Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.206/2006 /ble

Urteil vom 24. Januar 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Karlen,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer,
vertreten durch Rechtsanwalt Christian Schroff,

gegen

Primarschulbehörde Weinfelden,
Freiestrasse 5, 8570 Weinfelden,
Personalrekurskommission des Kantons Thurgau, Postfach 1028, 8280 Kreuzlingen,
Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau, Frauenfelderstrasse 16, 8570 Weinfelden.

Gegenstand
Art. 7, 8, 9, 13 und 29 BV (Lohnfortzahlung bei Krankheit),

Berufung und staatsrechtliche Beschwerde
gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts
des Kantons Thurgau vom 10. Mai 2006.

Sachverhalt:
A.
X._____ (geb. 1950) war seit 1972 für die Primarschulgemeinde Weinfelden zunächst an der Unterstufe und seit 1992 an der Mittelstufe als Primarlehrer tätig. Er wurde jeweils auf eine Amtsdauer von vier Jahren wiedergewählt (vgl. den inzwischen aufgehobenen § 54 des kantonalen Gesetzes vom 15. November 1978 über das Unterrichtswesen). Am 30. April 2004 verfügte die Primarschulbehörde Weinfelden die Nichtwiederwahl von X._____ per Ende der am 31. Juli 2005 ablaufenden Amtsdauer. Zur Begründung führte die Behörde im Wesentlichen aus, seit weit über zehn Jahren habe eine ansehnliche Minderheit der Schüler auf der zwischenmenschlichen Ebene regelmässig erhebliche Schwierigkeiten mit der Art des Unterrichts von X._____ gehabt. Alle Stützungsmassnahmen seien gescheitert, weshalb der Behörde nichts anderes übrigbleibe, als den betroffenen Lehrer auf das Ende der Amtsdauer nicht wiederzuwählen. Der diese Anordnung bestätigende Rekursentscheid des Departementes für Erziehung und Kultur vom 24. Mai 2005 ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen.
B.
In der Folge reichte X._____ bei der Primarschulbehörde Weinfelden ein vom 4. Mai 2005 datiertes ärztliches Zeugnis ein, das ihm ohne nähere Angaben ab diesem Datum eine Arbeitsunfähigkeit zu 100 % bis auf weiteres attestierte. Die Primarschulbehörde kontaktierte daraufhin via Kantonsarzt den für das Lehrpersonal zuständigen Vertrauensarzt Dr. med. Y._____ und forderte X._____ auf, sich bei diesem entweder am 14. oder 15. Juni 2005 einer vertrauensärztlichen Untersuchung zu unterziehen. X._____ antwortete am 11. Juni 2005, er könne diesem "Aufgebot (...) nicht entsprechen" und sei ohnehin am 8. Juni 2005 beim

"Vertrauensarzt seiner Wahl" gewesen. Sein Rechtsvertreter schlug am 14. Juni 2006 Dr.med. Z._____ als Vertrauensarzt vor.
C.
Nachdem die Primarschulbehörde Weinfelden X._____ das rechtliche Gehör gewährt hatte, verfügte sie am 20. Juli 2005, er erhalte noch seinen Anteil am 13. Monatslohn. Im Übrigen werde seine Juli-Besoldung wegen Verweigerung einer vertrauensärztlichen Untersuchung sistiert und auf das Ende der Amtsdauer (Ende Juli 2005) entfielen sämtliche Besoldungsansprüche.
Ein hiegegen erhobener Rekurs bei der Personalrekurskommission des Kantons Thurgau blieb erfolglos, und mit Urteil vom 10. Mai 2006 wies das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau eine gegen den Rekursentscheid vom 29. November 2005 gerichtete Beschwerde ebenfalls ab. Sein begründetes Urteil versandte das Verwaltungsgericht am 19. Juni 2006.
D.
Mit separaten Eingaben vom 21. August 2006 erhebt X._____ beim Bundesgericht sowohl eidgenössische Berufung als auch staatsrechtliche Beschwerde mit den Anträgen, das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Thurgau vom 10. Mai 2006 aufzuheben und die Primarschulbehörde Weinfelden "anzuweisen, dem Berufungskläger Lohn infolge Krankheit gemäss Gesetz und Anstellungsbedingungen fortzuzahlen" (eidgenössische Berufung) bzw. das angefochtene Urteil aufzuheben (staatsrechtliche Beschwerde).
Die Primarschulbehörde Weinfelden schliesst auf Abweisung der "Beschwerde". Die Personalrekurskommission des Kantons Thurgau hat auf Vernehmlassung verzichtet. Das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau beantragt, auf die Berufung nicht einzutreten und die staatsrechtliche Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Am 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) in Kraft getreten. Da der angefochtene Entscheid vorher ergangen ist, richtet sich das Verfahren noch nach dem Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG), vgl. Art. 132 Abs. 1 BGG.
2.
2.1 Angefochten ist ein letztinstanzlicher kantonaler Endentscheid, der sich ausschliesslich auf kantonales Recht stützt und gegen den als eidgenössisches Rechtsmittel nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 84 Abs. 2, Art. 86 Abs. 1 und 87 OG). Mit diesem Rechtsmittel kann auch gerügt werden, das zur Anwendung gebrachte kantonale Recht verstosse gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts oder sei sonstwie inhaltlich verfassungswidrig. Zur Erhebung dieser Rügen ist der Beschwerdeführer legitimiert (Art. 88 OG).
Nicht einzutreten ist dagegen auf die gleichzeitig eingelegte eidgenössische Berufung (Art. 44 ff. OG), mit der eine Missachtung der als Mindeststandard zu befolgenden Regeln des Obligationenrechts (OR, SR 220) gerügt wird: Das Dienstverhältnis des Beschwerdeführers untersteht dem kantonalen öffentlichen Recht, und das Verwaltungsgericht hat - in Anwendung von § 2 Abs. 2 der kantonalen Verordnung des Regierungsrates vom 9. Dezember 2003 über die Rechtsstellung des Staatspersonals - die Rechtsprechung zum Obligationenrecht bloss sinngemäss herangezogen (S. 6 des angefochtenen Entscheides). Es liegt daher keine Zivilrechtsstreitigkeit vor (vgl. Urteil 2P. 93/2005 vom 30. September 2005, E. 1.1 sowie Häfelin/Müller/ Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Auflage, Rz. 304 S. 62), weshalb vorliegend, wie ausgeführt, ausschliesslich das subsidiäre Rechtsmittel der staatsrechtlichen Beschwerde zur Verfügung steht.
2.2 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss die Beschwerdeschrift die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Erlass oder Entscheid verletzt worden sind. Das Bundesgericht prüft im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde nur klar und detailliert erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.). Auf rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 107 Ia 186 E. b).
3.
3.1 Der Beschwerdeführer stand nach dem bisherigen Personalrecht in einem Beamtenverhältnis mit fester 4-jähriger Amtsdauer (vgl. vorne "A".) Gestützt auf das am 1. Juni 2004 in Kraft getretene Gesetz vom 20. Dezember 2000 betreffend die Abschaffung des Beamtenstatus erliess der Regierungsrat am 25. Januar 2005 eine Verordnung über die Rechtsstellung der Lehrkräfte an den Volksschulen und Kindergärten (RRV). Danach

sind Lehrkräfte an den Volksschulen nunmehr in einem - befristeten oder unbefristeten - öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis angestellt, welches grundsätzlich durch Fristablauf oder Kündigung beendet wird (§§ 8 und 12 RRV). Diese Verordnung ist am 1. August 2005 in Kraft getreten (§ 67 RRV). Bisher gewählte Lehrkräfte gelten nach Inkrafttreten der Verordnung als auf unbestimmte Dauer angestellt (§ 66 Abs. 3 RRV). Für alle bisherigen Arbeitsverhältnisse gilt, soweit die in § 66 getroffene Übergangsordnung keine abweichende Regelung enthält, das neue Recht. Für Arbeitsverhältnisse, die beim Inkrafttreten der Verordnung bereits gekündigt, aber noch nicht aufgelöst waren, gilt bisheriges Recht (§ 66 Abs. 8 RRV).
3.2 Der die Nichtwiederwahl des Beschwerdeführers bestätigende Rekursentscheid des Departementes für Erziehung und Kultur vom 24. Mai 2005 ist unangefochten in Rechtskraft erwachsen (vgl. vorne "A"). Das Dienstverhältnis des Beschwerdeführers wurde damit, wovon die kantonalen Instanzen zulässigerweise ausgehen durften, nicht in das neue Recht überführt; es endete unter der Herrschaft des bisherigen Rechts. Es galt damit die Regelung von § 33 der Verordnung des Regierungsrates vom 21. September 1999 zur Besoldungsverordnung (RRV BesVO), wonach die "Leitung der Verwaltungseinheit" bei länger dauernder Abwesenheit von der Arbeit (mehr als fünf Tage) eine vertrauensärztliche Untersuchung anordnen kann und die Verweigerung einer solchen Untersuchung zur Kürzung oder Sistierung des Besoldungsanspruches führt (vgl. § 33 RRV BesVO in Verbindung mit § 11 der Verordnung des Grossen Rates vom 18. November 1998 über die Besoldung der Lehrkräfte).
3.3 Dass es Sache des lohnzahlungspflichtigen Arbeitgebers ist, den Vertrauensarzt zu bestimmen, ergibt sich aus der Natur der Sache und steht ausser Frage. Privatärztliche Zeugnisse vermögen die vertrauensärztliche Untersuchung nicht zu ersetzen (vgl. Peter Hänni, Das öffentliche Dienstrecht der Schweiz, Zürich 2002, S. 230). Vorliegend hat der Beschwerdeführer dem Aufgebot zur vertrauensärztlichen Untersuchung ohne stichhaltigen Grund keine Folge geleistet. Sein Einwand, er hätte bei einer Untersuchung durch den seitens der Schulbehörde vorgeschlagenen Vertrauensarzt damit rechnen müssen, dass Details seiner Krankheit den Organen der Primarschulgemeinde bekannt gegeben werden, vermag sein Verhalten nicht zu rechtfertigen. Wie im angefochtenen Urteil (S. 7) zutreffend ausgeführt, hat der vom Arbeitgeber bezeichnete Vertrauensarzt gegenüber diesem die ärztliche Schweigepflicht zu wahren. Der Vertrauensarzt hat die allfällige Arbeitsunfähigkeit ohne Angabe der Diagnose festzustellen; er hat die Persönlichkeitsrechte des Betroffenen zu wahren und ist nicht aufgerufen oder berechtigt, medizinische Daten herauszugeben, wenn oder soweit dies für den von der Behörde zu fällenden Entscheid nicht notwendig ist (vgl. für den Bereich der
obligatorischen Krankenpflegeversicherung Art. 57 Abs. 7 des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG, SR 832.10]). Wieso vorliegend mit der Befolgung dieser Regeln nicht gerechnet werden konnte, ist nicht einzusehen. Wohl konnten gewisse im anschliessenden Rekursverfahren in den Stellungnahmen der Primarschulbehörde verwendete Formulierungen - so etwa deren Äusserung, wonach sie als Arbeitgeberin das Recht habe, über die "Krankheit" informiert zu werden - aus der Sicht des Beschwerdeführers allenfalls in diesem Sinne missverstanden werden. Objektiv gesehen bestand jedoch kein Grund, an der Einhaltung der ärztlichen Schweigepflicht durch den bezeichneten Vertrauensarzt zu zweifeln. Was der Beschwerdeführer hiegegen vorbringt, ist appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid, auf die nicht weiter einzugehen ist (vorne E. 2.2).
3.4 Im Übrigen war der Beschwerdeführer im ganzen Verfahren durch seinen Anwalt verbeiständet, dessen Sache es war, seinen Mandanten über die Rechtslage, d.h über die Befugnis des Arbeitgebers zur Bestimmung des Vertrauensarztes, über die dem Vertrauensarzt auferlegte Schweigepflicht und über die mit einer Verweigerung der vertrauensärztlichen Untersuchung verbundenen Folgen in Kenntnis zu setzen. Wenn das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit den unteren kantonalen Instanzen zum Schluss kam, die Auszahlung der Besoldung habe zufolge Verweigerung der vertrauensärztlichen Untersuchung abgelehnt bzw. suspendiert werden dürfen, beruht dies auf einer willkürfreien Anwendung der massgebenden personalrechtlichen Vorschriften und erscheint auch im Ergebnis nicht unhaltbar. Das Verwaltungsgericht hat sich im angefochtenen Urteil mit dieser Frage ausreichend auseinander gesetzt. Es kann in diesem Zusammenhang auch nicht von einer Verletzung des rechtlichen Gehörs oder von aktenwidrigen Feststellungen die Rede sein.
3.5 Ein Verstoss gegen das Willkürverbot oder andere Verfassungsgarantien kann auch nicht darin erblickt werden, dass das Verwaltungsgericht die im neuen Recht für das Angestelltenverhältnis aufgestellte Regel, wonach bei Eintritt einer Krankheit während laufender Kündigungsfrist der Fristenlauf bis zu einer bestimmten Maximaldauer unterbrochen (bzw. das Dienstverhältnis entsprechend verlängert) wird (vgl. § 21 Abs. 3 RRV), vorliegend nicht als anwendbar betrachtete. Für ein Dienstverhältnis, welches gemäss den Bestimmungen des

alten Rechts und unter dessen Herrschaft durch Nichtwiederwahl beendet wurde, konnte diese Regel aufgrund der Übergangsbestimmung von § 66 Abs. 8 RRV keine Geltung beanspruchen. Dies erscheint auch im Ergebnis keineswegs unhaltbar und stossend, da die alte Ordnung, wie im angefochtenen Urteil zutreffend dargelegt, den Bediensteten in anderer Hinsicht - es bestand ein System der festen Amtsdauer mit grundsätzlichem Anspruch auf Wiederwahl; eine Nichtwiederwahl war bloss "aus wichtigen Gründen" möglich, vgl. § 54 Abs. 4 (Fassung vom 15. November 1978) des Unterrichtsgesetzes - eine grosse Sicherheit bot.
4.
Nach dem Gesagten ist auf die eidgenössische Berufung nicht einzutreten. Die staatsrechtliche Beschwerde ist abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann.
Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 159 Abs. 2 OG analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Auf die Berufung wird nicht eingetreten.
2.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
3.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.
4.
Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Primarschulbehörde Weinfelden, der Personalrekurskommission des Kantons Thurgau und dem Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 24. Januar 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: