

BGer 8C 572/2020 vom 6. Mai 2021

Bundesgericht, 2021-05-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_8C_572_2020

FR: TF 8C 572/2020 du 6 mai 2021

IT: TF 8C 572/2020 del 6 maggio 2021

Regeste

Öffentliches Personalrecht (Lohnnachzahlung) | Öffentliches Dienstverhältnis

Erwägungen

E. 1

Der angefochtene Entscheid ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG) und betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinn von Art. 82 lit. a BGG . Der Streitwert beträgt gemäss den unbestrittenen Feststellungen der Vorinstanz (Art. 112 Abs. 1 lit. d BGG) Fr. 25'426.25. Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- (Art. 51 Abs. 1 lit. a, Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) ist erreicht. Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2.1

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzungen gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Immerhin prüft es, unter Berücksichtigung der allgemeinen Pflicht zur Begründung der Beschwerde (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG), grundsätzlich nur die geltend gemachten Rügen, sofern die rechtlichen Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (BGE 141 V 234 E. 1 mit Hinweisen).

E. 2.2

Die richtige Anwendung des kantonalen Rechts als solches bildet nicht Beschwerdegrund und es kann nur überprüft werden, ob der angefochtene Entscheid auf willkürlicher Gesetzesanwendung beruht oder ob das Gesetz oder seine Anwendung auf andere Weise gegen übergeordnetes Recht verstösst (vgl. BGE 138 I 227 E. 3.1; 137 V 57 E. 1.3; 133 II 249 E. 1.2.1; Urteil 2C_959/2014 vom 24. April 2015 E. 1.3 i.f.). Eine willkürliche Anwendung kantonalen Rechts liegt vor, wenn der angefochtene Entscheid 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. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch dessen Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar als zutreffender erscheinen mag, genügt nicht (BGE 144 I 170 E. 7.3; 142 V 513 E. 4.2 ; 141 I 70 E. 2.2; je mit Hinweisen). Das Willkürverbot nach Art. 9 BV und das Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV sind eng miteinander verbunden. Ein Entscheid verletzt das Rechtsgleichheitsgebot, wenn er rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der

Verhältnisse aufdrängen, wenn also Gleiches nicht nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nicht nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt wird. Vorausgesetzt ist, dass sich die ungerechtfertigte Gleich- bzw. Ungleichbehandlung auf eine wesentliche Tatsache bezieht. In dieser Hinsicht erscheint ein Verstoß gegen die Rechtsgleichheit als eine besondere Form der Willkür (vgl. BGE 131 I 394 E. 4.2 mit Hinweisen; Urteile 8C_249/2020 vom 16. Juli 2020 E. 5.2.2; 1C_28/2019 vom 23. Dezember 2019 E. 6.1).

E. 2.3

Für die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie interkantonalem Recht gilt eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG ; BGE 138 I 274 E. 1.6 mit Hinweisen). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene kantonale Entscheid die Grundrechte oder kantonales und interkantonales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen. Auf ungenügend begründete Rügen und bloss allgemein gehaltene, appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid geht es nicht ein (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG ; BGE 141 IV 249 E. 1.3.1; 140 III 264 E. 2.3; Urteil 8C_812/2019 vom 19. Mai 2020 E. 2.4).

E. 3

Strittig und zu prüfen ist, ob das kantonale Gericht Bundesrecht (vgl. Art. 95 lit. a BGG) verletzt hat, indem es der Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Lohnnachzahlung versagte.

E. 4.1

Gemäss § 9 des baselstädtischen Personalgesetzes vom 17. November 1999 (PG; SG 162.100) entsteht das Arbeitsverhältnis, vorbehaltlich der Wahl auf feste Amtsdauer in den gesetzlich vorgesehenen Fällen, durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrages auf unbestimmte oder befristete Zeit. Bezüglich des Lohnes nimmt die zuständige Behörde die Einstufung vor (§ 8 Abs. 1 des Gesetzes betreffend Einreihung und Entlohnung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt [Lohngesetz] vom 18. Januar 1995 [LG; SG 164.100]). Gemäss Abs. 2 von § 8 LG kann bei der Einstellung nebst der bisherigen Berufserfahrung berufsförderliche allgemeine Lebenserfahrung, insbesondere in der Familienarbeit, angemessen angerechnet werden. Die Verordnung über die Einreihung von Stellen sowie die Einstufung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Basel-Stadt (Einreihungsverordnung) vom 31. Oktober 1995 (EVO; SG 164.150) schreibt dazu in § 12 vor, dass Berufserfahrung, die in der gleichen beruflichen Tätigkeit erbracht worden ist, wie sie in der kantonalen Verwaltung ausgeübt werden soll, für die Einstufung voll angerechnet wird (Abs. 1). Hingegen wird die Erfahrung aus einer verwandten oder niveaugerechten beruflichen oder aus einer anderen berufsförderlichen Tätigkeit (einschliesslich Erfahrung aus Familienarbeit) für alle Stellen zu mindestens 10 Prozent und zu höchstens 66 Prozent angerechnet (Abs. 2). Nach § 16a Abs. 1 PG verjähren Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis mit Ablauf von fünf Jahren. Davon ausgenommen bleiben Ansprüche nach dem Haftungsgesetz.

E. 4.2

Nach einleitender Darlegung der eingangs wiedergegebenen Rechtsgrundlagen stellte das kantonale Gericht in tatsächlicher Hinsicht für das Bundesgericht verbindlich und unbestritten fest, dass der Lohn der Beschwerdeführerin bei ihrer Wiederanstellung als Lehrerin an der Sekundarstufe I per 1. Februar 2009 um drei Stufen zu tief (Stufe 02 statt 05

von Lohnklasse 12) festgesetzt worden war. Weiter erhob es gleichermaßen unbestritten, dass die Beschwerdeführerin den damaligen Arbeitsvertrag vom 7. Februar 2009 akzeptierte und unterzeichnete und deren erster belegbarer Widerspruch mit E-Mail vom 26. Juni 2018 erfolgte.

E. 4.3

Zur strittigen Frage, ob dieser Antrag auf Berichtigung zu einer rückwirkenden Lohnnachzahlung führe, erinnerte das kantonale Gericht einerseits an die aus der zweiseitigen Natur des Anstellungsverhältnisses fließende Mitverantwortung des Arbeitnehmers bezüglich Korrektheit der Einstufung; andererseits verwies es auf die allgemeine Mitwirkungspflicht, soweit die Angestellten bezüglich der tatsächlichen Umstände ihrer Berufserfahrung und ihrer berufsbezogenen Lebenserfahrung besser im Bild seien als die Anstellungsbehörde. Mangels einer Beanstandung anlässlich der Vertragsunterzeichnung habe die Anstellungsbehörde davon ausgehen dürfen, dass die Beschwerdeführerin den festgelegten Lohn widerspruchslos akzeptiert habe. Dieses Akzept gelte bis zum Zeitpunkt der Beanstandung des Fehlers und schliesse eine rückwirkende Änderung der Einstufung sowie eine entsprechende Nachzahlung aus. Diese in zahlreichen Verfahren angewendete Praxis sei vom Bundesgericht mehrfach bestätigt worden, und zwar bezüglich der Einreihung (Änderung der Lohnklasse: BGE 131 I 105) als auch hinsichtlich der Einstufung (Änderung der Stufe innerhalb der Lohnklasse: Urteil 8C_298/2014 vom 4. Mai 2015). Eine zu tiefe Einreihung oder Einstufung und ein entsprechend zu tiefer Lohn gälten demnach fort, bis sie als Folge der eigenen Aktivität des Betroffenen (oder derjenigen Dritter) anzuheben seien. Mithin finde keine rückwirkende Korrektur statt, wenn Mitarbeitende - selbst in Unkenntnis der gesetzlichen Situation - keinen Antrag auf Neueinreihung gestellt und bei ihren Vorgesetzten auch nicht darauf gedrängt hätten, dass diese einen entsprechenden Antrag einreichen.

E. 5

Die von der Vorinstanz in diesem Zusammenhang angerufene bundesgerichtliche Rechtsprechung betrifft die Tragweite des Art. 8 Abs. 1 BV in Bezug auf rechtsgleiche Entlohnung. Demgemäss verschafft das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot gemäss Art. 8 Abs. 1 BV ("Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich") kein subjektives Recht auf einen rechtsgleichen Lohn, sondern lediglich einen Anspruch auf Beseitigung der Ungleichheit. Lediglich indirekt kann daraus folgen, dass der öffentliche Arbeitgeber einem Betroffenen zur Beseitigung einer Rechtsungleichheit höhere Leistungen auszurichten hat. Bei der Wahl der Anknüpfungspunkte für die Besoldungsfestsetzung wie auch die Beseitigung einer festgestellten Rechtsungleichheit innerhalb der Grenzen des Willkürverbots kommt dem Arbeitgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot vermittelt keinen direkten bundesrechtlichen Anspruch auf rückwirkende Ausrichtung einer rechtsgleichen Besoldung. Verlangt werden kann nur, dass der rechtsungleiche Zustand auf geeignete Weise und innert angemessener Frist behoben wird. Diesbezüglich darf berücksichtigt werden, wann sich eine betroffene Person erstmals gegen die beanstandete Rechtsungleichheit gewehrt hat und es ist nicht unhaltbar, einen rechtsungleichen Zustand erst mit Wirkung auf den Zeitpunkt des entsprechenden Begehrens zu korrigieren. Auch bei Lohnforderungen, die an sich rückwirkend erfüllt werden können, erscheint es nicht stossend und willkürlich, die unter dem Titel der allgemeinen Rechtsgleichheit erforderliche Korrektur erst ab dem Zeitpunkt der Geltendmachung des entsprechenden Anspruches zu gewähren. Das lässt sich ohne Weiteres begründen, wo der zu niedrige Lohn in Form einer

anfechtbaren und in Rechtskraft erwachsenen Verfügung festgesetzt worden ist. Die Beschränkung der Korrektur auf den künftigen Zeitraum kann aber auch dann eine verfassungsrechtlich ausreichende Massnahme darstellen, wenn der rechtsungleiche Lohn vom Betroffenen bis zur Geltendmachung des Anspruches widerspruchslos akzeptiert worden ist (BGE 131 I 105 E. 3.7 und 3.8; Urteile 8C_298/2014 vom 4. Mai 2015 E. 4.3; 8C_558/2014 vom 13. März 2015 E. 5.4.2; vgl. bereits Urteil 1C_584/2008 vom 14. Mai 2009 E. 2.3).

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin beanstandet, das kantonale Gericht habe die Streitsache zu Unrecht - und obwohl gar nicht geltend gemacht - bloss im Lichte von Art. 8 Abs. 1 BV und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung geprüft, welche letztere sich auf ihren Fall nicht übertragen lasse. Anders als diese Verfassungsnorm statuiere § 12 Abs. 1 EVO einen individualrechtlichen, ermessensunabhängigen und damit durchsetzbaren Anspruch auf volle Anrechnung der "gleichen Berufserfahrung". Das kantonale rechtliche Antragsersfordernis, auf das sich die Vorinstanz berufe, sei gesetzlich nirgends statuiert, weder im Bereich von § 12 Abs. 1 EOV von der Sache her, noch mit einem der Anstellungsbehörde zustehenden Ermessen begründbar und daher willkürlich. In zeitlicher Hinsicht bilde demnach einzig § 16a PG über die Verjährung eine Schranke für Lohnnachzahlungen, die gestützt auf § 12 Abs. 1 EVO geltend gemacht würden. Die vorinstanzliche Auffassung, wonach die Beschwerdegegnerin ihren personalrechtlichen Verpflichtungen auf korrekte Anrechnung gleicher Berufserfahrung gemäss § 12 Abs. 1 EVO innerhalb der Verjährungsfrist trotz des ihr unterlaufenen Fehlers nicht nachzukommen habe, verletze - da dem Gerechtigkeitsgedanken stossend zuwider laufend - das Willkürverbot.

E. 6.2

Soweit die Beschwerdeführerin einen Nachzahlungsanspruch gestützt auf § 12 Abs. 1 EVO geltend macht und sie der Vorinstanz damit eine unrichtige Anwendung dieser Bestimmung vorwirft, rügt sie eine Verletzung von kantonalem Recht, was indessen keinen zulässigen Beschwerdegrund bildet (vgl. E. 2.2 hiavor). Was sie sodann unter Anrufung des Gerechtigkeitsgedankens zum Thema Willkür vorträgt, vermag den Anforderungen des qualifizierten Rügeprinzips (Art. 106 Abs. 2 BGG und E. 2.3 hiavor) nicht zu genügen. Ebenso wenig ist der Beschwerde eine hinreichend begründete Rüge dahin gehend zu entnehmen, das kantonale Gericht habe die Verjährungsbestimmung in § 16a PG in willkürlicher Weise nicht angewendet.

E. 6.3.1

Sodann ist auf das von der Vorinstanz zitierte Urteil des Bundesgerichts 8C_298/2014 vom 4. Mai 2015 einzugehen. Dieses betraf ebenfalls den Kanton Basel-Stadt und die heutige Beschwerdegegnerin. Dem Urteil lag folgender Sachverhalt zu Grunde: Die damalige Beschwerdeführerin war seit 1994 als Kindergartenlehrperson bei der Beschwerdegegnerin angestellt. Im Mai 2012 beantragte sie die Überprüfung ihrer LohnEinstufung, da die von ihr geleistete Familienarbeit bislang nicht berücksichtigt worden sei. Mit Verfügung vom 24. Oktober 2012 wurde dem Begehren insofern entsprochen, dass die Beschwerdeführerin per 1. Juni 2012 höher einzustufen war. Hingegen wurde es abgelehnt, diese Einstufung antragsgemäss schon ab 1. September 2000 vorzunehmen. Das wurde vom Erziehungsdepartement sowie vom Appellationsgericht des Kantons Basel-Stadt als

Verwaltungsgericht und schliesslich auch vom Bundesgericht bestätigt. Dabei war unbestritten, dass die Beschwerdeführerin gestützt auf die am 1. September 2000 in Kraft getretene Regelung gemäss § 12 Abs. 2 EVO einen Anspruch auf Anrechnung der geleisteten Familienarbeit bei der LohnEinstufung hatte. Streitig war hingegen, ab wann dies hätte gelten sollen. Das kantonale Gericht erwog, eine zu tiefe Einreihung oder Einstufung und entsprechend ein zu tiefer Lohn hätten Geltung, bis sie als Folge der eigenen Aktivität oder der Aktivität Dritter anzuheben seien. Dabei finde keine Rückwirkung statt, wenn Mitarbeitende, und sei es aus Unkenntnis der gesetzlichen Situation, selbst keinen Antrag auf Neueinreihung gestellt und bei ihren Vorgesetzten auch nicht darauf gedrängt hätten, dass diese einen entsprechenden Antrag einreichten. Das entspreche der kantonalen Gerichtspraxis, welche das Bundesgericht in BGE 131 I 105 als verfassungskonform beurteilt habe. Die Beschwerdeführerin machte dagegen geltend, die höhere Einstufung sei bereits ab 1. September 2000, dem Zeitpunkt, in welchem die besagte Verordnungsregelung in Kraft getreten ist, wirksam. Sie berief sich hierbei auf das Gebot der rechtsgleichen Behandlung gemäss Art. 8 Abs. 1 BV, auf den Grundsatz von Treu und Glauben nach Art. 9 BV sowie auf das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 BV. Das Bundesgericht erwog zunächst unter Hinweis auf BGE 131 I 105, auch bei Lohnforderungen, die an sich rückwirkend erfüllt werden könnten, erscheine es nicht stossend und willkürlich, die unter dem Titel der allgemeinen Rechtsgleichheit erforderliche Korrektur erst ab dem Zeitpunkt der Geltendmachung des entsprechenden Anspruches zu gewähren (Urteil 8C_298/2014 vom 4. Mai 2015 E. 4.3 mit Verweis auf BGE 131 I 105 E. 3.7; vgl. auch E. 5 hiervor). Sodann erkannte das Bundesgericht, die Vorinstanz differenziere auch bei einer nach der Anstellung erfolgten Änderung der Besoldungsregelung danach, ob die betroffene Person einen Antrag auf entsprechende Anpassung ihres Lohnes gestellt habe (Urteil 8C_298/2014 vom 4. Mai 2015 E. 4.5). Ein solches kantonales Antragsersfordernis, dessen Grundlage die Vorinstanz in § 4 EVO (richtig wohl: § 3 EVO) sehe und welches eine Lohnkorrektur frühestens ab dem Zeitpunkt der Antragsstellung vorsehe, könne als sachlich begründetes Unterscheidungskriterium betrachtet werden. Zu berücksichtigen sei dabei auch der grosse Ermessensspielraum, der den kantonalen Behörden in Besoldungsfragen zukomme (vgl. BGE 139 I 161 E. 5.3.1 mit Hinweisen; 125 II 385 E. 5b).

E. 6.3.2

Die Beschwerdeführerin vermag nicht darzutun, in welchen entscheidungswesentlichen Punkten sich der hier zu beurteilende Sachverhalt von demjenigen gemäss Urteil 8C_298/2014 vom 4. Mai 2015 unterscheidet und weshalb sich folglich in ihrem Fall eine andere Beurteilung aufdrängt. Zwar war vorliegend die LohnEinstufung aufgrund eines Fehlers der Anstellungsbehörde von Anfang an falsch, wohingegen im Entscheid aus dem Jahr 2015 eine Anpassung der Anstellungsverfügung an das geänderte Recht unterblieben war. In beiden Fällen akzeptierte die jeweilige Beschwerdeführerin aber den festgelegten Lohn während Jahren widerspruchslos und in beiden Fällen hätte schon vor Geltendmachung der Lohnnachzahlung Anspruch auf eine höhere Einstufung bestanden. Die beiden Sachverhalte sind auch insoweit vergleichbar, als der Einstufungsfehler für die Betroffenen erkennbar gewesen wäre. Wie das kantonale Gericht im angefochtenen Entscheid verbindlich feststellte, war die Beschwerdeführerin am Ende ihrer ersten Anstellungszeit im Juli 2006 um drei Stufen höher eingestuft gewesen als bei der Wiederanstellung im Februar 2009. Dieser Umstand hätte der Beschwerdeführerin auffallen müssen, wie die Vorinstanz bundesrechtskonform erkannte.

E. 6.4

Nach dem Gesagten besteht vorliegend kein Anlass, von dem im Urteil 8C_298/2014 Erwogenen abzuweichen, zumal auch keine Gründe für eine Rechtsprechungsänderung vorgebracht werden. Das von der Vorinstanz in Anwendung der kantonalen Praxis in den Vordergrund gerückte Antragsersfordernis (analog § 3 EVO) kann demnach - entgegen der Beschwerdeführerin - auch vorliegend als sachlich begründetes Unterscheidungskriterium betrachtet werden. Insoweit ist die Vorinstanz weder in Willkür verfallen, indem sie einen Anspruch der Beschwerdeführerin auf rückwirkende Lohnkorrektur verneinte, noch hat sie den Grundsatz von Treu und Glauben (Art. 9 BV ; vgl. auch Art. 5 Abs. 3 BV) verletzt.

E. 6.5

Zusammenfassend hält das angefochtene Urteil vor Bundesrecht stand. Die Beschwerde ist abzuweisen.

E. 7

Dem Ausgang des Verfahrens entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

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