

2P.287/2005 /ast

Urteil vom 12. April 2006
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Müller,
Gerichtsschreiber Küng.

X. _____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Dieter Hofmann und Dr. Francis Nordmann,
Rechtsanwälte, c/o Walder Wyss & Partner,

gegen

Bildungsdirektion des Kantons Zürich, 8090 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, Militärstrasse
36, Postfach, 8090 Zürich.

Art. 8 BV (Lohnnachzahlung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des
Kantons Zürich vom 24. August 2005.

Sachverhalt:

A.

Am 1. Oktober 2000 traten im Kanton Zürich das (neue) Lehrpersonalgesetz (LPG/ZH) vom 10. Mai 1999 sowie die dazugehörige Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 (LPV/ZH) in Kraft. Kernpunkt der Regelung war die Überführung der Lehrkräfte vom bisherigen Beamtenstatus in ein öffentlichrechtliches Anstellungsverhältnis. Gestützt auf die neuen Rechtsgrundlagen erliessen die nun dafür zuständigen Gemeindeschulpflegen an die Lehrer entsprechende Anstellungsverfügungen. Gemäss § 7 LPV/ZH hatten Lehrer an der Oberstufe - bei gleicher Besoldungseinreihung - für ein Vollpensum an der Sekundarschule Abteilung B und C (frühere Real- und Oberschule) 29, an der Sekundarschule Abteilung A (frühere Sekundarschule) hingegen 28 Wochenlektionen zu erteilen; dieselbe unterschiedliche Pflichtlektionenzahl hatte bereits nach der mit der neuen Regelung aufgehobenen früheren zürcherischen Verordnung vom 5. März 1986 zum Lehrerbessoldungsgesetz bestanden.

In der Folge wandten sich 102 betroffene Lehrer (ehemals Realschullehrer) im April 2001 gegen die ihres Erachtens ungleiche Behandlung gegenüber den Sekundarlehrern mit Rekursen an die Bildungsdirektion des Kantons Zürich, mit welchen sie verlangten, dass ihnen die durch ihre zusätzliche Pflichtlektion entstandene Lohndifferenz für die letzten fünf Jahre nachzuzahlen sei.

Am 30. Mai 2001 änderte der Regierungsrat des Kantons Zürich § 7 LPV/ZH (mit Wirkung auf den 16. August 2001) dahingehend, dass die Pflichtlektionen für vollbeschäftigte Lehrer an der Oberstufe einheitlich auf 28 Wochenlektionen festgelegt wurde.

Um dem Rechtsvertreter der Rekurrenten einen Pilotprozess vor dem Verwaltungsgericht zu ermöglichen, wies die Bildungsdirektion am 29. August 2002 den Rekurs eines der Rekurrenten - X. _____ (geb. 1956) - ab, soweit er inzwischen nicht gegenstandslos geworden war. X. _____ ist in Zürich als Oberstufenlehrer tätig und unterrichtet an der Sekundarschule Abteilung B (frühere Real- und Oberschule).

Gegen diesen Entscheid gelangte X. _____ am 30. September 2002 an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, dem er beantragte, ihm für die Jahre 1996 bis 2001 der höheren Pflichtstundenzahl entsprechende Lohnnachzahlungen

(von 1/28 bzw. 3,5 %) in Höhe von insgesamt Fr. 17'631.55 zuzüglich Zins von 5 % zu leisten. Der Regierungsrat des Kantons Zürich, dem die Eingabe zuständigkeitshalber überwiesen worden war, wies den Rekurs am 10. November 2004 ab, soweit er durch die inzwischen erfolgte Gleichstellung der Lehrer an Regelklassen der Oberstufe nicht gegenstandslos geworden war. Er begründete dies damit, dass die zusätzliche Lehrverpflichtung von einer Stunde pro Woche im Berufsauftrag der Realschullehrer enthalten sei und insgesamt keine Mehrbelastung bringe; sie sei mit dem Lohn somit bereits abgegolten. Die von X._____ gegen diesen Entscheid gerichtete Beschwerde wies das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich am 24. August 2005 ab.

B.

Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 3. Oktober 2005 beantragt X._____ dem Bundesgericht, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 24. August 2005 aufzuheben.

Die Bildungsdirektion und das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragen die Abweisung der Beschwerde bzw. diese abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Angefochten ist ein in Anwendung von kantonalem Recht (§ 32 der Verordnung vom 5. März 1986 zum Lehrerbesoldungsgesetz bzw. § 7 der Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000) ergangener letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, der auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden kann. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des "Gleichbehandlungsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV", das verlangt, dass im öffentlichen Dienstrecht gleiche oder gleichwertige Arbeit gleich entlohnt wird. Dieser Anspruch ist - vorbehaltlich anders lautender Regelungen, die hier nicht vorliegen - mit staatsrechtlicher Beschwerde durchzusetzen (BGE 131 I 105 E. 1.1).

1.2 Der Beschwerdeführer ist durch die Verweigerung der Besoldungsnachzahlung in seinen rechtlich geschützten Interessen berührt und zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Auf die frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

2.

2.1 Mit der Revision von § 7 LPV/ZH (in Kraft getreten am 16. August 2001), mit welcher die Pflichtlektionen für vollbeschäftigte Lehrer an der Oberstufe einheitlich auf 28 Wochenlektionen festgelegt wurde, ist die vom Beschwerdeführer verlangte Lohnnachzahlung ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens gegenstandslos geworden. Vor dem Verwaltungsgericht war deshalb nur noch die Lohnnachzahlung (im Umfang von 1/28 bzw. 3,5 %) für die vor diesem Zeitpunkt liegende Dauer von fünf Jahren streitig. Die entsprechende Forderung stellte der Beschwerdeführer erstmals in seinem Rekurs vom 20. April 2001 an die Bildungsdirektion des Kantons Zürich.

2.2 Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Kriterien auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen. Verfassungsrechtlich ist nicht verlangt, dass die Besoldung allein nach der Qualität der geleisteten Arbeit bzw. den tatsächlich gestellten Anforderungen bestimmt wird. Ungleichbehandlungen müssen sich aber vernünftig begründen lassen bzw. sachlich haltbar sein. So hat das Bundesgericht erkannt, dass Art. 8 BV nicht verletzt ist, wenn Besoldungsunterschiede auf objektive Motive wie Alter, Dienstalter, Erfahrung, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit, Leistung, Aufgabenbereich oder übernommene Verantwortlichkeiten zurückzuführen sind

(BGE 131 I 105 E. 3.1 mit Hinweisen).

2.3 Das Lohngleichheitsgebot ist ein unmittelbar anwendbares, justiziables subjektives Individualrecht, welches als solches - unter Vorbehalt der Verjährungsfrist von fünf Jahren - auch in öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen grundsätzlich selbst nachträglich noch geltend gemacht werden kann (BGE 131 I 105 E. 3.3 mit Hinweisen). Dies gilt indessen nur für die spezielle Garantie der Lohngleichheit von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV) bzw. für Ansprüche nach Gleichstellungsgesetz. Bei ungleichen Besoldungen, die nicht geschlechtsspezifisch bedingt diskriminierend sind, gilt hingegen lediglich das allgemeine Rechtsgleichheitsgebot von Art. 8 Abs. 1 BV, auf welches sich der Beschwerdeführer denn auch stützt. Dieses verschafft jedoch nicht unmittelbar ein subjektives Recht auf einen rechtsgleichen Lohn, sondern nur einen Anspruch auf Beseitigung der Ungleichheit. Es kann lediglich indirekt zur Folge haben, dass der öffentliche Arbeitgeber einem Betroffenen zur Beseitigung einer Rechtsungleichheit höhere Leistungen ausrichten muss (BGE 131 I 105 E. 3.6). Aus dem allgemeinen Rechtsgleichheitsgebot ergibt sich somit kein direkter bundesrechtlicher Anspruch auf rückwirkende Ausrichtung einer rechtsgleichen Besoldung, wie dies für den Bereich der Lohngleichheitsgarantie für Mann und Frau der Fall ist; von Verfassungs wegen kann lediglich verlangt werden, dass der rechtsungleiche Zustand auf geeignete Weise und in angemessener Frist behoben wird. Was die Angemessenheit der Frist anbelangt, so darf in vertretbarer Weise berücksichtigt werden, wann sich ein Betroffener erstmals gegen die beanstandete Rechtsungleichheit gewehrt hat (BGE 131 I 105 E. 3.7).

2.4 Von Verfassungs wegen hat der Beschwerdeführer somit allenfalls einen Anspruch auf eine Lohnnachzahlung ab dem Zeitpunkt der Geltendmachung seines Anspruches am 30. April 2001 bis zum Inkrafttreten der neuen Besoldungsordnung, mit welcher die gerügte Ungleichbehandlung beseitigt worden ist, d.h. bis zum 16. August 2001, mithin für die Dauer von lediglich dreieinhalb Monaten. Soweit der Beschwerdeführer eine weiter zurückreichende Lohnnachzahlung verlangt, fehlt es ihm von vornherein an einem entsprechenden Rechtsanspruch. Die Beschwerde ist insoweit unbegründet und abzuweisen.

2.5 Der Beschwerdeführer macht - wie schon vor den kantonalen Instanzen - für den in Frage stehenden Zeitraum eine Lohnungleichheit von 3,5 % geltend (Beschwerde S. 10 Ziff. 27). Das Bundesgericht hat in seiner Rechtsprechung stets betont, dass gleichwertige Arbeit zwar gleich zu entlohnen ist, den Behörden aber in diesem Bereich - innerhalb der Grenzen des Willkürverbotes - ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, der auch zu berücksichtigen ist, wenn es um die Beseitigung festgestellter rechtsungleicher Besoldungen geht (BGE 131 I 105 E. 3.7). Es übt daher eine erhebliche Zurückhaltung und greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist. Es hat in diesem Zusammenhang - was der Beschwerdeführer verkennt - insbesondere auch auf das Ausmass der festgestellten Lohndifferenzen abgestellt und innerhalb verschiedener Kategorien von Lehrkräften folgende Lohndifferenzen als verfassungsrechtlich haltbar anerkannt (BGE 129 I 161 E. 3.2 und 3.3 mit Hinweisen):

- Fast 22 % zwischen Primar- und Orientierungsschullehrern;
- rund 6,6 % bzw. 12 % zwischen Hauptlehrern und Lehrbeauftragten, auch dann, wenn im konkreten Fall hinsichtlich Ausbildung, Berufserfahrung, Verantwortung und Aufgabenbereich kein Unterschied bestand; nur bei besonders lange (d.h. länger als etwa 15 Jahre) dauernden Lehrauftragsverhältnissen wäre eine Ungleichbehandlung bei sonst gleichen Voraussetzungen verfassungswidrig;
- rund 20-26 % zwischen zwei Lehrerkategorien, die sich in der Ausbildung unterschieden (dreijährige Lehrerausbildung gegenüber Matura und anschliessendem Lizentiat), aber teilweise an der gleichen Schule

- unterrichteten;
- fast 10 % zwischen Logopädinnen mit Grundausbildung Matura und solchen mit Lehrerpädiat;
 - 6,73 % Besoldungsunterschied und zusätzlich 7,41 % Unterschied in der Zahl der Pflichtstunden zwischen kaufmännischen und gewerblich-industriellen Berufsschullehrern;
 - rund 18 % zwischen Mittelschullehrern und Berufsschullehrern trotz gleicher Ausbildung.

2.6 Die vom Beschwerdeführer geltend gemachte Ungleichentlöhnung gleichwertiger Arbeit im Umfang von lediglich 3,5 % erreicht bei weitem nicht das nach der oben dargelegten bundesgerichtlichen Rechtsprechung erforderliche Mindestmass, das unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebotes von Art. 8 Abs. 1 BV und damit von Verfassungs wegen zwingend die Beseitigung dieser lohnmassigen Ungleichbehandlung innert angemessener Frist bzw. deren nachträgliche finanzielle Ausgleicheung verlangen würde. Es ist verfassungsrechtlich zulässig, Realschullehrer und Sekundarschullehrer für ihren an sich gleichwertigen Unterricht an der Oberstufe - selbst wenn dazu allein auf die Anzahl erteilter Lektionen abgestellt wird - geringfügig (d.h. im Umfang von 3,5 %) unterschiedlich zu entlöhnen.

2.7 Nach dem Gesagten hat daher das Verwaltungsgericht Art. 8 Abs. 1 BV nicht verletzt, indem es zum Schluss gekommen ist, der Beschwerdeführer habe auf Grund der geringen Lohndifferenz für den in Frage stehenden Zeitraum keinen Anspruch auf einen höheren Lohn.

3.

3.1 Der Beschwerdeführer rügt eventualiter eine willkürliche Feststellung und Würdigung des Sachverhaltes und die Verletzung des rechtlichen Gehörs (Beschwerde S. 22 ff.).

3.2 Soweit er dazu unzulässigerweise auf frühere Eingaben im kantonalen Verfahren verweist, ist darauf nicht einzutreten (vgl. BGE 115 Ia 27 E. 4a).

3.3 Die Feststellung des Verwaltungsgerichts, das tatsächliche Arbeitspensum der beiden Lehrergruppen unterscheide sich nicht wesentlich, ist lediglich eine zusätzliche Begründung im Sinne eines obiter dictum. Selbst wenn jedoch mit dem Beschwerdeführer davon auszugehen wäre, dass die Erhöhung um eine Pflichtlektion auch einen entsprechend höheren Aufwand für die Vorbereitung dieser Pflichtlektion nach sich zieht, bestand deswegen auf Grund der geringen in Frage stehenden Besoldungsdifferenz kein Anspruch des Beschwerdeführers auf höhere Entlöhnung (vgl. E. 2.5 und 2.6). Das Verwaltungsgericht durfte daher diesbezüglich auf weitere Sachverhaltsabklärungen verzichten. Inwiefern das Verwaltungsgericht durch den Hinweis auf die Entlöhnung von Handarbeits- und Haushaltungslehrkräften mit unterschiedlichem Wochenpensum von 24 und 26 Stunden den Anspruch des Beschwerdeführers auf rechtliches Gehör verletzt haben sollte, ist nicht ersichtlich. Durfte das Verwaltungsgericht ohne Verfassungsverletzung davon ausgehen, dass schon auf Grund der geringen in Frage stehenden Besoldungsdifferenz kein Anspruch des Beschwerdeführers auf höhere Entlöhnung bestand, konnte es auch auf weitere (unnötige) Sachverhaltsabklärungen verzichten, ohne dadurch den Gehörsanspruch des Beschwerdeführers zu verletzen.

4.

Die staatsrechtliche Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf überhaupt eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang hat der Beschwerdeführer die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.-- wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer sowie der Bildungsdirektion und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 12. April 2006

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: