

OW_GERICHTE VVGE 1991/92 Nr. 37 vom 1. Juli 2016

OW Obergericht, 2016-07-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE 1991_92 Nr. 37](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ow_gerichte_VVGE_1991_92_Nr_37)

FR: OW_GERICHTE VVGE 1991/92 Nr. 37 du 1 juillet 2016

IT: OW_GERICHTE VVGE 1991/92 Nr. 37 del 1 luglio 2016

Regeste

VVGE 1991/92 Nr. 37, S. 127: Art. 62 Abs. 1 Bst. c und Art. 63 Abs. 1 GOG; Art. 48 SchulG; Art. 27 f. BeO. Das Begehren einer seit mehreren Jahren an der Kantonsschule in Sarnen angestellten Lehrerin. es seien ihr unter Berücksichtigung ih

Erwägungen

E. 1

Gemäss Art. 63 Abs. 1 GOG kann gegen Entscheide der letzten Verwaltungsbehörde beim kantonalen Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden. Demgegenüber bestimmt Art. 62 Abs. 1 Bst. c GOG, dass das Verwaltungsgericht als einzige Instanz - im verwaltungsgerichtlichen Klageverfahren - öffentlichrechtliche Streitsachen wegen vermögensrechtlicher Ansprüche aus öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen beurteilt. Nach der Rechtsprechung kommt Art. 62 GOG im Verhältnis zu Art. 63 GOG der Charakter einer Spezialbestimmung zu. Da es Frau X letztlich um geldwerte Ansprüche geht, stellt sich daher die Frage, ob aufgrund von Art. 62 Abs. 1 Bst. c GOG der Klageweg gegeben sei. Sollte nun aber die Ablehnung des geltend gemachten Anspruchs durch die letzte Verwaltungsbehörde ihrer Natur nach eine Verfügung im Rechtssinne darstellen, die mangels Anfechtung in Rechtskraft erwächst, ist zu fragen, ob nicht doch der Beschwerdeweg zu beschreiten ist, auch wenn es letztlich um die Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche geht. Dies gilt es nachfolgend zu prüfen. a) Die Beschwerdeführerin verlangt, die Zahl der ihr angerechneten Dienstjahre sei auf eine ihrer bisherigen Lehrerfahrung angemessene Anzahl anzuheben. Konkret geht ihr Begehren dahin, dass ihre vor Stellenantritt an der Kantonsschule in Sarnen geleistete Unterrichtstätigkeit in anderen Kantonen in grösserem Ausmass zu berücksichtigen sei, und zwar dergestalt, dass ihr mehr als eines der in anderen Kantonen geleisteten Dienstjahre bei der Festsetzung der Dienstalterszulagen anzurechnen sei. Sie verlangt die Erhöhung der Dienstalterszulagen erst vom Schuljahr 1991/92 an, nicht jedoch rückwirkend für das Schuljahr 1990/91, weil sie, wie sie selbst ausführt, es als treuwidrig angesehen hätte, eine rückwirkende Anerkennung der ausserkantonalen Dienstjahre zu fordern. Der Regierungsrat hält dafür, das Gesuch der Beschwerdeführerin vom 12. August 1991 stelle "der Sache nach ein Gesuch um eine Beförderung dar". Beförderungsgründe, die vorher nicht bekannt gewesen wären, lägen aber keine vor. b) Gemäss Art. 48 Abs. 1 des Gesetzes über Schule und Bildung vom 28. Mai 1978 (SchulG; LB XVI, 121 f.) richtet sich das Arbeitsverhältnis der Lehrkräfte an der Kantonsschule Sarnen nach der kantonalen Beamtenordnung; vorbehalten bleiben besondere, vom Regierungsrat zu erlassende berufsbedingte Vorschriften. Gemäss Art. 27 Abs. 1 Beamtenordnung (BeO; LB XII, 380 f.) werden sämtliche hauptamtlichen Dienstnehmer des Kantons durch den Regierungsrat in Besoldungsklassen eingestuft. Gemäss Abs. 3 dieser Bestimmung sind für jede Funktion

mehrere Besoldungsklassen vorzusehen, in deren Rahmen der Regierungsrat je nach Dienstalter, Leistungen und wachsendem Aufgabenkreis Beförderungen vornehmen kann. Abs. 4 schreibt vor, dass der Regierungsrat bei jedem Neueintritt die Besoldung festsetzt: "Dienstjahre in gleicher oder ähnlicher Funktion bei früheren Arbeitgebern können angemessen berücksichtigt werden. Bei Beförderungen werden die bereits geleisteten Dienstjahre voll angerechnet." Gemäss Art. 28 Abs. 1 BeO wird vom zweiten Dienstjahr an jährlich eine Dienstalterszulage ausgerichtet, bis das Höchstgehalt der betreffenden Besoldungsklasse erreicht ist. Aus den zitierten Bestimmungen der Beamtenordnung ergibt sich, dass die Frage der anrechenbaren Dienstalterszulagen nichts mit einer Beförderung zu tun hat. Von Beförderung kann nur bei Versetzung von einer Besoldungsklasse in eine andere gesprochen werden. Dieser Befund bestätigt sich bei Konsultation der einschlägigen Ausführungsbestimmungen. Gemäss Art. 3 der Ausführungsbestimmungen über die Besoldungseinstufung des Staatspersonals vom 5. September 1989 (AB betr. Staatspersonal; LB XX, 331 f.), die grundsätzlich auch für Mittelschullehrer anwendbar sind (vgl. Anhang zu den AB), erfolgen Beförderungen bei gleichbleibender Einstufung der Stelle nur innerhalb dieser Stelle zugeordneter Besoldungsklassen. Nichts anderes ergibt sich aus den speziellen Ausführungsbestimmungen über das Arbeitsverhältnis der Lehrer an der Kantonsschule vom 14. Mai 1985 (AB betr. Kantonsschule; LB XIX, 192 f.) bzw. aus dem Nachtrag dazu vom 22. Januar 1990 (LB XXI, 1 f.), wo in Art. 15 Mittelschullehrer I in die Besoldungsklassenspanne 16 - 18 eingereiht werden (Abs. 3) und festgelegt wird, dass vier Jahre nach Erreichen des Dienstaltersmaximums ein Lehrer in die nächsthöhere Besoldungsklasse aufsteigt (Abs. 4). c) Vorliegend handelt es sich somit nicht um ein eigentliches Beförderungsgesuch, in welchem in einem neuen Entscheid die besoldungsmässige Einstufung der Beschwerdeführerin zu prüfen wäre. Die Beschwerdeführerin macht denn auch nicht geltend, seit ihrer mit Beschluss vom 24. April 1990 erfolgten Einstellung eingetretene Gründe würden ihre besoldungsmässige Neueinstufung erforderlich machen. Vielmehr beruft sie sich darauf, der Einstellungsbeschluss vom 24. April 1990 leide insofern an einem Mangel, als ihr schon damals zu wenig kantonsfremde Dienstjahre angerechnet worden seien. Damit verlangte sie eine materielle Änderung des ursprünglichen Anstellungsbeschlusses, was als Wiedererwägungsgesuch zu qualifizieren ist.

E. 2

a) Das Wiedererwägungsgesuch ist das Ersuchen an die Verwaltungsbehörde, sie möge auf ihren früheren Entscheid zurückkommen und ihn abändern oder aufheben (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, Bern 1983, 220). Die Wiedererwägung von Verwaltungsentscheiden ist gesetzlich nicht geregelt. Das heisst indessen nicht, dass es im freien Ermessen des Regierungsrates liegt, seine Entscheide in Wiedererwägung zu ziehen oder nicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ergibt sich nämlich unter bestimmten Voraussetzungen ein Anspruch auf Wiedererwägung unmittelbar aus Art. 4 BV als Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör (BGE 67 I 72; ZBl 1963, 303). Dementsprechend tritt der Regierungsrat nach konstanter Praxis auf ein Wiedererwägungsgesuch nur dann ein, wenn vom Gesuchsteller rechtlich relevante Tatsachen vorgebracht und nachgewiesen werden, die im Entscheid unberücksichtigt gelassen oder erst hernach bekannt wurden. Sodann wird eine Sache in Wiedererwägung gezogen, wenn sie eine offensichtlich irrtümliche rechtliche Würdigung erfahren hat (VVGE VI, Nr. 34, II, Nr. 27 und 28, I, Nr. 53). b) Vorliegend kann indessen offenbleiben, ob der Beschwerdeführerin ein Rechtsanspruch auf Wiederaufnahme des Verfahrens

zugestanden hätte. Der Regierungsrat ist nämlich auf das Wiedererwägungsgesuch eingetreten, hat es materiell behandelt und ausdrücklich "abgelehnt". Der Regierungsrat hat somit einen neuen Sachentscheid getroffen, der mit dem gegebenen Rechtsmittel angefochten werden kann (Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt a.M. 1990, 129). Damit stellt sich die Frage, mit welchem Rechtsmittel der ursprüngliche Anstellungsbeschluss hätte angefochten werden können. c) Gemäss Art. 62 Abs. 1 Bst. c GOG fällt die Beurteilung öffentlichrechtlicher Streitsachen wie vermögensrechtlicher Ansprüche eines öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses der Beamten des Kantons in die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Solche Ansprüche sind grundsätzlich mit verwaltungsgerichtlicher Klage geltend zu machen. Beim Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin als Kantonsschullehrerin handelt es sich um ein öffentlichrechtliches Anstellungsverhältnis (vgl. Rhinow/Krähenmann, a.a.O., 468; für kommunale Anstellungsverhältnisse in Obwalden VVGE 1981/82, Nr. 40, Erw. 1a; für Berufsschullehrer im Kanton Luzern LGVE 1978 III, Nr. 10; ferner ZBl 1984, 318; für Universitätsprofessoren im Kanton Zürich BGE 113 Ia 101; für Primarlehrer im Kanton Schwyz BGE 105 Ia 123). Der Anstellungsbeschluss vom 24. April 1990 erwähnt denn auch ausdrücklich, dass die Anstellung "öffentlichrechtlich" erfolge. Die Begründung eines öffentlichrechtlichen Dienstverhältnisses erfolgt nun aber nach herrschender Lehre und Rechtsprechung durch zustimmungs- bzw. mitwirkungsbedürftige Verfügung (VVGE 1978/1980, Nr. 25, Erw. 1; 1976/1977, Nr. 36, Erw. 2; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., 469; Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. II, Basel 1976, 1079; Häfelin/Müller, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Zürich 1990, N 1212; Blaise Knapp, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Basel 1983, N 1916; BGE 101 Ia 448, ZBl 1984, 66; AGVE 1985, 347, 1974, 159). Das ergibt sich implizit auch aus Art. 4 Abs. 4 BeO, wonach die Wahl eines Beamten durch die zuständige Behörde erfolgt. In dieser Wahl kann niemals eine blossе Meinungsäusserung des Regierungsrates erblickt werden. Vielmehr handelt es sich bei der Wahl zwingend um eine Verfügung (BGE 104 Ia 26; Rhinow/Krähenmann, a.a.O., 104, 106). Dies gilt selbstredend auch für die Gegenstand des Verfahrens bildenden Anordnungen über die Lohnzahlung im Anstellungsbeschluss. d) Hat aber der Regierungsrat die Anstellung von Beamten und die damit verbundenen Anordnungen über die Lohnzahlung nach der Regelung der Beamtenordnung auf dem Verfügungsweg zu treffen, so ist eine entsprechende Verfügung - weil nicht blossе Meinungsäusserung (vgl. Art. 1 Abs. 2 VGV) - mit verwaltungsgerichtlicher Beschwerde nach Art. 63 ff. GOG anfechtbar. Mangels Anfechtung erwächst sie in Rechtskraft. Dies schliesst es aus, dass sie Gegenstand einer Klage bilden kann. Anders zu entscheiden bedeutete eine Verkennung der Rechtsnatur des Anstellungsbeschlusses. Überdies bedeutete es eine unzulässige Beeinträchtigung der Rechtssicherheit, wenn der Beamte mit der Anfechtung des Anstellungsbeschlusses nicht wie bei der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde an eine Frist gebunden wäre (Art. 66 GOG), sondern jederzeit die Rechtmässigkeit seines Anstellungsbeschlusses - und nicht lediglich mittels eines Wiedererwägungsgesuchs, das der Regierungsrat ohne weiteres ablehnen kann - in Zweifel ziehen könnte, und zwar dergestalt, dass er das Verwaltungsgericht zur vorfrageweisen Überprüfung der Rechtmässigkeit des Anstellungsbeschlusses auf dem Klageweg zwingen könnte. Wäre somit die verwaltungsgerichtliche Beschwerde das zu erhebende Rechtsmittel gewesen, wenn sich die Beschwerdeführerin schon ursprünglich gegen den Anstellungsbeschluss hätte zur Wehr setzen wollen, so gilt nichts anderes hinsichtlich des ablehnenden

Wiedererwägungsentscheid der Vorinstanz. Auch gegen diesen ist nicht die verwaltungsgerichtliche Klage, sondern die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegeben. Die Eingabe von Frau X ist daher als Beschwerde gemäss Art. 63 GOG zu behandeln.

E. 3

Als Verfügungen können Anordnungen über die Lohnzahlung im Anstellungsbeschluss nur nach den Grundsätzen über die Abänderung von Verfügungen nachträglich geändert werden (Imboden/Rhinow, a.a.O., 1079; MBV 1961, Nr. 111). Zu prüfen ist daher vorliegend, ob ein (Teil-) Widerruf des Anstellungsbeschlusses vom 24. April 1990 im Sinne des Begehrens der Beschwerdeführerin insofern möglich ist, als ihr mehr als ein Dienstjahr anzurechnen wäre. Da sich die Beschwerdeführerin nicht auf neue, geänderte Verhältnisse beruft, geht es nicht um die Anpassung einer ursprünglich fehlerfreien Verfügung, sondern um die Rücknahme einer angeblich fehlerhaften Verfügung (vgl. Imboden/Rhinow, a.a.O., 249).

a) Voraussetzung einer Abänderung des Anstellungsbeschlusses der Beschwerdeführerin ist in erster Linie seine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit. Gegebenenfalls wäre das Interesse an der richtigen Anwendung des objektiven Rechts gegenüber dem Interesse an der Rechtssicherheit bzw. dem Vertrauensschutz abzuwägen (Häfelin/Müller, a.a.O., N 767; Imboden/Rhinow, a.a.O., Bd. I, 250 f.). Gemäss Art. 27 Abs. 4 BeO setzt der Regierungsrat bei jedem Neueintritt eines Mitarbeiters die Besoldung fest. Dienstjahre in gleicher oder ähnlicher Funktion bei früheren Arbeitgebern können angemessen berücksichtigt werden. Vom zweiten Dienstjahr an besteht insofern ein Automatismus, als gemäss Art. 28 BeO jährlich eine Dienstalterszulage zusätzlich ausgerichtet wird, bis das Höchstgehalt der betreffenden Besoldungsklasse erreicht ist. Ein weiterer derartiger Automatismus ergibt sich aus den Ausführungsbestimmungen über das Arbeitsverhältnis der Lehrer an der Kantonsschule. Gemäss deren Art. 15 Abs. 4 steigt ein Lehrer vier Jahre nach Erreichen des Dienstaltersmaximums in die nächsthöhere Besoldungsklasse auf. Nach den Ausführungen des Regierungsrates gilt dasselbe für den Aufstieg in die höchste, die achtzehnte Lohnklasse, die nach weiteren vier Jahren erreicht wird. Zur Erreichung des letzten Lohnmaximums seien folglich siebzehn Dienstjahre notwendig. Da somit bei Kantonsschullehrern weder die Entrichtung von Dienstalterszulagen noch die Beförderung in eine höhere Besoldungsklasse von den Leistungen des Lehrers abhängt, ist angesichts des dargestellten Besoldungsautomatismus die Einstufung im Einstellungsbeschluss für die Höhe eines Lehrergehalts von entscheidender Bedeutung.

b) Die ursprüngliche Fassung des Art. 15 der AB betreffend Kantonsschule lautete in bezug auf die Anrechnung von auswärtigen Dienstjahren wie folgt: "Die Besoldung der Lehrer der Kantonsschule richtet sich nach Ausbildung und Dienstalter. Als Dienstalter gelten alle Jahre, die der betreffende Lehrer auf der entsprechenden Stufe unterrichtet hat. Auswärtige Dienstjahre können ganz oder teilweise angerechnet werden." Die Beschwerdeführerin wurde mit Beschluss des Regierungsrates vom 24. April 1990 eingestellt. Gemäss Ziffer II des Nachtrags vom 22. Januar 1990 zu den Ausführungsbestimmungen betreffend Kantonsschule trat insbesondere die revidierte Fassung des Art. 15 rückwirkend auf den 1. Januar 1990 in Kraft. Folglich ist vorliegend die neue Fassung dieser Bestimmung anwendbar. Danach gilt im wesentlichen folgendes: "Die Besoldung der Lehrer der Kantonsschule richtet sich nach Ausbildung und Erfahrung. Bei der Lohnfindung im einzelnen können auch besondere Umstände, wie Weiterbildung und Arbeitsmarkt, berücksichtigt werden (Abs. 1 und 2). Damit wurde das Kriterium "Dienstalter" in der alten Fassung in den Ausführungsbestimmungen durch das Kriterium "Erfahrung" in der neuen Fassung ersetzt. Offenbar sollte damit erreicht werden,

dass die Einstufung des Lehrers sich nicht lediglich nach der Anzahl Jahre, die er auf der entsprechenden Stufe unterrichtet hat, bemesse, sondern dass auch weitere Momente, die seinen Werdegang bestimmten, berücksichtigt werden können. Dies ergibt sich auch daraus, dass nach der neuen Regelung auch Weiterbildungsanstrengungen des Lehrers zu berücksichtigen sind. Hinzu kam allerdings in der neuen Fassung das Kriterium der Berücksichtigung des Arbeitsmarktes, was konkret bedeutet, dass die Behörde bei der Einstellung eines Lehrers die Höhe des angebotenen Lohnes von der Zahl der Bewerber abhängig machen kann. Sind nämlich wenig Lehrerstellen unbesetzt, werden sich Bewerber mit einem niedrigeren Lohn zufrieden geben, wenn sie damit zumindest erreichen, angestellt zu werden. Umgekehrt wird bei Lehrermangel ein Bewerber das Stellenangebot nur dann annehmen, wenn die Besoldung im Vergleich mit anderen Stellenangeboten konkurrenzfähig ist. Die neue Regelung in Art. 15 Abs. 2 AB betr. Kantonsschule wollte somit der zuständigen Behörde eine weitgehende Flexibilität hinsichtlich der Anstellung von Lehrern einräumen. Das erweist sich insofern als zweckmässig, als der häufige Wechsel von Mangel und Überangebot an Lehrkräften notorisch ist. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Besoldungsregelung in Art. 15 AB betr. Kantonsschule der zuständigen Behörde bei der Einstellung von Lehrern ein weites Ermessen einräumt.

E. 4

Die Überprüfungsbefugnis des Verwaltungsgerichts erstreckt sich auf Rechtsverletzungen einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens sowie auf offensichtlich unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhaltes (Art. 65 GOG). Fraglich ist, ob der Anstellungsbeschluss fehlerhaft war. a) In diesem Zusammenhang gilt es zu beachten, dass es sich beim Anstellungsbeschluss um eine mitwirkungsbedürftige Verfügung handelt. Anlässlich des Anstellungsgesprächs wurde mit Sicherheit über die Anstellungsbedingungen, insbesondere auch über den Lohn und die anrechenbaren Dienstalterszulagen gesprochen. Die Beschwerdeführerin hat im damaligen Zeitpunkt die ihr von den Behördevertretern angebotenen Lohnbedingungen akzeptiert. Sie war damit einverstanden. Wäre dem nicht so gewesen, so wäre es gar nie zu einer Anstellung gekommen, mithin die Anstellungsverfügung nicht ergangen. Das zeigt, dass bei der Anstellung der Beschwerdeführerin das Verhandlungsmoment eine wichtige Rolle spielte, während dem Verfügungselement lediglich untergeordnete Bedeutung zukam, indem nämlich mittels Verfügung das bestätigt wurde, was Gegenstand und Ergebnis der Verhandlungen darstellte. Es wäre nun aber stossend, wenn das Ausgehandelte nur deshalb von der Beschwerdeführerin nachträglich in Zweifel gezogen werden könnte, weil es anschliessend durch eine Verfügung sanktioniert wurde. Die Anfechtung von Anstellungsbedingungen könnte nachträglich nur dann in Frage kommen, wenn der Anstellungsbeschluss zwingendes Recht oder allgemeine Rechtsgrundsätze verletzte, niemals aber, wenn die Wahlbehörde im Rahmen ihres Ermessens handelte. b) Der Entscheid, wieviele Dienstjahre der Beschwerdeführerin richtigerweise anzurechnen waren, war aber in weitgehendem Masse Ermessensfrage. Weder Art. 15 Abs. 1 AB betreffend Kantonsschule noch Art. 27 Abs. 4 BeO schreiben vor, dass jedes ausserkantonale geleistete Dienstjahr als solches unbesehen bei der Bemessung der Dienstalterszulagen anzurechnen sei. Ausdrücklich hält die zuletzt genannte Bestimmung fest, dass Dienstjahre in gleicher oder ähnlicher Funktion bei früheren Arbeitgebern "angemessen" berücksichtigt werden "können". Macht nun die Beschwerdeführerin geltend, dieses Ermessen sei in unzulässiger Weise gehandhabt worden, obwohl sie bei der Aushandlung der Anstellungsbedingungen inkl. Lohn und anrechenbare Dienstalterszulagen mitgewirkt hat, so verstösst ihre heutige

Berufung auf unrichtige Anwendung dieses Ermessens gegen Treu und Glauben, und kann deshalb nicht geschützt werden.

E. 5

(Erwägungen, dass der Anstellungsbeschluss nicht zwingendes Recht verletzt). de| fr | it
Schlagworte regierungsrat verwaltungsgericht lehrer kanton entscheid
ausführungsbestimmung ermessens frau frage dienstalter lohn beamter angemessenheit
rechtsmittel behörde Mehr Deskriptoren anzeigen Normen Bund BV: Art.4 AB: Art.3
Art.15 VGV: Art.1 AGVE 1985, S.347 Leitentscheide BGE 101-IA-443 S.448 105-IA-122
S.123 67-I-71 S.72 104-IA-26 113-IA-97 S.101 VVGE 1991/92 Nr. 37 1978/80 Nr. 25
1981/82 Nr. 40

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