

BGer 2P.227/2005 vom 24. Januar 2006

Bundesgericht, 2006-01-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.227_2005

FR: TF 2P.227/2005 du 24 janvier 2006

IT: TF 2P.227/2005 del 24 gennaio 2006

Regeste

Art. 9 BV (Kündigung) | Öffentliches Dienstverhältnis

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführerin ist zur staatsrechtlichen Beschwerde grundsätzlich legitimiert (Art. 88 OG); sie wirft dem Verwaltungsgericht vor, kantonales bzw. kommunales Recht willkürlich angewendet und damit einen anstellungsrechtlichen Anspruch missachtet zu haben. Die staatsrechtliche Beschwerde muss aber die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid inwiefern verletzt worden sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Soweit die Beschwerde diesen Anforderungen nicht genügt, ist darauf nicht einzutreten. Im Übrigen ist die fristgerecht eingereichte Beschwerde (vgl. Art. 34 Abs. 1 lit. b OG) zulässig.

E. 2

Unbestrittenermassen ist von einem Arbeitsverhältnis auf Verfügungsbasis auszugehen, welches die Schulgemeinde durch Verfügung aus einem sachlich zureichenden Grund gekündigt hat; die Schulgemeinde hatte sich namentlich aus Sicherheitsgründen zum Übergang vom Halbklassen- zum Ganzklassenunterricht entschieden, was eine Reduktion der Schwimmstunden zur Folge hatte. Es ist auch nicht mehr umstritten, dass die viermonatige Kündigungsfrist eingehalten wurde und die weiteren Voraussetzungen der kantonalen Personalgesetzgebung für eine Kündigung aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen erfüllt sind; so war es unmöglich, eine andere zumutbare Stelle anzubieten bzw. lehnte die Beschwerdeführerin ein solches Angebot ab. Ferner besteht Einigkeit darüber, dass die Beschwerdeführerin von der Gemeinde nach deren Vorschriften angestellt wurde und nicht direkt der kantonalen Lehrpersonalgesetzgebung unterstand. Streitig ist bloss, ob die am 27. Mai 2004 ausgesprochene Kündigung auf den Kündigungszeitpunkt (30. September 2004) Wirkungen entfalten konnte oder ob sie auf das Ende eines Schuljahres erfolgen musste; daran schliesst sich die Frage an, ob die Kündigung erst auf das Ende des Schuljahres 2004/2005 (im August 2005) wirksam werden konnte, weil eine Kündigungsfrist von vier Monaten einzuhalten war.

E. 3

Die Beschwerdeführerin rügt, das Verwaltungsgericht habe den Arbeitsvertrag und die vertraglich vereinbarten Kündigungsmodalitäten in willkürlicher Weise als nicht abschliessend betrachtet. Seine Auslegung sei allein politisch-fiskalischen Interessen verpflichtet; es bestehe kein Anlass, die von der Gemeinde in eigener Kompetenz formulierten Anstellungsbedingungen durch Rückgriff auf das kantonale Recht zu

korrigieren. Dies verletze vielmehr die Gemeindeautonomie.

E. 3.1

Ziffer 12 des Arbeitsvertrags vom Juli 2002 hat folgenden Wortlaut: "Das Arbeitsverhältnis kann von beiden Parteien wie folgt gekündigt werden: a) Während der Probezeit jederzeit mit einer Kündigungsfrist von 7 Tagen b) Nach Ablauf der Probezeit unter Einhaltung einer viermonatigen Kündigungsfrist, auf das Ende eines Schuljahres. Nach Ablauf der Probezeit ist die Kündigung während der im Obligationenrecht aufgeführten Sperrfristen unzulässig. Die Kündigung hat schriftlich zu erfolgen. Im gegenseitigen Einvernehmen der Vertragsparteien können Kündigungen auf einen anderen Termin bzw. mit kürzerer Kündigungsfrist vereinbart werden." Ziffer 13 des Arbeitsvertrags regelt die fristlose Auflösung aus wichtigen Gründen.

E. 3.2

Auf die Gemeindeautonomie kann sich die Beschwerdeführerin nicht berufen: Die Schulgemeinde als Trägerin bzw. "Hüterin" des Autonomieanspruchs vertritt ausdrücklich die gleiche Meinung wie die kantonalen Rechtspflegeinstanzen. Daher ist die Beschwerdeführerin nicht legitimiert, sich für ihre gegenteilige Auffassung hilfsweise auf die Autonomie der Schulgemeinde zu berufen (BGE 107 Ia 96 E. 1c; vgl. auch BGE 119 Ia 214 E. 2c S. 218; Urteil 1P.364/2002 vom 28. April 2003, E. 1.5, je mit Hinweisen; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. Aufl., Zürich 2005, Rz. 2025). Zu prüfen ist somit allein der Willkürvorwurf.

E. 3.3

Willkür liegt nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht schon dann vor, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre. Das Bundesgericht hebt einen kantonalen Entscheid nur auf, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt zudem nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheids, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (vgl. etwa BGE 131 I 467 E. 3.1 S. 473 f. ; 129 I 8 E. 2.1 S. 9).

E. 3.4.1

Der Arbeitsvertrag umfasst 13 Ziffern. Auch wenn er in bestimmten Punkten eine detaillierte Regelung enthält, kann er augenfällig nicht alle Aspekte des Anstellungsverhältnisses ordnen. An verschiedenen Stellen (Ziffn. 3, 4, 5, 6, 10 und 12) wird denn auch ausdrücklich auf weitere Regelwerke verwiesen. Einleitend wird zudem die kommunale Verordnung vom 22. Oktober/8. Dezember 1992 über die Dienst- und Besoldungsverhältnisse des Schulgemeindepersonals (VDBS) als Grundlage des Arbeitsvertrags genannt. Nach deren Art. 1 gelten für Anstellung, Pflichten, Besoldungen und Zulagen, Ferien, Militärdienst, Zivildienst, Fürsorge bei Krankheit, Unfall, Invalidität, Alter, Tod usw. sinngemäss die für das Staatspersonal des Kantons Zürich massgebenden Regelungen, soweit die Verordnung nichts anderes bestimmt und die Schulpflege keine anders lautenden Anordnungen trifft.

E. 3.4.2

Bei dieser Ausgangslage ist es ohne Weiteres vertretbar und keineswegs willkürlich, wenn das Verwaltungsgericht den Arbeitsvertrag nicht als alleinige Grundlage des

Arbeitsverhältnisses betrachtet, sondern die genannte Verordnung und aufgrund des Verweises in deren Art. 1 die für das Zürcher Staatspersonal geltenden Bestimmungen als ergänzend anwendbar bezeichnet hat. Zwar mag der Arbeitsvertrag durchaus "anders lautende Anordnungen" im Sinne von Art. 1 VDBS enthalten, die der Regelung für das Staatspersonal vorgehen. Wie das Verwaltungsgericht willkürfrei annehmen durfte, schliesst das jedoch nicht aus, die Vorschriften für das Staatspersonal in den Bereichen und für die Fragen, die ohne spezielle vertragliche ("anders lautende") Regelung geblieben sind, sinngemäss heranzuziehen.

E. 3.4.3

Die Beschwerdeführerin hält es zwar für "fraglich", ob sie als Fachlehrperson unter die erwähnte kommunale Verordnung falle; sie ist der Ansicht, auch die Regelung für das Staatspersonal könne nicht sinngemäss für Lehrpersonen gelten, weil diese dem besonderen Zürcher Lehrpersonalgesetz vom 10. Mai 1999 (LPG/ZH) unterständen. Inwiefern die gegenteilige, auf einer umfassenderen Sichtweise beruhende Auffassung des Verwaltungsgerichts gegen die Verfassung verstossen soll, legt sie jedoch nicht rechtsgenügend dar, weshalb auf ihre diesbezüglichen Einwendungen nicht einzutreten ist (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG ; E. 1). Im Übrigen ist nicht ersichtlich, weshalb die kommunale Verordnung nicht für Fachlehrer gelten sollte, regelt sie doch gemäss ihrem Titel die Belange des gesamten Schulgemeindepersonals; zudem werden die Fachlehrer in Art. 3 VDBS ausdrücklich erwähnt. Ausserdem ist die Beschwerdeführerin verschiedentlich darauf hingewiesen worden, dass im Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung (Ende 1992) eine besondere Regelung für die Lehrer auf kantonaler Ebene nur bezüglich der Besoldung bestand; im Weiteren war - wie für das Staatspersonal überhaupt - die damalige Beamtenverordnung (d.h. "die für das Staatspersonal geltende Regelung"), die später durch das Personalgesetz abgelöst wurde, anwendbar.

E. 3.5.1

Die im Arbeitsvertrag enthaltene Regelung über die Kündigung ist recht detailliert; sie enthält eine Bestimmung für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses während der Probezeit (Ziff. 12 lit. a), Modalitäten für die Kündigung nach Ablauf der Probezeit (Ziff. 12 lit. b und Abs. 2) und Regeln für die fristlose Auflösung (Ziff. 13). Die Regelung erscheint auf den ersten Blick als umfassend, weshalb der Schluss des Verwaltungsgerichts, sie sei nicht abschliessend, nicht auf der Hand liegt. Allerdings ist einzuräumen, dass der Vertragstext selber zusätzliche Lösungsmöglichkeiten nicht ausschliesst und der Vertrag daher als solchen Ergänzungen grundsätzlich zugänglich betrachtet werden kann.

E. 3.5.2

Es ist im Weiteren nicht zu übersehen, dass der Arbeitsvertrag den Erfordernissen organisatorischer Anpassungen bzw. den Bedürfnissen an einer Vertragsauflösung wegen dringender Umstrukturierungen kaum oder nur ungenügend Rechnung trägt. Insbesondere wenn - wie hier - die Sicherheit der Schulkinder auf dem Spiel steht, erscheint die ordentliche Kündigung bei Unmöglichkeit einvernehmlicher Vertragsanpassung als inadäquat; diese ist lediglich unter Einhaltung einer Kündigungsfrist von vier Monaten und nur auf das Ende eines Schuljahres möglich. Das von der Beschwerdeführerin erwähnte Bestreben, die Kontinuität des Lehrer-/Schülerverhältnisses zu fördern, kann in derartigen Fällen vernünftigerweise nicht das einzig massgebliche oder vorrangige Kriterium sein. Sowohl das kantonale Personalgesetz als auch das Lehrpersonalgesetz enthalten denn

auch besondere Regeln für die Kündigung aus organisatorischen Gründen. Selbst für die Lehrer stehen dabei andere Gesichtspunkte im Vordergrund als die Kontinuität des Lehrverhältnisses. Zudem enthält der Arbeitsvertrag für weitere Tatbestände der Beendigung des Arbeitsverhältnisses ebenfalls keine besonderen Klauseln (z.B. bei Auflösung durch Tod, altershalber, Invalidität oder Befristung), so dass ein Rückgriff auf kantonales Personalrecht auch noch in anderen Auflösungsfällen in Frage kommen könnte.

E. 3.5.3

Vor diesem Hintergrund erscheint die Auffassung des Verwaltungsgerichts als sachlich vertretbar und jedenfalls nicht geradezu abwegig, wonach die im Arbeitsvertrag enthaltenen Kündigungsmodalitäten keinen abschliessenden Charakter haben und insbesondere im Fall, dass eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses aus organisatorischen Gründen erforderlich ist, das Heranziehen der einschlägigen kantonalen Normen erlauben. Es ist zwar verständlich, dass die Beschwerdeführerin ausgehend vom Text von Ziff. 12 des Arbeitsvertrags gemeint hat, die Kündigung sei nur auf das Ende eines Schuljahres möglich. Indessen ist es nicht unhaltbar, wenn das Verwaltungsgericht den Vertrag für die Beendigungsmöglichkeiten in den Zusammenhang der einschlägigen Erlasse gestellt und die dort getroffene, komplettere Regelung ergänzend angewendet hat (vgl. auch E. 3.4.1 und 3.4.2 hiervor). Dass sich die gegenteilige, engere Auffassung ebenfalls vertreten liesse, hilft der Beschwerdeführerin nicht (vgl. oben, E. 3.3). Der Willkürvorwurf erweist sich daher auch in diesem Punkt als unbegründet. Da die Beschwerdeführerin nicht vorbringt, bei einem Rückgriff auf das kantonale Recht hätten andere Normen als der vom Verwaltungsgericht als einschlägig betrachtete § 8 Abs. 3 LPG /ZH Anwendung finden müssen oder diese Bestimmung sei willkürlich verstanden und angewendet worden, erübrigen sich weitere Ausführungen zu dieser Vorschrift.

E. 3.6

Die Auffassung des Verwaltungsgerichts kann schliesslich auch nicht als im Ergebnis unhaltbar bezeichnet werden. Die Schulgemeinde hat die Beschwerdeführerin recht frühzeitig über die beabsichtigte Umstrukturierung orientiert; sie hätte den Arbeitsvertrag bei unverzüglichem Handeln wohl selbst gestützt auf dessen Ziff. 12 lit. b noch rechtzeitig auf das Ende des Schuljahres 2003/2004 auflösen können. Dass die Schulgemeinde dies nicht getan hat, scheint im Wesentlichen auf ihre Bemühungen zurückzugehen, mit der Beschwerdeführerin eine einvernehmliche Lösung zu finden. Es vermöchte deshalb nicht zu befriedigen, wenn die Schulgemeinde die Beschwerdeführerin noch während eines ganzen weiteren Schuljahres besolden müsste, obwohl sie deren Dienste - wie die Beschwerdeführerin wusste - aus zureichenden Gründen nicht mehr in Anspruch nehmen wollte und nahm. Jedenfalls erscheint der angefochtene Entscheid auch im Ergebnis nicht als geradezu stossend.

E. 4

Die Beschwerdeführerin macht ausserdem geltend, das Verwaltungsgericht habe sie in willkürlicher Weise dazu verpflichtet, der Schulgemeinde eine Parteientschädigung zu bezahlen. Es könne nicht unbesehen auf die Finanzkraft der politischen Gemeinde abgestellt werden, da die Schulgemeinde vom Kanton nach Massgabe der Schülerzahl finanziert werde. Im Übrigen handle es sich bei der Gemeinde A. _____ ohnehin um eine finanzkräftige Vorortsgemeinde von Zürich und Winterthur.

E. 4.1

Das Verwaltungsgericht hat sich für die Parteientschädigung auf § 17 Abs. 2 lit. a des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH) gestützt. Danach kann im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht die unterliegende Partei zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe des Gegners verpflichtet werden; namentlich ist dies möglich, wenn die rechtsgenügende Darstellung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte. Gemäss Verwaltungsgericht gehört die Schulgemeinde A. _____ zu den kleineren Gemeinwesen im Kanton Zürich und waren die Rechtsfragen nicht einfach zu beurteilen; deshalb habe die obsiegende Schulgemeinde Anspruch auf eine Entschädigung für den beigezogenen Rechtsvertreter.

E. 4.2

Damit hat das Verwaltungsgericht die Kostenvorschrift in seinem Verfahren durchaus sachbezogen konkretisiert und angewendet (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, N. 19 f. zu § 17 VRG, mit Hinweisen auf Lehre und Rechtsprechung). Auch das Bundesgericht stellt in seiner Praxis zu Art. 159 Abs. 2 OG bei staatsrechtlichen Beschwerden wesentlich darauf ab, ob eine obsiegende Gemeinde zu den kleineren Gemeinwesen gehört (vgl. BGE 125 I 182 E. 7 S. 202 ; 131 I 321 nicht publ. E. 7.2). Die einschlägige kantonale Norm nennt die Finanzkraft der Gemeinde und die Art der Finanzierung ihres Aufwands in einem bestimmten Bereich nicht als Kriterien; deshalb war das Verwaltungsgericht auch nicht verpflichtet, solche Gesichtspunkte zum Massstab zu nehmen. Von Willkür kann in diesem Zusammenhang nicht die Rede sein.

E. 5

Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich somit als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG) und der Schulgemeinde A. _____ als kleinerer Gemeinde eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG).

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