR 101] und Art. 86 Abs. 3 Bundesgerichtsgesetz [SR 173.110]; vgl. Dubach/Marti/Spahn, Verfassung des Kantons Schaffhausen, Kommentar, 2004, S. 65). Diese Frage ist grundsätzlich zu bejahen. Aufgrund der Publikation der gewählten Mitglieder des Erziehungsrates im Kantonsratsprotokoll wäre es dem Beschwerdeführer zumutbar gewesen, die Zusammensetzung des Erziehungsrates im Lichte der gesetzlichen Vorgaben zu überprüfen und gegebenenfalls auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg anzufechten. Dies hat der Beschwerdeführer unterlassen, weshalb der Aufsichtsbeschwerde bereits aus diesem Grund keine Folge zu leisten ist.

- c) Eine materielle Überprüfung der vorgebrachten Rügen führt indessen zu keinem anderen Ergebnis. Im Einzelnen gilt es Folgendes festzuhalten.
- 2. Der Beschwerdeführer beanstandet, die aktuelle personelle Zusammensetzung des Erziehungsrates verletze das Gesetz über die Gewaltentrennung vom 3. Dezember 1967 und sei damit unrechtmässig.

Der Erziehungsrat übt gemäss Art. 70 Abs. 1 Schulgesetz die Aufsicht über das gesamte Schulwesen aus. Er stellt zuhanden des Regierungsrates Anträge über die Genehmigung von Regelungen in Schulangelegenheiten, aus denen sich finanzielle Mehrbelastungen ergeben. Im Übrigen ist der Erziehungsrat abschliessend zuständig für den Erlass sämtlicher Ausführungsbestimmungen zum Schulgesetz, die nicht ausdrücklich durch dieses Gesetz und durch die Dekrete des Kantonsrates einer anderen Instanz zugewiesen sind. Der Erziehungsrat besteht aus dem Vorsteher des Erziehungsdepartementes und zehn weiteren vom Kantonsrat gewählten Mitgliedern. Vorsitzender ist der Erziehungsdirektor. Vier Mitglieder müssen Lehrer der vier Schulstufen (Primarschule, Orientierungsschule, Mittelschule, Pädagogische Hochschule) sein. Der Lehrerschaft der verschiedenen Schulstufen steht ein Vorschlagsrecht zu (Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz).

Nach Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung müssen die vom Grossen Rat (heute: Kantonsrat) gewählten Behörden und ausserparlamentarischen Kommissionen mehrheitlich aus Personen bestehen, die weder dem Kantonsrat noch der kantonalen

Verwaltung angehören. Der Erziehungsrat ist eine vom Kantonsrat gewählte Behörde, sodass die in Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung festgelegte Regelung in Bezug auf die Zusammensetzung grundsätzlich anwendbar ist. Allerdings ist im vorliegenden Fall zu beachten, dass das Schulgesetz in Art. 70 Abs. 2 gesetzliche Vorgaben über die Zusammensetzung des Erziehungsrates enthält.

Der Erziehungsrat des Kantons Schaffhausen setzt sich aktuell (und seit Beginn der aktuellen Amtsperiode) aus folgenden 11 Personen zusammen:

Christian Amsler	Vorsteher Erziehungsdepartement (Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz)
Georgette Valley	Lehrervertretung (Primarschule/KiGa; Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz)
Rita Hedinger	Lehrervertretung (Orientierungsschule; Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz)
Barbara Surbeck	Lehrervertretung (Kantonsschule; Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz)
Thomas Meier	Lehrervertretung (Pädagog. Hochschule; Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz)
Werner Schöni	ehem. Grenzwachtkommandant (Mitglied des Kantonsrates)
Sandra Blatter	Schulleiterin in Thalheim an der Thur (Kanton Zürich)
Ruth Gloor	Mediatorin
Edgar Mittler	ehem. Bankdirektor
Irene Stübing	Personalberaterin beim Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum (RAV)
Peter Wanner	Kundenberater

Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass der Vorsteher des Erziehungsdepartementes, alle vier Lehrervertreter sowie die als Personalberaterin beim RAV tätige Person allesamt der «kantonalen Verwaltung» im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die personelle Gewaltenteilung angehören, was zusammen mit jener Person, die dem Kantonsrat angehört, total sieben Personen ergibt. Mithin sei die Vorgabe, dass eine Mehrheit der Behörde nicht dem Kantonsrat oder der kantonalen Verwaltung angehören dürfe, verletzt.

Es stellt sich somit die Frage, ob und wenn ja, wie die im Schulgesetz enthaltenen Vorgaben zur Zusammensetzung des Erziehungsrates die im Gesetz über die Gewaltentrennung enthaltenen Vorgaben zu relativieren vermögen bzw. wie das Gesetz über die Gewaltentrennung mit Blick auf die spezialgesetzliche Regelung des Schulgesetzes auszulegen ist.

3. Es ist im vorliegenden Fall notwendig und sachgerecht, die Entstehungsgeschichte und den Hintergrund des Gesetzes über die Gewaltentrennung zu beleuchten.

In der Volksabstimmung vom 3. September 1967 wurde das Gesetz über die personelle Gewaltentrennung vom 26. September 1966 abgelehnt. Dieses Gesetz war ein Gegenvorschlag zur Initiative von Jörg Aellig und weiteren Mitunterzeichnern zum Erlass eines Gesetzes über die Gewaltentrennung, der zeitlich vor der Initiative zur Abstimmung unterbreitet wurde. Nach der Ablehnung des Gegenvorschlages wurde am 3. Dezember 1967 die erwähnte Initiative – in Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eines Gesetzes über die Gewaltentrennung – der Volksabstimmung unterbreitet und von den Stimmberechtigten angenommen. Das Gesetz über die Gewaltentrennung vom 3. Dezember 1967 trat am 1. Januar 1969 in Kraft. Es enthält zwei materielle Artikel mit folgendem Wortlaut:

Art. 1

Mitglieder des Grossen Rates sowie kantonale Funktionäre dürfen nicht Richter sein. Sie können auch nicht der Schätzungskommission für Enteignungen sowie dem Landwirtschaftlichen Schiedsgericht und deren Sekretariaten angehören.

Art. 2

Die vom Grossen Rat gewählten Behörden und ausserparlamentarischen Kommissionen müssen mehrheitlich aus Personen bestehen, die weder dem Grossen Rat noch der kantonalen Verwaltung angehören.

Die Initiative verfolgte drei Ziele: Sie wollte im Kanton Schaffhausen eine bessere personelle Trennung der Gewalten zwischen dem Grossen Rat als gesetzgebende Behörde, der kantonalen Verwaltung und den Gerichten herbeiführen. Ferner wollte sie ganz allgemein einer zu grossen Ämterkumulation begegnen und schliesslich wollte sie sicherstellen, dass sich vermehrt Bürgerinnen und Bürger, die nicht dem Grossen Rat angehören, in den vom Grossen Rat bestellten Behörden engagieren (vgl. Vorlage für die Volksabstimmung vom 3. September 1967, Amtsdruckschrift 1751, S. 2).

Währenddem Art. 1 des Gesetzes über die Gewaltentrennung die personelle Gewaltentrennung sicherstellte (vgl. heute dazu: Art. 42 Abs. 2 Kantonsverfassung), hatte Art. 2 offensichtlich zum Zweck, die damals bestehende grosse Ämterkumulation zu begrenzen und den Beizug von nicht dem kantonalen Parlament und der kantonalen Verwaltung angehörenden Bürgerinnen und Bürgern in die entsprechenden Behörden und Kommissionen zu fördern. In erster Linie sollte dabei sichergestellt werden, dass die vom Grossen Rat gewählten Behörden und Kommissionen nicht mehrheitlich mit Mitgliedern des Grossen Rates besetzt sein sollten, was in jener Zeit offensichtlich der Fall war. So wird ausgeführt, dass in den damaligen fünf ausserparlamentarischen

Kommissionen (Aufsichtskommission Kantonsspital, Verwaltungskommission EKS, Bankrat Kantonalkasse, Erziehungsrat und Verwaltungskommission Bauernkreditkasse) von den insgesamt 33 Mitgliedern 20 Mitglieder dem Grossen Rat angehörten, was insbesondere unter dem Gesichtspunkt der Ämterkumulation als problematisch erachtet wurde (vgl. Vorlage für die Volksabstimmung vom 3. September 1967, Amtsdruckschrift 1751, S. 7, zum entsprechenden, inhaltlich praktisch deckungsgleichen Art. 3 des abgelehnten Gegenvorschlages).

Die Materialien deuten sodann darauf hin, dass die in Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung enthaltene Einschränkung in Bezug auf Personen, die der «kantonalen Verwaltung angehören» nicht in erster Linie die Sicherstellung der Unabhängigkeit zur kantonalen Verwaltung bezwecken wollte, wenn dort ausgeführt wird: «Dieser Artikel ist ganz dem Gedanken des Beizuges von nicht dem kantonalen Parlament und der kantonalen Verwaltung angehörenden Bürgern (...) verpflichtet.» (vgl. Vorlage für die Volksabstimmung vom 3. September 1967, Amtsdruckschrift 1751, S. 7, zum entsprechenden, inhaltlich praktisch deckungsgleichen Art. 3 des abgelehnten Gegenvorschlages). Dieser Artikel bezweckte somit in erster Linie, den Einsitz von Mitgliedern des Grossen Rates in den vom Grossen Rat gewählten Kommissionen und Behörden zu begrenzen und auf diese Weise die vorherrschende Ämterkumulation zurückzubinden und gleichzeitig sicherzustellen, dass diese Sitze nicht von Angehörigen der kantonalen Verwaltung besetzt werden. Insgesamt sollte sichergestellt werden, dass jene Personen, die weder dem kantonalen Parlament noch der kantonalen Verwaltung angehören, die Mehrheit in diesen Kommissionen und Behörden innehaben und derart die Unabhängigkeit der entsprechenden Kommissionen und Behörden von der Legislative und der Exekutive gewahrt werden kann.

Damit aber kann gefolgert werden, dass in Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung nur jene Personen der «kantonalen Verwaltung» gemeint sind, die in der hierarchischen Struktur der Verwaltung der Aufsicht und der Weisungsbefugnis eines Vorgesetzten – bis hin zum zuständigen Mitglied des Regierungsrates – unterstehen und damit klarerweise die Interessen der Verwaltung und damit indirekt der Exekutive vertreten.

4. Das Schulgesetz seinerseits enthält – wie bereits ausgeführt – eine ausdrückliche Regelung über die Zusammensetzung des Erziehungsrates (Art. 70 Abs. 2 Schulgesetz).
 - a) Der Vorsteher des Erziehungsdepartementes ist von Amtes wegen Mitglied und Vorsitzender, und vier Mitglieder müssen Lehrerinnen oder Lehrer der vier Schulstufen sein.

Durch die Einsitznahme der Lehrpersonenvertretungen soll die pädagogische Fachkompetenz einerseits und die angemessene Vertretung aller Schulstufen andererseits in diesem Fachgremium sichergestellt werden. Das Schulgesetz mit dieser spezifischen Vorschrift in Bezug auf die Zusammensetzung des Erziehungsrates stammt aus dem Jahre 1981 und ist damit zeitlich nach dem Gesetz über die Gewaltentrennung aus dem Jahre 1967 in Kraft getreten. Mit anderen Worten ist das Schulgesetz gegenüber dem Gesetz über die Gewaltentrennung eine *lex specialis* und eine *lex posterior*, sodass bei der Auslegung die allgemeine Kollisionsregel, wonach das spezielle Gesetz dem allgemeinen Gesetz und das spätere Gesetz dem früheren Gesetz vorgeht, zu beachten ist. Die Anwendung dieser Auslegungsregel führt zum Ergebnis, dass die Vorgaben des Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung im vorliegenden Fall nicht auf die vier Lehrpersonen anwendbar sind, sodass diese vier Personen von vornherein ausser Betracht fallen bei der Prüfung, ob die Vorgaben des Gesetzes über die Gewaltentrennung eingehalten sind. Von den (rechnerisch) verbleibenden sieben Mitgliedern des Erziehungsrates dürften somit nur drei Mitglieder entweder der kantonalen Verwaltung oder dem Kantonsrat angehören. Diese Vorgabe ist vorliegend eingehalten. Allerdings kann offen gelassen werden, ob die erwähnte Kollisionsregel im vorliegenden Fall zur Anwendung kommt, da die Anwendung der Vorgaben des Gesetzes über die Gewaltentrennung zu keinem anderen Ergebnis führt.

- b) Geht man – entgegen den Ausführungen in Ziff. a vorstehend – davon aus, dass das Gesetz über die Gewaltentrennung unbeschrieben der spezialgesetzlichen Regelung des Schulgesetzes auf den Erziehungsrat anwendbar ist, ist zu prüfen, ob es sich bei den Lehrervertreterinnen und -vertretern, deren Einsitznahme im Erziehungsrat vom Schulgesetz vorgeschrieben ist, überhaupt um «Angehörige der kantonalen Verwaltung» im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die personelle Gewaltentrennung handelt.

Zur Klärung dieser Frage ist die Rechtsnatur des Anstellungsverhältnisses der Lehrpersonen zu untersuchen. Nach Art. 55 Abs. 1 Schulgesetz sind die Lehrerinnen und Lehrer der öffentlichen Schulen «Arbeitnehmer des Kantons». Dies gilt nicht nur für die Lehrpersonen der Kantonsschule, der Pädagogischen Hochschule oder der Sonderschulen, sondern auch für alle Lehrpersonen von öffentlichen Schulen, deren Träger die Gemeinden sind, das heisst von Primar- und Orientierungsschulen sowie von Kindergärten. Bei dieser Bestimmung handelt es sich allerdings um eine Besonderheit des Schaffhauser Schulrechts gegenüber den übrigen Kantonen (vgl. dazu Kurt Fehr/Raphaël Rohner, Das kantonale Schulrecht, in: Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Festschrift des Juristenvereins, Schaffhausen 2001, (S. 499 ff.), S. 505). Trotz der formalen Bestimmung von Art. 55 Abs. 1 Schulgesetz kommen den kommunalen

Wahlbehörden der an deren Schulen unterrichtenden Lehrpersonen materiell wichtige arbeitgeberische Funktionen zu. Neben der zentralen Zuständigkeit für die Wahl und die Anstellung von Lehrpersonen sind die kommunalen Schulbehörden zuständig für die Beurteilung der Lehrpersonen an Schulen, deren Träger die Gemeinden sind. Die kommunalen Schulbehörden entscheiden damit auch über die allfällige Nichtgewährung einer individuellen Besoldungserhöhung oder über die Rückstufung der Besoldung von Lehrpersonen. Als Wahl- und Anstellungsbehörde sind die Schulbehörden ebenso zuständig für allfällige Nichtwiederwahlen oder Entlassungen von Lehrpersonen. Der Kanton als formeller Arbeitgeber genehmigt lediglich die von den Gemeinden angeordneten Verfügungen (z.B. Anstellung, Besoldungshöhe, Auflösung des Arbeitsverhältnisses usw.) und administriert die Lehrpersonen.

Im Ergebnis kann somit festgehalten werden, dass die Lehrpersonen der Primar- und Orientierungsschule im Kanton Schaffhausen zwar formal «Arbeitnehmer des Kantons» sind, indessen den Gemeinden als Träger der entsprechenden Schulen alle wesentlichen arbeitgeberischen Funktionen zustehen und die entsprechenden Lehrpersonen auch der Aufsicht der kommunalen (Schul-) Behörden unterstehen.

Die Lehrpersonen der Primar- und Orientierungsschule sind damit materiell nicht in die Struktur der kantonalen Verwaltung eingebunden und unterliegen auch nicht der direkten Aufsicht und Weisungsbefugnis der kantonalen Behörden. Vor diesem Hintergrund kann nicht gesagt werden, dass diese Personen – im vorliegenden Fall die zwei Mitglieder des Erziehungsrates, die als Lehrpersonen die Primarschule/Kindergarten und die Orientierungsschule vertreten – der «kantonalen Verwaltung» im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung angehören.

Die beiden anderen Lehrpersonen vertreten Schulen, deren Träger der Kanton ist (Kantonsschule, Pädagogische Hochschule). Sie sind damit als Angestellte hierarchisch in die kantonale Verwaltung eingebunden und der Kanton nimmt sämtliche arbeitgeberischen Funktionen wahr. Sie sind demnach «Angehörige der kantonalen Verwaltung».

- c) Ein Mitglied des Erziehungsrates arbeitet als Personalberaterin beim Regionalem Arbeitsvermittlungszentrum (RAV) in Schaffhausen. Es stellt sich auch hier die Frage, ob diese Person der kantonalen Verwaltung im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung angehört.

Das RAV ist eine kantonale Amtsstelle, die eine Bundesaufgabe vollzieht und daher auch vollständig vom Bund finanziert ist und unter dessen Aufsicht steht. Konkret erteilt

der Bund (Seco) die Weisungen betreffend Amtsführung und nicht der Regierungsrat. Indessen werden die beim RAV arbeitenden Personen vom Kanton angestellt, sodass die arbeitgeberischen Funktionen vom Kanton wahrgenommen werden und die Mitarbeitenden des RAV in dieser Hinsicht in die kantonale Verwaltung integriert sind. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass es sich bei dieser Person – trotz der geteilten Zuständigkeit – um eine Angehörige der kantonalen Verwaltung handelt.

- d) Nach dem Ausgeführten kann somit festgehalten werden, dass die im Schulgesetz enthaltene Regelung mit Bezug auf die Zusammensetzung des Erziehungsrates dazu führt, dass die Vorgabe des Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung im vorliegenden Fall entweder gar nicht auf die vier Lehrpersonen anwendbar ist oder aber dass jene zwei Lehrpersonen, die die Primar- und Orientierungsschule im Erziehungsrat vertreten, nicht der «kantonalen Verwaltung» angehören, da sie nicht in die Struktur der kantonalen Verwaltung eingebunden sind und auch nicht der direkten Aufsicht und Weisungsbefugnis der kantonalen Behörden unterstehen. Damit aber ist jedenfalls die Mehrheit der Mitglieder des Erziehungsrates weder Mitglied des Kantonsrates noch der kantonalen Verwaltung angehörig im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung.
5. Zusammenfassend ergibt sich, dass unter Berücksichtigung der im historischen Kontext vorgenommenen Auslegung des einschlägigen Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung die im Schulgesetz enthaltene Regelung mit Bezug auf die Zusammensetzung des Erziehungsrates bzw. die Auslegung des Begriffes «Angehöriger der kantonalen Verwaltung» nach Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung dazu führt, dass die Mehrheit der Mitglieder des aktuellen Erziehungsrates weder Mitglied des Kantonsrates noch der kantonalen Verwaltung angehörig im Sinne von Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung ist und damit der Erziehungsrat rechtmässig zusammengesetzt ist.

Nach dem Ausgeführten ist der Erziehungsrat seit seiner Wahl am 14. Januar 2013 rechtmässig zusammengesetzt, weshalb der Aufsichtsbeschwerde diesbezüglich keine Folge zu leisten ist (Ziffern 1 – 5 der Anträge).

6. Soweit der Beschwerdeführer auch die Rechtmässigkeit der Zusammensetzung des Preiskuratoriums «Schaffhauser Preis für Entwicklungszusammenarbeit» in Frage stellt, ist festzuhalten, dass diese aus 7 Mitgliedern bestehende ausserparlamentarische Kommission seit der Wahl der Mitglieder am 14. Januar 2013 aus drei Mitgliedern des Kantonsrates und vier Personen, die nicht der kantonalen Verwaltung angehören,

besteht. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Somit ist auch in diesem Fall die Vorgabe gemäss Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung eingehalten.

Im Übrigen ist festzuhalten, dass auch bezüglich aller weiteren vom Kantonsrat gewählten Behörden und Kommissionen die Vorgaben von Art. 2 des Gesetzes über die Gewaltentrennung eingehalten sind.

Damit ist der Aufsichtsbeschwerde auch in den übrigen Punkten keine Folge zu leisten (Anträge 6 - 7).

7. Das Aufsichtsbeschwerdeverfahren ist grundsätzlich kostenlos. Dem Anzeiger können Kosten auferlegt werden bei leichtsinniger oder mutwilliger Einleitung oder Führung einer Aufsichtsbeschwerde (Art. 31 VRG). Im vorliegenden Fall wird von der Auferlegung von Kosten abgesehen.
8. Die Aufsichtsbeschwerde ist ein formloser Rechtsbehelf, kein formelles Rechtsmittel (Art. 31 VRG). Es besteht daher kein Rechtsmittel gegen einen Entscheid im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde (vgl. dazu Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, N 85 zur Vorbemerkungen zu §§ 19 – 28a). Dem Anzeiger ist die Art der Erledigung mitzuteilen.

III.

Demgemäss wird vom Kantonsrat

b e s c h l o s s e n :

1. Der Aufsichtsbeschwerde von Claudio Kuster betreffend Erziehungsrat und etwaiger weiterer rechtswidrig zusammengesetzter kantonaler Behörden und ausserparlamentarischer Kommissionen wird nicht stattgegeben.
2. Es werden keine Kosten erhoben.
3. Mitteilung an:
 - Claudio Kuster, Vordersteig 2, 8200 Schaffhausen (Einschreiben)
 - Kantonsrat Schaffhausen, Kantonsratsbüro
 - Staatskanzlei

KANTONSRAT SCHAFFHAUSEN
Der Präsident:

Walter Vogelsanger

Die Sekretärin:

Martina Harder