

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.41/2004 /kra

Urteil vom 21. Juni 2004
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Hungerbühler, Müller, Merkli,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
X. _____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Peter A. Sträuli,

gegen

Regierungsrat des Kantons Zürich,
Kaspar Escher-Haus, 8090 Zürich.

Gegenstand
Besoldungseinstufung (Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsjahren),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Beschluss des Regierungsrats des Kantons Zürich vom
17. Dezember 2003.

Sachverhalt:

A.

X. _____ ist Mutter dreier Kinder und arbeitet seit dem 1. September 1993 mit einem Beschäftigungsgrad zwischen 23 und 50 Prozent an der Allgemeinen Berufsschule Zürich als Englischlehrerin. Zunächst wurde sie als (jeweilen auf ein Semester befristet angestellte) Lehrbeauftragte II beschäftigt (vgl. § 16 der Verordnung vom 1. Oktober 1986 über das Dienstverhältnis der Lehrer an Berufsschulen [BSLV]). Im Zuge der Abschaffung des Beamtenstatus war auch die Anstellung der verschiedenen Kategorien von Lehrkräften neu zu regeln (vgl. BGE 129 I 207 lit. A S. 208); so wurde X. _____ mit "Überführungsverfügung" der Bildungsdirektion des Kantons Zürich vom 8. September 2000 - unbefristet und mit einem Beschäftigungsgrad von 30,77 Prozent - als "Berufsschullehrperson" angestellt (vgl. § 3 Abs. 1 lit. b der Verordnung vom 7. April 1999 über das Anstellungsverhältnis der Lehrpersonen an Mittel- und Berufsschulen [MBVO]). Eingereiht wurde sie in die Lohnklasse 19 auf Stufe 7.

B.

In der Folge gelangte X. _____ an die Bildungsdirektion des Kantons Zürich, welche die Gleichwertigkeit ihres Basler Mittellehramtsdiploms mit dem Zürcher Sekundarlehrerpatent anerkannte und sie - in teilweiser Gutheissung ihrer Beschwerde - in die Lohnklasse 20 einreichte. Die Bildungsdirektion lehnte es demgegenüber ab, X. _____ wegen der Erziehungsarbeit, welche diese zuhause für ihre drei Kinder geleistet hatte, einen "Stufenaufstieg" zu gewähren; X. _____ wurde deshalb bloss in die im Vergleich zu ihrer Entlohnung in den Jahren 1999/2000 frankenmässig nächsthöhere Stufe der Lohnklasse 20 überführt. Hiergegen rekurrierte X. _____ an den Regierungsrat des Kantons Zürich, welcher sich als für die Beurteilung des eingereichten Rekurses zuständig erachtete und diesen mit Beschluss vom 17. Dezember 2003 abwies.

C.

Am 6. Februar 2004 hat X. _____ beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde eingereicht mit dem Antrag, den Regierungsratsbeschluss aufzuheben. Sie rügt eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs. 1 BV), weil das kantonale Recht die geleistete Erziehungsarbeit nur bei jenen Lehrkräften lohnwirksam berücksichtige, die seit 1. September 2000 angestellt worden seien.

D.

Unter Hinweis auf die in BGE 129 I 207 publizierte Rechtsprechung erkundigte sich der Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts mit Schreiben vom 10. Februar 2004 beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, ob in der vorliegenden Streitsache der kantonale

Instanzenzug erschöpft worden sei. Dieses hielt dafür, der angefochtene Regierungsratsbeschluss sei kantonal letztinstanzlich (Schreiben des Präsidenten der 4. Abteilung vom 11. Februar 2004).

E.

Mit Beschluss vom 13. Februar 2004 wies die II. öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts das Gesuch der Beschwerdeführerin um Befreiung von Kostenvorschuss und Kostenaufgabe ab.

F.

Die Staatskanzlei des Kantons Zürich hat namens des Regierungsrats die Abweisung der Beschwerde beantragt (Schreiben vom 16. April 2004).

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Die Beschwerdeführerin ficht einen kantonalen Entscheid an, der sich ausschliesslich auf kantonales Recht stützt, weshalb als Rechtsmittel auf Bundesebene einzig die staatsrechtliche Beschwerde in Frage kommt (Art. 84 Abs. 2 OG). Diese steht jedoch nur gegen letztinstanzliche Entscheide offen (Art. 86 Abs. 1 OG). Der Regierungsrat bezeichnet den angefochtenen Beschluss in Erwägung 12 zwar ausdrücklich als letztinstanzlich, was das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich auf Anfrage des Bundesgerichts - unter Verneinung der eigenen Zuständigkeit - seinerseits als korrekt bezeichnet hat (vgl. lit. D). Diese Auffassung der kantonalen Behörden steht aber in klarem Widerspruch zum publizierten Urteil BGE 129 I 207 E. 5 S. 215 f., aus welchem hervorgeht, dass Streitigkeiten über die Besoldung von Lehrkräften bei Überführungsverfügungen unter die Garantie von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen; damit muss in solchen Fällen der Zugang zu einem kantonalen Gericht offen stehen. Die vorliegende Streitigkeit wäre daher aufgrund von § 43 Abs. 2 des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) - Zuständigkeit für "Angelegenheiten gemäss Art. 6 Ziff. 1 EMRK" - richtigerweise an das Verwaltungsgericht weiterziehbar. Mit der staatsrechtlichen Beschwerde wird indessen nicht eine Verletzung der erwähnten Konventionsbestimmung geltend gemacht. Der angefochtene Entscheid kann daher für das vorliegende Verfahren noch als letztinstanzlich betrachtet werden. Das Bundesgericht behält sich aber vor, künftig auf staatsrechtliche Beschwerden gegen Überführungsverfügungen, für welche nach der in BGE 129 I 207 festgehaltenen und insoweit als bekannt vorauszusetzenden Rechtslage der Weg an das kantonale Verwaltungsgericht offen steht, mangels Erschöpfung des Instanzenzugs nicht mehr einzutreten. Es obliegt den kantonalen Behörden, dem durch Art. 6 Ziff. 1 EMRK gewährten Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz innerkantonal durch entsprechende Rechtsmittelbelehrungen zum Durchbruch zu verhelfen (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, N 54 zu § 43 VRG).

1.2 Die Beschwerdeführerin hat Anspruch darauf, dass bei der Festsetzung ihrer Besoldung in der Überführungsverfügung das Rechtsgleichheitsgebot beachtet wird, und ist insoweit zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Dass sie offenbar inzwischen - im Juli 2003 - aus dem Staatsdienst ausgeschieden ist, stellt ihr aktuelles Rechtsschutzinteresse nicht in Frage.

1.3 Die staatsrechtliche Beschwerde muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201, mit Hinweisen). Soweit die Beschwerdeschrift diesen Anforderungen nicht genügt und sich in appellatorischer Kritik erschöpft, ist auf sie nicht einzugehen.

2.

2.1 Der Einreihungsplan im Anhang zur MBVO sieht für die Mittel- und Berufsschullehrer die Lohnklassen 17 bis 22 vor, wobei jede Lohnklasse in 19 Jahresstufen unterteilt ist (vgl. auch § 6 Abs. 2 MBVO). Bei der Festsetzung des Anfangslohns eines neu eingestellten Lehrers wird dessen bisherige (berufliche) Erfahrung gemäss den in § 7 MBVO umschriebenen Grundsätzen berücksichtigt: Voll als Dienstjahre angerechnet wird der nach Abschluss der Fachausbildung an einer öffentlichen Mittel- oder Berufsschule des Kantons Zürich oder einer gleichwertigen Schule "als Lehrperson geleistete Schuldienst" (lit. a). "Angemessen angerechnet" wird die Unterrichtstätigkeit auf einer unteren Schulstufe, die Assistenzstätigkeit an einer Hochschule oder anderweitige Berufserfahrung, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Unterrichtstätigkeit steht, praktische Berufstätigkeit in wissenschaftlichen, technischen, kaufmännischen oder künstlerischen Berufen nach abgeschlossener Ausbildung sowie Erziehungs- und Betreuungsarbeit (lit. b).

2.2 Die Überführung der Anstellungsverhältnisse der an Berufs- und Mittelschulen tätigen Lehrkräfte in das neue Recht erfolgte auf Beginn des Schuljahres 2000/2001 (§ 15 Abs. 1 MBVO). Gemäss § 15 Abs. 6 MBVO waren dabei für die Besoldung die bisher angerechneten Dienstjahre massgebend

und der lohnmassige Besitzstand wurde gewahrt. Nach Auffassung des Regierungsrats ist diese Regelung so zu verstehen, dass eine Neueinstufung der bisherigen Angestellten im Zeitpunkt der Überführung ausgeschlossen ist. Er hat es deshalb abgelehnt, der Beschwerdeführerin wegen der zuhause geleisteten Erziehungsarbeit im Moment der Überführung einen Stufenaufstieg zu gewähren; dies, obschon bei neu eingestellten Lehrkräften nunmehr allfällige Erziehungs- und Betreuungsarbeit für die Festsetzung des Anfangslohns angemessen zu berücksichtigen ist (§ 7 lit. b MBVO).

3.

Die Beschwerdeführerin macht nicht mehr - wie noch im kantonalen Verfahren - geltend, diese Auslegung von § 15 Abs. 6 MBVO sei willkürlich. Sie rügt nur noch, sie führe im Ergebnis zu einer Art. 8 Abs. 1 BV verletzenden Ungleichbehandlung von bisherigen und neuen Angestellten. Letzteren werde im Unterschied zu Ersteren die geleistete Erziehungsarbeit angerechnet, was eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung darstelle.

3.1 Eine Regelung verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 Abs. 1 BV, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 123 I 1 E. 6a S. 7). Im Rahmen dieses Grundsatzes kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu; das Bundesgericht greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft oder unterlässt, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist (BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165; 114 Ia 221 E. 2b S. 224, mit Hinweisen). Vorausgesetzt ist dabei, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 124 I 297 E. 3b S. 299).

3.2 Die Beschwerdeführerin hat offenbar in den Jahren 1981 und 1982 sowie von 1986 bis 1993 ihre Kinder betreut, ohne zusätzlich einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Würde sie neu als Lehrerin angestellt, so hätte sie bei der Festsetzung des Anfangslohns gestützt auf § 7 lit. b MBVO Anspruch auf eine "angemessene" Berücksichtigung der entsprechenden Erziehungsarbeit. Weil die fragliche Bestimmung einerseits neu ist und andererseits auf die Überführungsverfügung vom 8. September 2000, welche der vorliegenden Streitigkeit zugrunde liegt, keine Anwendung findet, hat sich die Erziehungsarbeit der Beschwerdeführerin auf deren Lohn nicht ausgewirkt; ihr Gehalt beruht deshalb sowohl vor wie auch nach der Überführung allein auf ihrer beruflichen Erfahrung. Insoweit ist die Beschwerdeführerin tatsächlich schlechter gestellt als Kolleginnen, die erst unter Geltung der MBVO angestellt wurden und ebenfalls rund zehn Jahre Erziehungsarbeit auszuweisen haben. Nun besteht aber gerade in Organisations- und Besoldungsfragen ein besonders grosser Ermessensspielraum der kantonalen Behörden (BGE 123 I 1 E. 6b S. 8, mit Hinweisen). Diese sind innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots befugt, aus der Vielzahl denkbarer

Anknüpfungspunkte jene Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten bzw. öffentlichen Angestellten massgebend sein sollen (BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165, mit Hinweisen). Von Verfassungs wegen ist lediglich erforderlich, dass Besoldungsunterschiede auf sachlich haltbaren Gründen beruhen (BGE 123 I 1 E. 6c S. 8).

3.3 Dies ist vorliegend der Fall: Der Regierungsrat macht geltend, die Berücksichtigung der Erziehungs- und Betreuungsarbeit gemäss der neuen Regelung bezwecke namentlich, günstige Rahmenbedingungen für den Wiedereinstieg ins Berufsleben zu schaffen. Zudem sollen dienstjüngere Lehrkräfte mit familiären Verpflichtungen gefördert werden, während dienstältere Kollegen mit entsprechend höheren Gehältern diesen finanziellen Zuschuss nicht brauchten. Schliesslich bedürfe die familiäre Erziehungsarbeit, die gegebenenfalls vor Jahrzehnten geleistet worden sei, heute keiner nachträglichen Abgeltung mehr. Die Beschwerdeführerin vermag diesen Vorbringen nichts entgegen zu halten. So können denn auch Ungleichheiten wie die vorliegend beanstandete kaum gänzlich vermieden werden, wenn eine neue Besoldungsordnung erlassen oder die bestehende modifiziert wird; sie dürfen bis zu einem gewissen Mass in Kauf genommen werden. Als zulässig gilt insbesondere, den bereits im Dienst stehenden Beamten nach Inkrafttreten einer revidierten Besoldungsordnung - im Sinne einer vorübergehenden oder dauerhaften Besitzstandsgarantie - gewisse Vorteile zu erhalten und die einschränkenden Vorschriften nur auf das neu eingestellte Personal vollumfänglich anzuwenden

(BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 257 f.). Umgekehrt liegt es im Rahmen der Gestaltungsfreiheit, welche dem Staat als Arbeitgeber zusteht - beispielsweise, wenn er veränderten Marktverhältnissen durch eine günstigere Besoldungsregelung Rechnung tragen will (vgl. Urteil 2P.10/2003 vom 7. Juli 2003, E. 3.4) -, Vorteile vor allem dem neu einzustellenden Personal zukommen zu lassen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Ungleichheiten gegenüber den vor der Anpassung angestellten Bediensteten ein vertretbares Mass nicht überschreiten (vgl. BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 258). Der Regierungsrat hat diesbezüglich festgestellt, dass die Besoldung vorwiegend durch die Faktoren Ausbildung, Berufserfahrung, Verantwortung und erbrachte Leistung bestimmt wird, währenddem die Erziehungs- und Betreuungsarbeit den Lohnanspruch nur in geringem Mass beeinflusse. Die Beschwerdeführerin

tut nicht dar - zumindest nicht in einer Art. 90 Abs. 1 lit. b OG genügenden Weise -, dass die Verweigerung eines nachträglichen Stufenaufstiegs wegen geleisteter Erziehungs- und Betreuungsarbeit für die ins neue Recht überführten Lehrer zu einer besoldungsmässigen Benachteiligung führe, welche gemessen an der Gesamtbesoldung ein unvertretbar hohes Mass erreicht.

3.4 Im Übrigen lässt es sich schon aus Gründen der Praktikabilität rechtfertigen, wenn der Kanton eine lohnwirksame Berücksichtigung von Erziehungs- und Betreuungsarbeit nur für die nach dem Inkrafttreten der MBVO neu eingestellten Lehrkräfte vorsieht und diese Möglichkeit nicht auch - rückwirkend - auf bereits angestellte Lehrpersonen ausdehnt: Zum einen wäre Letzteres mit erhöhten Beweisschwierigkeiten verbunden und gegenüber Lehrkräften, die schon längere Zeit im Staatsdienst stehen, sachlich fragwürdig. Zum anderen müsste sich - angesichts einer analogen Regelung im allgemeinen Personalrecht (vgl. § 15 Abs. 2 der Zürcher Personalverordnung vom 16. Dezember 1998) - eine rückwirkende Anwendung letztlich wohl auf das gesamte Staatspersonal erstrecken, was zu einem völlig unverhältnismässigen administrativen Aufwand führen würde.

4.

Nach dem Gesagten liegt kein Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot von Art. 8 BV vor, weshalb sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet erweist, soweit auf sie einzutreten ist. Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin auferlegt (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 1'000.-- wird der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin und dem Regierungsrat des Kantons Zürich sowie dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 21. Juni 2004

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: