Urteilskopf

111 Ia 176

32. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 4. Oktober 1985 i.S. Toni Keller gegen Regierungsrat des Kantons Thurgau (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Unfallversicherung; Willkür (Art. 4 BV).

1. Es verstösst gegen das Willkürverbot (Art. 4 BV), eine kantonale Gesetzesbestimmung mit der - unzutreffenden - Begründung, diese widerspreche Bundesrecht (in concreto Art. 116 Abs. 2 und 91 Abs. 2 Satz 2 UVG), nicht in Kraft zu setzen (E. 3c).

2. Der Vorbehalt abweichender Abreden gemäss Art. 91 Abs. 2 UVG betreffend Prämienzahlungspflicht für die obligatorische Versicherung gegen Nichtberufsunfälle gilt auch für generell-abstrakte Normen des kantonalen Rechts (E. 3c/aa).

Regeste (fr):
Assurance-accidents; arbitraire (art. 4 Cst.).

1. Est arbitraire le refus de mettre en vigueur une disposition légale cantonale au motif - infondé - que la norme en cause contredirait le droit fédéral (en l'espèce les art. 116 al. 2 et 91 al. 2, 2e phrase de la LAA) (consid. 3c).

2. Les conventions contraires réservées par l'art. 91 al. 2 LAA concernant l'obligation du travailleur de payer les primes d'assurance obligatoire contre les accidents non professionnels peuvent également découler de normes générales et abstraites de droit cantonal (consid. 3c/aa).

Regesto (it):
Assicurazione contro gli infortuni; arbitrio (art. 4 Cost.).

1. È arbitrario rifiutare la messa in vigore di una disposizione legale cantonale per il motivo - infondato - che tale disposizione sarebbe contraria al diritto federale (in casu gli art. 116 cpv. 2 e 91 cpv. 2 seconda frase LAINF) (consid. 3c).

2. I patti contrari riservati dall'art. 91 cpv. 2 LAINF e concernenti l'onere per il lavoratore di pagare i premi dell'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni non professionali possono risultare anche da norme generali e astratte del diritto cantonale (consid. 3c/aa).

Sachverhalt ab Seite 176

Toni Keller ist seit 1965 Lehrer in Amriswil. Gemäss einer ihm damals gegebenen Zusicherung war er auf Kosten der Schulgemeinde Amriswil gegen Berufs- und Nichtberufsunfälle versichert. Am 15. November 1983 beschloss die Behörde der Oberstufenschulgemeinde Amriswil, ihren Lehrern 0,325 Prozent des AHV-

pflichtigen Einkommens (maximal Fr. 69'600.–) als Prämienanteil für die Nichtberufsunfallversicherung vom Lohn abzuziehen; sie stützte diesen Beschluss auf eine entsprechende Mitteilung des Sanitäts- und Erziehungsdepartements des Kantons Thurgau (publiziert im Schulblatt vom September 1983), die den Schulgemeinden ein solches Vorgehen als rechtlich zwingend nahelegte. Gegen diesen Beschluss, der den Lehrern mit Schreiben vom 3. Januar 1984 mitgeteilt wurde, gelangte Toni Keller an das Sanitäts- und Erziehungsdepartement und anschliessend an den

BGE 111 Ia 176 S. 177

Regierungsrat des Kantons Thurgau; beide Instanzen wiesen seine Beschwerden ab. Mit rechtzeitiger staatsrechtlicher Beschwerde vom 1. November 1984 gelangt Toni Keller wegen Verletzung von Art. 4 BV ans Bundesgericht mit folgenden Anträgen: "1. Es sei der angefochtene Entscheid des Regierungsrates des Kantons Thurgau Nr. 1587 vom 2.10.1984 aufzuheben. 2. a. Es sei der Regierungsrat des Kantons Thurgau anzuweisen, § 60 Abs. 1 und 2 des thurgauischen Gesetzes über das Unterrichtswesen (Unterrichtsgesetz) vom 15.11.1978 in Kraft zu setzen; b. Es sei die Schulgemeinde Amriswil zu verpflichten, auch die Prämie der Versicherung des Beschwerdeführers für Nichtberufsunfälle vollständig zu tragen; unter Kosten- und Entschädigungsfolgen."
In seiner Vernehmlassung vom 11. Januar 1985 beantragt das Finanz-, Forst- und Militärdepartement namens des Regierungsrates des Kantons Thurgau die kostenfällige Abweisung der Beschwerde. Das Bundesgericht heisst die Beschwerde gut, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Am 24. Juni 1979 haben die Thurgauer Stimmberechtigten das Gesetz über das Unterrichtswesen vom 15. November 1978 (UG) gutgeheissen, dessen § 60 lautet: "1 Die Schulträger haben ihre Lehrer für die Folgen von Betriebs- und Nichtbetriebsunfällen sowie für die Berufshaftpflicht zu versichern oder sich einer vom Kanton abgeschlossenen Kollektiv-Versicherung anzuschliessen. 2 Die Versicherungsprämien sind durch den Schulträger zu bezahlen. 3 Der unfallbedingte Erwerbsausfall und die Heilungskosten sind für mindestens zwei Jahre voll zu decken." Das gleiche Gesetz (§§ 59 und 69 Ziff. 5 lit. b und c) sowie das revidierte Lehrerbesoldungsgesetz (§ 6) legen fest, dass die Regelung der finanziellen Seite des Anstellungsverhältnisses der Lehrer ausschliesslich Sache des Kantons sei. Zur Vermeidung einer unerwünschten Lohnkonkurrenz unter den Schulgemeinden sollten sog. "Ortszulagen" in die vom Kanton einheitlich festzulegenden Lehrergrundbesoldungen einbezogen werden. Der Regierungsrat setzte das Unterrichtsgesetz auf den 1. März 1980 in Kraft, mit Ausnahme des erwähnten § 60, da diese Bestimmung erst zusammen mit der entsprechenden Vollziehungsverordnung wirksam werden sollte.

BGE 111 Ia 176 S. 178

b) Am 1. Januar 1984 trat das Bundesgesetz über die Unfallversicherung (UVG) in Kraft. Nach dessen Art. 116 Abs. 2 werden u.a. "die kantonalen Erlasse über die obligatorische Unfallversicherung der Arbeitnehmer aufgehoben". Art. 91 Abs. 2 UVG legt fest, dass die Prämien für die obligatorische Versicherung der Nichtbetriebsunfälle zu Lasten des Arbeitnehmers gehen, wobei aber abweichende Abreden zugunsten des Arbeitnehmers vorbehalten werden. Die ins Auge gefasste spätere Inkraftsetzung von § 60 UG hat sich nach Auffassung des Regierungsrates durch Art. 116 Abs. 2 UVG erübrigt, da durch diese Bestimmung § 60 UG - als (wenn

auch sehr rudimentärer) kantonaler Erlass über die obligatorische Unfallversicherung - ebenfalls aufgehoben worden sei. Das UVG enthalte darüber hinaus keinen ausdrücklichen Vorbehalt zugunsten weitergehender, für die Arbeitnehmer günstigerer kantonaler Vorschriften. Auch aus Art. 91 Abs. 2 Satz 2 UVG ergebe sich nichts anderes, da abweichende Abreden nur zulässig seien, sofern sie nicht gegen das kantonale Recht verstiessen; da § 6 des Lehrerbesoldungsgesetzes aber Ortszulagen verbiete, die Übernahme von Prämien für die Nichtbetriebsunfallversicherung durch die Schulgemeinde jedoch eine solche Ortszulage darstelle, würden solche vom UVG abweichenden Abreden gegen kantonales Recht verstossen.

3. a) Der Beschwerdeführer rügt den angefochtenen Entscheid des Regierungsrates, der die Abweisung der Beschwerde mit der Nichtinkraftsetzung von § 60 UG wegen angeblicher Unvereinbarkeit mit Art. 116 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 2 UVG begründet, als willkürlich, weil § 60 Abs. 2 UG sinngemäss eine abweichende Abrede zugunsten des Arbeitnehmers im Sinne von Art. 91 Abs. 2 Satz 2 UVG darstelle, die von Art. 116 Abs. 2 UVG nicht berührt werde.
b) Ein Entscheid ist willkürlich, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 109 Ia 22). c) Der Entscheid des Regierungsrates hält fest, dass § 60 UG endgültig nicht in Kraft gesetzt werde. Wenn der Regierungsrat als Exekutive ermächtigt ist, über die Inkraftsetzung eines Gesetzes oder einzelner Gesetzesbestimmungen zu befinden, so liegt die Entscheidung darüber nicht in seinem (freien) Belieben. Auf Dauer

BGE 111 Ia 176 S. 179

und damit endgültig kann er von einer Inkraftsetzung nur absehen, wenn die entsprechende Norm keinen Bestand (mehr) haben kann, was der Fall ist, wenn ihr Bundesrecht entgegensteht. Ist dies aber nicht der Fall, handelt der Regierungsrat willkürlich, indem er durch das dafür zuständige Organ erlassenes Gesetzesrecht nicht wirksam werden lässt. Ob § 60 UG dem UVG widerspricht, wie der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid behauptet, hat das Bundesgericht - weil es um den Vorrang des Bundesrechts geht - frei und umfassend zu prüfen. aa) Nach Art. 116 Abs. 2 UVG sind mit dessen Inkrafttreten kantonale Erlasse über die obligatorische Unfallversicherung der Arbeitnehmer dahingefallen. Die Bestimmung nimmt vor allem Bezug auf die obligatorischen Unfallversicherungen, die in den Kantonen Genf und Tessin schon im damaligen Zeitpunkt bestanden hatten (Bericht der Expertenkommission für die Revision der Unfallversicherung vom 14. September 1973, S. 42 ff.). Ob § 60 UG ein Erlass im Sinne von Art. 116 Abs. 2 UVG sei, kann hier offenbleiben. Fest steht jedenfalls, dass kantonale Erlasse durch Art. 116 Abs. 2 UVG insoweit nicht aufgehoben werden, als das UVG für kantonale Regelungen ausdrücklich Raum lässt. Wenn in Art. 91 Abs. 2 Satz 2 UVG von abweichenden "Abreden" und nicht von Rechtssätzen die Rede ist, so hat dies seinen Grund allein darin, dass das UVG auch auf die Arbeitnehmer der Privatwirtschaft anwendbar ist und daher in erster Linie abweichende Abreden (gesamt-)arbeitsvertraglicher Natur im Auge hat. Daraus darf indessen nicht gefolgert werden, abweichende Regelungen im Sinne von Art. 91 Abs. 2 Satz 2 UVG müssten in jedem Fall in einer individuell-konkreten Norm, d.h. in einem privatrechtlichen Arbeitsvertrag oder einer Anstellungsverfügung enthalten sein. Da finanzielle Ansprüche im Rahmen öffentlichrechtlicher Anstellungsverhältnisse normalerweise durch generell-abstrakte Normen geregelt werden, ergäbe sich aus der regierungsrätlichen Auslegung von Art. 91 Abs. 2 Satz 2 UVG, dass Beamten und öffentlichrechtlich Angestellten das in jener Bestimmung vorausgesetzte Privileg gar nie zugestanden werden könnte. Unter abweichenden "Abreden" im Sinne der erwähnten Bestimmung sind daher auch Rechtssätze zu verstehen, die das Anstellungsverhältnis des Personals der öffentlichen Hand generell regeln. Um eine solche Norm handelt es sich bei § 60 UG.

BGE 111 Ia 176 S. 180

bb) Der Regierungsrat setzte nach der Annahme des Unterrichtsgesetzes (UG) dessen § 60 nicht in Kraft, weil er der Auffassung war, die Bestimmung könnte nicht zur Anwendung gelangen, bevor entsprechende Ausführungsbestimmungen erlassen worden seien. Solche sind angesichts der im wesentlich abschliessenden Regelung des UVG inzwischen unnötig, ja unzulässig geworden. Im angefochtenen Entscheid vertritt der Regierungsrat nun aber die Ansicht, § 60 könne auch in Zukunft nicht in Kraft gesetzt werden, weil er im Widerspruch zu den erwähnten Bestimmungen des UVG stehe. Da die diesem Schluss zugrundeliegende, durch den Regierungsrat vorgenommene Auslegung der Art. 116 Abs. 2 und Art. 91 Abs. 2 Satz 2 UVG sich aber als unzutreffend erweist, verstösst der angefochtene Entscheid (der bewirken würde, dass der dem Beschwerdeführer bis anhin aufgrund einer entsprechenden Anstellungsvereinbarung mit der Schulgemeinde ausgerichtete Prämienanteil für die Nichtbetriebsunfallversicherung teilweise durch ihn zu tragen wäre) gegen das in Art. 4 BV enthaltene Willkürverbot und ist daher aufzuheben. d) Der angefochtene Entscheid liesse sich auch nicht mit der vom Regierungsrat weiter angeführten Begründung aufrechterhalten, die Übernahme der Prämien der Nichtbetriebsunfallversicherung der Lehrer durch die Schulgemeinden verstosse gegen § 6 des Lehrerbesoldungsgesetzes (Ortszulagenverbot). Wie sich aus der Botschaft zur Volksabstimmung vom 24. Juni 1979 ergibt, bezweckte das im Lehrerbesoldungsgesetz enthaltene Verbot von Ortszulagen der Schulgemeinden, die finanziellen Leistungen an die Lehrer innerhalb des Kantons zu vereinheitlichen und damit der Konkurrenz zwischen den Schulgemeinden bezüglich der Anwerbung von Lehrkräften entgegenzuwirken. Dem Regierungsrat kann insoweit zugestimmt werden, als die neue Regelung Konzessionen einzelner Schulgemeinden bezüglich der Übernahme der Prämien der Nichtbetriebsunfallversicherung ausschliesst. Nun sieht aber gerade § 60 Abs. 2 UG vor, dass sämtliche Schulgemeinden die Prämien der Nichtbetriebsunfallversicherung der Lehrer zu übernehmen haben. Der Einwand des Beschwerdeführers, durch diese Regelung würden in dieser Hinsicht alle Lehrer bzw. Schulgemeinden gleichgestellt, ist berechtigt: Ein Widerspruch zum Ortszulagenverbot (§ 6 des Lehrerbesoldungsgesetzes) ist nicht zu erkennen. Läge ein solcher vor, so wäre es doch eigenartig, wenn weder beim Erlass des UG noch des Lehrerbesoldungsgesetzes auf diesen Umstand hingewiesen worden wäre - besonders

nachdem den Schulgemeinden über viele Jahre hinweg schon vom zuständigen kantonalen Departement die Übernahme dieser Prämien empfohlen worden war.