

BGer 1C 168/2008 vom 21. April 2009

Bundesgericht, 2009-04-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_168_2008

FR: TF 1C 168/2008 du 21 avril 2009

IT: TF 1C 168/2008 del 21 aprile 2009

Regeste

Spitalgesetz; Änderung vom 12. Dezember 2007 | Öffentliches Dienstverhältnis

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführer fechten die Änderung des Spitalgesetzes (SpitalG) an und erheben somit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Sinne von Art. 82 lit. b BGG. Als Chefärzte bzw. Leitende Ärzte sind sie von der Revision des Spitalgesetzes sowohl hinsichtlich von § 10 SpitalG als auch in Bezug auf die Übergangsbestimmung von § 19a SpitalG gemäss Art. 89 Abs. 1 BGG berührt und an einer Aufhebung interessiert (vgl. BGE 133 I 286 E. 2.2 S. 289). In Anbetracht des Urteils des Kantonsgerichts vom 25. Juni 2008 ist die Beschwerde auch unter dem Gesichtswinkel von Art. 87 BGG zulässig. Die Beschwerde ist gemäss Art. 101 BGG innert dreissig Tagen seit der nach kantonalem Recht massgebenden Eröffnung beim Bundesgericht einzureichen. Als Eröffnung gilt die Publikation des Erlasses und der Feststellung, dass derselbe zustande gekommen ist und damit in Kraft treten kann (BGE 133 I 286 E. 1 S. 288 ; 130 I 82 E. 1.2 S. 84 ; 130 I 306 E. 1 S. 309). Ausgangspunkt bildet die im Amtsblatt Nr. 8 vom 21. Februar 2008 publizierte Mitteilung der Landeskanzlei, dass die Änderung des Spitalgesetzes mangels Referendumsbegehrens rechtskräftig geworden ist und am 1. Januar 2008 rückwirkend in Kraft tritt. Die Gesetzesrevision ist weder mit dem Erwahrungsbeschluss am 21. Februar 2008 noch mit dem Hinweis auf die Referendumsmöglichkeit am 20. Dezember 2007 veröffentlicht worden, sondern erschien erst in der Chronologischen Gesetzessammlung als Beilage zum Amtsblatt Nr. 11 vom 13. März 2008. Bei dieser Sachlage erweist sich die Beschwerde vom 11. April 2008 als rechtzeitig (vgl. auch nicht publizierte E. 1b von BGE 125 I 127).

E. 2

Die vergütungsberechtigte Nebentätigkeit wird im Arbeitsvertrag vereinbart.

E. 2.1

Vor der umstrittenen Revision des Spitalgesetzes waren die folgenden Grundlagen massgebend: "§ 10 - Ärztinnen und Ärzte 1 Als Chefärztinnen bzw. Chefärzte, Chefarzt-Stellvertreterinnen bzw. Chefarzt-Stellvertreter und leitende Ärztinnen bzw. leitende Ärzte werden in der Regel Ärztinnen bzw. Ärzte mit eidgenössischem Diplom angestellt. Privatärztliche Leistungen an den kantonalen Krankenanstalten und Instituten sind als Nebentätigkeit gestattet.

E. 2.2

In der neuen umstrittenen Fassung vom 12. Dezember 2007 enthält das Spitalgesetz folgende Bestimmungen: "§ 10 - Ärztinnen und Ärzte 1 Als Chefärztinnen oder Chefärzte und Leitende Ärztinnen oder Leitende Ärzte werden in der Regel Ärztinnen oder Ärzte mit eidgenössischem Diplom angestellt. ... § 10a - Privatärztliche Leistungserbringung 1 Die Anstellungsbehörde kann Chefärztinnen und Chefärzten sowie Leitenden Ärztinnen und Leitenden Ärzten die privatärztliche Leistungserbringung als vergütungsberechtigte Nebentätigkeit gestatten.

E. 3

Die vergütungsberechtigte Nebentätigkeit wird im Namen der Kantonsspitäler und der Kantonalen Psychiatrischen Dienste erbracht und von diesen abgerechnet.

E. 4

Bei Abteilungen, die von Leitenden Ärztinnen oder Leitenden Ärzten geführt werden, entscheiden die Leitenden Ärztinnen oder Leitenden Ärzte über die Verwendung der Mittel.

E. 4.1

Die Revision der Spitalgesetzgebung verfolgt im Wesentlichen das Ziel, die bisherige vertragliche Regelung der privatärztlichen Leistungserbringung als vergütungsberechtigte Nebentätigkeit durch eine gesetzliche Regelung zu ersetzen. Die Regelung im revidierten Spitalgesetz sowie die Änderungen im Personaldekret und die beiden regierungsrätlichen Verordnungen haben nunmehr zur Folge, dass die bisherigen Anstellungsverträge der Beschwerdeführer mit dem neuen Recht nicht mehr im Einklang stehen. Insoweit erweisen sie sich heute als fehlerhaft. Damit stellt sich die Frage, welche Konsequenzen aus dieser Fehlerhaftigkeit der verwaltungsrechtlichen Verträge gezogen werden dürfen (vgl. allgemein Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2006, N. 1109 ff. betr. fehlerhafte verwaltungsrechtliche Verträge, im Gegensatz zur Änderung von fehlerhaften Verfügungen N. 990 ff.; Pierre Moor, Droit administratif, 2. Aufl. 2002, S. 398 ff.).

E. 4.2

Innerhalb der verfassungsrechtlichen Schranken steht dem Gesetzgeber grundsätzlich Handlungsfreiheit zu. Er kann neue Regelungen treffen oder bestehende abändern und auf diese Weise geänderten tatsächlichen Gegebenheiten oder veränderten Anschauungen und Wertvorstellungen Rechnung tragen (vgl. BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60). Insoweit ist es ihm nicht grundsätzlich verwehrt, in bestehende Verhältnisse einzugreifen oder solche abzuändern (vgl. Enrico Riva, Wohlerworbene Rechte-Eigentum-Vertrauen, 2007, S. 78 f. und 91 f.). Auch bei Vorliegen von bestehenden öffentlich-rechtlichen Verhältnissen liegt die Bewahrung der Handlungsfähigkeit des Staates grundsätzlich im öffentlichen Interesse (vgl. Riva, a.a.O., S. 86 ff.; August Mächler, Die Auflösung des verwaltungsrechtlichen Vertrages [im Folgenden Auflösung], in: Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2008, S. 90 f.). Vor diesem Hintergrund erweist sich die von den Beschwerdeführern erhobene Rüge, die angefochtene Bestimmung sei geradezu als nichtig zu betrachten, von vornherein als unbegründet. Es kann dem Landrat nicht vorgehalten werden, dass er seine funktionelle und sachliche Zuständigkeit klar missachtet und überschritten oder krasse Verfahrensfehler begangen hätte (vgl. zur Nichtigkeit BGE 129 I 361 E. 2.1 S. 363). Unbegründet ist auch der Vorwurf, der Landrat habe den Grundsatz der Gewaltenteilung missachtet.

E. 4.3

Die Handlungsfreiheit des Gesetzgebers unterliegt allerdings gewissen Schranken. Allgemein werden staatliche Organe (sowie Private) nach Art. 5 Abs. 3 BV zum Handeln nach Treu und Glauben angehalten. Jede Person hat zudem gemäss Art. 9 BV den grundrechtlichen Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden. Die Grundrechte müssen nach Art. 35 BV in der ganzen Rechtsordnung zur Geltung kommen. Berechtigtes Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten ist zu schützen (vgl. BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60). Auch wenn ein entsprechender Schutz in der Regel bei Änderungen von Erlassen entfällt, binden die genannten Verfassungsgrundlagen grundsätzlich auch den Gesetzgeber (BGE 128 II 112 E. 10b/aa S. 125; August Mächler, Vertrag und Verwaltungsrechtspflege [im Folgenden Vertrag], 2005, S. 126 N. 21). Der Vertrauensgrundsatz kann einer Rechtsänderung insbesondere entgegenstehen, wenn diese gegen das Rückwirkungsverbot verstösst, in wohlverworbene Rechte eingreift oder schützenswerte Erwartungen der Bürger missachtet. Es kann daher nach den konkreten Umständen verfassungsrechtlich geboten sein, entsprechende Übergangsregelungen zu schaffen (vgl. BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60, 122 V 405 E. 3b/bb S. 409, mit Hinweisen; Riva, a.a.O., S. 78). Im Einzelfall ist vor dem Hintergrund der konkreten Verhältnisse zu prüfen, ob und inwieweit schützenswerte Positionen geschaffen worden sind bzw. ob und in welchem Ausmass solche Positionen Beständigkeit beanspruchen können und einer nachträglichen Rechtsänderung entgegenstehen. Bevor auf die konkreten Umstände der Beschwerdeführer im vorliegenden Fall eingegangen wird, ist zu prüfen, nach welchen Verfassungsrechten dies zu beurteilen ist.

E. 4.4

Dabei ist in erster Linie auf die in Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV genannten Vertrauensgrundsätze abzustellen (vgl. allgemein Riva, a.a.O., S. 77 ff.). Diese erlauben eine umfassende Abwägung zwischen den Interessen des Gesetzgebers an einer Neuordnung und den Interessen von Personen, die von einer Neuregelung konkret betroffen sind. Das öffentliche Interesse an der Neuordnung kann insbesondere unter zeitlichen Aspekten geprüft werden. Ferner kann im Einzelnen darauf eingegangen werden, ob und inwiefern von Seiten des Staates private Erwartungen geweckt worden sind, die es anlässlich der Rechtsänderung zu honorieren gilt. Solchen Erwartungen können unterschiedlichste Umstände zugrundeliegen. Ein Vertrauen erweckender Umstand kann insbesondere darin liegen, dass ein verwaltungsrechtlicher Vertrag abgeschlossen worden ist und dieser nunmehr geändert werden soll (vgl. Riva, a.a.O., S. 84 ff. und 95 f.). 5.

E. 5

Die Kaderarztfonds können als Ganzes auf Stufe Kantonsspitäler oder Kantonale Psychiatrische Dienste oder einzeln auf Stufe Klinik, Abteilung, Institut oder Dienst geführt werden.

E. 5.1

Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage, ob und in welchem Ausmass der Kanton berechnete Erwartungspositionen der Beschwerdeführer geschaffen habe, bilden deren konkrete Arbeitsverträge. Stellvertretend für diese ist auf denjenigen des Beschwerdeführers 1 abzustellen, wie er oben zusammengefasst worden ist (E. 2.1). Wesentlich ist dabei, dass die privatärztliche Tätigkeit bewilligt wird, dass der

Aufteilungsschlüssel (in mehreren Versionen) und damit der mögliche zusätzliche Verdienst der betroffenen Ärzte umschrieben sind sowie dass die Anstellungsverträge für unbestimmte Zeit abgeschlossen sind und für die Auflösung des Dienstverhältnisses eine 6-monatige Kündigungs- bzw. Anzeigefrist vorgesehen worden ist.

E. 5.2

Die Anstellungsverträge stellen, wie dargetan, öffentlich-rechtliche oder verwaltungsrechtliche Verträge dar. Diese unterstehen in allgemeiner Weise dem öffentlichen Recht und damit grundsätzlich auch dem Vorbehalt, dass die Rahmenbedingungen wie die Rechtsgrundlagen ändern können und dass damit der Vertragsinhalt von Seiten des Kantons abgeändert werden kann. Die Anstellungsverträge sind nicht auf eine bestimmte Dauer abgeschlossen. Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass dem Landrat als ordentlichem Gesetzgeber nicht verwehrt ist, die anwendbaren Rechtsgrundlagen an neue Gegebenheiten und Anschauungen anzupassen und insoweit auch in die bestehenden Anstellungsverträge einzugreifen. Diese Ausgangslage ändert nichts am Umstand, dass mit den Anstellungsverträgen aufgrund einer zweiseitigen Vereinbarung eine gegenseitige Vertrauensbasis geschaffen worden ist. Sowohl der Kanton wie auch die Beschwerdeführer dürfen davon ausgehen und darauf vertrauen, dass die Anstellungsverträge, so wie sie abgeschlossen sind und vorbehaltlich besonderer Vorkommnisse, tatsächlich eingehalten und aufrechterhalten werden, dass den vertraglichen Pflichten somit beidseits nachgekommen wird (vgl. Mächler, Auflösung, S. 94; Derselbe, Vertrag, S. 303 N. 45). Dies bedeutet zumindest, dass für den Fall einer Auflösung des Anstellungsverhältnisses die Kündigungs- bzw. Anzeigefristen von beiden Seiten beachtet werden. In diesem Sinne gilt der Grundsatz *Pacta sunt servanda*. Aus der Sicht der Beschwerdeführer darf berücksichtigt werden, dass sich diese aufgrund der Anstellungsverträge auf eine Tätigkeit an den entsprechenden Institutionen eingelassen haben. Dazu gehört nicht nur die Haupttätigkeit, ins Gewicht fallen auch die privatärztliche Nebentätigkeit und die dazu vereinbarten Bedingungen wie etwa die Entgeltung. Die privatärztliche Tätigkeit kann für die Beschwerdeführer sowohl von persönlicher oder wissenschaftlicher wie auch von wirtschaftlicher Bedeutung sein. Diesem Umstand hat der Landrat auf der Ebene der Rechtssetzung hinreichende Beachtung zu schenken.

E. 5.3

Im vorliegenden Fall hat der Landrat mit § 19a SpitalG der Bezeichnung nach eine Übergangsbestimmung getroffen. Danach werden die bisherigen vertraglichen Regelungen mit den betroffenen Ärzten auf das Inkrafttreten der Gesetzesrevision aufgehoben; das Inkrafttreten der Gesetzesrevision ist vom Landrat auf den 1. Januar 2008 festgelegt worden. Der Sache nach handelt es sich bei § 19a SpitalG nicht um eine eigentliche Übergangsregelung, sondern vielmehr um eine sofortige Umsetzung der am 12. Dezember 2007 beschlossenen Gesetzesrevision auf den 1. Januar 2008. Im Erwahrungsbeschluss vom 21. Februar 2008 ist gar von einer rückwirkenden Inkraftsetzung der Gesetzesrevision die Rede, die schliesslich erst am 13. März 2008 amtlich publiziert worden ist. Diese Aufhebung der bisherigen Anstellungsverträge lässt sich mit den Grundsätzen von Treu und Glauben nach Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV nicht vereinbaren. Der Kanton stellte mit den Anstellungsverträgen eine Vertrauensgrundlage her, die auch vom Gesetzgeber zu beachten ist. Die spezielle Vertrauensgrundlage gründet in der vertraglichen Konzeption der Anstellungsverträge. Sie hat zur Folge, dass die Anstellung der Betroffenen nicht einfach durch einen gesetzgeberischen Akt auf eine neue Grundlage gestellt werden kann, ohne die

vertraglichen Regeln über die Auflösung zu beachten. Dem hat der Landrat mit der - nicht weiter begründeten - sofortigen Aufhebung der bisherigen vertraglichen Regelungen nicht Rechnung getragen. Darin ist eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV zu erblicken. Demnach vermag § 19a SpitalG vor der Verfassung nicht standzuhalten. Die vorliegende Beschwerde erweist sich daher als begründet. Die angefochtene Bestimmung ist daher aufzuheben. Bei dieser Sachlage braucht auf die weitem Rügen der Verletzung der Eigentumsgarantie und der Wirtschaftsfreiheit nach Art. 26 und 27 BV nicht näher eingegangen zu werden.

E. 5.4

Es wird nunmehr Sache des Landrates sein, eine neue Übergangsregelung zu treffen und dabei den verfassungsrechtlichen Vertrauensgrundsätzen und den bestehenden Kündigungs- bzw. Anzeigefristen ebenso Rechnung zu tragen wie dem Interesse an einer baldigen Umsetzung der Revision der Spitalgesetzgebung (vgl. BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60).

E. 6

Demnach ist in Gutheissung der Beschwerde § 19a des Spitalgesetzes aufzuheben. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind keine Kosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Der Kanton Basel-Landschaft hat die Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren zu entschädigen (Art. 68 Abs. 2 BGG).

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