

Art. 22 Abs. 1, Art. 35 Abs. 1, Art. 60 und Art. 69 Abs. 4 SchulG; § 10 Abs. 1, § 11 und § 44 Abs. 1 lit. b SchulD; Art. 9 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 und Art. 14 Abs. 1 PG. Reduktion des Pensums von Lehrpersonal nach Klassenbestand (Entscheid des Obergerichts Nr. 60/2001/1 vom 22. Juni 2001 i.S. B. und L.)

Die massgebliche kantonale Gesetzgebung sieht keine Befugnis vor, bei gewählten und fest angestellten Lehrern das Pensum durch einseitige Anordnung zu ändern.

B. und L. sind als Primarlehrerinnen tätig. Am 8. Januar 1997 teilte ihnen der Stadtschulrat Schaffhausen mit, dass sie als Primarlehrerinnen an den städtischen Schulen für die Amtsdauer 1997/2000 wiedergewählt worden seien. Das Schreiben enthielt den Hinweis, dass gemäss Regierungsratsbeschluss vom 2. März 1993 die Unterrichtsverpflichtung von der Klassengrösse und der Klassenstufe abhängig sei. Ein Vollpensum könne daher nicht immer garantiert werden. Am 4. Juli 2000 teilte der Stadtschulrat B. und L. mit, dass sie gemäss Regierungsratsbeschluss vom 19. Mai 1998 bei einem Klassenbestand von 18 Schülerinnen und Schülern (Stichtag 1. Juli 2000) keinen Anspruch auf ein Vollpensum von 32 Lektionen hätten. Ihr Pensum im Schuljahr 2000/2001 betrage 30 Lektionen. Dagegen rekurrten B. und L. an den Erziehungsrat des Kantons Schaffhausen. Dieser wies den Rekurs ab. Eine hiegegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde hiess das Obergericht gut.

Aus den Erwägungen:

3.– a) Im Kanton Schaffhausen ist der vom Volk gewählte Grosse Rat die oberste Behörde des Kantons und ist als solche unter Vorbehalt der Volksrechte unter anderem zuständig für die *Gesetzgebung* nach Massgabe der Verfassung (Art. 34 und Art. 41 Ziff. 4 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 24. März 1876 [KV, SHR 101.000]). Der Regierungsrat ist dagegen, unter Vorbehalt der Befugnisse des Grossen Rats, die oberste leitende und vollziehende Behörde des Kantons. Insbesondere kommt ihm die Vollziehung der Gesetze, Dekrete und Beschlüsse und der Erlass der hierzu erforderlichen Verordnungen zu (Art. 61 Abs. 1 und Art. 66 Abs. 2 Ziff. 4 KV). Der Regierungsrat ist somit unmittelbar aufgrund der Verfassung zur *Rechtssetzung* berechtigt; allerdings ist seine Rechtssetzungskompetenz darauf beschränkt, die

Gedanken des Gesetzgebers durch Aufstellung von Detailvorschriften näher auszuführen und auf diese Weise die Anwendbarkeit der Gesetze zu ermöglichen.

Rechtsverordnungen enthalten – wie die Gesetze – Rechtsnormen, welche Rechte und Pflichten der Bürger und Bürgerinnen begründen oder Organisation und Verfahren von Behörden regeln. Demgegenüber schaffen *Verwaltungsverordnungen* für Bürger und Bürgerinnen keine Rechte und Pflichten. Sie sind vielmehr generelle Dienstanweisungen, die eine übergeordnete Behörde mit bindender Wirkung für die ihr unterstellten Behörden erlässt (*Häfelin/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, N. 1854, S. 540 f.).

b) Der Regierungsratsbeschluss vom 19. Mai 1998 statuiert keine Rechte oder Pflichten der Bürger und Bürgerinnen und regelt weder Organisation noch Verfahren von Behörden. Er befasst sich lediglich mit der gestützt auf Art. 69 Abs. 4 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SchulG, SHR 410.100) erforderlichen Bewilligung von Teilpensen und Überstunden am Kindergarten und an der Volksschule im Zusammenhang mit der Klassengrösse. Der Beschluss ist damit keine Rechtsverordnung des Regierungsrats, aus der die Befugnis für eine Pensumsreduktion bei gewählten bzw. angestellten Lehrkräften abgeleitet werden kann. Er wurde dementsprechend auch nicht im Amtsblatt publiziert und in die Gesetzessammlung aufgenommen (vgl. auch Art. 17 des Gesetzes über die Organisation der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit vom 18. Februar 1985 [SHR 172.100]). Im übrigen fehlt es dem Regierungsratsbeschluss an der notwendigen gesetzlichen Grundlage. Die massgebliche kantonale Gesetzgebung sieht – wie es nachfolgend zu zeigen gilt – nicht vor, das Pensum einer für auf Amtszeit gewählten bzw. fest angestellten Lehrkraft von der Klassengrösse und Klassenstufe abhängig zu machen.

c) Das Schulgesetz hält in Art. 35 Abs. 1 fest, dass die Zahl der Schüler in einer Klasse auf die Dauer in der ersten bis sechsten Klasse 30 nicht übersteigen darf. § 10 Abs. 1 des Schuldekrets vom 27. April 1981 (SchulD, SHR 410.110) wiederholt diese Maximalschülerzahl und legt fest, dass Schulabteilungen mit zusammengelegten Klassen nur 25 Schüler umfassen dürfen. Das Schuldekret bestimmt in § 11 weiter, dass in der Primarschule die Zahl der Lektionen der Schüler mindestens 16 und höchstens 30 beträgt. Durch Zusatzunterricht dürfen die Schüler nicht um mehr als drei Lektionen zusätzlich belastet werden. Die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung der Lehrer beträgt in der Primarschule höchstens 32 Lektionen (§ 44 Abs. 1 lit. b SchulD). Einen Zusammenhang zwischen Schülerzahl und Anzahl Unterrichtslektionen halten demgegenüber weder das Schulgesetz noch das Schuldekret fest.

Gemäss § 13 der Verordnung über die Arbeitsverhältnisse der Lehrerschaft an den öffentlichen Schulen vom 13. Juni 1989 (LV, SHR 410.401) werden Lehrkräfte bei der Anstellung in eine Besoldungsklasse eingereiht. Für die Einstufung wird die frühere Lehrtätigkeit berücksichtigt. Ebenfalls angerechnet wird eine ausserschulische Tätigkeit, die einen Bezug zum Lehrberuf aufweist, und die Erziehung eigener Kinder. Bei guter Leistung wird ein Stufenanstieg gewährt (§ 14 LV). § 2d des Dekrets über die Besoldungen, die Zulagen und die Ferienregelung der dem Personalgesetz unterstellten Arbeitnehmer des Kantons Schaffhausen vom 25. Januar 1971 (BesD, SHR 180.110) bestimmt die Jahresgrundbesoldung der Lehrkräfte. Weder die Lehrerverordnung noch das Besoldungsdekret enthalten jedoch einen Hinweis auf einen Zusammenhang zwischen Schülerzahl, Anzahl Unterrichtslektionen und Lohn.

4.– Die massgebende kantonale Gesetzgebung enthält schliesslich auch keine Vorschrift, die es dem Gemeinwesen als Arbeitgeber erlauben würde, einseitig eine Pensumsreduktion vorzunehmen.

Die wöchentliche Unterrichtsverpflichtung der Primarschullehrer beträgt *höchstens* 32 Lektionen (§ 44 Abs. 1 lit. b SchulD i.V.m. Art. 60 SchulG; Art. 1 Abs. 2 und Art. 14 Abs. 1 des Gesetzes über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals [PG, SHR 180.100]). Gemäss § 11 Abs. 1 SchulD beträgt die Zahl der Lektionen der Primarschüler mindestens 16, aber höchstens 30 pro Woche, wobei die Lektionenzahl für die einzelnen Schuljahre durch den vom Erziehungsrat zu erlassenden Lehrplan festgelegt wird (Art. 22 Abs. 1 SchulG). Die zitierten Vorschriften beantworten dagegen die Frage, wann ein Vollpensum vorliegt, nicht ausdrücklich. Vorliegend aber gehen die Schulbehörden davon aus, dass ein Vollpensum der Höchstverpflichtung entspricht, da die volle Besoldung nur bei 32 Lektionen gewährt wird. § 2d BesD bestimmt die Jahresgrundbesoldungen der Lehrkräfte, welche für ein Vollpensum gelten. Jedoch sind auch Teilpensen möglich (vgl. § 4 Abs. 3, § 9, § 16 Abs. 2 und § 24 Abs. 2 LV).

Damit stellt sich aber die Frage, wie das massgebende Pensum für einen Lehrer bei seiner Wahl oder Anstellung konkret festgelegt wird. Da es sich beim Arbeitsverhältnis eines gewählten oder fest angestellten Lehrers um ein auf Dauer angelegtes Rechtsverhältnis handelt, bei welchem die bestehenden Rechte und Pflichten klar geregelt sein müssen, muss das Pensum grundsätzlich in einem *bestimmten Umfang* festgelegt werden. Dies ist auch im vorliegenden Fall geschehen, indem grundsätzlich ein Vollpensum festgesetzt wurde. Demnach ist das Gemeinwesen als Arbeitgeber auch verpflichtet, den betroffenen Lehrerinnen ein volles Pensum anzubieten. Kann oder will es das

nicht bzw. nicht mehr, muss der Wahl- bzw. Anstellungsbeschluss geändert werden. Können sich die Parteien nicht über eine Pensumsänderung einigen, ist eine Änderung des Beschlusses nur nach Ablauf der Amtsperiode oder durch Kündigung möglich (vgl. Art. 9 Abs. 1 lit. d Ziff. 3 PG). Die Befugnis des Gemeinwesens, das Pensum wie vorliegend durch *einseitige Anordnung* zu ändern, bedürfte – aufgrund der einschneidenden Folgen für die betroffene Lehrperson – einer ausdrücklichen Grundlage in den massgeblichen gesetzlichen Bestimmungen. Die für die Anstellungsbedingungen massgebenden Vorschriften im Schulgesetz, im Schuldekret und im Personalgesetz (vgl. § 4 Abs. 2 LV) enthalten jedoch bezüglich gewählte und fest angestellte Lehrer keine solche Befugnis des Gemeinwesens. Lediglich die Verordnung über die Anstellungsverhältnisse der *Lehrbeauftragten* vom 27. September 1983 (Lehrbeauftragtenverordnung, SHR 410.402) hält in § 2 fest, dass die Pensen der Lehrbeauftragten semesterweise veränderbar sind. Lehrbeauftragte sind jedoch Lehrkräfte, die mindestens für die Dauer eines Schulsemesters angestellt, weder auf Amtszeit gewählt noch im Sinn von § 39 SchulD provisorisch angestellt sind. Aus der Lehrbeauftragtenverordnung lässt sich somit nicht die entsprechende Befugnis für die für auf Amtszeit gewählten oder gemäss § 39 SchulD angestellten Lehrkräfte ableiten.

5.– a) Zusammenfassend ist somit festzuhalten, dass die massgebliche kantonale Gesetzgebung keine Befugnis des Gemeinwesens vorsieht, bei gewählten und fest angestellten Lehrern das Pensum durch einseitige Anordnung zu ändern. Auch der Regierungsratsbeschluss vom 19. Mai 1998, der sich mit der Bewilligung von Teilpensen und Überstunden am Kindergarten und an der Volksschule im Zusammenhang mit der Klassengrösse befasst und dem im übrigen seinerseits die gesetzliche Grundlage fehlt, bildet keine Grundlage für eine solche Befugnis. Die gestützt auf diesen Beschluss erlassenen Verfügungen des Stadtschulrats der Stadt Schaffhausen vom 4. Juli 2000 und der Beschluss des Erziehungsrats des Kantons Schaffhausen ... sind damit aufzuheben. ...