Urteilskopf

106 Ia 254

48. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 13. November 1980 i.S. Fabian Aeppli und Mitbeteiligte gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)

Regeste (de):

Art. 4 BV; Änderung der Gesetzgebung über die Lehrerbildung im Kanton Zürich.

1. Befugnis des Regierungsrates zum Erlass einer Übergangsordnung (E. 2).

2. Die angefochtene Übergangsordnung widerspricht dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht, greift nicht in wohlerworbene Rechte ein und bedeutet keine unzulässige Rückwirkung (E. 3); sie verletzt auch den Grundsatz der Verhältnismässigkeit nicht (E. 4).

Regeste (fr):

Art. 4 Cst.; modification de la législation sur la formation des enseignants dans le canton de Zurich.

1. Compétence du Conseil d'Etat pour édicter une réglementation transitoire (consid. 2).

2. La réglementation transitoire attaquée n'est pas contraire au principe de la bonne foi, ne porte pas atteinte à des droits acquis et n'a pas d'effet rétroactif jugé inadmissible (consid. 3); elle ne viole pas non plus le principe de la proportionnalité (consid. 4).

Regesto (it):

Art. 4 Cost.; modifica della legislazione sulla formazione dei maestri nel cantone di Zurigo.

1. Competenza del Consiglio di Stato ad emanare una disciplina transitoria (consid. 2).

2. La disciplina transitoria impugnata non è contraria al principio della buona fede, non lede diritti acquisiti, né comporta un effetto retroattivo inammissibile (consid. 3); essa non viola neppure il principio della proporzionalità (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 255

BGE 106 Ia 254 S. 255

Am 24. September 1978 nahmen die Stimmbürger des Kantons Zürich das "Gesetz über die Ausbildung von Lehrern für die Vorschulstufe und die Volksschule (Lehrerbildungsgesetz)" an. Mit diesem Lehrerbildungsgesetz wird die Primarlehrerausbildung, die bisher im Gesetz über die Ausbildung von Lehrkräften für die Primarschulen vom 3. Juli 1938 geregelt war, grundlegend neu geordnet. Nach § 39 Lehrerbildungsgesetz bestimmt der Regierungsrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens und erlässt für die Einführung des Gesetzes eine Übergangsordnung. Der Regierungsrat des Kantons Zürich beschloss, das Lehrerbildungsgesetz im Frühjahr 1981 in Kraft zu setzen. Für die Lehramtskandidaten, die nach altem Recht im Frühjahr 1981 oder später in das Oberseminar hätten eintreten können, bedeutet dies im wesentlichen eine Verlängerung ihrer Ausbildungszeit zum Primarlehrer um ein Jahr und vier Monate. Im Sinne einer Übergangsordnung beschloss der Regierungsrat, denjenigen Lehramtskandidaten die Pflicht zur Absolvierung des viermonatigen ausserschulischen Praktikums gemäss § 19 Lehrerbildungsgesetz zu erlassen, die noch unter der Herrschaft des Gesetzes vom 3. Juli 1938 mit ihrer Ausbildung zum Primarlehrer begonnen hatten. Für diese Lehramtsschüler, die 1981 und 1982 an einem Unterseminar oder in der Zeit von 1980 bis 1982 an einer Lehramtsabteilung die Abschlussprüfung ablegen würden, sollte sich demnach die Ausbildung zum Primarlehrer um ein Jahr verlängern. Gegen den Regierungsratsbeschluss betreffend die Übergangsordnung zum Lehrerbildungsgesetz reichen dreizehn Seminaristen und Seminaristinnen

staatsrechtliche Beschwerde ein. Sie berufen sich auf Art. 4 der Bundesverfassung, auf den Grundsatz der Verhältnismässigkeit sowie das Gebot von Treu und Glauben und machen geltend, sie hätten einen Anspruch darauf, noch nach der alten Ordnung zu Primarlehrern ausgebildet
BGE 106 Ia 254 S. 256

zu werden. Ausserdem fehle dem angefochtenen Beschluss die gesetzliche Grundlage, da das Gesetz bei Erlass der Übergangsordnung noch in Kraft gewesen sei; § 39 Lehrerbildungsgesetz, auf den sich die angefochtene Übergangsordnung stützt, erfülle zudem die Anforderungen an eine Delegationsnorm nicht.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Nach § 39 Abs. 1 Lehrerbildungsgesetz tritt dieses Gesetz nach der amtlichen Veröffentlichung des Kantonsratsbeschlusses über die Erwahrung auf den vom Regierungsrat zu bestimmenden Zeitpunkt in Kraft. Der Regierungsrat erlässt für dessen Einführung eine Übergangsordnung (§ 39 Abs. 2 Lehrerbildungsgesetz). Gestützt auf diese Ermächtigung hat der Regierungsrat in seinem Beschluss vom 2. Juli 1980 betreffend die Übergangsordnung zum Lehrerbildungsgesetz unter anderem folgende Regelung erlassen:
"§ 3. Den Lehramtskandidaten, die 1981 und 1982 an einem Unterseminar oder in der Zeit von 1980 bis 1982 an einer Lehramtsabteilung die Maturitätsprüfung bestehen, wird die Pflicht zur Absolvierung eines ausserschulischen Praktikums gemäss § 19 des Lehrerbildungsgesetzes erlassen. Zudem wird diesen Maturitätsjahrgängen der Anspruch auf Zulassung zur Grundsausbildung gewahrt. § 6. Prüfungen zum Erwerb des Fähigkeitsausweises als zürcherischer Primarlehrer aufgrund des bisherigen Rechts finden letztmals im März 1982 statt." b) § 39 Abs. 1 Lehrerbildungsgesetz ermächtigt den Regierungsrat, den Zeitpunkt des Inkrafttretens zu bestimmen, und § 39 Abs. 2 dieses Gesetzes beauftragt ihn, eine Übergangsordnung zu erlassen. Die Ermächtigung zur Inkraftsetzung eines Gesetzes wird mit dem formgültigen Erlass durch den Gesetzgeber - hier spätestens mit dem Erwahrungsbeschluss über die Volksabstimmung - wirksam und bedarf keiner besonderen Inkraftsetzung durch den Gesetzgeber selbst. Der Regierungsrat des Kantons Zürich hat demnach am 2. Juli 1980 aufgrund einer bereits geltenden Ermächtigung zwei verschiedene Inkraftsetzungstermine bestimmt und mit Erlass der Übergangsordnung § 39 Abs. 2 Lehrerbildungsgesetz sofort als anwendbar erklärt, während die übrigen Bestimmungen erst am
BGE 106 Ia 254 S. 257

16. April 1981 wirksam werden sollen. Im übrigen wäre die Kompetenz zum Erlass einer dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügenden Übergangsordnung auch ohne ausdrückliche Bestimmung schon in der Ermächtigung zur Inkraftsetzung eines Erlasses enthalten (BGE 104 Ib 215 E. 5b mit Hinweisen, vgl. auch BGE 103 Ia 275 E. 6a). Die Rüge der Beschwerdeführer, die angefochtene Übergangsordnung könne sich noch nicht auf eine geltende gesetzliche Grundlage stützen, ist offensichtlich unbegründet.
c) Nach feststehender bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist die Delegation rechtssetzender Befugnisse an Verwaltungsbehörden zulässig, wenn sie nicht durch das kantonale Verfassungsrecht ausgeschlossen wird, wenn sie auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt wird, wenn das Gesetz die Grundzüge der Regelung selbst enthält, soweit sie die Rechtsstellung der Bürger schwerwiegend berührt, und wenn sie in einem der Volksabstimmung unterliegenden Gesetz enthalten ist (BGE 104 Ia 310 E. c, 117 E. 3, BGE 103 Ia 376 ff., vgl. auch BGE 103 Ia 274 E. 3a). Die Verfassung des Kantons Zürich verbietet die Delegation nicht. Die zürcherische Rechtsprechung anerkennt deren Zulässigkeit, soweit der Gesetzgeber nicht den Erlass der grundsätzlichen und primären Rechtssätze an die Exekutive delegiert (BGE 102 Ia 64 E. 2 mit Hinweisen). Solche primären Rechtssätze enthält die angefochtene Übergangsordnung nicht, denn den Unterseminaristen bzw. Lehramtsschülern der betroffenen Jahrgänge werden durch diese Ordnung nicht mehr oder andere Pflichten auferlegt, als das Lehrerbildungsgesetz vom 24. September 1978 vorsieht. Die Delegation zum Erlass einer Übergangsordnung ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer auch auf eine bestimmte Materie beschränkt. Eine Übergangsordnung soll die Einführung des neuen Rechtes ermöglichen oder erleichtern und den Übergang zwischen altem und neuem Recht mildern. Sie schafft mit dem Erlass technisch-organisatorischer Bestimmungen die Voraussetzungen für die Anwendung des neuen Rechtes. Sie trägt allfälligen Härten der Betroffenen unter anderem dadurch Rechnung, dass sie gewisse Bestimmungen der Neuregelung früher oder später in Kraft treten lässt als den übrigen Erlass, dass sie Anpassungsfristen gewährt oder auf andere Weise für eine stufenweise Einführung strengerer Vorschriften sorgt. Diesen Rahmen
BGE 106 Ia 254 S. 258

überschreitet die umstrittene Übergangsordnung nicht. § 39 Lehrerbildungsgesetz bildet deshalb eine hinreichende gesetzliche Grundlage für den angefochtenen Regierungsratsbeschluss.
3. Es ist somit zu untersuchen, ob die angefochtene Übergangsordnung zum Lehrerbildungsgesetz materiell verfassungsmässige Rechte der Beschwerdeführer dadurch verletzt, dass sie zu wenig weitgehende Ausnahmen zugunsten der Beschwerdeführer schafft und insbesondere einen allfälligen Anspruch auf Erwerb des Lehrerpatentes nach alter Ordnung missachtet. a) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt eine - unter bestimmten Voraussetzungen verfassungswidrige - Rückwirkung eines Erlasses dann vor, wenn bei der Anwendung einer gesetzlichen Regelung an ein Ereignis angeknüpft wird, das in der Vergangenheit liegt und vor Erlass des Gesetzes abgeschlossen worden ist. Keine (bzw. eine sogenannte unechte) Rückwirkung ist dann gegeben, wenn der Gesetzgeber lediglich auf Verhältnisse abstellt, die zwar noch unter der Herrschaft des alten Rechtes entstanden sind, beim Inkrafttreten des neuen Rechts aber noch andauern (BGE 104 Ib 219 E. 6 mit Verweisen). Die Beschwerdeführer haben ihre Ausbildung als Primarlehrer noch nicht abgeschlossen und sind demnach noch nicht zur Ausübung des Lehrerberufes zugelassen worden. Wenn deshalb die strengeren Zulassungsvoraussetzungen des Lehrerbildungsgesetzes auf sie Anwendung finden, wird nicht an ein in der Vergangenheit liegendes, abgeschlossenes Ereignis angeknüpft. Rückwirkung im Sinne der Rechtsprechung liegt nicht vor. b) Die Beschwerdeführer machen eher beiläufig geltend, sie hätten ein wohlerworbenes Recht auf Abschluss ihrer Ausbildung nach alter Ordnung. Ob sogenannte wohlerworbene Rechte im vorliegenden Zusammenhang in Frage stehen könnten, braucht indessen nicht geprüft zu werden. Gegenüber einer Gesetzesänderung könnten sich die Beschwerdeführer höchstens dann auf einen besonderen Schutz ihrer Rechtsstellung berufen, wenn ihnen schon nach altem Recht Ansprüche zugestanden hätten. Dies ist nicht der Fall. Als das Lehrerbildungsgesetz in der Volksabstimmung vom 24. September 1978 angenommen wurde, hatten die Beschwerdeführer ihre Ausbildung, die sie unter anderem zum Primarlehreramt führen kann (vgl.
BGE 106 Ia 254 S. 259

§ 3 des Gesetzes vom 3. Juli 1938), erst begonnen. Die blosse Zulassung zu einer Ausbildung verschafft grundsätzlich keinen Anspruch auf unveränderte Weiterführung des Lehrganges. Die Stoffvermittlung muss neuen Erkenntnissen und veränderten Bedürfnissen angepasst werden können und es kann sich deshalb als notwendig erweisen, nicht nur Lehrpläne usw. zu ändern, sondern auch die Ausbildungszeit entsprechend anzupassen, wenn ein Ausbildungsziel in der ursprünglich vorgesehenen Zeit nicht mehr erreicht werden kann. Aus der blossen Tatsache ihrer Zulassung zur Primarlehrerausbildung können die Beschwerdeführer deshalb nichts zu ihren Gunsten ableiten. Einen besonderen Schutz verschafft ihnen aber auch § 1 Abs. 3 des Gesetzes vom 3. Juli 1938 nicht. Diese Bestimmung legt zwar die Dauer der gesamten Ausbildung zum Primarlehrer fest, bezweckt jedoch nicht, die genannte Dauer unter allen Umständen denjenigen zu garantieren, die diese Primarlehrerausbildung beginnen. c) Die Beschwerdeführer können sich gegenüber einer Gesetzesänderung grundsätzlich auch nicht auf das Gebot von Treu und Glauben berufen (BGE 101 Ia 450 E. c mit Verweisen, vgl. auch BGE 102 Ia 336 E. 3c), denn der Bürger kann bei einer Änderung der Rechtslage nicht gestützt auf früher erteilte Auskünfte eine vom Gesetz abweichende Behandlung verlangen (BGE 102 Ia 337 E. c mit Hinweisen). Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer sind zudem bindende Zusicherungen nicht schon darin zu sehen, dass ihnen vor Eintritt in das Unterseminar eine Broschüre "Volksschüler - wohin?" abgegeben worden ist, die unter anderem das Unterseminar mit vierjähriger Dauer vorstellt und in der das - zweisemestrige - abschliessende Oberseminar als eine der weiterführenden Schulen genannt wird. Diese - zutreffende - allgemeine Darstellung des damals geltenden Rechtszustandes war nicht bestimmt und auch nicht geeignet, die angegebene Art und Dauer der Ausbildung zu garantieren oder gar gegenüber künftigen Gesetzesänderungen abzusichern. Auch in der formularmässigen Bestätigung des Direktors des Unterseminars Küssnacht, dass einzelne der heutigen Beschwerdeführerinnen Schülerinnen einer bestimmten Klasse seien, kann keine Zusicherung liegen. Die Angaben über die Dauer der Ausbildung bezweckten lediglich, die Situation der betreffenden Schülerinnen im Hinblick auf Kinderzulagen und Stipendien klarzustellen. Eine Zusicherung
BGE 106 Ia 254 S. 260

zuhanden der Schülerinnen selbst, dass die gesamte Ausbildungszeit nicht mehr als fünf Jahre betragen werde, stellen sie nicht dar. Es kann sich deshalb bloss fragen, ob der verfassungsmässige Grundsatz der Verhältnismässigkeit gebiete, den Beschwerdeführern eine Primarlehrerausbildung nach altem Recht zu gewährleisten. Im Rahmen dieses Grundsatzes kann allenfalls auch Vertrauen berücksichtigt werden, wenn nämlich aufgrund eines besonders gerechtfertigten Vertrauens in den Bestand einer gesetzlichen Regelung Dispositionen getroffen worden sind, deren vollständige und

sofortige Wertlosigkeit unter neuem Recht für die Betroffenen eine Härte darstellt, die nach Sinn und Zweck der Neuregelung als unverhältnismässig erscheint.

4. a) Ob das verfassungsmässige Prinzip der Verhältnismässigkeit verletzt sei, prüft das Bundesgericht im Bereiche spezieller Grundrechte grundsätzlich frei (vgl. unter anderem BGE 103 Ia 315 E. 5, BGE 101 Ia 176 E. 3, 150 E. 3 mit Hinweisen). Wird dieser verfassungsmässige Grundsatz dagegen im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 der Bundesverfassung angerufen, so kann nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür überprüft werden, ob der angefochtene Erlass oder Entscheid damit vereinbar sei (BGE 103 Ia 508 E. 1, vgl. auch BGE 104 Ib 427 E. 6c). Zurückhaltung auferlegt sich das Bundesgericht namentlich bei der Prüfung einer Übergangsordnung, welche in hohem Masse von Zweckmässigkeitsüberlegungen beeinflusst ist, die von der Art und vom Gegenstand der Regelung abhängt und bei deren Ausgestaltung dem Gesetzgeber ein weiter Spielraum des Ermessens zusteht. b) Die Beschwerdeführer bestreiten nicht, dass die neue verlängerte Primarlehrerausbildung veränderten Bedürfnissen und Anforderungen an den Primarlehrerberuf entspricht und als solche im öffentlichen Interesse liegt. Sie machen jedoch sinngemäss geltend, die Einführung der Neuregelung sei nicht dringend und diese hätte deshalb auf sie noch keine Anwendung finden dürfen. Stellt der Gesetzgeber durch die Änderung einer Regelung fest, dass ein Bedürfnis für eine Neuordnung besteht, so liegt es grundsätzlich im öffentlichen Interesse, diese Neuordnung möglichst bald zu verwirklichen. Auch ohne besondere zeitliche
BGE 106 Ia 254 S. 261

Dringlichkeit ist deshalb ein Erlass ohne Verzug in Kraft zu setzen, wenn nicht besondere Gründe gebieten, den Termin des Wirksamwerdens hinauszuschieben. Die Beschwerdeführer sehen einen solchen Grund für ein Zuwarten mit der Inkraftsetzung des Lehrerbildungsgesetzes darin, dass die um ein Jahr verlängerte Ausbildungszeit für sie eine Härte bedeute. Sie hätten ihre Berufs- und Lebensplanung nach einer fünfjährigen Ausbildungszeit ausgerichtet und sähen sich nun in ihren Erwartungen enttäuscht. Auch müssten sie, bzw. ihre Eltern, entsprechend höhere finanzielle Mittel für die verlängerte Ausbildungszeit aufwenden.
c) Es trifft zwar zu, dass mit einer verlängerten Ausbildung in der Regel Belastungen finanzieller und persönlicher Art verbunden sind. Solche Belastungen können unter Umständen für die Betroffenen etwa dann ein Härte bedeuten, wenn sie sich in einer Zweit- oder Weiterbildung befinden, deren Auswirkungen sie insbesondere in finanzieller Hinsicht vorher abgeklärt haben. Die Beschwerdeführer - die mit zwei Ausnahmen noch nicht volljährig sind - haben jedoch das Lehramt als primäres Berufsziel gewählt. Abgesehen davon, dass gerade bei der Wahl des Lehrerberufes qualitative Überlegungen im Vordergrund stehen dürften und der Dauer der Ausbildung demgegenüber in der Regel eher untergeordnete Bedeutung zukommt, lässt sich nach allgemeiner Erfahrung die Dauer der primären Berufsausbildung nicht zum vorneherein auf ein Jahr genau festlegen; auch besteht keine Gewähr, dass unmittelbar nach Abschluss der Ausbildung der Lehrerberuf auch wirklich ausgeübt werden kann. Eine verlängerte Ausbildung vermag dagegen den Beschwerdeführern als angehenden Primarlehrern nicht bloss eine bessere Allgemeinbildung zu vermitteln, sondern erhöht mit einem vermehrten berufsspezifischen Angebot auch zweifellos die Chancen einer erfolgreichen Berufsausübung. Die Beschwerdeführer vermögen nicht darzutun, dass sich für sie aus der angefochtenen Regelung eine unzumutbare Härte ergibt. Namentlich kann nicht angenommen werden, die - teilweise - Anwendung des Lehrerbildungsgesetzes, wie sie die Übergangsordnung vorsieht, bedeute einen plötzlichen, mit übertriebener Härte durchgeführten Eingriff in einen Dauersachverhalt. Die Beschwerdeführer legen selbst dar, das Gesetzgebungsverfahren habe mehr als zehn Jahre gedauert. Während dieser Zeit mussten sie mit einer Änderung der Lehrerausbildung
BGE 106 Ia 254 S. 262

- auch für deren Dauer - rechnen. Ausserdem hat der Regierungsrat des Kantons Zürich (wie übrigens bereits der Gesetzgeber, vgl. § 20 Abs. 3 Lehrerbildungsgesetz) die Neuregelung gerade nicht vollständig in Kraft gesetzt, sondern mit der angefochtenen Übergangsregelung dem Umstand Rechnung getragen, dass die Beschwerdeführer ihre Ausbildung noch unter der alten Regelung begonnen haben; er hat deshalb das gesetzliche Erfordernis eines viermonatigen ausserschulischen Praktikums für sie als noch nicht anwendbar erklärt. Unter diesen Umständen kann von einer Härte für die Beschwerdeführer, die nach dem Zweck der Neuregelung als offensichtlich nicht gerechtfertigt erschiene, nicht gesprochen werden. Die Beschwerde erweist sich als unbegründet und ist abzuweisen.