

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2000.00015 vom 12. Oktober 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-10-12, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2000.00015

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2000.00015 du 12 octobre 2000

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2000.00015 del 12 ottobre 2000

Regeste

Besoldungseinstufung und Lohnrückforderung | Zuständigkeit des VGr bei einer rückwirkenden Einstufungskorrektur und der damit einhergehenden Lohnrückforderung gegeben, da kein Anwendungsfall von § 74 Abs. 2 VRG vorliegt (E. 1). Eine rückwirkende Einstufungskorrektur entspricht einem Widerruf einer Verfügung und ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich (E. 2a). I.c. überwiegt das Interesse an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz gegenüber dem öffentlichen Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts (E. 2b und c). Bei Unzulässigkeit des Widerrufs bleibt bei einem Anstellungsverhältnis nur die ordentliche Änderung unter Wahrung der Kündigungsfrist (E. 2d). Gutheissung.

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 00..2.12.1 PB.2000.00015 Zurich Verwaltungsgericht 00..2.12.1 PB.2000.00015 Zurigo Verwaltungsgericht 00..2.12.1 PB.2000.00015

Besoldungseinstufung und Lohnrückforderung | Zuständigkeit des VGr bei einer rückwirkenden Einstufungskorrektur und der damit einhergehenden Lohnrückforderung gegeben, da kein Anwendungsfall von § 74 Abs. 2 VRG vorliegt (E. 1). Eine rückwirkende Einstufungskorrektur entspricht einem Widerruf einer Verfügung und ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich (E. 2a). I.c. überwiegt das Interesse an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz gegenüber dem öffentlichen Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts (E. 2b und c). Bei Unzulässigkeit des Widerrufs bleibt bei einem Anstellungsverhältnis nur die ordentliche Änderung unter Wahrung der Kündigungsfrist (E. 2d). Gutheissung.

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: PB.2000.00015 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: PB.2000.00015 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 12.10.2000 Spruchkörper: 4. Abteilung/Einzelrichter Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Besoldungseinstufung und Lohnrückforderung Zuständigkeit des VGr bei einer rückwirkenden Einstufungskorrektur und der damit einhergehenden Lohnrückforderung gegeben, da kein Anwendungsfall von § 74 Abs. 2 VRG vorliegt (E. 1). Eine rückwirkende Einstufungskorrektur entspricht einem Widerruf einer Verfügung und ist nur unter bestimmten Voraussetzungen möglich (E. 2a). I.c. überwiegt das Interesse an der Rechtssicherheit und dem Vertrauensschutz gegenüber dem öffentlichen Interesse an der richtigen Anwendung des Rechts (E. 2b und c). Bei Unzulässigkeit des Widerrufs bleibt bei einem Anstellungsverhältnis nur die ordentliche Änderung unter Wahrung der Kündigungsfrist (E. 2d). Gutheissung. Stichworte: GUTER GLAUBE INHALT DES DIENSTVERHÄLTNISSSES INTERESSENABWÄGUNG

ÜBRIGES ALLGEMEINES VERWALTUNGSGRECHT VERTRAUENSSCHUTZ

WIDERRUF Rechtsnormen: § 5 lit. III LehrerbesoldG § 31 LehrerbesoldV § 63 lit. II VRG

Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung)

Gewichtung: 3 I. Mit Verfügung vom 28. Juli 1998 wurde A auf den Beginn des Schuljahres 1998/1999 unbefristet als Verweser mit Vollpensum abgeordnet und die Besoldungseinstufung in BR 12.01.29 vorgenommen. Aufgrund einer Anfrage As bezüglich der Fälligkeit des Dienstaltersgeschenkes stellte das Volksschulamt am 23. Dezember 1999 fest, dass die mit Verfügung vom 28. Juli 1998 vorgenommene, ab 16. August 1998 wirksame Einstufung um zwei Stufen zu hoch ausgefallen war und richtigerweise in BR 12.01.27 hätte erfolgen müssen. Mit dem Hinweis, dass die Einstufung rückwirkend per 16. August 1998 korrigiert würde, wurde A Gelegenheit zur Stellungnahme geboten, der hiervon keinen Gebrauch machte. Mit Schreiben vom 17. Januar 2000 wurde erneut die Einstufungskorrektur festgehalten und A für die Lohndifferenz von Fr. 7'486.85 ein Rückzahlungsvorschlag unterbreitet. Nachdem A innert Frist eine Begründung verlangt hatte, verfügte das Volksschulamt am 25. Januar 2000 die Korrektur der Einstufung in neu BR 12.01.27 rückwirkend auf 16. August 1998 (Dispositiv Ziffer III); die Korrektur sollte ab 1. Januar 2000 vollzogen werden (Dispositiv Ziffer IV) und die genauere Regelung der Rückzahlungsmodalitäten blieb für einen späteren Zeitpunkt vorbehalten (Dispositiv Ziffer V). II. Hiergegen liess A am 15. Februar 2000 Rekurs erheben, wobei er geltend machte, nicht nur die Rückforderung der bereits ausbezahlten Besoldungsdifferenz sei unzulässig, sondern auch die Korrektur der Einstufung per 1. Januar 2000, da für eine solche Änderung des Dienstverhältnisses die Kündigungsfrist zu beachten sei. Die Bildungsdirektion wies den Rekurs am 6. Juni 2000 ab. III. Entgegen der auf den Regierungsrat verweisenden Rechtsmittelbelehrung des Rekursentscheids liess A am 12. Juli 2000 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben und beantragen, den Rekursentscheid und die angefochtene Verfügung des Volksschulamts insoweit aufzuheben, als der zuviel bezahlte Lohn im Betrag von Fr. 7'486.95 zurückzuerstatten sei und die korrigierte Einstufung ab 1. Januar 2000 erfolge. Der Begründung lässt sich zudem entnehmen, dass die Besoldungskürzung nach Auffassung des Beschwerdeführers nur unter Einhaltung einer 6-monatigen Kündigungsfrist, das heisst auf 1. August 2000, erfolgen könne. Die Bildungsdirektion und das Volksschulamt verzichteten am 19. bzw. 22. Juli 2000 auf Vernehmlassung. Der Einzelrichter zieht in Erwägung: 1. Mit Beschwerde angefochten wird ein Rekursentscheid der Bildungsdirektion über eine personalrechtliche Anordnung. Gemäss § 74 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG; in der Fassung vom 8. Juni 1997) ist deshalb die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig, soweit nicht ein Ausnahmetatbestand im Sinn von § 74 Abs. 2 VRG erfüllt ist. Unzulässig ist nach dieser Bestimmung insbesondere die Beschwerde gegen Anordnungen und Rekursentscheide über die Einreihung in Besoldungsklassen und -stufen. Ein solcher Ausschlussgrund liegt hier jedoch nicht vor. Streitig ist nicht die vom Verwaltungsgericht nicht zu beurteilende richtige Einreihung in Besoldungsklassen oder -stufen, sondern lediglich die Frage, ob und ab welchem Zeitpunkt eine unbestrittenermassen zu hoch erfolgte Einreihung korrigiert werden darf. Auf die Beschwerde ist deshalb einzutreten. Die Beschwerde behandelt gemäss § 38 Abs. 2 VRG der Einzelrichter. 2. Die Parteien gehen übereinstimmend davon aus, dass die Einreihung des Beschwerdeführers in BR 12.01.29 gemäss Verfügung vom 28. Juli 1998 fehlerhaft war. Ob diese unangefochten gebliebene Verfügung gegen den Willen des Beschwerdeführers widerrufen werden kann, ist, da eine ausdrückliche gesetzliche Ordnung

fehlt, nach den allgemeinen Voraussetzungen über den Widerruf von Verfügungen zu beurteilen. a) Der Widerruf von Verwaltungsakten, die dem Gesetz nicht oder nicht mehr entsprechen, ist grundsätzlich zulässig, allerdings nur unter den von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Voraussetzungen. Danach sind das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts und dasjenige an der Wahrung der Rechtssicherheit gegeneinander abzuwägen. Dem Postulat der Rechtssicherheit kommt in der Regel dann der Vorrang zu, wenn durch die frühere Verfügung ein subjektives Recht begründet worden ist oder wenn die Verfügung in einem Verfahren ergangen ist, in welchem die sich gegenüberstehenden Interessen allseitig zu prüfen und gegeneinander abzuwägen waren, oder wenn der Private von einer ihm durch die fragliche Verfügung eingeräumten Befugnis bereits Gebrauch gemacht hat. Diese Regel gilt allerdings nicht absolut; ein Widerruf kann auch in einem der drei genannten Fälle in Frage kommen, wenn er durch ein besonders gewichtiges öffentliches Interesse geboten ist (BGE 119 Ia 305 E. 4c). Zur Interessenabwägung im Zusammenhang mit einer irrtümlich zu hoch angesetzten Besoldung hat das Verwaltungsgericht in RB 1989 Nr. 19 eingeräumt, die in einer Anstellungsverfügung festgesetzte Besoldung sei zwar in aller Regel nicht gegen Gesetzesänderungen geschützt; bei der Abwägung zwischen dem Interesse an der richtigen Durchführung des objektiven Rechts und dem Vertrauensschutzinteresse der oder des Angestellten müsse der in der Anstellungsverfügung festgesetzten Besoldung solange ein grosses Gewicht zukommen, als sich die Rechtsgrundlagen nicht verändert hätten; die Festsetzung der Besoldung bilde eine, wenn nicht sogar die zentrale Entscheidungsgrundlage bei der Übernahme einer Stelle im öffentlichen Dienst, und mit der Verpflichtung zum Stellenantritt habe der oder die Angestellte eine Disposition getroffen, die sich nachträglich nicht mehr rückgängig machen lasse (gleicher Auffassung Tobias Jaag, Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis im Bund und im Kanton Zürich – ausgewählte Fragen, ZBl 95/1994, S. 450). b) Auf den Schutz seines Vertrauens in die Beständigkeit der Anstellungsverfügung bzw. damit einher gehend auf das Postulat der Rechtssicherheit kann sich der Beschwerdeführer nur berufen, wenn er selber den seiner Einreihung zugrundeliegenden Irrtum nicht erkannte bzw. wenn er ihn nicht hätte erkennen müssen. Dafür gibt es jedoch keine Anhaltspunkte. So hat er selber durch seine Anfrage zur Fälligkeit des Dienstaltersgeschenkes beim Volksschulamt die Entdeckung des Irrtums ausgelöst, und dass der Wechsel vom Vikar mit Verweserbesoldung zum Verweser nicht zu einer Lohnerhöhung von Fr. 132'498.- auf Fr. 137'943.- führen konnte, ist jedenfalls nicht offensichtlich. Zwar trifft es zu, dass der Kanton Zürich seit 1995 keine generellen Besoldungserhöhungen vorgenommen hat, doch sind individuelle Beförderungen weiterhin möglich geblieben. Sodann enthält die Verfügung vom 28. Juli 1998 lediglich die Einstufungsangabe ohne Hinweis auf die damit verbundene Jahresbesoldung, sodass der Beschwerdeführer den Irrtum erst aufgrund der monatlichen Lohnabrechnung hätte erkennen können, auf welchen jedoch die Differenz von weniger als 5% betragsmässig nicht auffallen musste. c) Dem Postulat der Rechtssicherheit und besonders dem Vertrauen der Rechtsunterworfenen in die Verlässlichkeit hoheitlicher Anordnungen kommt von vornherein erhebliches Gewicht zu. Bei der Begründung öffentlichrechtlicher Anstellungsverhältnisse durch mitwirkungsbedürftige Verfügung ist sodann zu berücksichtigen, dass eine solche Verfügung einem Vertrag insofern nahekommt, als sie die Einigung der Beteiligten über die wesentlichen Fragen des Anstellungsverhältnisses festhält. Die Leistungen des verfügenden Gemeinwesens sind Korrelat der freiwillig begründeten Leistungspflicht des oder der Arbeitnehmenden; auch wenn die

Rechtsprechung die sich aus diesem Rechtsverhältnis ergebenden vermögensrechtlichen Ansprüche der Angestellten nicht als wohlerworbene Rechte anerkennt und sie deshalb nicht vor Eingriffen des Gesetzgebers schützt (BGE 118 Ia 245 E. 5a; Bundesgericht, 21. Oktober 1997, Pra 87/1998 Nr. 31, mit Hinweisen), so vermag in Anlehnung an den Grundsatz "pacta sunt servanda" die vertragsähnliche Beziehung zwischen öffentlichem Arbeitgeber und Angestelltem wenn auch keine wohlerworbenen Rechte, so doch immerhin einen erhöhten Vertrauensschutz gegenüber individuellen Anpassungen der Anstellungsverfügung zu begründen (vgl. BGE 118 Ia 245 E. 5b; Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 815). Indem der Beschwerdeführer seine Arbeitsleistung aufgrund der verfügbarmässig festgehaltenen Bedingungen erbracht und er seine Lebenshaltung auf das höhere Einkommen ausgerichtet hat, hat er Dispositionen getroffen, die sich im Nachhinein nicht mehr rückgängig machen lassen. Ob er belegen kann, dass er über den von der Beschwerdegegnerschaft zurückgeforderten Betrag bereits verfügt habe, ist deshalb nicht von ausschlaggebender Bedeutung. Hätte er dagegen die Lohndifferenz zur Seite gelegt, so würde dies eher auf fehlende Gutgläubigkeit schliessen lassen. Indessen sind die Darlegungen des Beschwerdeführers, dass der Projektauftrag für den Um- und Ausbau seiner Liegenschaft Xstrasse (vgl. act. --) alle seine finanziellen Mittel beansprucht habe, unwidersprochen geblieben. Zudem stellt in aller Regel das Erwerbseinkommen die Existenzgrundlage des Angestellten dar, und erfahrungsgemäss können sich schon geringfügige Einbussen gegenüber der erwarteten Besoldung relativ einschneidend auswirken. Auf der anderen Seite erweist sich das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts als nicht besonders hoch. Abgesehen von dem aus der Sicht des Kantons bescheidenen Betrag von einigen Tausend Franken geht es um die Korrektur eines Fehlers, wie er in einer grossen Verwaltung ohne weiteres vorkommen kann. Sodann stellt sich nicht die Frage, ob die fehlerhafte Verfügung überhaupt korrigiert werden kann, sondern lässt sich der Fehler spätestens mit der Auflösung des Anstellungsverhältnisses beheben. Auch Gründe der Rechtsgleichheit rechtfertigen keine andere Gewichtung: Weil der Fehler nur den Beschwerdeführer betrifft, besteht entgegen der im angefochtenen Entscheid vertretenen Auffassung keine Gefahr, dass wegen des Grundsatzes der Gleichbehandlung im Unrecht andere Lehrpersonen erfolgreich eine Höhereinstufung beantragen könnten (vgl. RB 1989 Nr. 19, am Ende). d) Erweist sich damit der Widerruf der fehlerhaften Verfügung als unzulässig, so stellt sich die Frage nicht, ob ein solcher Widerruf ex tunc oder ex nunc wirkt, sondern kommt eine Änderung nur auf dem ordentlichen Weg in Betracht, das heisst bei einem Anstellungsverhältnis unter Wahrung der Kündigungsfrist. Dieses Ergebnis ist um so eher gerechtfertigt, als das Bundesgericht selbst bei einem grundsätzlich zulässigen Eingriff des Gesetzgebers in eine Besoldungsordnung die Frist für die Anpassung in Analogie zu den Kündigungsfristen des Obligationenrechts festgelegt hat (vgl. Bundesgericht, 15. Dezember 1976, ZBl 78/1977, S. 269). Der von der Vorinstanz angerufene § 5 Abs. 3 der Verordnung zum Lehrerbesoldungsgesetz vom 5. März 1986 (LehrerbesoldungsV) bestimmt unter dem Randtitel "Anrechnung von Dienstjahren", dass Anträge auf eine höhere Einstufung vom Lehrer der Bildungsdirektion einzureichen seien und dass die Anrechnung auf Beginn des dem Antrag folgenden Monats erfolge. Für den hier zu entscheidenden Fall einer Besoldungskürzung lässt sich daraus nichts herleiten. Gemäss den in der Anstellungsverfügung festgehaltenen Kündigungsregelung kann eine (ordentliche) Kündigung des Anstellungsverhältnisses nur auf Ende des Schuljahres erfolgen. Gemäss § 31 LehrerbesoldungsV würde damit der Anspruch auf die höhere Be-

soldung bis 15. August 2000 bestehen. Da das Verwaltungsgericht gemäss § 63 Abs. 2 VRG nicht über die gestellten Rechtsbegehren hinausgehen kann, ist in Gutheissung der Beschwerde das Volksschulamt zu verpflichten, dem Beschwerdeführer bis zum 1. August 2000 die Besoldung entsprechend der Einstufung in BR 12.01.29 auszurichten. 3. ... Demgemäss entscheidet der Einzelrichter: 1. Die Beschwerde wird gutgeheissen und die Verfügung des Volksschulamtes vom 25. Januar 2000 im angefochtenen Umfang sowie der Rekursentscheid der Bildungsdirektion vom 6. Juni 2000 werden aufgehoben. Das Volksschulamt wird verpflichtet, den Beschwerdeführer bis 1. August 2000 gemäss BR 12.01.29 zu besolden. 2. ...

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