

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00145 vom 9. Januar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-01-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00145

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00145 du 9 janvier 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00145 del 9 gennaio 2025

Regeste

Lohnrückforderung | [Der Beschwerdeführer verfügt über eine ägyptische Ausbildung als Sportlehrer und war als solcher in einer Zürcher Gemeinde angestellt. Das Volksschulamt stellte im Jahr 2017 nachträglich fest, dass die Ausbildung des Beschwerdeführers aufgrund eines fehlenden Sprachdiploms nicht anerkannt ist, und verfügte seine provisorische Zulassung als Lehrperson bei 80% des Jahresgrundlohns für das Schuljahr 2017/18 unter Auflage der Beibringung des entsprechenden Sprachdiploms. Hiergegen erhob der Beschwerdeführer Rekurs. Das Rekursverfahren dauerte mehr als viereinhalb Jahre, während derer der Beschwerdeführer weiterhin angestellt war und weiterhin 100% des Jahresgrundlohns erhielt. Nachdem die Bildungsdirektion den Rekurs abgewiesen hatte und dieser Entscheid rechtskräftig geworden war, verpflichtete das Volksschulamt den Beschwerdeführer, den während des laufenden Verfahrens und im Anschluss daran bis zum 31. Juli 2022 zu viel erhaltenen Lohn zurückzuzahlen.] Dem Rekurs kommt aufschiebende Wirkung zu. Die in der angefochtenen Verfügung angeordneten Rechtsfolgen treten nach negativem Entscheid über das Rechtsmittel grundsätzlich rückwirkend auf den Zeitpunkt ein, in dem die erstinstanzliche Anordnung ergangen ist. Die Besonderheiten des Einzelfalls sowie die jeweilige Interessenlage können jedoch eine differenzierte Betrachtung erfordern (E. 3.4). Der Beschwerdeführer unterrichtet seit 2005 als Sportlehrer in der Schweiz und seine fachliche und didaktische Befähigung steht ausser Frage. Ausserdem benötigte die Bildungsdirektion mehr als viereinhalb Jahre für die Behandlung seines Rekurses, was geradezu trölerisch ist. Sie traf keine verfahrensleitenden Anordnungen, währenddem dem Beschwerdeführer der Lohn weiterhin vorbehaltlos ausbezahlt wurde. Unter diesen Umständen ist dem Beschwerdeführer eine Rückerstattung der Lohndifferenz über fünf Jahre nicht zumutbar (E. 3.5). Gutheissung. Abweichende Meinung einer Kammerminderheit.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00145 Urteil der 4. Kammer vom 9. Januar 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen A, Beschwerdeführer, gegen Kanton Zürich, vertreten durch Volksschulamt des Kantons Zürich, Abteilung Lehrpersonal, Beschwerdegegner, betreffend Lohnrückforderung, hat sich ergeben: I. A. A verfügt über eine ägyptische Ausbildung als Sportlehrer. Gemäss Schreiben der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) vom 7. Mai 2015 kann diese Ausbildung als gleichwertig zu einem Lehrdiplom für die Sekundarstufe I anerkannt werden unter der Voraussetzung, dass der Betreffende – nach

dem Besuch bestimmter Kurse – einen Sprachnachweis Deutsch auf dem Niveau C2 erbringe. A wurde auf Beginn des Schuljahres 2016/2017 (1. August 2016) von der Schulpflege B unbefristet als Lehrperson für die Primar- und Sekundarstufe angestellt. Mit Verfügungen vom 9. bzw. 12. September 2016 des Volksschulamtes (VSA) erfolgte die Lohnfestsetzung für A als Lehrperson Sekundarstufe bzw. als Lehrperson 1.–3. Primarstufe. B. Mit Schreiben vom 15. Februar 2017 teilte das VSA A mit, dass aufgrund fehlender Anerkennung seiner Ausbildung durch die EDK die erfolgte Lohnausrichtung rückwirkend ab 1. August 2016 zu korrigieren sei. Zugleich verfügte das VSA am 15. Februar 2017, dass A aufgrund fehlenden Lehrdiploms bis Ende Schuljahr 2017/2018 provisorisch als Lehrperson zugelassen werde, und zwar bei einem Lohn von 80 % des Jahresgrundlohnes. Zudem wurde A die Auflage erteilt, bis Sommer 2018 den Sprachnachweis in Deutsch (C2) zu erbringen. Am 15. März 2017 teilte das VSA A mit, dass es auf eine rückwirkende Lohnkorrektur für das Schuljahr 2016/2017 verzichte. C. Gegen die Verfügung des VSA vom 15. Februar 2017 rekurrierte A an die Bildungsdirektion. Diese wies den Rekurs mit Entscheid vom 26. November 2021 ab. D. Nach dem Vorliegen des Rekursentscheids der Bildungsdirektion vom 26. November 2021 forderte das VSA A auf, seine EDK-Anerkennung nachzuweisen. Auch wies das VSA A darauf hin, dass ohne eine definitive EDK-Anerkennung die Schulpflege B das Anstellungsverhältnis per 31. Juli 2022 kündigen müsse, was auf Aufforderung des VSA vom 1. März 2022 hin auch erfolgte. Mit Verfügung vom 6. Dezember 2022 verpflichtete das VSA A zur Rückerstattung der in der Zeit vom 1. August 2017 bis 31. Juli 2022 zu viel erhaltenen Lohnzahlungen in der Höhe von Fr. 67'108.50. II. Gegen die Verfügung des VSA vom 6. Dezember 2022 rekurrierte A an die Bildungsdirektion. Mit Rekursentscheid vom 6. Februar 2024 wies diese den Rekurs ab. III. Am 14. März 2024 erhob A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte unter Kosten- und Entschädigungsfolgen (inkl. MWST) die Aufhebung des Rekursentscheids der Bildungsdirektion vom 6. Februar 2024 und der Ausgangsverfügung des VSA vom 6. Dezember 2022. Das VSA beantragte mit Beschwerdeantwort vom 2. April 2024 die Abweisung der Beschwerde. Die Bildungsdirektion verzichtete am 9. April 2024 auf Vernehmlassung. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig für Beschwerden gegen Rekursentscheide der Bildungsdirektion über Anordnungen des Volksschulamtes gegenüber Lehrpersonen. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Der Streitwert beträgt mehr als Fr. 20'000.-, sodass über die Angelegenheit in Dreierbesetzung zu entscheiden ist (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 2. 2.1 Gemäss § 11 Abs. 2 und § 12 Abs. 1 des Gesetzes über die Pädagogische Hochschule vom 25. Oktober 1999 (PHG, LS 414.41) setzt die Zulassung zum Schuldienst an der Volksschule des Kantons Zürich grundsätzlich ein von der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) anerkanntes Lehrdiplom voraus (vgl. auch §

E. 7

Abs. 2 des Lehrpersonalgesetzes vom 10. Mai 1999 [LPG, LS 412.31]). Die für das Bildungswesen zuständige Direktion kann weitere Lehrdiplome anerkennen, sofern die dazu führenden Ausbildungen in inhaltlicher und qualitativer Hinsicht den zürcherischen Lehrdiplomen entsprechen (§ 12 Abs. 2 PHG), oder im Einzelfall eine gleichwertige Ausbildung oder eine berufsspezifische Aus- und Weiterbildung in Kombination mit Berufserfahrung als genügende Ausbildung anerkennen (§ 12 Abs. 3 PHG). Darüber hinaus kann sie im Einzelfall einer Person die Zulassung zu einer Unterrichtstätigkeit in einem

Teilbereich erteilen, sofern sie die für diese Tätigkeit notwendigen Voraussetzungen erfüllt; die betreffende Zulassung kann befristet und provisorisch erteilt sowie mit Auflagen und Bedingungen verbunden werden (§ 12 Abs. 4 PHG). 2.2 Die Anstellung von Lehrpersonen, welche wie der Beschwerdeführer im Lehrplan vorgesehene Fächer unterrichten, erfolgt durch die Gemeinde (§ 1 Abs. 1 und § 7 Abs. 1 LPG). Nach § 14 Abs. 1 LPG nimmt hingegen die für das Bildungswesen zuständige Direktion dielohneinstufung der einzelnen Lehrpersonen vor. Die Entlohnung der Lehrpersonen regelt die Verordnung (§ 13 Abs. 1 LPG) und der Lohn wird vom Kanton ausgerichtet (§ 15 Abs. 1 LPG). Lehrpersonen ohne Lehrdiplom für die Volksschule erhalten nach § 16a Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPVO, LS 412.311) den monatlichen Lohn zu 100 % mit Lehrdiplom für die Sekundarstufe II (lit. a), zu 90 % nach erfolgreichem Abschluss des Basisstudiums als Volksschullehrperson und positiver Beurteilung der Eignung (lit. b) bzw. zu 80 % in den übrigen Fällen (lit. c). 3. 3.1 Dem Beschwerdeführer wurde zwischen dem 1. August 2017 und dem 31. Juli 2022 (d. h. der Beendigung des Anstellungsverhältnisses) der Lohn auf der Basis von 100 % des Jahresgrundlohnes entrichtet. Mit der Ausgangsverfügung des Beschwerdegegners vom 6. Dezember 2022 wird der Beschwerdeführer verpflichtet, die Differenz zwischen dem ausbezahlten Lohn und 80 % des Jahresgrundlohnes zurückzuerstatten. Denn gemäss dem Rekursentscheid der Bildungsdirektion vom 26. November 2021 bestehe nur ein Lohnanspruch in der Höhe von 80 % des Jahresgrundlohnes. Die Vorinstanz erwägt, dass der Beschwerdeführer aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Rekurses gegen die Verfügung des Beschwerdegegners vom 15. Februar 2017 so gestellt war, als wäre noch kein Sachentscheid getroffen worden, womit er weiterhin als Lehrperson mit Anspruch auf 100 % des Jahresgrundlohnes beschäftigt gewesen sei. Auch sei der Beschwerdegegner aufgrund des Suspensiveffekts während des hängigen Rekursverfahrens weder verpflichtet noch berechtigt gewesen, für die Schuljahre nach Ende des Schuljahres 2017/2018 weitere befristete Verfügungen mit einem Jahresgrundlohn von 80 % zu erlassen. Die Rechtswirksamkeit der Reduktion der Lohnzahlung von 100 % auf 80 % des Jahresgrundlohnes sei mit dem (rechtskräftigen) Rekursentscheid vom 26. November 2021 rückwirkend auf den Zeitpunkt der erstinstanzlichen Verfügung vom 15. Februar 2017 bzw. per 1. August 2017 (Beginn des Schuljahres 2017/2018) eingetreten. Der Beschwerdeführer sei daher im Umfang der Differenz zwischen 80 % und 100 % des Jahresgrundlohnes ungerechtfertigt bereichert. 3.2 In der Verfügung vom 15. Februar 2017 ordnete der Beschwerdegegner Folgendes an: Der Beschwerdeführer "wird gestützt auf § 11 PHG für die Tätigkeit als Lehrperson auf der Primarstufe mit den in Ziffer II getroffenen Auflagen befristet bis Ende Schuljahr 2017/18 zugelassen. Der Lohn wird zu 80 % des Jahresgrundlohnes ausgerichtet" (Disp.-Ziffer I). Und dem Beschwerdeführer "wird auferlegt, den ausstehenden Sprachnachweis auf dem Niveau C2 bis spätestens Sommer 2018 zu erbringen" (Disp.-Ziffer II). Die Bildungsdirektion erwog dazu im (rechtskräftigen) Rekursentscheid vom 26. November 2021, Streitgegenstand bilde die befristete Zulassung des Beschwerdeführers für die Tätigkeit an der Primarstufe und für die Tätigkeit an der Sekundarstufe inklusive der Höhe des Lohnes für die jeweiligen Anstellungen sowie die Auflage, den Sprachnachweis Deutsch Niveau C2 zu erbringen (ebd., E. 3e). 3.3 Dem Rekurs kommt gemäss § 25 Abs. 1 VRG aufschiebende Wirkung zu. Das Einreichen eines Rechtsmittels mit aufschiebender Wirkung hat zur Folge, dass die in der Verfügung angeordnete Rechtsfolge vorläufig nicht eintritt. Der rechtliche und tatsächliche Zustand, wie er vor Erlass des angefochtenen Entscheids galt, soll für die Dauer des Rechtsmittelverfahrens

aufrechterhalten bleiben. Der Verfügungsadressat wird so gestellt, wie wenn kein Sachentscheid getroffen worden wäre: Von einer begünstigenden Anordnung darf er vorderhand nicht Gebrauch machen, einer belastenden Anordnung muss er keine Folge leisten. Im Ergebnis wird somit sichergestellt, dass die Wirkungen einer Anordnung nicht einsetzen, bevor sie rechtskräftig feststehen (zum Ganzen Regina Kiener, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, § 25 N. 2 ff.). Die aufschiebende Wirkung zeitigt grundsätzlich umfassende Wirkung, d. h. sie erfasst die gesamte Verfügung (Kiener, § 25 N. 20). So übersieht die Vorinstanz, dass der Beschwerdeführer während der Dauer des Rekursverfahrens nicht verpflichtet war, den Deutschnachweis auf dem Niveau C2 zu erbringen. Die Vorinstanz hätte daher dem Beschwerdeführer im Rekursentscheid vom 26. November 2021 eine neue Frist zur Erfüllung dieser Auflage ansetzen müssen. Zudem ist die Zulassungs- und Lohnfestsetzungsverfügung des VSA vom 15. Februar 2017 auf Ende Schuljahr 2017/2018 befristet. Die darauffolgenden Schuljahre werden damit davon nicht erfasst und der Beschwerdegegner wäre entgegen der Vorinstanz berechtigt gewesen, während des hängigen Rekursverfahrens für das Schuljahr 2017/2018 für die kommenden Schuljahre wiederum eine Anordnung zu treffen. Schliesslich hätte sich im Rekursverfahren die Frage gestellt, ob der Beschwerdeführer aufgrund der aufschiebenden Wirkung des Rekurses, welche auch die befristete Zulassung als Lehrperson ohne Lehrdiplom für die Volksschule, mithin eine positive Anordnung, erfasste, überhaupt zur Lehrtätigkeit berechtigt war oder ob hierfür die Vorinstanz (von Amtes wegen) eine vorsorgliche Massnahme hätte treffen müssen (vgl. Kiener, § 25 N. 20 und § 6 N. 22). Wie es sich damit verhält, kann offengelassen werden: Für die Vorinstanz und den Beschwerdegegner stand die Berechtigung des Beschwerdeführers zur Lehrtätigkeit ausser Frage, wurde diesem doch der Lohn für seine Lehrtätigkeit gemäss den Verfügungen des Beschwerdegegners vom 9. September bzw. 12. September 2016 (vorne I. A.) entsprechend seinem Beschäftigungsgrad zu 100 % des Jahresgrundlohnes während des Rekursverfahrens ausgerichtet.

3.4 Die aufschiebende Wirkung bezweckt nicht, denjenigen Zustand herbeizuführen, der durch das Rechtsmittel erst erreicht werden soll (RB 1997 Nr. 11). Die unterliegende beschwerdeführende Partei soll daher aus dem Schwebezustand keinen unberechtigten Nutzen ziehen; die in der angefochtenen Verfügung angeordneten Rechtsfolgen treten daher grundsätzlich rückwirkend auf den Zeitpunkt ein, in dem die erstinstanzliche Anordnung ergangen ist. Dies gilt vor allem bei Streitigkeiten um die Rechtmässigkeit finanzieller Leistungen (Hansjörg Seiler, in: Bernhard Waldmann/Patrick L. Krauskopf [Hrsg.], Praxiskommentar Verwaltungsverfahrensgesetz, 3. A., Zürich etc. 2023, Art. 55 N. 71 mit weiteren Hinweisen; kritisch Isabelle Häner, Vorsorgliche Massnahmen im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, ZSR 1997 II, S. 253 ff., S. 385 f.). Zugleich ist aber anerkannt, dass die Besonderheiten des Einzelfalls sowie die jeweilige Interessenlage eine differenzierte Betrachtung erfordern können (Kiener, § 25 N. 45), etwa wenn eine nachträgliche Korrektur einer Geldzahlung praktisch nicht zumutbar wäre (Seiler, Art. 55 N. 74; vgl. auch VGr, 16. Dezember 2009, VB.2009.00581, E. 3.2 f.). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts liegt etwa bei einer Lohnfortzahlung über den Kündigungstermin hinaus keine ungerechtfertigte Bereicherung vor, wenn eine arbeitnehmende Person während der Dauer der aufschiebenden Wirkung ihre Arbeit weiterhin ausübt oder einer anderen ihr zugeteilten Beschäftigung nachgeht, wenn sie von der Arbeit freigestellt worden ist oder wenn sie aus anderen Gründen unverschuldet an der Erbringung ihrer Arbeitsleistung verhindert ist (BGE 140 II 134 E. 4.2.3).

3.5 Soweit aus

den Verfahrensakten ersichtlich ist, unterrichtete der Beschwerdeführer seit dem Jahr 2005 als Sportlehrer in der Schweiz. Seine fachliche und didaktische Befähigung steht ausser Frage. Mit Verfügung des Beschwerdegegners vom 15. Februar 2017 wurde ihm lediglich die Auflage erteilt, den Sprachnachweis Deutsch Niveau C2 zu erbringen. Mit Rekursentscheid vom 26. November 2021 hat es die Bildungsdirektion wie aufgezeigt versäumt, eine neue Frist zur Erfüllung dieser Auflage anzusetzen. Zudem benötigte die Bildungsdirektion für die Rekurs erledigung mehr als viereinhalb Jahre. Es besteht von Verfassungen wegen ein Anspruch auf Beurteilung innert angemessener Frist (vgl. Art. 29 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Die Grenze der zulässigen Verfahrensdauer ist unter Berücksichtigung der spezifischen Umstände des Einzelfalls festzulegen. Dabei wird vorab auf den Umfang und die Schwierigkeit des Falls, die Wichtigkeit der Angelegenheit für die Betroffenen, das Verhalten derselben und der Behörden sowie die für die Sache spezifischen Entscheidungsabläufe abgestellt (BGE 135 I 265 E. 4.4; 130 I 312 E. 5.2). Die Verfügung des Beschwerdegegners vom 15. Februar 2017 hatte neben der erwähnten Auflage die befristete Zulassung und die Höhe der Entlohnung des Beschwerdeführers für das Schuljahr 2017/2018 zum Gegenstand. Eine Verfahrensdauer von mehr als viereinhalb Jahren ist aufgrund der Interessenlage des Beschwerdeführers (Klärung der Zulassung und der Lohnhöhe) und zumal es sich um eine einfache Streitsache handelt, geradezu trölerisch. Unter Berücksichtigung all der genannten Umstände lässt es sich nicht rechtfertigen, gestützt auf den Rekursentscheid vom 26. November 2021 eine Rückerstattungspflicht für die streitbetreffene Lohndifferenz abzuleiten. Aufgrund der vom Beschwerdegegner während der gesamten Verfahrensdauer (vorbehaltlos) entrichteten Lohnzahlungen, fehlender verfahrensleitender Anordnungen der Vorinstanz für die Dauer des Rekursverfahrens und fehlender Anordnungen für die Schuljahre 2018/2019 bis 2021/2022 ist dem Beschwerdeführer die Rückerstattung für einen Zeitraum von fünf Jahren nicht zumutbar. Bei dieser Interessenabwägung zugunsten des Beschwerdeführers fällt ebenso ins Gewicht, dass den vom Beschwerdegegner geleisteten Lohnzahlungen tatsächlich verrichtete Arbeitsleistungen des Beschwerdeführers gegenüberstehen. Die vom Beschwerdegegner zu Unrecht verlangte Rückerstattung hätte mithin nicht die Lohnansprüche als solche, sondern lediglich die Festlegung der Lohnhöhe (80 % anstatt 100 % des Jahresgrundlohnes entsprechend der erfolgten Lohneinstufung) betroffen. Ob in einer solchen Konstellation die im Verwaltungsrecht analog zu Art. 62 ff. des Obligationenrechts (OR, SR 220) als allgemeiner Rechtsgrundsatz anerkannte Rechtspflicht anwendbar ist, dass Zuwendungen zurückzuerstatten sind, die aus einem nicht verwirklichten oder nachträglich weggefallenen Rechtsgrund erfolgen, braucht bei diesem Ergebnis nicht (mehr) geprüft zu werden. 4. Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Der angefochtene Rekursentscheid der Vorinstanz vom 6. Februar 2024 und die Ausgangsverfügung des Beschwerdegegners vom 6. Dezember 2022 sind vollständig aufzuheben. 5. Weil der Streitwert mehr als Fr. 30'000.- beträgt, ist das Verfahren kostenpflichtig (§ 65a Abs. 3 VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten dem Beschwerdegegner aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Zudem hat der Beschwerdegegner dem Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung von insgesamt Fr. 5'000.- (inkl. Mehrwertsteuer) zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). 6. Da der Streitwert mehr als Fr. 15'000.- beträgt, ist als Rechtsmittel auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu verweisen (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).

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