

Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz Kammer III



III 2023 155

Entscheid vom 25. Januar 2024

Besetzung

lic.iur. Achilles Humbel, Präsident
lic.iur. Karl Gasser, Richter
Irene Thalman, Richterin
MLaw Manuel Gamma, Gerichtsschreiber

Parteien

Gemeinderat A. _____,
Beschwerdeführer,

gegen

Regierungsrat des Kantons Schwyz, Bahnhofstrasse 9, Postfach
1260, 6431 Schwyz,
Vorinstanz,

Gegenstand

Schulrecht (kommunale Einmalzulage an Lehrpersonen - Kürzung
Kantonsbeitrag)

Sachverhalt:

A. Der Schulrat der Gemeinde A. _____ beauftragte im April 2022 die Rektorin mit der Erstellung eines Konzeptes zur Verbesserung der Arbeitsplatzattraktivität für Lehrpersonen. Als Ergebnis beantragte er dem Gemeinderat mit Beschluss Nr. 126 vom 23. August 2022, jeder Lehrperson eine Einmalzulage von Fr. 3'000.-- (bei einem 100 %-Pensum, abgestuft entsprechend dem Pensum in 10 %-Schritten) auszurichten. Diese Einmalzulage wurde unter anderem damit begründet, dass die Dringlichkeit des Erhalts der Lehrpersonen an der Gemeindegemeinschaft erkannt und der Kanton Schwyz im Vergleich zu den umliegenden Gemeinden bezüglich der Löhne nicht mehr konkurrenzfähig sei. In der vorgeschlagenen Lösung werde ein wirkungsvolles Instrument gesehen, zumindest den jetzigen Lehrerbestand erhalten zu können.

Mit Beschluss (GRB) Nr. 301 vom 22. September 2022 beschloss der Gemeinderat unter anderem, für die Auszahlung von Einmalzulagen für die Lehrpersonen im a.o. Budget 2023 Fr. 273'000.-- sowie Fr. 39'000.-- für eine allfällige Lohnanpassung bei den Musiklehrpersonen einzustellen. Mit GRB Nr. 85 vom 23. März 2023 beschloss er im Sinne des Antrags des Schulrates die Ausrichtung einer einmaligen Arbeitsmarktzulage/Gratifikation im erwähnten Umfang.

B. Mit E-Mail vom 12. Juni 2023 (Bildungsdepartement [BiD]-act. 5) teilte der zuständige Schulinspektor der Schulratspräsidentin mit, dass der Gemeinderat die Auszahlung einer gesetzlich nicht vorgesehenen Arbeitsmarktzulage zu unterlassen habe, und ersuchte sie, die rechtliche Einschätzung dem Gemeinderat zu unterbreiten, bevor er auf den Antrag des Schulrates eintrete.

C. Mit Beschluss (RRB) Nr. 582/2023 vom 29. August 2023 kürzte der Regierungsrat den Kantonsbeitrag für die Schülerpauschale 2023 der Volksschule der Gemeinde A. _____ im Betrag von Fr. 312'000.-- (Disp.-Ziff. 1). Das Amt für Finanzen wurde angewiesen, die im September 2023 fällige zweite Tranche der Überweisung an die Gemeinde A. _____ in diesem Umfang zu kürzen (Disp.-Ziff. 2). Zudem wurde der Gemeinderat A. _____ aufgefordert, sich künftig an die kantonalen Vorgaben zu halten und die Besoldung der Lehrpersonen gemäss dem Personal- und Besoldungsgesetz für die Lehrpersonen an der Volksschule vorzunehmen (Disp.-Ziff. 3).

D. Gegen diesen RRB Nr. 582/2023 (Versand am 5.9.2023) erhebt der Gemeinderat mit Eingabe vom 25. September 2023 fristgerecht Beschwerde beim Verwaltungsgericht mit den folgenden Anträgen:

1. Es sei der Beschluss Nr. 582/2023 des Schwyzer Regierungsrats vom 29. August 2023 aufzuheben.
2. Eventualiter sei die Kürzung des Kantonsbeitrags angemessen zu reduzieren.
3. Unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdegegners.

E. Mit Vernehmlassung vom 3. November 2023 beantragt das Bildungsdepartement die Abweisung der Beschwerde unter Kostenfolge zu Lasten des Beschwerdeführers.

F. Mit Replik vom 27. Dezember 2023 hält der Gemeinderat an seinen Anträgen gemäss der Verwaltungsgerichtsbeschwerde fest. Duplizierend erneuert das Bildungsdepartement am 10. Januar 2024 seinen mit der Vernehmlassung gestellten Abweisungsantrag. Zu dieser Duplik äussert sich der Gemeinderat mit Eingabe vom 24. Januar 2024.

Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung:

1.1 Der Schulrat bzw. der Gemeinderat begründete die Ausrichtung der Einmalzulage im Wesentlichen wie folgt:

Die Besoldung der Lehrpersonen sei in § 35 ff. des Personal- und Besoldungsgesetzes für die Lehrpersonen an der Volksschule (PGL; SRSZ 612.110) vom 27. Juni 2002 i.V.m. § 13 ff. der Personal- und Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen an der Volksschule (PVL; SRSZ 612.111) vom 10. Dezember 2022 geregelt. Eine Einmalzulage an alle Lehrpersonen sei weder im PGL noch in der PVL zu finden.

Eine am ehesten in Frage kommende Spontanhonorierung nach § 41 PGL sei an eine aussergewöhnlich gute Leistung geknüpft. Ob diese jeder Lehrperson attestiert werden könne, sei allerdings fraglich. Diese Argumentationslinie könne auch aufgrund des Vergleich mit dem Kanton Zürich (§ 19 der Zürcher Lehrpersonalverordnung [LPVO; LS 412.311] vom 19.7.2000) ausgeschlossen werden.

Gemäss § 3 Abs. 2 PGL gelte ergänzend das Personal- und Besoldungsgesetz (Personalgesetz, PG; SRSZ 145.110) vom 29. Juni 1991 sowie die Personal- und Besoldungsverordnung (Personalverordnung, PV; SRSZ 145.111) vom 4. Dezember 2007.

Nach § 52 Abs. 1 PG könne zur Gewinnung oder Erhaltung eines besonders qualifizierten Mitarbeiters ausnahmsweise eine Arbeitsmarktzulage bis zu 20% des Jahreslohnes zugesprochen werden. Aufgrund des Lehrkräftemangels gelten

Lehrpersonen als besonders qualifizierte Mitarbeiter. Jede Neubesetzung einer Stelle als Lehrperson koste die Gemeinde A. _____ als Arbeitgeberin hunderttausend Franken. Vor diesem Hintergrund sei es wichtig, sämtliche Lehrpersonen beizubehalten. Um den Lehrpersonen nach diesen eher schwierigen letzten drei Jahren eine Wertschätzung entgegenzubringen und ihnen die Wichtigkeit und Bedeutung ihrer Arbeit aufzuzeigen sowie ihnen auch einen Dank auszusprechen, sei sämtlichen Lehrpersonen eine Arbeitsmarktzulage auszubezahlen. Diese Einmalzahlung an sämtliche Lehrpersonen steigere die Arbeitsplatzattraktivität.

Gemäss § 6 Abs. 2 PG gelte sodann ergänzend das Schweizerische Obligationenrecht. Die beabsichtigte Einmalzahlung an sämtliche Lehrpersonen könne auch auf Basis von Art. 322d OR unter dem Titel "Gratifikation" ausbezahlt werden. Als Anlass für die Ausrichtung der Gratifikation könne auf die Ausführungen zur Arbeitsmarktzulage verwiesen werden.

1.2 Der Regierungsrat erwog, die Besoldungsregelung in den §§ 35 ff. PGL sei abschliessend. Es gebe keine echten Lücken, die durch eine analoge Anwendung des PG und des OR zu schliessen seien. Das Lohnkonzept der Lehrpersonen der Volksschule sei in diversen Bereichen unterschiedlich zum kantonalen Lohnsystem, die Besoldung der Lehrpersonen steige z. B. automatisch an, was bei den kantonalen Angestellten nicht der Fall sei. Soweit andere Kantone eine solche Arbeitsmarktzulage kannten, bestehe eine entsprechende gesetzliche Grundlage im Lehrerbesoldungsgesetz. Zudem gehe es bei der Arbeitsmarktzulage nicht um Zulagen an ganze Berufsgruppen. Speziell sei zu erwähnen, dass das entsprechende Schulratsprotokoll dem Schulinspektor nicht vorliege; nur Auszüge davon hätten eingesehen werden können. Zudem sei das Vorgehen weder beim Amt für Volksschule (AVS) noch beim Rechtsdienst abgeklärt worden. Schliesslich sei die Gemeinde der Aufforderung, die Zahlung auf Ende des Schuljahres 2022/2023 zu unterlassen, nicht nachgekommen (Erw. 2.1).

Wenn die Bezirke und die Gemeinden die vom Kanton erlassenen Vorgaben bei der Aufgabenerfüllung nicht einhielten, könne der Regierungsrat den Pauschalbeitrag gestützt auf § 67 des Volksschulgesetzes (VSG; SRSZ 611.210) vom 19. Oktober 2005 herabsetzen. Gestützt auf § 47 PGL kürze oder verweigere der Regierungsrat die Beitragsleistungen, wenn die Beitragsvoraussetzungen nicht eingehalten würden (Erw. 2.2).

1.3 Der Gemeinderat hält vor dem Verwaltungsgericht an seiner Auffassung, dass die Besoldungsregelung für Lehrpersonen im PGL nicht abschliessend sei und eine Lücke bestehe, fest.

Es sei dem Regierungsrat beizupflichten, dass die Besoldungsregelung in § 35 ff. PGL insofern abschliessend geregelt sei, als die Gemeinden in Bezug auf die Besoldung der Lehrpersonen an sich (also bzgl. der Entschädigung für die von den Lehrpersonen geleisteten Lektionen) keinen Ermessensspielraum hätten. Mit der Ausrichtung einer Einmalzulage habe der Gemeinderat in keiner Weise in die Besoldungsregelung nach PGL eingegriffen. Der Regierungsrat könne nicht darlegen, gegen welche konkrete Bestimmung des PGL der Gemeinderat A._____ verstossen habe.

Der Regierungsrat greife daher in die Gemeindeautonomie ein. Die Gemeinde habe die Zulage aus der "eigenen Tasche" beglichen.

2. Eine Lücke im Gesetz besteht, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt oder eine Antwort gibt, die aber als sachlich unhaltbar angesehen werden muss. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend - im negativen Sinn - mitentschieden (qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung. Eine echte Gesetzeslücke liegt vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende, zu entnehmen ist. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben, unechte zu korrigieren, ist ihm grundsätzlich verwehrt (BGE 144 II 281 E. 4.5.1; BGE 141 V 481 E. 3.1; Urteil BGer 1C_274/2021 vom 2.6.2022 E. 4.3.2).

3.1 § 16 der Verfassung des Kantons Schwyz (KV; SRSZ 100.100) vom 24. November 2010 mit der Marginalie "Bildung" verpflichtet den Staat für ein vielfältiges Angebot von hoher Qualität zu sorgen, dass es jeder Person erlaubt, sich schulisch und beruflich zu bilden und ihre Fähigkeiten zu entwickeln.

Das VSG regelt das Volksschulwesen (§ 1 Abs. 1 VSG).

Der Bezirks- bzw. Gemeinderat legt das kommunale Volksschulangebot auf Antrag des Schulrates und unter Berücksichtigung der kantonalen Vorgaben fest (§ 60 Abs. 1 VSG). Neben den durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben obliegen ihm insbesondere (§ 60 Abs. 2 VSG) die Beschaffung der finanziellen Mittel (lit. a), die Festlegung der Anzahl Klassen und Lehrerstellen (lit. b), die Anstellung der hauptverantwortlichen Schulleitung (lit. c) sowie die Erstellung, Betrieb, Ausrüstung und Unterhalt der Anlagen für das Schulangebot (lit. d).

Der Schulrat übt die unmittelbare Aufsicht über die vom Schulträger geführten Schulen aus. Er ist für die strategischen Belange der Schule zuständig und vertritt die Schule nach aussen. Ihm obliegen alle Aufgaben, die nicht einem anderen Organ des Schulträgers zugewiesen sind (§ 63 Abs. 1 VSG). Der Schulrat hat das Recht, dem Bezirksrat oder dem Gemeinderat in allen das Schulwesen betreffenden Angelegenheiten Antrag zu stellen (§ 63 Abs. 2 VSG). Neben den durch die Rechtsordnung übertragenen Aufgaben obliegen ihm unter anderem namentlich die Genehmigung des Budgetentwurfs für die Volksschule zuhanden des Bezirks- oder Gemeinderates (lit. d), die Kontrolle über die Einhaltung der bewilligten Kredite (lit. e), die Anstellung der weiteren Schulleitungspersonen (lit. f) sowie die Anstellung des Lehrpersonals gemäss Personalrecht, soweit er diese Aufgabe nicht der hauptverantwortlichen Schulleitung überträgt (lit. g).

Kanton, Bezirke und Gemeinden tragen die Kosten der Volksschulen, des Sonderpädagogischen Angebots und der Spezialdienste, soweit sie Träger sind und die Rechtsordnung keine Ausnahmen vorsieht (§ 66 VSG).

3.2.1 Das Anstellungsverhältnis der Lehrpersonen an der öffentlichen Volksschule wird im vom Kantonsrat erlassenen PGL geregelt (§ 48 VSG). Dieses regelt "das Arbeitsverhältnis und die Besoldung der an den öffentlichen Schulen tätigen Lehrpersonen" (§ 1 Abs. 1 PGL).

In Kapitel II (§§ 3 bis 19 PGL) wird das Arbeitsverhältnis geregelt. Kann dem PGL oder seinen Vollzugserlassen keine Vorschrift entnommen werden, gilt ergänzend das PG mit den dazugehörigen Vollzugsbestimmungen (§ 3 Abs. 2 PG).

In Kapitel III (§§ 20 bis §§ 34 PGL) werden die Rechte und Pflichten der Lehrpersonen geregelt. In § 20 PGL wird als Recht der Anspruch der Lehrpersonen auf Besoldung und Versicherung gegen die wirtschaftlichen Folgen von Arbeitslosigkeit, Unfall, Invalidität, Alter und Tod festgehalten.

3.2.2 Das Kapitel IV (§§ 35 bis 45 PGL) ist der Besoldung gewidmet. Geregelt werden der Jahreslohn (§ 35), der Lohnanstieg (§ 36), das Dienstjahr (§ 37), die Einreihung (§ 38), die Anpassung der Lohnansätze (§ 39), der Monatslohn (§ 40), die Spontanhonorierung (§ 41), die Treueprämie (§ 42), die Sozialzulagen (§ 43), die anteilmässige Besoldung (§ 44) sowie die Lohnfortzahlung.

Im Rahmen des Jahreslohnes (§ 35 Abs. 1 PGL) kommt dem Schulträger die Aufgabe zu, die Lehrkräfte in eine der Lohnklassen einzureihen; massgebend für die Einreihung sind die vom Regierungsrat nach der Art und Dauer der Ausbildung sowie der Funktion festzulegenden Richtposition. § 35 Abs. 2 PGL räumt die Kompetenz zur Regelung der Besoldung von Stellvertretungen und Lehrper-

sonen mit Schulleitungsaufgaben sowie der Zulagen auf Sekundarstufe I und für den Unterricht an mehrklassigen Abteilungen dem Regierungsrat ein.

Gemäss § 36 Abs. 3 PGL kann der Regierungsrat den Lohnanstieg vorübergehend aussetzen, wenn es eine insgesamt ungünstige Entwicklung der Finanzhaushalte der Schulträger erfordert, und zu diesem Zweck bestimmen, dass das betreffende Jahr nicht als Dienstjahr angerechnet wird. Die Anstellungsbehörde kann den Lohnanstieg aussetzen, wenn der Lehrperson eine Bewährungsfrist angesetzt worden ist (§ 36 Abs. 4 PGL).

Die Anstellungsbehörde reiht die Lehrpersonen in die Lohnstufe ein (§ 38 Abs. 1 PGL). Massgebend sind die erfüllten Dienstjahre (§ 38 Abs. 2 PGL). Der Regierungsrat regelt, inwieweit andere Tätigkeiten und Kindererziehung als Dienstjahre angerechnet werden (§ 38 Abs. 3 PGL).

Der Regierungsrat passt die Lohnansätze nach § 35 PGL wie jene des Kantonspersonals der Teuerung an (§ 39 PGL).

§ 41 PGL räumt dem Bezirksrat bzw. Gemeinderat die Möglichkeit ein, für die Spontanhonorierung von Lehrpersonen einen Kredit in den Voranschlag aufzunehmen, der 0.3 Prozent der Bruttolohnsumme nicht überschreiten darf (§ 41 Abs. 1 PGL). Die Spontanhonorierung ist für Lehrpersonen gedacht, die sich "durch aussergewöhnlich gute Leistungen auszeichnen" (vgl. § 41 Abs. 2 PGL).

In den Genuss der Treueprämie gemäss § 42 PGL kommen Lehrpersonen, welche fünf Anstellungsjahre (oder ein Mehrfaches hiervon) erfüllen (Abs. 1).

3.3.1 Bereits die gesetzliche Regelung der Zuständigkeiten für den Bereich der Volksschule im VSG (vorstehend Erw. 3.1) schliesst aus - bzw. lässt es zumindest als höchst fraglich erscheinen -, dass einem Bezirks- und Gemeinderat oder sogar einem Schulrat eine Regelungskompetenz betreffend die Ausgestaltung der Löhne zukommt. Gemäss § 60 Abs. 2 VSG obliegt dem Bezirks- und Gemeinderat zwar die Beschaffung der Mittel. Mit Blick auf die eigentliche Lehr(er)tätigkeit kommt ihm jedoch nur die Festlegung der Anzahl Lehrerstellen (neben der Festlegung der Anzahl Klassen) zu. Von einer Festsetzung der Löhne oder einer diesbezüglichen Regelungskompetenz ist nicht die Rede. Es kann nicht ernsthaft behauptet werden, der Gesetzgeber habe diesen wichtigen Aspekt zu Unrecht zu regeln unterlassen, zumal er die Lohngestaltung im PGL ausführlich und differenziert sowie unter Bestimmung der jeweiligen Zuständigkeiten (vgl. vorstehend Erw. 3.2.2, nachstehend Erw. 3.4) normiert hat. Mithin kann nur auf ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers geschlossen werden, nämlich dass es dem Bezirks- und Gemeinderat nicht zusteht, irgendwelche (ergänzenden) Regelungen betreffend die Lohnzahlungen zu treffen. Mithin besteht weder

für das Gericht noch für die Verwaltung Raum für eine Lückenfüllung, was die Zuständigkeit zur Regelung der Entlohnung der Lehrpersonen anbelangt. Ausgenommen ist die vom Gesetz eingeräumte Kompetenz des Bezirks- und Gemeinderates zur Spontanhonorierung.

3.3.2 Die gleiche Schlussfolgerung ist erst recht hinsichtlich der allfälligen Zuständigkeit des Schulrates zu ziehen. In finanzieller Hinsicht hat er den Budgetentwurf zu genehmigen und die Einhaltung der bewilligten Kredite zu kontrollieren. Da ihm zudem die Anstellung der (weiteren) Schulleitungspersonen sowie die Anstellung des Lehrpersonals zukommt, hätte ihm der Gesetzgeber mit Bestimmtheit auch die Kompetenz zur Lohn- oder Leistungszulage zugesprochen, wenn er dies nur gewollt hätte.

3.4 Dem Regierungsrat ist beizupflichten, dass das PGL (wie auch das PG) die Honorierung der Lehrpersonen (bzw. des Staatspersonals) abschliessend regelt.

Zum einen stellt das vierte Kapitel des PGL (vgl. vorstehend Erw. 3.2.2) von der Systematik her eine in sich geschlossene Regelung der Besoldung dar und lässt keinen Raum für weitergehende Lohnkomponenten erkennen.

Zum andern verbietet auch die in diesem vierten Kapitel des PGL vorgenommene Zuständigkeitsregelung den Schluss auf die Befugnis des Bezirks- und Gemeinderates oder sogar des Schulrates, weitere Lohnkomponenten einzuführen. Es wird klar zwischen den Zuständigkeiten von Regierungsrat und Bezirks-/Gemeinderat differenziert:

Dem Regierungsrat kommen folgende Aufgaben zu:

- Festlegung der Kriterien für die Lohneinreihung (vgl. Umschreibung der Richtpositionen [§ 14 Abs. 1 PVL i.V.m. Anhang PVL]).
- Regelung der Anrechnung anderer Tätigkeiten und Kindererziehung.
- Kompetenz zur Regelung der Besoldung von Stellvertretungen und Lehrpersonen mit Schulleitungsaufgaben sowie der Zulagen auf Sekundarstufe I und für den Unterricht an mehrklassigen Abteilungen.
- Vorübergehendes Aussetzen des Lohnanstiegs bei insgesamt ungünstiger Entwicklung der Finanzhaushalte der Schulträger.
- Anpassung der Lohnansätze an die Teuerung analog Kantonspersonal.

Dem Schulträger (oder der Anstellungsbehörde) kommen hingegen folgende Aufgaben zu:

- Einreihung der Lehrkräfte nach Massgabe der vom Regierungsrat festgelegten Kriterien.
- Einreihung der Lehrpersonen in die Lohnstufe.

- Aussetzen des Lohnanstiegs bei einer angesetzten Bewährungsfrist.
- Aufnahme eines Kredits für die Spontanhonorierung von Lehrpersonen in den Voranschlag (max. 0.3 % der Bruttolohnsumme).

3.5.1 Die ergänzende Anwendbarkeit des PG wird nicht bei den Allgemeinen Bestimmungen des PGL (§§ 1 und 2 PGL) vorgesehen, sondern im II. Kapitel ("Arbeitsverhältnis"). Gesetzssystematische Gründe verbieten es also, diese sinn-gemässe Anwendbarkeit des PG auch auf andere Kapitel (III. betr. "Rechte und Pflichten" sowie IV. betr. "Besoldung") sowie selbstredend auch betr. das 5. Kapitel ("Finanzierung") zu übertragen. Nichts Anderes gilt im Übrigen auch für das PG. Dieses sieht die ergänzende Anwendbarkeit des OR auch nicht bei den All-gemeinen Bestimmungen vor, sondern ebenfalls nur im II. Kapitel ("Arbeitsver-hältnis der Beamten und Angestellten"). Rechte und Pflichten der Beamten und Angestellten bzw. die Besoldung werden in den Kapiteln III. und IV. geregelt.

3.5.2 Mit dem RRB Nr. 491/2002 vom 9. April 2002 (= Beilage 2 zur Vernehmlassung des Bildungsdepartements [Botschaft an den Kantonsrat betreffend die Personal- und Besoldungsverordnung für die Lehrpersonen an der Volksschule]) hielt der Regierungsrat fest (Erw. 4.1.1), das Lohnkonzept der Lehrpersonen bleibe im Grundsatz unverändert, namentlich werde das Besoldungssystem der kantonalen Verwaltung nicht auf die Besoldung der Lehrkräfte an den Volksschulen übertragen.

3.5.3 Angesichts dieser dargelegten Gesetzssystematik und gesetzgeberischen Absicht besteht kein Raum für eine (analoge) Anwendbarkeit der Lohnbestimmungen des PG wie auch des OR auf die Lehrerentlöhnung gemäss PGL/PVL.

3.6 Auch weiteren Materialien zum PGL lassen sich keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass die Entlöhnung der Lehrpersonen kantonal nicht abschliessend geregelt werde bzw. dass den Bezirks- und Gemeinderäten eine parallele oder ergänzende Regelungskompetenz zukommen sollte.

3.6.1 Diesbezüglich kann vorab festgehalten werden, dass die kommunale Auto-nomie im Bereich des Schulwesens gewissermassen traditionell eher gering ist. Dies gilt gerade namentlich für die Besoldung, die sich nach kantonalen Rechtssätzen richtet(e) (vgl. Kennel, Die Autonomie der Gemeinden und Bezirke im Kanton Schwyz, Diss. Zürich 1989, S. 256).

3.6.2 Bereits die Verordnung über die Besoldung der Lehrkräfte an Primar- und Sekundarschulen (Lehrkräftebesoldungsverordnung; GS 15 S. 559 ff. [Beilage 4 zur Vernehmlassung des Bildungsdepartements]) vom 20. November 1968 er-

klärte die Besoldung der Lehrer zwar zur Sache der Gemeinden oder Schulgemeinden bzw. der Bezirke (§ 1). Gleichzeitig wurden aber in § 3 Abs. 1 die möglichen Lohnkomponenten (Grundgehalt, Dienstalterszulagen, Familienzulagen, Kinderzulagen, Dienstaltersgeschenke und Teuerungszulagen) definiert, ohne dass diese als nicht abschliessende Aufzählung ("namentlich", "insbesondere") gekennzeichnet wurden. In § 4 Abs. 1 wurden die Grundgehälter für die verschiedenen Gruppen von Lehrpersonen numerisch festgelegt. Ebenso wurden die Kriterien und Quantitative der anderen Lohnkomponenten definiert. § 11 erklärte den Regierungsrat selbst als zuständig zum Erlass von Vorschriften über die Besoldung von Aushilfen wie auch der nicht vollbeschäftigten Fachlehrer und Fachlehrerinnen (lit. a und lit. d).

§ 3 Abs. 2 Lehrkräftebesoldungsverordnung ermächtigte die Gemeinden damals noch zur Ausrichtung "freiwilliger Ortszulagen und Treueprämien". Per 14. Dezember 1971 (GS 16 S. 94 f.) wurde diese Bestimmung geändert: neu konnten "die Bezirke und Gemeinden Zulagen bis höchstens Fr. 3'600.--, dazu die Teuerungszulagen gemäss Abs. 1, ausrichten", d.h. die freiwilligen (Orts-) Zulagen wurden betraglich limitiert. Zudem wurde der Regierungsrat ermächtigt, "zur Erhaltung des Besitzstandes Übergangslösungen zu bewilligen". Diese Bestimmung wurde per 27. Juni 1991 aufgehoben bzw. geändert (vgl. GS 18 S. 97). Neu wurde den Lehrkräften auf dem Grundgehalt, auf den Dienstalterszulagen und den Teuerungszulagen eine Jahreszulage von 12 Prozent ausgerichtet (Abs. 2). Die Teilauszahlungen dieser Jahreszulage erfolgten im Juni und im November (Abs. 3). Die kommunal freiwilligen Ortszulagen und Treueprämien wurden mithin ebenfalls durch eine einheitliche und kantonale verbindliche Regelung ersetzt.

3.6.3 Laut RRB Nr. 811 vom 7. Mai 1991 (Botschaft an den Kantonsrat betr. Revision der PVL) hatte eine Erhebung im Jahr 1989 ergeben, dass die Ortszulagen nach sehr unterschiedlichen Kriterien ausgerichtet wurden. Konkret wurde ausgeführt:

Die Kriterien entsprechen teilweise nicht dem allgemeinen Grundsatz der Gleichbehandlung und dem Prinzip der Lohngleichheit für Mann und Frau. Die unterschiedliche Zusprache der Ortszulage führt innerhalb des Kantons zu Lohnungleichheiten für die gleiche Arbeit und im Vergleich zu anderen Kantonen zu einer erheblich nachteiligen Darstellung der Wettbewerbsfähigkeit. Zudem ist der Kanton Schwyz einer der letzten Kantone, die das System der Ortszulagen noch kennen.

Zur Lohnsituation 1991 wurde weiter ausgeführt:

Durch Lohnerhöhungen für die Volksschullehrer in anderen Kantonen und durch die Lohnentwicklung in der Privatwirtschaft hat die Wettbewerbsfähigkeit der Ge-

hälter der schwyzerischen Lehrpersonen ständig abgenommen. Diese angespannte Lage bereitet heute vielen Schulträgern Mühe bei der Besetzung der Lehrstellen.

Interkantonale Lohnvergleiche bei den Nachbarkantonen sowie bei den Kantonen Obwalden und Aargau (...) zeigen, dass die Gehälter der schwyzerischen Lehrpersonen deutliche Abstände zum schweizerischen Mittel aufweisen.

Als Zielsetzung wurde in einem Schritt die Erhöhung der Besoldung mittels Einführung einer Jahreszulage formuliert und in einem zweiten Schritt eine strukturelle Revision der Lehrerbefoldungsverordnung. Durch diese Jahreszulage sollte die "mit vielen Mängeln behaftete Ortszulage ab dem 1. Januar 1992" abgelöst werden. Explizit wurde festgehalten (S. 4 lit. E):

Die Schulträger haben mit der Einführung der Jahreszulage keine gesetzliche Grundlage mehr, um ihren Lehrpersonen Ortszulagen auszurichten.

3.6.4 Vor dem Hintergrund dieser gesetzgeberischen Entwicklung im Bereich der Entlohnung der Lehrpersonen kann somit zum einen konstatiert werden, dass der Arbeitskräftemangel im (kantonalen) Bildungsbereich und der Lohn als den Wettbewerb auf dem Bildungs-Arbeitsmarkt mitprägendes Element nichts Neues sind. Zum andern zeigt sich aber, was für die vorliegende Beurteilung wesentlich ist, dass es historisch genau diese Problematik war, welche zu einer ausschliesslichen Kantonalisierung der Entlohnung der Lehrpersonen geführt hat. Ein anderer Schluss lässt sich nicht ziehen, nachdem den Gemeinden die diesbezüglich letzte bzw. einzige Kompetenz, die Ausrichtung einer Ortszulage, gestrichen wurde. Eine kommunale (Teil-)Autonomie besteht also nicht.

3.7 Eine Revision der Personal- und Befoldungsverordnung für die Volksschullehrer wurde 1996 vom kantonalen Souverän namentlich infolge der vorgesehenen Lohnverbesserungen abgelehnt. Die Revision wollte unter anderem einerseits die Gehälter neu auf der Grundlage einer Arbeitsplatzbewertung festsetzen und andererseits ein transparentes und wettbewerbsfähiges Lohnsystem einführen (vgl. Abstimmungsbotschaft zur Kantonalen Volksabstimmung vom 9. Juni 1996 S. 15; RRB Nr. 491/2002 vom 9.4.2002 S. 2 Erw. 2). Die Ablehnung dieser Revision hatte allerdings nicht zur Folge, dass die Kompetenz der Gemeinden und Bezirke zur Ausrichtung von Ortszulagen (oder anderen im Gesetz nicht vorgesehenen Lohnentschädigungen) wieder auflebte.

3.8 Mit dem RRB Nr. 491/2002 wurden erneut mehrere Verbesserungen zwecks Hebung der Attraktivität des Lehrerberufes sowie des Erhalts der Konkurrenzfähigkeit - namentlich mittels Lohnerhöhungen - ins Auge gefasst (S. 3 Erw. 4.1 sowie ausführlich S. 5 f. Erw. 5.4.1). Der Wiedergabe der Stellungnahmen der Vernehmlassungsteilnehmer lässt sich kein Hinweis darauf entnehmen,

dass Gemeinden und Bezirke die Möglichkeit hätten oder erhalten sollten, über die geplanten Lohnkomponenten zusätzlich (kommunale) Lohnzulagen leisten zu können. Vielmehr wurde darauf hingewiesen, dass die vorgesehenen Spontanhonorierungen (vgl. § 41 PGL) bei den Schulträgern gemäss den Vernehmlassungen der Gemeinden nur teilweise Anklang gefunden hätten (S. 4 Erw. 5.1). Das Besoldungskonzept für die Lehrpersonen an der Volksschule wurde nicht entscheidend geändert. Die Besoldungsanpassungen basierten auf einem interkantonalen Lohnvergleich und der Arbeitsbewertung anhand einer vereinfachten Funktionsanalyse, die 1993/1994 durchgeführt worden war (S. 12 Erw. 6.9 zu § 35 EntPVL [heute PGL]).

3.9 Aus den gesetzlichen Regelungen der Lehrerbesoldung in anderen Kantonen kann die Gemeinde vorliegend nichts zu ihren Gunsten herleiten, auch nicht durch sinngemässe Anlehnung an ausserkantonale Bestimmungen.

3.10 Es erweist sich somit zusammenfassend, dass die Gesetzessystematik wie auch insbesondere die Gesetzeshistorie (Materialien) verdeutlichen, dass die Entlohnung der Lehrpersonen der Volksschule im PGL/PVL abschliessend geregelt ist. Den Gemeinden und Bezirken steht es nicht zu, daneben eigene zusätzliche Lohnzahlungen einzuführen. Zu dieser geltenden gesetzlichen Regelung haben genau jene Argumente (Lehrermangel; [teils] fehlende Wettbewerbsfähigkeit der Löhne im Vergleich zu benachbarten Kantonen) geführt, mit welchen der Beschwerdeführer seine Einmalzulagen begründen will. Wenn sich der Kanton die Regelung der Löhne vorbehalten hat, kann er gleichzeitig verhindern, dass kantonsintern in Phasen von Lehrermangel ein zusätzlicher Wettbewerbsdruck mit gegenseitigem Abwerben von Lehrkräften durch finanzkräftige Gemeinden und Bezirke entsteht, zumal diese unter Umständen ohnehin oder zusätzlich ein attraktiveres Arbeitsumfeld zu bieten vermögen. Die ausschliesslich kantonale Regelungskompetenz der Lehrerlöhne liegt so gleichzeitig auch im Zeichen der innerkantonalen Gleichbehandlung der Lehrer.

Das kantonale Recht weist somit hinsichtlich der Lohnkomponenten der Lehrerbesoldung keine zu füllende (echte) Lücke auf. Eines Nachweises, gegen welche konkrete Norm die Gemeinde verstossen hat, bedarf es konsequenterweise nicht. Sie hat sich einer Kompetenz in einem Regelungsbereich bedient, in welchem ihr keine Autonomie, auch keine Teilautonomie, zukommt. Insofern hat sie vorliegend durch Nichtbeachtung der abschliessenden kantonalgesetzlichen Regelung gleichzeitig gegen das Gesetzmässigkeitsprinzip verstossen.

4. Die Ausrichtung von Einmalzulagen gestützt auf § 52 PG sowie Art. 322d OR müsste - auch wenn dies für die Beurteilung bedeutungslos ist (vgl. vorstehend Erw. 3.5) - als widerrechtlich qualifiziert werden.

4.1 § 52 Abs. 1 PG räumt dem Regierungsrat und den Gerichten die Möglichkeit ein, zur Gewinnung oder Erhaltung eines besonders qualifizierten Mitarbeiters ausnahmsweise eine Arbeitsmarktzulage bis zu 20 % des Jahreslohnes zuzusprechen.

Einerseits ist also diese Kompetenz ausdrücklich dem Regierungsrat und den Gerichten vorbehalten, nicht aber Gemeinde- und Bezirksräten. Zum andern kann nicht ernstlich gesagt werden, ein Arbeitskräftemangel mache jede Arbeitskraft per se zu einem besonders qualifizierten Mitarbeiter. Vielmehr dürfte es sich umgekehrt verhalten, dass nämlich in Zeiten von Arbeitskräftemangel auch weniger qualifizierte Arbeitskräfte eine Anstellung erhalten können (vgl. Pädagogische Hochschule Schwyz: "Starter Kit" - Ein Angebot für Unterrichtende ohne Lehrdiplom). Im Weiteren wird mit der derart begründeten Einmalzulage § 41 PGL ausgehebelt, womit Spontanhonorierungen an aussergewöhnlich gute Leistungen geknüpft werden.

4.2 Richtet der Arbeitgeber gemäss Art. 322 Abs. 1 OR ("Gratifikation") neben dem Lohn bei bestimmten Anlässen, wie Weihnachten oder Abschluss des Geschäftsjahres, eine Sondervergütung aus, so hat der Arbeitnehmer einen Anspruch darauf, wenn es verabredet ist.

Vorab fällt auf, dass diese Bestimmung auf die Entlohnung von Lehrpersonen nur schwerlich anwendbar erscheint. Ein Anspruch der Lehrkräfte auf die/eine Einmalzulage wie auch eine entsprechende Verabredung sind vorliegend nicht erkennbar. In einer bestimmten Arbeitsmarktlage und Wettbewerbssituation kann auch kaum ein "bestimmter Anlass" im Gesetzessinne gesehen werden. Hierunter sind betriebliche Kriterien wie Geschäftsergebnis und sachlich vertretbare persönliche Gesichtspunkte wie die Leistung und das Verhalten der einzelnen Arbeitnehmer zu verstehen (BSK OR-Portmann/Rudolph, Art. 322d N 7).

5.1 Der Gemeinderat macht geltend, selbst wenn die Auszahlung der Einmalzulagen nicht zulässig gewesen wäre, wäre die Reaktion des Regierungsrates unverhältnismässig, da nur ein Betrag von Fr. 212'005.50 ausbezahlt worden sei. Ausserdem sei die Kürzung ohne vorgängige Androhung und Gewährung des rechtlichen Gehörs erfolgt. Von einer Kürzung des Kantonsbeitrags sei im E-Mail des Schulinspektors vom 12. Juni 2023 keine Rede gewesen; eine solche Kürzung hätte auch nicht durch den Schulinspektor mittels eines Mails an die Ressortvorsteherin angedroht werden können.

5.2 Kanton, Bezirke und Gemeinden tragen die Kosten der Volksschulen, des Sonderpädagogischen Angebots und der Spezialdienste, soweit sie Träger sind und die Rechtsordnung keine Ausnahmen vorsieht (§ 66 VSG). Der Kanton richtet den Bezirken und Gemeinden für die Kosten gemäss § 66 VSG einen Pauschalbeitrag pro Schulkind aus (§ 67 Abs. 1 VSG). Der Pauschalbeitrag pro Schulkind beträgt 20 Prozent des ermittelten gewichteten Durchschnittswertes aller Gemeinden. Für die Bezirke gilt die Regelung zur Berechnung des Pauschalbeitrages sinngemäss. Der Regierungsrat setzt den Pauschalbeitrag pro Schulkind jährlich fest (§ 67 Abs. 2 VSG).

Halten die Bezirke und Gemeinden die vom Kanton erlassenen Vorgaben bei ihrer Aufgabenerfüllung nicht ein, kann der Regierungsrat den Pauschalbeitrag herabsetzen (§ 67 Abs. 4 VSG).

Diese Regelung findet sich inhaltlich auch in § 47 PGL: Die Beitragsleistung nach dem VSG setzt voraus, dass die Schulträger das PGL einhalten (Abs. 1 erster Satzteil). Der Regierungsrat kürzt oder verweigert die Beitragsleistungen, wenn die Beitragsvoraussetzungen nicht eingehalten werden (Abs. 2). Verfahren und Rechtsmittel richten sich gemäss § 73 Abs. 3 VSG nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (SRSZ 234.110; VRP) vom 6. Juni 1974.

5.3.1 Mit der Replik legt die Gemeinde dar (S. 4 unten), die Auszahlung einer Einmalzulage liege in der Zuständigkeit des Gemeinderates und nicht des Schulrates. Die Behauptung des Bildungsdepartements (Vernehmlassung S. 3 Mitte), das Schulratsprotokoll sei dem Schulinspektor nicht zugänglich gewesen, sei daher nicht relevant.

Insofern kann also auch keine Verletzung des rechtlichen Gehörs darin gesehen werden, wenn nicht bereits der Schulrat auf die mögliche Widerrechtlichkeit der geplanten Einmalzulage samt Folgen hingewiesen wurde. Hieran ändert auch der Umstand nichts, dass der Schulinspektor gemäss den Angaben des Gemeinderates (vgl. insbesondere Eingabe vom 24.1.2024 [samt Beilagen] mit Hinweis auf die Handhabung des Mobile Client Zugriffs/ Sinn und Zweck von CMI [Axioma]) Kenntnis von den seit August 2022 diskutierten Massnahmen betreffend die Arbeitsplatzattraktivität der Lehrpersonen haben konnte (was vom Bildungsdepartement allerdings bestritten wurde).

5.3.2 Der massgebliche GRB Nr. 85 vom 23. März 2023 wie bereits zuvor der GRB Nr. 301 vom 22.9.2022 wurden der Vorinstanz bzw. dem Bildungsdepartement nicht zur Kenntnis gebracht. Jedenfalls ist keine kantonale Behörde im jeweiligen Verteiler ("Zufertigung") erwähnt.

5.4.1 Die Folgen der Nichtbeachtung kantonaler Vorgaben ergibt sich grundsätzlich aus dem Gesetz (vgl. vorstehend Erw. 5.2).

Vorliegend fand am 9. März 2023 eine Aussprache der Gemeinde mit dem Bildungsdepartement betreffend die Klassengrössen statt, nachdem das Bildungsdepartement im Unterbestand geführte Klassen festgestellt hatte (Beilage 6 zur Vernehmlassung des Bildungsdepartements). Seitens des Bildungsdepartements wurde klargestellt, dass kantonale Vorgaben trotz allfälliger gemeindespezifischer Eigenheiten einzuhalten seien. Es wurde auch auf die Kürzung der Schülerpauschale als steuernde Massnahme hingewiesen, was aber nicht als Druckmittel eingesetzt werden soll.

Mit E-Mail vom 12. Juni 2023 an die zuständige Gemeinderätin (und gleichzeitig Schulratspräsidentin) informierte der Schulinspektor nach Einsicht in das Schulratsprotokoll betreffend "Arbeitsplatzattraktivität - Lehrpersonen Zulage" (unklar bleibt, ob es sich um das Schulratsprotokoll vom 23.8.2022 handelt, das jedoch den Betreff "Personelles Arbeitsplatzattraktivität Lehrpersonen / Ortszulage Einmalzulage" trägt), dass dieser Entscheid zu weit gehe und nicht rechtens sei (Beilage 5 zur Vernehmlassung). Er ersuchte, seine rechtliche Einschätzung dem Gemeinderat zu unterbreiten, bevor dieser auf den Antrag des Schulrates eintrete. Alles in allem sei die Ausrichtung einer solchen Zulage an alle Lehrpersonen in der Gemeinde nicht zulässig. Hierauf teilte die Gemeinderätin dem Schulinspektor mit, sie habe sein E-Mail vom 12. Juni 2023 am 15. Juni 2023 dem Gesamtgemeinderat unterbreitet. Gleichzeitig übermittelte sie dem Schulinspektor den GRB Nr. 85 vom 23. März 2023.

5.4.2 Auch wenn das E-Mail vom 12. Juni 2023 "nur" vom Schulinspektor stammte und weder eine Fristansetzung für eine allfällige Stellungnahme noch die Androhung der Beitragskürzung enthielt, wurde mit diesem Vorgehen das rechtliche Gehör der Gemeinde bzw. des Gemeinderates hinlänglich gewahrt.

Dabei darf auch mitberücksichtigt werden, dass bei einem Gemeinderat das Wissen um die Konsequenzen der Nichtbeachtung kantonaler Vorgaben als hinlänglich bekannt vorausgesetzt werden darf. Hierauf war der Gemeinderat vorliegend indes noch kurz zuvor an der Aussprache vom 9. März 2023, an welcher übrigens der Schulinspektor als Protokollführer amtierte, aufmerksam gemacht worden. Eine Fristansetzung hätte an der Sache nichts mehr ändern können, nachdem der Gemeinderat seinen Beschluss ebenfalls bereits im März 2023 gefasst hatte.

Hingegen hatte der Gemeinderat ab seiner Sitzung am 15. Juni 2023 bis zum angefochtenen RRB vom 29. August 2023 hinlänglich Zeit, sich zur Sache vernehmen zu lassen. Dies hat er - soweit ersichtlich - jedoch nicht getan.

Die Rüge der Verletzung des rechtlichen Gehörs (§ 21 Abs. 1 VRP) erweist sich als unbegründet.

5.5 § 67 Abs. 4 VSG sieht die Möglichkeit ("kann") der Herabsetzung des Pauschalbeitrags vor. § 47 PGL spricht von Kürzung oder Verweigerung der Beitragsleistungen.

Der Regierungsrat ging offensichtlich davon aus, dass die gesamten bugetierten Fr. 312'000.-- ausbezahlt wurden und erachtete entsprechend eine Kürzung um diesen gesamten Betrag als angemessen (angefochtener RRB Erw. 2.2).

Mit der Beschwerde sowie der Replik (S. 4) macht der Beschwerdeführer geltend, effektiv nur einen Betrag von Fr. 212'005.50 ausbezahlt zu haben; eine Reduktion um Fr. 312'000.-- sei unverhältnismässig. Die Vorinstanz äussert sich hierzu weder mit der Vernehmlassung noch mit der Duplik. Insbesondere werden diese Darstellung, an deren Richtigkeit nicht zu zweifeln ist, und der Betrag nicht bestritten.

Es erscheint mithin als sachgerecht und angemessen, die Beitragsleistungen nur um die effektiven Fr. 212'005.50 zu kürzen. Insofern ist die Beschwerde also teilweise gutzuheissen.

6. Die Verfahrenskosten (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) von insgesamt Fr. 1'500.-- sind dem Ausgang des Verfahrens entsprechend zu vier Fünftel (Fr. 1'200.--) der Gemeinde und zu einem Fünftel (Fr. 300.--) dem Kanton aufzuerlegen (§ 72 Abs. 2 VRP). Parteienschädigungen sind keine zuzusprechen.

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird die Kürzung des Kantonsbeitrags für die Schülerpauschale 2023 der Volksschule der Gemeinde A. _____ von Fr. 312'000.-- auf Fr. 212'005.50 reduziert. Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.
2. Die Verfahrenskosten von Fr. 1'500.-- (Gerichtsgebühr, Kanzleikosten und Barauslagen) werden zu vier Fünfteln (Fr. 1'200.--) der Gemeinde und zu einem Fünftel (Fr. 300.--) dem Kanton auferlegt. Die Gemeinde hat ihr Betreffnis von Fr. 1'200.-- innert 30 Tagen auf das Postkonto IBAN CH10 0900 0000 6002 2238 6 des Verwaltungsgerichts zu überweisen. Auf die kantonsinterne Verrechnung wird verzichtet.
3. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Zustellung Beschwerde* in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14, erhoben werden (Art. 42 und 82ff. des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [BGG; SR 173.110] vom 17.6.2005).

Soweit die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht zulässig ist, kann in derselben Rechtschrift subsidiäre Verfassungsbeschwerde* erhoben und die Verletzung von verfassungsmässigen Rechten gerügt werden (Art. 113ff. BGG).
4. Zustellung an:
 - den Beschwerdeführer (R)
 - den Regierungsrat (EB)
 - und das Bildungsdepartement (EB; unter Beilage der Eingabe des Beschwerdeführers vom 24.1.2024 samt Beilagen Nrn. B 9 bis B 13).

Schwyz, 25. Januar 2024

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber:

***Anforderungen an die Beschwerdeschrift**

Die Beschwerdeschrift ist in einer Amtssprache (Deutsch, Französisch, Italienisch, Rumantsch Grischun) abzufassen und hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift zu enthalten. In der Begründung ist in gedrängter Form darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt. Die Urkunden, auf die sich die Partei als Beweismittel beruft, sind beizulegen, soweit die Partei sie in Händen hat; der angefochtene Entscheid ist beizulegen.

Versand: 5. Februar 2024