

BGer 2P.99/2002 vom 1. November 2002

Bundesgericht, 2002-11-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2P.99_2002

FR: TF 2P.99/2002 du 1 novembre 2002

IT: TF 2P.99/2002 del 1 novembre 2002

Erwägungen

E. 1.1

Angefochten ist ein Regierungsratsbeschluss, der die Abgeltung des Pikettdienstes für Angehörige der Kantonspolizei regelt. Er stützt sich auf kantonales Recht und kann als generell-abstrakter Erlass innerkantonal mit keinem Rechtsmittel angefochten werden; der Kanton Graubünden kennt für kantonale Gesetze kein Verfahren der abstrakten Normenkontrolle (Art. 28 Abs. 1 e contrario des Bündner Gesetzes vom 3. Oktober 1982 über das Verfahren in Verwaltungs- und Verfassungssachen; vgl. Frank Schuler, Das Referendum in Graubünden, Diss. Genf 1999, S. 474 und 483). Im Bund steht nur die staatsrechtliche Beschwerde offen (Art. 84 und Art. 86 Abs. 1 OG). Die Beschwerdeführer sind als durch den neuen Erlass betroffene Beamte sowie als mit ihrem Forderungsbegehren abgewiesene Kläger (vgl. E. 2) zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG).

E. 1.2

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 vorliegende Beschwerdeschrift diesen Anforderungen nicht genügt und sich in appellatorischer Kritik erschöpft, ist auf sie nicht einzugehen.

E. 2.1

In verfahrensrechtlicher Hinsicht rügen die Beschwerdeführer, die Regierung habe die Garantie des rechtlichen Gehörs verletzt (Art. 29 Abs. 2 BV ; vgl. BGE 126 I 97 E. 2b S. 102 f.), weil sie im angefochtenen Beschluss auf die spezifizierten Forderungsklagen (Abgeltung des Pikettdienstes von 1996 bis 2000) überhaupt nicht eingegangen sei. Zwar trifft es zu, dass sich der Regierungsratsbeschluss vom 25. März 2002 nicht direkt mit den Forderungen der Beschwerdeführer auseinandersetzt. Diese legen indessen nicht dar, aufgrund welcher kantonalen Verfahrensvorschriften die Regierung verpflichtet gewesen wäre, über die streitigen Ansprüche in der geltend gemachten Form - d.h. im Klageverfahren - zu entscheiden. Der Umstand, dass das Verwaltungsgericht den Forderungsstreit an die Regierung überwiesen hat, befreit die Beschwerdeführer nicht von der Obliegenheit, die behauptete Gehörsverletzung unter Hinweis auf die einschlägigen kantonalen Vorschriften zu belegen (vgl. E. 1.2). Im Übrigen verkennen die Beschwerdeführer, dass der angefochtene Beschluss ihre Ansprüche implizit ablehnt: Wenn die Regierung entscheidet, den Pikettdienst rückwirkend ab 1. Januar 2002 zu einem Drittel abzugelten, so wird hinreichend deutlich, dass für die Zeit davor der

Regierungsratsbeschluss vom 11. April 1988 massgebend sein soll (Abgeltung zu einem Sechstel). Damit sind weitergehende Ansprüche der auf dieser Basis entschädigten Beschwerdeführer der Sache nach beurteilt. Sofern über die betragsmässigen Konsequenzen noch Unklarheiten bestanden, hatten (und haben) es die Beschwerdeführer in der Hand, die zuständige Verwaltungsstelle um eine Abrechnung - nötigenfalls in Verfügungsform - zu ersuchen. Dass die für den fraglichen Zeitraum zugestandenen Abgeltungen nicht der von der Regierung als massgebend erachteten Regelung entsprechen, wird nicht behauptet. Von einer Gehörsverletzung bzw. einer formellen Rechtsverweigerung kann demnach nicht die Rede sein.

E. 2.2

Fehl geht auch die Rüge, wonach eine Verletzung des rechtlichen Gehörs vorliege, weil sich der angefochtene Beschluss nicht in allen Punkten mit dem vom Bündnerischen Polizeibeamtenverband eingeholten Rechtsgutachten auseinandersetzt. Als generell-abstrakter Erlass bedurfte die fragliche Neuregelung an sich gar keiner Begründung; überdies besteht im Verfahren der Rechtsetzung grundsätzlich kein Gehörsanspruch (BGE 123 I 63 E. 2a S. 67; 119 Ia 141 E. 5 S. 149 ff.). Soweit vorliegend gleichzeitig die streitigen Forderungen der Beschwerdeführer betroffen sind, genügen die allgemeinen Erwägungen des Beschlusses vollauf, um den Standpunkt der Regierung zu erklären und den Beschwerdeführern eine sachgerechte Anfechtung zu ermöglichen.

E. 2.3

Nicht stichhaltig sind schliesslich die Vorbringen, wonach Art. 29 Abs. 2 BV verletzt sei, weil die Regierung weder die Beschwerdeführer zum Zustand der Lokalitäten befragt, welche auf der Polizeiwache für den Pikettdienst zur Verfügung stehen, noch selbst einen Augenschein vorgenommen habe. Dies bereits deshalb, weil sich die Frage nach der Entschädigung des Pikettdienstes ohne weiteres unabhängig vom Komfort der vorhandenen Räumlichkeiten beantworten lässt. Sollten die "Liegestätten" auf den Polizeiwachen tatsächlich "aus gesundheitlich/medizinischer Sicht" zu Beanstandungen Anlass geben, so wären diese Zustände ungeachtet des für den Pikettdienst geltenden Entschädigungssatzes zu beheben.

E. 3

Art. 30 der vom Grossen Rat des Kantons Graubünden am 27. September 1989 erlassenen Personalverordnung (PV) bestimmt, dass besondere Leistungen, wie Arbeit an allgemeinen Feiertagen, Sonntags-, Nacht-, Pikett- und Schichtdienst sowie Überstunden, mit Freizeit oder finanziell abgegolten werden. Art. 43 Abs. 5 lit. c PV erklärt die Regierung zuständig, die erforderlichen Vorschriften zu erlassen. Damit liegt in diesem Bereich eine ausreichend bestimmte Norm vor, in welcher der Grosse Rat seine Befugnisse zum Erlass des Dienstrechts (Art. 17 der Verfassung für den Kanton Graubünden [KV/GR], vgl. hierzu BGE 128 I 113 E. 2d S. 116 ff. sowie das Urteil 1P.299/2000 vom 10. April 2001, in ZBl 102/2001 S. 647 ff., E. 2) an die Regierung delegiert. Das Prinzip der Gewaltentrennung (vgl. BGE 127 I 60 E. 2a S. 63) ist nicht verletzt. Ob die Regierung schon gestützt auf das Verordnungsrecht, das ihr gemäss Art. 25 ff. KV/GR (insb. Art. 32 KV/GR) zukommt (vgl. BGE 128 I 113 E. 2d S. 116, mit Hinweis), selbständig zur Regelung des Pikettdienstes befugt wäre, kann offen bleiben.

E. 4

In materieller Hinsicht rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots, weil der Pikettdienst am Arbeitsort (im Unterschied zu den Kantonspolizisten) "für das Personal beinahe aller Spitäler und Heime im Kanton Graubünden" voll als Arbeitszeit gelte. Sie führen dies direkt auf das Bundesrecht - das Bundesgesetz vom 13. März 1964 über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz [ArG]; SR 822.11) und die zugehörigen Ausführungsbestimmungen - zurück und machen nicht geltend, das kantonale Recht behandle die öffentlichen Bediensteten des Gesundheitswesens besser als die Polizeibeamten.

E. 4.1

Einschlägig ist im vorliegenden Zusammenhang Art. 15 Abs. 1 der vom 10. Mai 2000 datierenden Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1; SR 822.111), wonach im Betrieb geleisteter Pikettdienst vollumfänglich als Arbeitszeit gilt. Die Beschwerdeführer bringen indessen - zu Recht - nicht vor, diese Bestimmung finde (auch) auf sie Anwendung, und behaupten dementsprechend ebenfalls nicht, der angefochtene Regierungsratsbeschluss widerspreche dem eidgenössischen Arbeitsrecht: Zwar sind dem Arbeitsgesetz alle "öffentlichen und privaten Betriebe" unterworfen, die dauernd oder vorübergehend zumindest einen Arbeitnehmer beschäftigen (Art. 1 ArG). Der Geltungsbereich des Gesetzes sieht jedoch verschiedene Ausnahmen vor (Art. 2, Art. 3 und Art. 4 ArG), so insbesondere für die Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden (Art. 2 Abs. 1 lit. a ArG) sowie für die öffentlichen Anstalten ohne Rechtspersönlichkeit und die öffentlichrechtlichen Körperschaften, sofern die Mehrzahl ihrer Beschäftigten öffentlichrechtlich angestellt ist (Art. 2 Abs. 2 ArG in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 ArGV 1). Auf die Genannten finden lediglich die arbeitsrechtlichen Bestimmungen über den Gesundheitsschutz Anwendung (vgl. Art. 3a lit. a und lit. b ArG), nicht jedoch die Vorschriften über die Arbeits- und Ruhezeit (vgl. hierzu das zur Publikation im Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht bestimmte Urteil 2P.251/2001 vom 14. Juni 2002, E. 4). Zu Letzteren gehört offensichtlich auch Art. 15 Abs. 1 ArGV 1 , welcher am Anfang des zweiten Kapitels der Verordnung mit dem Titel "Arbeits- und Ruhezeiten" steht.

E. 4.2

Das Spitalpersonal untersteht den Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen des Arbeitsgesetzes nur dann, wenn es für eine öffentlichrechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit tätig ist oder wenn es in einem "privatrechtlichen Arbeitsverhältnis" steht (Art. 7 Abs. 2 ArGV 1 ; vgl. auch das Rundschreiben des Staatssekretariats für Wirtschaft [seco] an die kantonalen Gesundheitsdirektionen vom 23. November 2000). Im Übrigen hat der Bundesgesetzgeber den Kantonen für die Ausgestaltung ihres Personalrechts bewusst einen weiten Spielraum belassen (vgl. Botschaft des Bundesrats vom 30. September 1960 zum Entwurf des Arbeitsgesetzes, BBl 1960 II 940; Näheres bei Walther Hug, Kommentar zum Arbeitsgesetz, Bern 1971, N 3 ff. zu Art. 2 ArG), was zusätzlich durch den ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten des öffentlichen Dienstrechts (Art. 71 lit. b ArG) betont wird. Die Regierung des Kantons Graubünden ist daher nicht gehalten, für jene Teile der kantonalen Verwaltung, welche den Arbeits- und Ruhezeitbestimmungen des Arbeitsgesetzes - und damit Art. 15 Abs. 1 ArGV 1 , wonach der Pikettdienst voll als Arbeitszeit gilt - nicht unterstehen, dem Bundesrecht analoge Regeln zu erlassen. Dass die günstigere Pikettregelung im Kanton Graubünden einem breiteren Kreis von Angestellten zu Gute komme, als vom Bundesrecht vorgesehen, machen die Beschwerdeführer nicht geltend. Es

kann deshalb offen bleiben, ob sich die Arbeitsbedingungen in Spitälern und Heimen - sei es als Ganzes oder nur hinsichtlich der Pikettverpflichtung - überhaupt mit dem Polizeidienst vergleichen lassen (vgl. E. 1.2). Nach dem Gesagten ist eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (vgl. BGE 123 I 1 E. 6a S. 7) nicht dargetan.

E. 4.3

Zugegebenermassen erscheint die Abgeltung des Pikettdienstes zu einem Sechstel bis Ende 2001 und einem Drittel ab Anfang 2002 niedrig. Der streitige Dienst fällt jedoch ausschliesslich in den frühen Morgenstunden an und kann offenbar überwiegend schlafend geleistet werden. Die betroffenen Beamten würden diese Zeit auch zu Hause grösstenteils schlafend verbringen, so dass zudem insoweit kein wesentlicher Eingriff in ihre Freizeit vorliegt. Zur Beurteilung der Vertretbarkeit der beanstandeten Regelung müssten auch die übrigen für die besoldungsmässige Einstufung der Polizeibeamten massgebenden Kriterien einbezogen werden, wobei von zusätzlichem Interesse wäre, wie die Polizeibeamten anderer Kantone für den Pikettdienst entschädigt werden. Hierzu lässt sich jedoch weder den Akten noch den Rechtsschriften etwas entnehmen, weshalb es insofern an Anhaltspunkten dafür fehlt, dass die angefochtene Regelung unter diesen Gesichtspunkten geradezu unhaltbar und mithin verfassungswidrig ist.

E. 5

Nach dem Gesagten erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 7 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten.

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