

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00360 vom 24. Januar 2013

ZH Verwaltungsgericht, 2013-01-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2012.00360

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00360 du 24 janvier 2013

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2012.00360 del 24 gennaio 2013

Regeste

Lohnkürzung | Die Arbeitszeit von Lehrpersonen ergibt sich durch die ordnungsgemässe Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung und der weiteren Berufspflichten sowie durch die obligatorische und freiwillige Weiterbildung. Sie lässt sich in Unterrichtszeit und unterrichtsfreie Zeit unterteilen, wobei für Erstere grundsätzlich eine Anwesenheitspflicht gilt (E. 2.1). Nach § 52 Abs. 1 PV gilt die für die personalrechtliche Mitwirkung aufgewendete Zeit als Arbeitszeit. Daraus ergibt sich indes kein Anspruch, die Mitwirkungsrechte zu einem bestimmten Zeitpunkt auszuüben; ein solcher Anspruch besteht nur, wenn dafür zwingende Gründe vorliegen (E. 2.2). Will eine Lehrperson besagte Mitwirkungsrechte während der Unterrichtszeit ausüben, bedarf sie dafür einer Bewilligung; diese wurde im vorliegenden Fall zu Recht verweigert. Kommt die Lehrperson ihrer Unterrichtsverpflichtung dennoch nicht nach, kann ihr Lohn im entsprechenden Umfang gekürzt werden (E. 2.3). Eine während der Unterrichtszeit abgehaltene Personalversammlung, an welcher in erster Linie personalrechtliche Massnahmen bzw. die Umsetzung einer Resolution der Personalverbände diskutiert werden, stellt keine Ausübung personalrechtlicher Mitwirkungsrechte, sondern eine streikähnliche Protestaktion dar. Dafür kann der Lohn im Umfang der nicht erbrachten Arbeitsleistung gekürzt werden (E. 3). Werden gleiche Sachverhalte durch unterschiedliche Behörden bzw. Gemeinwesen unterschiedlich beurteilt, liegt keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots vor (E. 4.1). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2012.00360 Urteil der Einzelrichterin vom 24. Januar 2013 Mitwirkend: Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Volksschulamt des Kantons Zürich, Beschwerdegegner, und Schulpflege X, Mitbeteiligte, betreffend Lohnkürzung, hat sich ergeben: I. A ist als Lehrer an der Primarschule X tätig. Am 24. November 2010 nahm er während der Unterrichtszeit an einer von den Personalverbänden einberufenen Versammlung von Lehrpersonen teil. Die Schulbehörde X hatte die Teilnahme während der Unterrichtszeit zuvor untersagt und eine Kürzung des Lohns angedroht. Am 14. Dezember 2010 beantragte sie dem Volksschulamt deshalb, den Lohn der beteiligten Lehrpersonen, unter anderem auch von A, um die ausgefallene Lektion zu kürzen. Mit Verfügung vom 21. September 2011 kürzte das Volksschulamt den Lohn von A um Fr. 85.10. II. Mit Rekurs vom 21. Oktober 2011 liess A an die Bildungsdirektion gelangen und die Aufhebung der Verfügung vom 21. September 2011 beantragen. Die Bildungsdirektion wies den Rekurs mit Entscheid vom 2. Mai 2012

ab. III. A liess am 31. Mai 2012 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge seien die Verfügungen des Volksschulamts vom 21. September 2011 und der Bildungsdirektion vom 2. Mai 2012 aufzuheben. Die Bildungsdirektion mit Vernehmlassung vom 12./13. Juni 2012 und das Volksschulamt mit Beschwerdeantwort vom 18. Juni 2012 schlossen auf Abweisung der Beschwerde. Die Einzelrichterin erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide einer Direktion über personalrechtliche Anordnungen nach § 41 Abs. 1 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3, 19a Abs. 1, 19b Abs. 2 lit. b Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 21. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Aufgrund des Streitwerts von Fr. 85.10 und weil es sich nicht um einen Fall von grundsätzlicher Bedeutung handelt, fällt die Angelegenheit kraft § 38 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG in die einzelrichterliche Zuständigkeit.

2. 2.1 Gemäss § 2 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 (LPG, LS 412.31) richtet sich das Arbeitsverhältnis der Lehrpersonen nach den für das übrige Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen, soweit das Lehrpersonalgesetz keine ausdrückliche Regelung enthält (vgl. auch § 1 Abs. 2 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 [PG, LS 177.10]). Nach § 19 LPG in Verbindung mit § 7 und § 13 der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO, LS 412.311) ergibt sich die Arbeitszeit von Lehrpersonen durch die ordnungsgemässe Erfüllung der Unterrichtsverpflichtung gemäss Lektionenplan und der weiteren Berufspflichten sowie durch die obligatorische und freiwillige Weiterbildung. Charakteristisch für das Anstellungsverhältnis von Lehrpersonen ist der Verzicht auf die Festlegung einer bestimmten Stundenzahl als Arbeitszeit, was Folge eines speziell auf den Berufsauftrag der Lehrpersonen und auf die Bedürfnisse der Schule zugeschnittenen Arbeitszeitmodells ist. Dieses bringt einerseits grosse Gestaltungsfreiheiten bezüglich Zeit, Ort und Inhalt der Arbeit, andererseits keinen Anspruch auf Überstundenentschädigung mit sich (vgl. hierzu betreffend eine Mittelschullehrperson VGr, 29. März 2007, PB.2006.00039, E. 5.1). Dieser grossen Freiheit steht indes die Pflicht gegenüber, den Unterricht gemäss Stundenplan zu erteilen. Die Einstellung des Unterrichts und die Änderung der Unterrichtszeiten ist gemäss § 23 Abs. 2 LPG, vorbehaltlich gesetzlicher Unterrichtseinstellungen, nur im Ausnahmefall gestattet und bedarf bei einer Unterrichtseinstellung ganzer Schulen einer Erlaubnis der Schulpflege, bei einer Unterrichtseinstellung einer einzelnen Lehrperson einer Erlaubnis der Schulleitung. Wie der Beschwerdeführer zutreffend ausführt, lässt sich die Arbeitszeit von Lehrpersonen demnach in Unterrichtszeit und unterrichtsfreie Zeit unterteilen, wobei nach dem Gesagten für Erstere grundsätzlich eine Anwesenheitspflicht gilt.

2.2 Nach § 17 LPG in Verbindung mit § 47 Abs. 1 PG steht Vereinigungen, die wesentliche Teile der Volksschullehrerschaft vertreten, vor dem Erlass und vor der Änderung von Bestimmungen des Personalwesens das Recht zur Vernehmlassung zu. Sie sind zudem nach § 47 Abs. 2 PG ständige Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen. Nach § 52 Abs. 1 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PV, LS 177.11) gilt die für die Ausübung des Rechts auf Mitsprache und Mitwirkung erforderliche Zeit für Mitglieder anerkannter Personalverbände als Arbeitszeit. Nach dem Wortlaut dieser Bestimmung betrifft dies indes nur diejenige Zeit, welche im Zusammenhang mit dem Recht auf Vernehmlassung zu konkreten Rechtssetzungsprojekten bzw. in der Funktion als Verhandlungspartner aufgewendet wurde. Aus § 52 Abs. 1 PV ergibt sich sodann nur ein Anspruch, die aufgewendete Zeit als Arbeitszeit angerechnet zu erhalten, indes kein Anspruch, die

Mitwirkungsrechte zu einem bestimmten Zeitpunkt auszuüben. Mit anderen Worten wird dem Weisungsrecht der vorgesetzten Stelle hinsichtlich der Präsenzzeit durch diese Bestimmung jedenfalls solange nicht derogiert, als keine zwingenden Gründe bestehen, die Mitwirkungsrechte zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt auszuüben. 2.3 Für Lehrpersonen ergibt sich demnach, dass die Ausübung von Mitwirkungsrechten im Sinn von § 17 LPG während der Unterrichtszeit eine entsprechende Bewilligung nach § 23 Abs. 2 LPG voraussetzt. Weil eine Unterrichtseinstellung die Ausnahme bleiben soll, bedarf es gewichtiger Gründe dafür, dass diese Mitwirkungsrechte nicht ausserhalb der Unterrichtszeit ausgeübt werden können. Vorliegend hat die aufgrund des Ausmasses der geplanten Unterrichtseinstellung zuständige Schulpflege keine Bewilligung zur Unterrichtseinstellung erteilt, sondern diese mit Schreiben vom 18. November 2010 ausdrücklich untersagt und für den Fall der Unterrichtseinstellung eine Lohnkürzung angedroht. Die Verweigerung dieser Bewilligung erweist sich ohne Weiteres als rechtmässig: Der Beschwerdeführer macht zwar geltend, es sei zwingend notwendig gewesen, dass alle Lehrpersonen des Kantons Zürich zum gleichen Zeitpunkt am Meinungsbildungsprozess mitwirkten. Er vermag aber in keiner Weise darzulegen, weshalb es einerseits nicht möglich war, die Versammlungen ausserhalb der Unterrichtszeiten abzuhalten, und weshalb andererseits die Versammlungen, welche in den jeweiligen Schulhäusern stattfanden, zwingend zum gleichen Zeitpunkt durchzuführen waren. Die Lehrpersonen hätten im Meinungsbildungsprozess zweifellos auch dann in adäquater Weise mitwirken können, wenn die einzelnen Versammlungen nicht zum gleichen Zeitpunkt stattgefunden hätten. Zu Recht wies denn auch die Mitbeteiligte darauf hin, dass der Unterricht am 25. Oktober 2010 für interne Weiterbildungen den ganzen Tag und am 16. November 2010 wegen des Kapitels für einen halben Tag eingestellt worden war und den Lehrpersonen somit sogar während der üblichen Unterrichtszeit genügend Zeitgefässe zur Verfügung gestanden hätten, um die Themen der Personalversammlung zu diskutieren. Weil der Beschwerdeführer somit seiner aus dem Arbeitsverhältnis fliessenden Pflicht zum Unterricht im Umfang einer Lektion unrechtmässig nicht nachkam, ruht im gleichen Umfang die arbeitgeberische Lohnzahlungspflicht (vgl. BGE 125 III 277 E. 3c sowie die ausdrückliche Regelung für Vikariate in § 31 Abs. 1 Satz 1 LPVO). Die Kürzung des Lohns um den entsprechenden Betrag erweist sich deshalb als rechtmässig. 3. Das Mitwirkungsrecht der Personalverbände nach § 47 PG betrifft einerseits das Recht zur Vernehmlassung und andererseits die Stellung als Verhandlungspartner in personalpolitischen Fragen. Nach dem klaren Wortlaut von § 52 Abs. 1 PV kann nur Zeit, welche im Rahmen dieser Mitwirkungsrechte als Mitglied eines Personalverbands aufgewendet wurde, als Arbeitszeit angerechnet werden. Wie sich der Einladung der Personalverbände vom Oktober 2010 entnehmen lässt, ging es an den am 24. November 2010 abgehaltenen Personalversammlungen indes in erster Linie um die Frage, wie sich die Personalverbände für die nähere Zukunft politisch aufstellen wollen; unter anderem sollten auch Kampfmassnahmen diskutiert werden. Eine Medienmitteilung der beteiligten Personalverbände vom 25. Oktober 2011 trägt denn auch den Untertitel "Lehrer machen Druck" und kündigt an, an den Personalversammlungen würden Massnahmen diskutiert, wie eine zuvor eingereichte Resolution der Verbände umgesetzt werden könne. Damit handelte es sich indes nicht um die Ausübung von Mitwirkungsrechten, sondern um allgemeine gewerkschaftliche Tätigkeiten, welche nicht in den Anwendungsbereich von § 52 Abs. 1 PV fallen. Vor diesem Hintergrund kommen Vorinstanz und Volksschulamt zu Recht zum Schluss, es habe sich um eine streikähnliche Protestaktion gehandelt. Ob es sich

dabei um einen rechtmässigen Streik handelte, kann vorliegend offenbleiben, weil auch während eines rechtmässigen Streiks die Lohnzahlungspflicht des Arbeitgebers ruht (BGE 125 III 277 E. 3c; Ullin Streiff/Adrian von Kaenel/Roger Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. A., Zürich etc. 2012, Art. 357a N. 8) und die Lohnkürzung somit auch aus diesem Grund als rechtmässig erscheint.

E. 4.1

Der Beschwerdeführer macht schliesslich geltend, die verfügte Lohnkürzung verstosse gegen das in Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) statuierte Rechtsgleichheitsgebot. Nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit gemäss Art. 8 Abs. 1 BV ist Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Ein Verstoß gegen den Grundsatz der Rechtsgleichheit liegt im Rahmen der Rechtsanwendung vor, wenn dieselbe Behörde gleiche Verhältnisse ohne sachlichen Grund unterschiedlich bzw. unterschiedliche Verhältnisse ohne sachlichen Grund gleich beurteilt (vgl. René Wiederkehr/Paul Richli, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Band I, Bern 2012, Rz. 1652 f., auch zum Folgenden). Beurteilen indes unterschiedliche Behörden den gleichen Sachverhalt unterschiedlich, liegt keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots vor (BGr, 10. Juni 2011, 8C_1033/2010, E. 5.6.1, sowie 1. April 2005, 2P.74/2004, E. 2.2). Nach § 7 Abs. 1 LPG werden Lehrpersonen durch die Schulpflege angestellt; ebenso ist die Schulpflege zuständig für die Kündigung des Arbeitsverhältnisses (§ 8 Abs. 1 LPG). Nach § 15 Abs. 1 LPG werden die Löhne jedoch durch den Kanton ausgerichtet; die Bildungsdirektion nimmt die Einstufung der Lehrperson vor (§ 14 Abs. 1 LPG). Die Besoldungskosten wiederum sind zu 80 % von den Gemeinden und nur zu 20 % vom Kanton zu tragen (§ 61 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 [LS 412.100]). Nach § 3 Abs. 1 LPVO nimmt schliesslich die Schulpflege – mit hier nicht einschlägigen Ausnahmen (vgl. § 3 Abs. 2 LPVO) – die Rechte und Pflichten des Arbeitgebers wahr. Daraus erhellt, dass das Arbeitsverhältnis nicht mit dem Kanton, sondern mit der jeweiligen Gemeinde besteht; der Kanton übernimmt in erster Linie die Funktion einer Zahlstelle. Nach § 3 Abs. 1 LPVO liegt eine Kürzung des Lohns wegen schuldhaft nicht erbrachter Unterrichtsleistungen denn auch klarerweise in der Kompetenz der Schulpflege. Dass die Kürzung durch das Volksschulamt vollzogen werden muss, hat mit dessen administrativer Stellung zu tun, ändert jedoch nichts an der beschriebenen Zuständigkeit. Der Entscheid über die Kürzung liegt denn auch nicht im Ermessen des Volksschulamts; bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen ist die von der zuständigen Schulpflege beantragte Lohnkürzung zu vollziehen. Da nicht geltend gemacht wird, die Mitbeteiligte habe ihre Lehrpersonen unterschiedlich behandelt, sondern die Lehrpersonen der Gemeinde X seien im Vergleich zu Lehrpersonen anderer Gemeinden unterschiedlich behandelt worden, wird eine ungleiche Behandlung durch unterschiedliche Gemeinwesen geltend gemacht. Darin liegt nach dem Gesagten keine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots.

E. 4.2

[...].

E. 4.3

[...].

E. 4.4

[...].

E. 5.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 5.2

Aufgrund des unter Fr. 30'000.- liegenden Streitwerts sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG). Dem unterliegenden Beschwerdeführer ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs gilt es Folgendes zu erläutern: Weil der Streitwert hier weniger als Fr. 15'000.- beträgt, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) nur zulässig, wenn sich eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Abs. 2 BGG). Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen. Werden beide Rechtsmittel ergriffen, hat dies in der gleichen Rechtsschrift zu geschehen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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