Tribunale federale
Tribunal federal

{{T 0/2}
2P.72/2003 /leb

Urteil vom 3. Juli 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Fux.

Parteien
A._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher
Dr. Guido Fischer, Frey-Herosé-Strasse 20, Postfach, 5001 Aarau,

gegen

Departement Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau,
Personalrekursgericht des Kantons Aargau,
5000 Aarau.

Gegenstand
Art. 8 Abs. 1 BV (Lohnforderung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Personalrekursgerichts des Kantons Aargau vom 21. Januar 2003.

Sachverhalt:
A.
A._____ besitzt seit 1994 das aargauische Lehrpatent für Primar- und Realschulen. Seit mehreren Jahren unterrichtet er an der Realschule in Möhlin.
Im Kanton Aargau dauerte die Ausbildung von Sekundarlehrern ursprünglich länger als diejenige von Reallehrern. Auf den 1. März 1994 wurden die Lehrgänge für Sekundar- und Reallehrer zusammengeführt und die Diplomprüfungen auf den Abschluss des ersten Ausbildungslehrgangs nach neuer Ordnung per 1. Juli 1998 vereinheitlicht (sog. SEREAL-Ausbildung). Aufgrund einer entsprechenden Änderung der Besoldungsordnung durch den Grossen Rat des Kantons Aargau erhielten alle Lehrkräfte mit einer SEREAL-Ausbildung auf den 1. August 1999 gleich viel Lohn, unabhängig davon, ob sie auf Sekundar- oder Realschulstufe unterrichteten. Auf den 1. August 2001 wurden die Löhne der Reallehrer mit altrechtlicher Ausbildung denjenigen der Lehrkräfte mit SEREAL-Ausbildung angeglichen (Beschluss des Grossen Rates vom 26. Juni 2001).
B.
A._____ reichte am 19. April 2002 beim Verwaltungsgericht des Kantons Aargau Klage gegen den Kanton ein und verlangte für die Zeit vom 1. August 1999 bis zum 31. Juli 2001 sinngemäss die Nachzahlung der Lohndifferenz zum sog. SEREAL-Lohn.
Ein Meinungsaustausch im Kanton ergab, dass die Streitsache vorerst auf dem Verfügungsweg zu entscheiden sei und anschliessend mit einer Sprungbeschwerde (unter Ausschluss des verwaltungsinternen Beschwerdeverfahrens vor dem Regierungsrat) direkt an das Personalrekursgericht des Kantons Aargau weitergezogen werden könne. Daraufhin verfügte das Departement Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau am 19. Juni 2002, dass A._____ dekretskonform besoldet worden sei und ihm für seine Tätigkeit als Reallehrer vom 1. August 1999 bis 31. Juli 2001 keine weiteren Lohnzahlungen mehr zustünden. In der Folge nahm das Personalrekurs-

gericht die Eingabe vom 19. April 2002 als Beschwerde entgegen und wies diese am 21. Januar 2003 ab.
C.
A._____ hat am 17. März 2003 staatsrechtliche Beschwerde an das Bundesgericht erhoben mit dem Antrag, das Urteil des Personalrekursgerichts vom 21. Januar 2003 aufzuheben. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots gemäss Art. 8 Abs. 1 BV sowie des Willkürverbots (Art. 9 BV).
Das Departement Bildung, Kultur und Sport wie auch das Personalrekursgericht schliessen auf Abweisung der Beschwerde.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Das angefochtene Urteil ist ein letztinstanzlicher, in Anwendung von kantonalem Recht ergangener Endentscheid. Die behauptete Rechtsverletzung kann auf Bundesebene nur mit staatsrechtlicher Beschwerde geltend gemacht werden. Damit sind die Eintretensvoraussetzungen gemäss Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 OG erfüllt. Der Beschwerdeführer, der als öffentlichrechtlich angestellter Lehrer eine rechtsungleiche Besoldung rügt, ist zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.
2.
2.1 Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Gleichbehandlungsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV, weil er als Reallehrer mit altrechtlicher Ausbildung in der Zeit vom 1. August 1999 bis 31. Juli 2001 einen tieferen Lohn erhalten habe als Reallehrer mit SEREAL-Ausbildung. Die unterschiedliche Entlöhnung beruhe in Wirklichkeit auf marktwirtschaftlichen und damit finanziellen Gründen. Das Kriterium der Ausbildung sei lediglich vorgeschoben, denn heute würden beide Kategorien von Lehrpersonen gleich entlöhnt, obwohl sich an der Ausbildungssituation nichts geändert habe. Dass er, der Beschwerdeführer, tiefer besoldet worden sei als SEREAL-Absolventen, die über "genau dieselbe Wählbarkeit" verfügten, sei zudem willkürlich und verstosse gegen den im aargauischen Lehrerbesoldungssystem geltenden Grundsatz des Stufenlohnes. In seinem Fall sei die Ungleichheit auch deshalb ungerecht und unhaltbar, weil er keine Möglichkeit gehabt habe, sich die SEREAL-Ausbildung anzueignen, um den in der fraglichen Zeit geltenden höheren Lohn zu verdienen. Diese Ungerechtigkeit erscheine noch krasser, weil der Regierungsrat ursprünglich als gerechtfertigt erachtet habe, die Löhne aller Reallehrer auf den Zeitpunkt der ersten SEREAL-Diplomierung denjenigen der Sekundarlehrer anzupassen, und er somit vollumfänglich auf eine Zusicherung des Regierungsrats habe vertrauen dürfen.
2.2
Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass im öffentlichen Dienstrecht gleichwertige Arbeit gleich entlöhnt wird. Das Bundesgericht hat freilich den politischen Behörden einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugestanden. Ob verschiedene Tätigkeiten als gleichwertig zu betrachten sind, hängt von Beurteilungen ab, die unterschiedlich ausfallen können. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die Behörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen (zur amtlichen Publikation bestimmtes Urteil 2P.214/2002 vom 19. März 2003, E. 3.2 mit Hinweisen). Verfassungsrechtlich ist nicht verlangt, dass die Besoldung allein nach der Qualität der geleisteten Arbeit bzw. den tatsächlich gestellten Anforderungen bestimmt werden dürfe. So hat das Bundesgericht (unter dem Gesichtspunkt des Lohngleichheitsgebots gemäss Art. 4 aBV) Besoldungsunterschiede, die auf objektive Motive wie Alter, Dienstalter, Familienlasten, Qualifikation, Art und Dauer der Ausbildung, Arbeitszeit oder übernommene Verantwortlichkeiten zurückzuführen sind, als verfassungsrechtlich zulässig beurteilt (BGE 124 II 436 E.
7a S. 440 f. mit Hinweisen. Zu den Lohndifferenzen, die als verfassungsrechtlich haltbar anerkannt wurden, siehe die Kasuistik im erwähnten Urteil 2P.214/2002 vom 19. März 2003, a.a.O.). Es kann dem Gesetzgeber auch nicht verwehrt sein, aufgrund einer politischen Neubeurteilung die massgebenden Tatbestandselemente anders als bisher festzulegen, solange er sich dabei an sachliche Überlegungen hält (vgl. Urteil 2P.463/1996 vom 16. März 1998, E. 2b mit Hinweisen).
Bei der Beurteilung von Besoldungsfragen übt das Bundesgericht eine gewisse 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 (erwähntes Urteil 2P.214/2002 vom 19. März 2003, a.a.O.).

2.3
2.3.1 Das Personalrekursgericht vertritt die Auffassung, die ungleiche Entlöhnung von Reallehrern mit altrechtlicher Ausbildung und solchen mit SEREAL-Ausbildung lasse sich grundsätzlich durch sachliche Gründe, namentlich durch die unterschiedliche Ausbildung rechtfertigen. Der Beschwerdeführer wendet dagegen ein, das geltende Recht stelle für die Besoldung nicht auf die Ausbildung ab, sondern auf die Schulstufe und das entsprechende Wählbarkeitszeugnis. Die "rechtliche Feststellung" des Personalrekursgerichts, wonach das System der Lehrerbesoldung nicht unerheblich vom Kriterium der Ausbildung geprägt sei, sei "nicht richtig bzw. willkürlich" und verletze einen "klaren aargauischen Rechtssatz in sehr krasser Weise".
2.3.2 Die Rüge genügt den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG nicht (vgl. BGE 110 Ia 1 E. 2a S. 3 f.). Abgesehen davon kann von einer unrichtigen oder gar willkürlichen Auslegung oder Anwendung des kantonalen Rechts keine Rede sein (vgl. zum Willkürbegriff BGE 127 I 54 E. 2b S. 56 mit Hinweisen). Wie im angefochtenen Urteil unter Hinweis auf die einschlägigen Besoldungsdekrete aufgezeigt wird, hängt etwa die Entlöhnung der Instrumentallehrkräfte stark von der Ausbildung ab. Weiter erhalten Lehrkräfte an Bezirksschulen deshalb einen höheren Lohn als Sekundar- und Realschullehrer, weil sie eine andere Ausbildung vorzuweisen haben. Ferner sieht das Besoldungsdekret Lohnkürzungen für den Fall vor, dass eine Lehrkraft an einer Schulstufe unterrichtet, für die sie die nötige Ausbildung nicht besitzt; auch aus diesem Umstand durfte das Personalrekursgericht willkürfrei schliessen, dass der Ausbildung - jedenfalls nach geltendem Recht - sehr wohl Bedeutung für die Besoldung zukomme. Der Beschwerdeführer vermengt die Fragen der Wählbarkeit und der Entlöhnung und geht damit von unzutreffenden Voraussetzungen aus.
2.4 Unbestritten ist, dass zwischen der altrechtlichen Reallehrerausbildung und der SEREAL-Ausbildung erhebliche Unterschiede bestehen. Die altrechtliche Ausbildung dauerte vier Semester (an der Höheren Pädagogischen Lehranstalt), während der SEREAL-Lehrgang drei Schuljahre (am Didaktikum für Oberstufenlehrkräfte), ein Einführungsjahr, einen Sprachaufenthalt sowie ein Wirtschaftspraktikum umfasst. Nach ebenfalls unbestrittener Feststellung im angefochtenen Urteil unterscheidet sich die SEREAL-Ausbildung auch in qualitativer Hinsicht von der altrechtlichen, indem insbesondere den didaktischen Fächern ein stärkeres Gewicht zukommt und nunmehr alle Fächer unterrichtet werden können. Nach der oben dargestellten Rechtsprechung ist es verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig, solche Unterschiede in Art und Dauer der Ausbildung bei der Besoldung zu berücksichtigen. Wenn der aargauische Gesetzgeber Reallehrer mit der besseren (SEREAL-)Ausbildung während der fraglichen Zeit (1. August 1999 - 31. Juli 2001) höher entlöhnte als solche mit altrechtlicher Ausbildung, so verletzte er deshalb weder das Gleichbehandlungsgebot noch das Willkürverbot. Im Fall des Beschwerdeführers betrug der Lohnunterschied nach dessen eigenen Angaben rund 6,5%
- 7%, was jedenfalls im Rahmen des Zulässigen liegt.
2.5 In der Beschwerde wird nichts vorgebracht, was im konkreten Fall zu einer anderen Beurteilung führen würde. Wohl trifft zu, dass der Regierungsrat ursprünglich auch die Löhne der Reallehrer mit altrechtlicher Ausbildung auf den Zeitpunkt der ersten SEREAL-Diplomierung hin denjenigen der Sekundarlehrer anpassen wollte. Eine Zusicherung im Sinn einer Vertrauensgrundlage kann in dieser Absichtserklärung jedoch nicht erblickt werden; zudem könnte der Beschwerdeführer daraus schon deshalb nichts zu seinen Gunsten ableiten, weil für die notwendige Änderung der Besoldungsdekrete nicht der Regierungsrat, sondern der Grosse Rat zuständig ist (zu den Voraussetzungen des Vertrauensschutzes nach Art. 9 BV vgl. das erwähnte Urteil 2P.214/2002 vom 19. März 2003, E. 4.1 mit Hinweisen). Dass der Lohn der altrechtlich ausgebildeten Reallehrer aus marktwirtschaftlichen Überlegungen nachträglich ebenfalls angepasst wurde und die kritisierten Besoldungsunterschiede seither nicht mehr bestehen, lässt die bis dahin geltende Regelung nicht als verfassungswidrig erscheinen. Deren Verfassungskonformität wird schliesslich von der Frage, wie die umstrittene Lohndifferenz unter dem zukünftigen Recht zu beurteilen wäre, nicht berührt (vgl. angefochtenes
Urteil, S. 16).
3.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich nach dem Gesagten als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Es ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (Art. 159 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, dem Departement Bildung, Kultur und Sport des Kantons Aargau und dem Personalrekursgericht des Kantons Aargau schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 3. Juli 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: