Urteilskopf

125 I 313

29. Auszug aus dem Urteil der I. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 10. Mai 1999 i.S. Bernischer Lehrerinnen- und Lehrerverein gegen Regierungsrat des Kantons Bern (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Art. 86 Abs. 1 OG; Anfechtbarkeit eines Beschlusses über die Sistierung des ordentlichen Gehaltsaufstiegs.

Natur des Rechtssatzes, der Verfügung und der Allgemeinverfügung. Der angefochtene Beschluss, durch den die Gehaltserhöhung des Berner Lehrpersonals für ein bestimmtes Schuljahr sistiert wird, ist eine Allgemeinverfügung (E. 2a). Anfechtbarkeit der Allgemeinverfügung (E. 2b).

Gegen Allgemeinverfügungen ist nach dem Berner Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das kantonale Verwaltungsgericht jedenfalls dann gegeben, wenn die Streitsache in den Geltungsbereich von Art. 6 EMRK fällt (E. 3). Das trifft für Streitigkeiten über rein vermögensrechtliche Ansprüche aus dem öffentlichen Dienstverhältnis zu (E. 4). Überweisung der Sache an das kantonale Verwaltungsgericht (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 86 al 1 OJ; possibilité de contester un arrêté sur la suspension de la progression ordinaire des traitements.

Notion de règle de droit, de décision et de décision générale. L'arrêté attaqué, par lequel l'augmentation des traitements du personnel enseignant bernois est suspendu pour une année scolaire déterminée, est une décision générale (consid. 2a). Possibilité de contester une décision générale (consid. 2b).

Selon la loi bernoise sur la procédure et la juridiction administratives, le recours de droit administratif au Tribunal administratif cantonal contre des décisions générales est de toute façon ouvert lorsque la cause relève de l'art. 6 CEDH (consid. 3). Tel est le cas d'une contestation sur des prétentions purement pécuniaires relevant de la fonction publique (consid. 4). Renvoi de la cause au Tribunal administratif cantonal (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 86 cpv. 1 OG; impugnabilità di un decreto sulla sospensione dell'aumento ordinario degli stipendi.

Concetto di norma giuridica, di decisione e di decisione generale. L'impugnato decreto, mediante il quale l'aumento degli stipendi degli insegnanti è stato sospeso per un determinato anno scolastico, costituisce una decisione generale (consid. 2a). Impugnabilità della decisione generale (consid. 2b).

Secondo la legge bernese sulla giustizia amministrativa, contro decisioni generali è dato in ogni caso il ricorso di diritto amministrativo al Tribunale amministrativo cantonale, qualora l'oggetto della lite rientri nel campo di applicazione dell'art. 6 CEDU (consid. 3). Ciò è il caso per contestazioni concernenti pretese patrimoniali relative ai rapporti di servizio della pubblica amministrazione (consid. 4). Rinvio della causa al Tribunale amministrativo cantonale (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 314

Das bernische Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte vom 20. Januar 1993 (LAG, BSG 430.250) enthält keine Regelung über die Gehälter, sondern stellt in Art. 12 Abs. 1 lediglich fest, dass Lehrkräfte Anspruch auf Gehalt und gegebenenfalls auf Zulagen haben. Nach Art. 12 Abs. 2 legt der Grosse Rat die Grundsätze der Gehaltsordnung durch Dekret fest und regelt der Regierungsrat das Nähere. Gemäss dem Gehaltskonzept im Dekret über die Anstellung der Lehrkräfte vom 8. September 1994 (LAD, BSG 430.250.1) be- misst sich das den einzelnen Lehrkräften ausbezahlte Gehalt nach einem Grundgehalt (Art. 4 LAD). Nach Art. 8 LAD erhöht jede sog. Erfahrungsstufe das Grundgehalt um zwei bis drei Prozent (Abs. 1 und 3); dabei wird für jedes - innerhalb oder ausserhalb des Schuldienstes - absolvierte Praxisjahr höchstens eine Erfahrungsstufe angerechnet (Abs. 2).

Gemäss Art. 8 Abs. 5 LAD bestimmt der Regierungsrat Näheres über die Erfahrungsstufen und legt nach lit. c unter anderem fest, unter welchen Voraussetzungen die Anrechnung von Erfahrungsstufen sistiert werden kann. Gestützt auf Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD fasste der Regierungsrat des Kantons Bern am 13. Mai 1998 folgenden Beschluss (Nr. 1077/98): «1. Für die Lehrkräfte und andere der Lehreranstellungsgesetzgebung unterstellte Personen wird die Anrechnung einer weiteren ordentlichen Erfahrungsstufe, welche im Schuljahr 1998/99 fällig wird, sistiert. Sinngemäss gilt dies auch für die Vorstufen.
2. Personen im Aufholstatus erhalten im Schuljahr 1998/99 nur die im LAD Artikel 21 Absatz 1 definierten zusätzlichen Erfahrungsstufen. 3. Neueintretende Lehrkräfte mit anrechenbaren Praxisjahren werden im Schuljahr 1998/99 so eingestuft, dass die Einstufung den bereits angestellten Lehrkräften mit gleichviel anrechenbaren Praxisjahren entspricht. 4. Der Regierungsrat entscheidet zu einem späteren Zeitpunkt, ob und wann die für das Schuljahr 1998/99 sistierte Erfahrungsstufe nachgewährt werden kann. 5. Dieser Beschluss tritt am 1. August 1998 in Kraft. Er ist in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung zu publizieren.» Der Regierungsrat begründet diesen Beschluss damit, dass das Wachstum der Gehaltsaufwendungen für Lehrkräfte die im Budget und Finanzplan 1998-2001 vorgesehenen Mittel übersteige, sofern nicht einschränkende Massnahmen getroffen würden. Da die Vorgaben gemäss Finanzplan zwingend einzuhalten seien, müsse das Wachstum der Gesamtlohnsumme für Anstellungen nach der Lehreranstellungsgesetzgebung beschränkt bzw. der Gehaltsaufstieg gebremst werden. Die Erziehungsdirektion orientierte die Lehrerschaft im Amtlichen Schulblatt des Kantons Bern vom 12. Juni 1998 über den Regierungsratsbeschluss Nr. 1077. Dieser ist am 22. Juli 1998 in der Bernischen Amtlichen Gesetzessammlung (BAG 98-31) publiziert worden. Mit Eingabe vom 9. Juli 1998 hat der Bernische Lehrerinnen- und Lehrerverein gegen den Regierungsratsbeschluss Nr. 1077/98 staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung erhoben und Aufhebung des angefochtenen Beschlusses verlangt. Der Beschwerdeführer macht geltend, der Regierungsrat habe mit dem umstrittenen Hoheitsakt die verfassungsrechtlichen Grundsätze über die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen verletzt und den Rahmen der ihm durch Art. 8 Abs. 5 lit. c LAD verliehenen Verordnungskompetenz gesprengt.

Das Bundesgericht tritt auf die staatsrechtliche Beschwerde nicht ein

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. a) Nach Auffassung des Beschwerdeführers sind mit dem angefochtenen Regierungsratsbeschluss Rechtssätze geschaffen worden. Rechtssätze sind Anordnungen genereller und abstrakter Natur, die für eine unbestimmte Vielheit von Menschen gelten und eine unbestimmte Vielheit von Tatbeständen regeln ohne Rücksicht auf einen bestimmten Einzelfall oder auf eine Person. Demgegenüber richtet sich die Verfügung als Einzelakt regelmässig an einen Einzelnen oder an eine bestimmte Anzahl von Adressaten. Sie enthält eine verbindliche Anordnung, durch die eine konkrete Rechtsbeziehung rechtsbegründend, -aufhebend, -gestaltend oder -feststellend geregelt wird; werden entsprechende Regelungsbegehren abgewiesen oder wird darauf nicht eingetreten, so gilt auch das als Verfügung (vgl. BGE 122 I 328 E. 1a; BGE 123 V 290 E. 3a). Zwischen Rechtssatz und Verfügung steht die sog. Allgemeinverfügung, die zwar einen konkreten Sachverhalt regelt, sich aber an einen mehr oder weniger grossen, offenen oder geschlossenen Adressatenkreis richtet (vgl. BGE 101 Ia 73 E. 3a; BGE 112 Ib 249 E. 2b; BGE 119 Ia 141 E. 5 c/cc, je mit Hinweisen auf die Lehre). Der angefochtene Beschluss regelt einen einzelnen bestimmten Sachverhalt, indem er die Anrechnung der Erfahrungsstufe für das Schuljahr 1998/99 auf das Gehalt der Berner Lehrkräfte suspendiert. Er richtet sich an einen grösseren Adressatenkreis - alle dem Gesetz über die Anstellung der Lehrkräfte unterstellten Personen -, der bestimmt bzw. bestimmbar ist. Der Regierungsratsbeschluss ist daher als generell-konkreter Hoheitsakt, als Allgemeinverfügung, zu qualifizieren. Von einer sog. Sammelverfügung unterscheidet er sich nur insofern, als er sich auch auf allenfalls neu in den Dienst eintretende Personen bezieht (vgl. Tobias Jaag, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürcher Habilitationsschrift 1985, S. 52 f.). Zudem ist der Beschluss über die Sistierung der Gehaltserhöhung für das Schuljahr 1998/99 - gleich wie etwa der Beschluss über die Erhöhung der Verbandsbeiträge der Studierenden für das folgende Semester (BGE 103 Ib 315, nicht publ. E. 3) - ohne weitere Konkretisierungs-Verfügung unmittelbar durchsetzbar. b) Ihrer Konkretheit wegen werden die Allgemeinverfügungen in der Regel den gewöhnlichen Verfügungen gleichgestellt (BGE 101

Ia 73 E. 3a; BGE 112 Ib 252 E. 1b, mit Hinweisen). Dies gilt grundsätzlich auch für die Anfechtbarkeit. Ist indessen - wie etwa bei Verkehrsanordnungen - der Kreis der Adressaten offen und werden diese durch den Erlass der Allgemeinverfügung nur virtuell berührt, so muss die Allgemeinverfügung im Anwendungsfall noch vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft werden können (Entscheid vom 17. März 1976 i.S. D. gegen Gemeinde Tamins, E. 1a, publ. in ZBl 77/1976 S. 353, BGE 112 Ib 249 E. 2b in fine, anders dagegen BGE 113 IV 123, wo eine allgemeine Geschwindigkeitsbeschränkung als reine Verfügung behandelt worden ist; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3.A. 1998 N. 739, 742, THOMAS MERKLI/ARTHUR AESCHLIMANN/RUTH HERZOG, Kommentar zum Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, 1997, N. 45 zu Art. 49, TOBIAS JAAG, Die Allgemeinverfügungen im schweizerischen Recht, ZBl 85/1984 S. 433 ff. 454 f., je mit Hinweisen). Ob und inwieweit die Anfechtbarkeit solcher Allgemeinverfügungen auch unmittelbar an deren Erlass gewährleistet sein müsse, ist umstritten (vgl. JAAG, Die Allgemeinverfügung, a.a.O. S. 452; Entscheid des Bundesrates vom 22. Oktober 1985, publ. in ZBl 87/1986 S. 237 f.). Ist dagegen der Adressatenkreis bestimmt oder bestimmbar und kann die Allgemeinverfügung ohne konkretisierende Anordnung einer Behörde angewendet und vollzogen werden, so bildet sie ein der Verfügung gleichgestelltes direktes Anfechtungsobjekt (BGE 103 Ib 315, nicht publ. E. 3, s.a. JAAG, Die Allgemeinverfügung, a.a.O. S. 453 mit N. 85 und 87, RENÉ A. RHINOW/BEAT KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Nr. 5 Bc S. 16 f.).

3. a) Gemäss Art. 74 Abs. 1 lit. c des Berner Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 23. Mai 1989 (VRPG, BSG 155.21) beurteilt das Verwaltungsgericht als letzte kantonale Instanz Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide, die sich auf öffentliches Recht stützen. Diese Generalklausel wird indes durch Ausnahmebestimmungen eingeschränkt. So erklärt Art. 77 Abs. 1 lit. c VRPG die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Verfügungen und Entscheide betreffend die Genehmigung von Erlassen oder Allgemeinverfügungen als

unzulässig. Was für die Anfechtbarkeit der Allgemeinverfügungen selbst gilt, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Zweck der Ausnahmevorschrift von Art. 77 Abs. 1 lit. c VRPG ist offenbar in erster Linie, die kantonale Genehmigung kommunaler Verkehrsregelungen von der verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung

BGE 125 I 313 S. 318

auszunehmen. Andererseits sollen die genehmigungsbedürftigen Allgemeinverfügungen wie die generell-abstrakten Normen nicht direkt im Anschluss an ihren Erlass (bzw. ihre Genehmigung), sondern erst anlässlich ihrer Anwendung im Einzelfall akzessorisch anfechtbar sein. Demnach ginge das Berner Verwaltungsrechtspflegegesetz davon aus, dass die Allgemeinverfügung bzw. deren Genehmigung keiner doppelten Überprüfung durch das Verwaltungsgericht (direkt und akzessorisch) unterliegt. Allerdings steht nach der Doktrin die kantonale Verwaltungsgerichtsbeschwerde dann unmittelbar anschliessend an den Erlass bzw. die Genehmigung der Allgemeinverfügung offen, wenn es zu deren Anwendung keiner Konkretisierung im Einzelfall mehr bedarf (vgl. zum Ganzen MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 15 in fine und N. 16 zu Art. 77 Abs. 1 lit. c VRPG). Wie Art. 77 Abs. 1 lit. c VRPG hinsichtlich der Anfechtbarkeit von Allgemeinverfügungen im Einzelnen zu verstehen sei, kann hier jedoch letztlich offen bleiben. b) Ungeachtet des in Art. 75 bis 78 VRPG enthaltenen Ausnahmekatalogs ist die Zuständigkeit des Berner Verwaltungsgerichts (oder einer anderen richterlichen Behörde) dort zu bejahen, wo eine konkrete Streitsache in den Geltungsbereich von Art. 6 EMRK fällt. Diese Bestimmung gewährleistet für alle Zivil- und Strafsachen im Sinne der Konvention die Entscheidung durch ein unabhängiges und unparteiisches, auf Gesetz beruhendes Gericht. Der sich aus Art. 6 Ziff. 1 EMRK ergebende Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz verlangt nach bundesgerichtlicher Praxis von den Kantonen, dass sie eine richterliche Überprüfung auch in jenen von der Konventionsbestimmung erfassten Fällen vorsehen, wo sie nach der massgebenden kantonalen Gesetzgebung noch nicht besteht. Die gerichtliche Kontrolle ist in dieser Situation direkt gestützt auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu ermöglichen (BGE 121 II 219 E. 2c; BGE 120 Ia 19 E. 6 S. 31, 209 E. 6d S. 215, je mit Hinweisen). Dieser Anforderung wird im Berner Verwaltungsrechtspflegegesetz dadurch entsprochen, dass in Art. 1 Abs. 2 staatliche Abkommen - und damit die EMRK - ausdrücklich vorbehalten werden. In der Praxis bedeutet dies, dass das Verwaltungsgericht auch ohne gesetzliche Grundlage und sogar entgegen den kantonalen Ausnahmevorschriften zuständig zur Behandlung von Streitsachen ist, welche nach Massgabe der EMRK richterlicher Beurteilung bedürfen (BVR 1993 S. 396; vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 10-13 zu Art. 74 Abs. 1 und N. 1 zu Art. 77 Abs. 1 VRPG, WALTER KÄLIN/URS BOLZ, Handbuch des bernischen Verfassungsrechts, S. 187).

BGE 125 I 313 S. 319

c) Somit fragt sich hier, ob der Streit über die Sistierung der Gehaltserhöhungen nicht «zivilrechtliche Ansprüche» im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK betreffe und daher der Rechtsweg an den - kantonalen - Richter offen stehen müsse.

4. Wie das Bundesgericht unlängst in zwei Entscheiden dargelegt hat (vgl. Urteile vom 11. Juli 1997, E. 3b von 2A.11/1997 publ. in Praxis 1998 Nr. 84 S. 505 f. und E. 4c von 2A.584/1996 publ. in ZBl 99/1998 S. 228 f.), sind Streitigkeiten aus dem öffentlichen Dienstverhältnis nach eigener Rechtsprechung und der Praxis des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte noch weitgehend dem Anwendungsbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK entzogen. Grund hiefür ist, dass das Gemeinwesen, das öffentliche Interessen wahrzunehmen hat, die Beziehungen zu seinen Bediensteten soll autonom gestalten können. Das gilt namentlich für die Begründung des Dienstverhältnisses, für Lohneinstufungen und Beförderungen sowie für die Beendigung des Dienstverhältnisses (Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte i.S. Francesco Lombardo vom

26. November 1992, Serie A, Band 249-B, S. 26 Ziff. 17; i.S. Florence Neigel vom 17. März 1997, Recueil des arrêts et décisions, 1997-II S. 410 und i.S. Huber vom 19. Februar 1998, Recueil 1998 I S. 105; Urteil des Bundesgerichtes i.S. B. vom 22. März 1996, publ. in ZBl 98/1997 S. 75 ff. E. 2c und d). Dagegen können Streitigkeiten über rein vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Dienstverhältnis zivilrechtlicher Natur sein. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte sozialversicherungsrechtlichen Ansprüchen von Beamten zivilrechtlichen Charakter zuerkannt (zit. Urteil i.S. Francesco Lombardo sowie Urteil i.S. Massa vom 24. August 1993, Serie A Band 265-B S. 20 Ziff. 26) und in neueren Entscheiden Gehaltsansprüche in gleicher Weise behandelt, falls diese als «purement patrimonial» gelten können (Urteile i.S. De Santa, Lapalorcia und Abenavoli vom 2. September 1997, Recueil 1997-V S. 1663 Ziff. 18, S. 1667 Ziff. 21 und S. 1690 Ziff. 16; i.S. Couez und Benkessiouer vom 24. August 1998, Recueil 1998-V S. 2265 Ziff. 24-25 und S. 2287 f. Ziff. 29-31). Art. 6 Ziff. 1 EMRK findet demnach auf dienstrechtliche Besoldungsstreitigkeiten Anwendung, soweit diese nicht bloss Folge dienstrechtlicher Anordnungen sind, die in den Ermessensbereich des Gemeinwesens fallen und nach dem eingangs Erwähnten nicht als zivilrechtlich gelten können. Massgebend für die Unterstellung unter Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist mithin, dass dem Gemeinwesen hinsichtlich der umstrittenen Lohnleistung keine Gestaltungsfreiheit zukommt und dass

dem Angestellten gegenüber dem Gemeinwesen - gleich wie gegenüber einem privaten Arbeitgeber - ein subjektiver und individueller Vermögensanspruch zusteht, den die öffentliche Hand kraft gesetzlich umschriebener Verpflichtung zu erfüllen hat (vgl. MERKLI/AESCHLIMANN/HERZOG, a.a.O., N. 11 zu Art. 78 lit. b VRPG mit Hinweisen, RUTH HERZOG, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 249; s.a. JOCHEN A. FROWEIN/WOLFGANG PEUKERT, Europäische Menschenrechtskonvention, EMRK-Kommentar, 2.A. 1996, N. 24 und 31 zu Art. 6). Im vorliegenden Fall angefochten ist die Sistierung der Anrechnung einer Erfahrungsstufe und der damit verbundenen Gehaltserhöhung, auf die den Berner Lehrkräften im Rahmen von Art. 8 LAD ein Anspruch zusteht. Dieser Aufschub ist vom Regierungsrat ausschliesslich aus finanzpolitischen Gründen angeordnet worden und steht mit den individuellen Einstufungen und den von den Lehrkräften erbrachten Leistungen in keinem Zusammenhang. Die gegenüber dem ganzen Lehrpersonal verfügte Sistierung betrifft dieses in Gehaltsansprüchen, die nach der aufgezeigten Rechtsprechung als zivilrechtlich im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu betrachten sind. Streitigkeiten über solche vermögensrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen können - wie in E. 3 dargelegt - dem kantonalen Verwaltungsgericht unterbreitet werden.

5. Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist somit mangels Erschöpfung des kantonalen Instanzenzuges (Art. 86 Abs. 1 OG) nicht einzutreten. Da der angefochtene Beschluss mit keiner Rechtsmittelbelehrung versehen war und dem Beschwerdeführer aus dieser Unterlassung kein Nachteil erwachsen darf (vgl. Art. 107 Abs. 3 OG, BGE 124 I 255 E. 1a/aa; Art. 26 Abs. 2 der Berner Kantonsverfassung, Art. 44 Abs. 5 i.V.m. Art. 55 Abs. 1 lit. d VRPG), wird die Beschwerde dem Verwaltungsgericht des Kantons Bern zur Behandlung überwiesen (BGE 123 II 231 E. 8b S. 238 ff.). Es werden keine Kosten erhoben.