Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.214/2002 /kil

Urteil vom 19. März 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Bundesrichter Hungerbühler, Bundesrichterin Yersin, Ersatzrichter Seiler,
Gerichtsschreiberin Diarra.

X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur.
Hans-Ulrich Bürer, Lindenquai, Hinterm Bach 6, 7002 Chur,

gegen

Stadt Chur, Rathaus, 7000 Chur,
Beschwerdegegnerin,
Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, Obere Plessurstrasse 1, 7000 Chur.

Art. 8 und 9 BV (Lohnforderungen),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden, 1. Kammer, vom 24. Mai 2002.

Sachverhalt:
A.
X._____ war ab August 1998 bei der Stadt Chur angestellt als Kindergärtnerin im Kindergarten A._____ mit einem Teilpensum von zwei Wochenlektionen (10%). Der Monatslohn betrug entsprechend der Funktionsklasse 11/Stufe 8 Fr. 527.– brutto. Per 1. Januar 2000 baute sie das Teilpensum um zwei weitere Lektionen auf 20% aus. Dafür erhielt sie eine Entschädigung von Fr. 85.90 pro Stunde, entsprechend der Funktionsklasse 11/Stufe 10.

Vom 1. Januar bis 29. Juni 2001 übernahm X._____ zusätzlich als Stellvertreterin ein 50%-Pensum im Kindergarten B._____ in Chur. In dieser Funktion leistete sie insgesamt 207,5 Arbeitsstunden, welche ihr zum Stellvertreteransatz von Fr. 58.75 vergütet wurden.
B.
In diversen Schriftenwechseln mit der Schuldirektion verlangte X._____ für ihre im Kindergarten B._____ wahrgenommene Stellvertretung den gleichen Lohn wie für die Tätigkeit im Kindergarten A._____. Der Departementsvorsteher 2 der Stadt Chur lehnte dies mit Verfügung vom 6. September 2001 ab.

X._____ erhob dagegen erfolglos Beschwerde an den Stadtrat von Chur und anschliessend an das Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden. Dieses nahm mit Urteil vom 24. Mai 2002 die Beschwerde als verwaltungsrechtliche Klage entgegen und wies diese ab.
C.
X._____ hat am 23. September 2002 staatsrechtliche Beschwerde erhoben mit dem Antrag, das Urteil des Verwaltungsgerichts aufzuheben. Sie rügt eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) und von Treu und Glauben (Art. 9 BV). Der Stadtrat von Chur und das Verwaltungsgericht beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde gegen den kantonal letztinstanzlichen, auf kantonales Recht gestützten Endentscheid ist zulässig (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1, Art. 87 OG). Die Beschwerdeführerin ist als öffentlichrechtlich Angestellte, die einen ihres Erachtens rechtsungleich und in Verletzung von Treu und Glauben festgelegten Lohn erhält, zur Beschwerde legitimiert (Art. 88 OG). Auf die frist- und formgerecht erhobene Beschwerde ist einzutreten.
2.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Rechtsgleichheit und in diesem Zusammenhang das Fehlen einer gesetzlichen Grundlage für die Entschädigung der Kindergartenstellvertretungen; dies stelle eine Verletzung des Legalitätsprinzips dar.
2.1 Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV) ist - abgesehen von seiner spezifischen Bedeutung im Strafrecht und im Abgaberecht - kein verfassungsmässiges Individualrecht, sondern ein Verfassungsgrundsatz, dessen Verletzung nicht selbständig, sondern nur im Zusammenhang mit der Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung, der Rechtsgleichheit, des Willkürverbots oder eines speziellen Grundrechts gerügt werden kann (BGE 127 I 60 E. 3a S. 67 mit Hinweisen; vgl. Pra 91/2002 Nr. 146 S. 790 E. 3.1 S. 791). In seiner Ausgestaltung als Rechtssatzvorbehalt dient das Legalitätsprinzip gerade dazu, eine rechtsgleiche Behandlung vergleichbarer Fälle sicherzustellen (BGE 128 I 113 E. 3b S. 121; 123 I 1 E. 2b S. 3). Zu diesem Zweck sollen sich denn auch Rechte und Pflichten der öffentlichen Bediensteten im Grundsatz aus einem (zumindest materiellen) Gesetz ergeben (BGE 123 I 1 E. 4c S. 6 mit Hinweisen). Mit staatsrechtlicher Beschwerde kann somit gerügt werden, es werde das Rechtsgleichheitsgebot verletzt, weil die Besoldung nicht mit hinreichender Bestimmtheit in einem Gesetz festgelegt worden sei (vgl. BGE 123 I 1 E. 2c S. 4).
2.2 Das Legalitätsprinzip verlangt, dass die angewendeten Rechtssätze eine angemessene Bestimmtheit aufweisen, wobei aber das Gebot der Bestimmtheit nicht in absoluter Weise verstanden werden kann. Unbestimmte Regelungen können insbesondere dann genügen, wenn ein Rechtsverhältnis zur Diskussion steht, welches die Betroffenen freiwillig eingegangen sind oder bei dem die Rechte und Pflichten zwischen Staat und Privaten frei ausgehandelt werden können. Schliesslich kann dem Bedürfnis nach Rechtsgleichheit auch durch eine gleichmässige Behördenpraxis entsprochen werden (BGE 123 I 1 E. 4b S. 5 f. mit Hinweisen).
2.3 Gemäss Art. 17 Abs. 2 des Gesetzes vom 17. Mai 1992 über die Kindergärten in Graubünden (KGG) setzt der Grosse Rat die Mindestbesoldungen für Kindergärtnerinnen in der Besoldungsverordnung fest. Laut Art. 2 Abs. 1 der Verordnung des Grossen Rates vom 1. Dezember 1965 über die Besoldung der Volksschullehrkräfte und Kindergärtnerinnen im Kanton Graubünden beträgt der Minimallohn für Kindergärtnerinnen Fr. 43'572.– pro Jahr. Die Beschwerdeführerin macht selber nicht geltend, der ihr ausbezahlte Lohn unterschreite dieses Minimum. Im Übrigen ist laut Art. 18 Abs. 2 KGG die Entschädigung der Kindergartenstellvertretungen Sache der Trägerschaft. Unbestritten hat die Stadt Chur diese Entschädigung nicht in einem kommunalen Rechtssatz festgelegt. Sie stützt sich vielmehr auf eine vom kantonalen Erziehungs-, Kultur- und Umweltschutzdepartement erlassene Gehaltstabelle, in welcher für Stellvertretungen ein Ansatz von Fr. 58.75 pro Stunde empfohlen wird, basierend auf einem Jahreslohn von Fr. 48'386.–, einem Wochenpensum von 20 Stunden und 38 Schulwochen pro Jahr.
2.4 Es kann offen bleiben, ob diese Gehaltstabelle, verbunden mit dem von der Beschwerdegegnerin angerufenen Art. 46 des städtischen Schulgesetzes, eine genügende gesetzliche Grundlage darstellt. Sollte dies nicht der Fall sein, stellt sich nämlich die Frage, welche Konsequenzen daraus zu ziehen wären. Entgegen der Annahme der Beschwerdeführerin hätte dies jedenfalls nicht automatisch zur Folge, dass sie für ihre Stellvertretung den gleichen Stundenansatz vergütet erhält wie für ihre feste Anstellung.

Die Beschwerdeführerin ist nicht durch Verfügung, sondern durch einen Vertrag angestellt worden. Dieser ist vom Verwaltungsgericht als öffentlichrechtlicher Vertrag qualifiziert worden, was die Beschwerdeführerin nicht beanstandet. Zum Wesen eines Vertrages über eine Arbeitsleistung gehört an sich, dass das Gehalt vereinbart wird. Ein vertraglich vereinbartes Gehalt kann auch im öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis eine rechtssatzmässige Festsetzung der Besoldung ersetzen (vgl. BGE 123 I 1 E. 4d S. 6; 121 I 230 E. 3g/dd S. 239), jedenfalls dann, wenn der Vertrag seitens der privaten Partei wissentlich und freiwillig eingegangen worden ist (Isabelle Häner, Die Einwilligung der betroffenen Person als Surrogat der gesetzlichen Grundlage bei individuell-konkreten Staatshandlungen, in: ZBl 103/2002 S. 57 ff., 67 ff.). Vorliegend haben freilich die Partei-

en kein Gehalt vereinbart. Dies kann indessen nicht ohne weiteres zur Folge haben, dass der maximal denkbare oder zulässige Lohn bezahlt wird. Im Privatrecht wird mangels einer vertraglichen Vereinbarung derjenige Lohn geschuldet, der "üblich" ist (Art. 322 Abs. 1 OR). Analoges muss mangels einer anderen anwendbaren Regelung auch im öffentlichen Recht gelten.
2.5 Das Verwaltungsgericht hat ausgeführt, die Beschwerdegegnerin habe in langjähriger Praxis sämtliche Stellvertretungen nach dem in der kantonalen Gehaltstabelle empfohlenen Stundenansatz entschädigt. Dies wird auch von der Beschwerdeführerin nicht bestritten. Wenn ein Gemeinwesen in jahrelanger Praxis eine bestimmte Besoldung bezahlt, dann kann diese zumindest in vertraglichen Verhältnissen grundsätzlich als Ausdruck des Üblichen betrachtet werden und mangels einer rechtssatzmässig festgelegten Besoldungsregelung Anwendung finden. Anders verhielte es sich nur dann, wenn diese Besoldung an sich verfassungswidrig, namentlich rechtsungleich wäre. Dies ist im Folgenden zu prüfen.
3.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV), weil sie als Stellvertretung pro Stunde rund 31,6% weniger verdient hat denn als Teilzeitangestellte.
3.1 Es fragt sich zunächst, ob sich die Beschwerdeführerin überhaupt auf eine Ungleichbehandlung berufen kann, wenn sie zwei Behandlungen vergleicht, die sie selber erfahren hat. Das Rechtsgleichheitsgebot bezieht sich grundsätzlich auf die Gleichbehandlung verschiedener Personen (Art. 8 Abs. 1 BV). Vorliegend macht die Beschwerdeführerin nicht geltend, sie sei schlechter behandelt worden als andere Kindergärtnerinnen, sondern nur, sie sei selber in einer bestimmten Situation schlechter behandelt worden als in einer anderen. Sollte das Rechtsgleichheitsgebot diesen Sachverhalt nicht erfassen, würde er in den Bereich des Willkürverbots fallen. Indessen kann vorliegend ohne weiteres davon ausgegangen werden, dass auch andere fest angestellte Kindergärtnerinnen unter den gleichen Voraussetzungen den gleichen Lohn erhalten haben wie die Beschwerdeführerin für ihre feste Anstellung, so dass eine rechtsungleiche Behandlung auch diesen gegenüber vorliegen kann.
3.2 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 (BGE 125 I 71 E. 2c/aa S. 79; 124 II 409 E. 9b S. 426 f.; 123 I 1 E. 6b S. 8; 121 I 102 E. 4a/c S. 104 f.). Das Bundesgericht übt 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 (BGE 123 I 1 E. 6a S. 7 f., mit Hinweisen).

So wurden beispielsweise innerhalb verschiedener Kategorien von Lehrkräften folgende Lohndifferenzen als verfassungsrechtlich haltbar anerkannt:

- Fast 22% zwischen Primar- und Orientierungsschullehrern (BGE 121 I 49 E. 4c S. 53 f.);

- rund 6,6% bzw. 12% zwischen Hauptlehrern und Lehrbeauftragten, auch dann, wenn im konkreten Fall hinsichtlich Ausbildung, Berufserfahrung, Verantwortung und Aufgabenbereich kein Unterschied bestand (BGE 121 I 102 E. 4d S. 106 f.; Urteil 2P.325/1992 vom 10. Dezember 1993, E. 5a/bb); nur bei besonders lange (d.h. länger als etwa 15 Jahre) dauernden Lehrauftragsverhältnissen wäre eine Ungleichbehandlung bei sonst gleichen Voraussetzungen verfassungswidrig (zitiertes Urteil 2P.325/1992, E. 5a);

- rund 20-26% zwischen zwei Lehrerkategorien, die sich in der Ausbildung unterschieden (dreijährige Lehrerausbildung gegenüber Matura und anschliessendes Lizentiat), aber teilweise an der gleichen Schule unterrichteten (Urteil 2P.77/1996 vom 27. September 1996, E. 2);

- fast 10% zwischen Logopädinnen mit Grundausbildung Matura und solchen mit Lehrerpatent (BGE 123 I 1 E. 6h S. 11);

- 6,73% Besoldungsunterschied und zusätzlich 7,41% Unterschied in der Zahl der Pflichtstunden zwischen

kaufmännischen und gewerblich-industriellen Berufsschullehrern (Urteil 2P.249/1997 vom 10. August 1998, E. 4);
- rund 18% zwischen Mittelschullehrern und Berufsschullehrern trotz gleicher Ausbildung (Urteil 1P.413/1999 vom 6. Oktober 1999, E. 3c).
3.3 Im Lichte der dargestellten Rechtsprechung ist es ohne weiteres verfassungsrechtlich zulässig, Stellvertretungen weniger hoch zu entschädigen als fest angestellte Lehrkräfte. Dies lässt sich insbesondere dadurch rechtfertigen, dass die Stellvertretungen in der Regel nur während einer relativ kurzen Zeit zum Einsatz kommen und auch in dieser Zeit die Verantwortung für die dauernde Betreuung der Klasse, die Kontakte zu Eltern und Schulbehörden, die längerfristige Unterrichtsplanung und dergleichen bei den fest angestellten Stelleninhabern verbleibt. Es mag zwar zutreffen, dass im vorliegenden Fall diese Unterschiede nicht oder nur stark eingeschränkt zum Tragen kommen: Einerseits hat die Beschwerdeführerin nicht nur kurze Zeit, sondern ein halbes Schuljahr lang Stellvertretung ausgeübt. Andererseits hat sie in ihrer festen Anstellung aufgrund ihres geringen Pensums möglicherweise eine geringere Verantwortung und Belastung ausserhalb des eigentlichen Unterrichts als eine Hauptlehrkraft. Diese konkrete Situation der Beschwerdeführerin führt jedoch nicht dazu, dass die unterschiedliche Besoldung verfassungswidrig wäre. Es gibt immer Einzelfälle, bei denen eine generelle Regelung möglicherweise nicht ganz adäquat ist, was jedoch
nicht dazu führt, dass die Regelung als rechtsungleich zu betrachten wäre. Wollte man die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer halbjährigen Stellvertretung im Hinblick auf die dadurch übernommene zusätzliche Verantwortung höher besolden als kurzfristige Stellvertretungen, müsste wiederum eine neue Grenze zu kurzfristigen Stellvertretungen gezogen werden. Umgekehrt wäre es auch problematisch, Teilzeitangestellte wegen ihrer allenfalls geringeren Verantwortung pro Lektion schlechter zu besolden als Lehrkräfte mit einem vollen Pensum (insbesondere auch im Hinblick auf Art. 8 Abs. 3 Satz 3 BV; vgl. BGE 124 II 436 E. 8d/aa S. 444). Dies zeigt, dass sich das Verfassungsgericht in Besoldungsfragen mit Recht eine erhebliche Zurückhaltung auferlegt, weil mit jeder beseitigten Ungleichheit wieder andere Ungleichheiten geschaffen werden (BGE 123 I 1 E. 6b S. 8).
3.4 Fraglich ist einzig, ob der gerügte Besoldungsunterschied aufgrund seines Ausmasses verfassungswidrig ist. In der Tat übersteigt die Differenz von über 30% für eine gleiche Arbeit das Ausmass der in der bisherigen Rechtsprechung zur Diskussion stehenden Unterschiede. Im Urteil 2P.77/1996 vom 27. September 1996, E. 2c, hat das Bundesgericht ausgeführt, ein bloss mit einem Unterschied in der Ausbildung begründeter Lohnunterschied von 20-26% für einen Unterricht an der gleichen Klasse sei an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen. Im Urteil 2P.249/1997 vom 10. August 1998 hat es einen mit unterschiedlichen Ausbildungs- und Unterrichtsanforderungen begründeten Lohnunterschied von 6,73% und zusätzlich 7,41% Unterschied in der Zahl der Pflichtstunden zwischen kaufmännischen und gewerblich-industriellen Berufsschullehrern als verfassungsrechtlich "noch haltbar" beurteilt (E. 4c) und berücksichtigt, der Regierungsrat habe in Aussicht gestellt, die Ungleichbehandlung der Lehrerkategorien zu überprüfen; sollten diese Bestrebungen nicht innert nützlicher Frist zu einer vertieften Analyse und allenfalls einer Neukonzeption des Besoldungssystems führen, müsste die Frage, inwieweit sich ein richterlicher Eingriff rechtfertigen
könnte, neu geprüft werden (E. 4e).
3.5 Vorliegend ist der Unterschied noch höher, nämlich rund 31,6%. Er ist allerdings nicht willkürlich festgelegt, sondern erklärt sich daraus, dass die Stellvertretungen in der Grundstufe 0 besoldet werden, während die Beschwerdeführerin als fest angestellte Teilzeitkindergärtnerin in die Stufe 10 eingestuft wurde. Solche Erfahrungs- oder Dienstaltersstufen sind im öffentlichen Dienstrecht weit verbreitet; bei älteren Bediensteten macht der Erfahrungs- oder Dienstaltersanteil oft einen erheblichen Teil der Besoldung aus. Auch nach der hier angewendeten Gehaltstabelle der Kindergärtnerinnen ist der Lohn in der Grundstufe 0 rund 35% tiefer als in der maximalen Stufe 25. Dabei ist der Stufenanstieg besonders in den unteren Stufen ziemlich steil. Ein solches Gehaltssystem hat zwangsläufig zur Folge, dass verschiedene Bedienstete allein aufgrund ihres Dienstalters sehr unterschiedliche Löhne erhalten, auch wenn sie genau die gleiche Arbeit verrichten. Trotzdem hat das Bundesgericht bisher immer das Dienstalter als ein sachlich haltbares Kriterium für Lohnunterschiede betrachtet (BGE 124 II 409 E. 9c S. 427 f.; 123 I 1 E. 6c S. 8). Angesichts der weiten Verbreitung von Besoldungssystemen mit erheblichen Erfahrungsanteilen würde es auch
der Lebenswirklichkeit widersprechen, dadurch verursachte Lohnunterschiede als verfassungswidrig zu erklären.
3.6 Eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung kann somit nicht schon darin liegen, dass Stellvertretungen für eine gleiche Tätigkeit tiefer besoldet werden als fest angestellte Lehrkräfte, kann dasselbe doch zulässiger-

weise auch im Verhältnis zwischen fest angestellten Lehrkräften gelten. Fraglich kann nur sein, ob es zulässig ist, bei den Stellvertretungen anders als bei den fest angestellten Lehrkräften die Dienstjahre nicht anzurechnen.

Hinter dieser Regelung steht möglicherweise die Überlegung, dass Stellvertretungen häufig von jungen Lehrkräften ausgeübt werden, welche die Zeit zwischen Ausbildung und Antritt einer festen Stelle mit Stellvertretungen überbrücken. Dies dürfte allerdings nicht generell zutreffen, werden doch gerichtsnotorisch gerade im Kindergartenbereich Stellvertretungen oft von ehemaligen Kindergärtnerinnen wahrgenommen, die infolge Heirat oder Kinderbetreuung ihre regelmässige Berufstätigkeit aufgegeben haben. Hingegen lässt sich vorbringen, dass das Dienstalter schwierig zu berechnen ist, wenn eine Mehrzahl von kurzfristigen, möglicherweise durch längere Unterbrüche getrennten Stellvertretungen vorliegt. Ferner liegt der Sinn der Dienstalters- oder Erfahrungsstufen darin, die Treue der Arbeitnehmer zu einem bestimmten Arbeitgeber zu belohnen; dies ist ein im Ermessen der politischen Behörden stehendes, sachlich haltbares Kriterium für Besoldungsunterschiede (Pra 89/2000 Nr. 22 S. 115 E. 4d S. 120; Pra 87/1998 Nr. 31 S. 227 E. 4c S. 230; Urteil 2P.74/1995 vom 12. November 1997, E. 3c) und kann höhere Löhne für fest Angestellte rechtfertigen. Schliesslich ist - wie dargelegt (E. 3.3) - die Verantwortung einer Stellvertreterin kleiner, da sie
jeweils nur für beschränkte Zeit an einem bestimmten Kindergarten unterrichtet. Aufgrund dieser - teilweise substituierten - Gründe lässt es sich grundsätzlich rechtfertigen, bei Stellvertretungen im Unterschied zu fest angestellten Lehrkräften das Dienstalter nicht lohnwirksam zu berücksichtigen.
3.7 Ein Vorbehalt ist allenfalls anzubringen in Bezug auf längerfristige Stellvertretungsverhältnisse. Wie dargelegt (vorne E. 3.2), wäre es rechtsungleich, Lehrkräfte mit gleichen Pflichten während langer Zeit in einem schlechter besoldeten Lehrauftragsverhältnis zu belassen. Analog muss auch angenommen werden, dass die Pflichten und Verantwortungen bei länger dauernden Stellvertretungen sich denjenigen einer festen Anstellung annähern und es deshalb verfassungswidrig werden könnte, wenn eine Person während langer Zeit als Stellvertretung ohne Berücksichtigung des Dienstalters angestellt wird.

Die Beschwerdegegnerin hat im Ergebnis diesen Überlegungen Rechnung getragen. Sie hat nämlich ausgeführt, sie würde bei Stellvertretungen, die länger als ein Semester dauern, die Dienstjahre anrechnen.

Für die Beschwerdeführerin liegt eine gewisse Härte darin, dass sie, weil sie die Stellvertretung nur ein Semester lang übernommen hatte, von dieser Regelung gerade noch nicht profitierte. In Anbetracht des grossen Ermessensspielraums, welcher den kantonalen Behörden in Besoldungsfragen zusteht, ist aber dieses Ergebnis nicht verfassungswidrig. Wenn eine unterschiedliche Behandlung von Stellvertretungen gegenüber fest Angestellten zumindest während einer bestimmten Zeit verfassungsrechtlich haltbar ist, muss indessen eine zeitliche Grenze gezogen werden. Es ist unvermeidlich mit jeder Grenzziehung verbunden, dass sie sich für diejenigen, welche knapp die Voraussetzungen nicht erfüllen, als unbefriedigend auswirkt.
3.8 Wird berücksichtigt, dass die Beschwerdegegnerin gewillt ist, bei längerfristigen Stellvertretungen die Dienstjahre anzurechnen, erweist sich das angefochtene Urteil hinsichtlich des Gleichbehandlungsgebots verfassungsrechtlich noch als haltbar. Allerdings liegt der fragliche Besoldungsunterschied unter den hier gegebenen Verhältnissen an der Grenze des verfassungsrechtlich Zulässigen. Namentlich fragt sich, ob eine unterschiedliche Behandlung von Stellvertretungen gegenüber fest Angestellten künftig nicht ausschliesslich auf kurze Arbeitseinsätze zu beschränken wäre, bei denen im Vergleich zur festen Anstellung bzw. längerfristigen Stellvertretung klar von unterschiedlichen Pflichten ausgegangen werden kann.
4.
Die Beschwerdeführerin rügt eine Verletzung von Treu und Glauben. Sie habe darauf vertraut, dass sie für ihre Stellvertretung die gleich hohe Stundenentschädigung erhalten würde wie für ihr festes Pensum.
4.1 Der in Art. 9 BV verankerte Grundsatz von Treu und Glauben verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Vorausgesetzt ist weiter, dass die Person, die sich auf Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann; schliesslich scheitert die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen gegenüberstehen (BGE 127 I 31 E. 3a S. 36; 126 II 377 E. 3a S. 387; 118 Ia 245 E. 4b S. 254; Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Zürich 2002, S. 130 ff.).
4.2 Vorliegend fehlt es bereits an einer genügenden Vertrauensgrundlage. Die Beschwerdeführerin macht selber

nicht geltend, es seien ihr vor Antritt der Stellvertretung konkrete Zusicherungen über die Höhe der Besoldung gemacht worden. Sie beruft sich einzig darauf, dass sie vor Stellenantritt nicht gewusst habe und nicht habe wissen können, dass sie dort weniger verdienen würde als in ihrer festen Anstellung. Der blosse Umstand, dass die Behörde einer Person in einer bestimmten Situation eine bestimmte Behandlung hat zuteil werden lassen, stellt indessen noch keine Vertrauensgrundlage dar (vgl. z.B. BGE 126 II 377 E. 3b S. 387 in Bezug auf eine früher erteilte Aufenthaltsbewilligung). Vorliegend kommt hinzu, dass es nicht aussergewöhnlich ist, Stellvertretungen tiefer zu besolden als fest angestellte Lehrkräfte, was die Beschwerdeführerin aufgrund ihrer beruflichen Lage und Erfahrung zumindest hätte in Betracht ziehen können. Wohl liesse sich erwägen, dass die Behörden aufgrund von Treu und Glauben gehalten gewesen wären, die Beschwerdeführerin vor dem Antritt der Stellvertretung darauf aufmerksam zu machen, dass sie dort weniger verdienen würde. Aber ebenso wäre es der Beschwerdeführerin zumutbar gewesen, sich vorgängig über die
Höhe der Entschädigung zu erkundigen.
4.3 Fehlt es bereits an einer Vertrauensgrundlage, kann die Frage offen bleiben, in welchem Umfang die Beschwerdeführerin überhaupt eine nicht wieder gut zu machende nachteilige Disposition getroffen hat, hat sie doch spätestens mit der Ende Februar 2001 zugestellten Lohnabrechnung von der tieferen Besoldung Kenntnis erhalten. Möglicherweise hätte sie (was freilich nicht aktenkundig ist) in dieser Lage kurzfristig wieder kündigen können, wenn ihr der gebotene Lohn ungenügend erschienen wäre.
4.4 Die Beschwerdeführerin kann somit auch aus Treu und Glauben keinen Anspruch ableiten, für ihre Stellvertretung gleich besoldet zu werden wie für ihre feste Anstellung.
5.
Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich damit als unbegründet und ist abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, der Stadt Chur und dem Verwaltungsgericht des Kantons Graubünden, 1. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 19. März 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: