

Art. 66 Ziff. 7 KV; Art. 57 SchulG; Art. 37b PG. Zuständigkeit für den Entscheid über den Anspruch auf eine Abgangsentschädigung im öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis (Entscheid des Obergerichts Nr. 60/2000/34 vom 8. März 2002 i.S. X.).

Die Praxis, wonach in Fällen, in denen gemäss Art. 57 des Schulgesetzes die Gemeindebehörde für die Wahl oder Nichtwiederwahl zuständig ist, der Regierungsrat über den Anspruch auf eine Abgangsentschädigung nach Art. 37b des Personalgesetzes befindet, ist nicht rechtswidrig.

Die Schulbehörde Y. beschloss, den Primarlehrer X. für die Amtsperiode 2001–2004 nicht wiederzuwählen. X. rekurrierte erfolglos an den Erziehungsrat. Hierauf erhob er Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Obergericht. Er beantragte wie bereits vor dem Erziehungsrat, den Beschluss der Schulbehörde aufzuheben, eventuell ihm eine Abgangsentschädigung gemäss Art. 37b Abs. 2 lit. b des Personalgesetzes zuzusprechen, subeventuell die Sache zur Prüfung einer Abgangsentschädigung an den Regierungsrat zurückzuweisen. Das Obergericht wies die Beschwerde ab.

Aus den Erwägungen:

3.– Der Beschwerdeführer verlangt mit dem Eventualantrag die Zuspreehung einer Abgangsentschädigung nach Art. 37b Abs. 2 lit. b des Gesetzes über die Dienstverhältnisse des Staatspersonals vom 26. Oktober 1970 (Personalgesetz, PG, SHR 180.100). Der Erziehungsrat hat den entsprechenden Antrag mit dem angefochtenen Beschluss abgewiesen, weil für den Entscheid über einen solchen Anspruch gemäss konstanter Praxis weder der Erziehungsrat noch die Schulbehörde zuständig seien, sondern der Regierungsrat.

Für die Fälle, in denen gemäss Art. 57 des Schulgesetzes vom 27. April 1981 (SchulG, SHR 410.100) die Gemeindebehörden für die Wahl und Nichtwiederwahl zuständig sind, besteht keine Zuständigkeitsvorschrift zum Entscheid über den Anspruch auf eine Abgangsentschädigung nach Art. 37b PG. Das Gesetz gibt demnach auf eine Frage, die beantwortet werden müsste, keine Antwort. Es besteht demnach eine sogenannte echte Lücke oder planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, welche die rechtsanwendende Be-

hörde füllen darf (vgl. *Häfelin/Müller*, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, N. 191 ff., S. 45 ff., insbesondere N. 200, S. 47, mit Hinweisen).

Dem Regierungsrat kommt die oberste Finanzverantwortung im Kanton zu (vgl. Art. 66 Ziff. 7 der Verfassung des Kantons Schaffhausen vom 24. März 1876 [KV, SHR 101.000]). Mit der Zuweisung der Zuständigkeit an *eine* Instanz wird eher eine einheitliche Praxis ermöglicht, als wenn verschiedene Behörden, z.B. jede Gemeinde über die Abgangsentschädigungen der für sie tätigen Lehrpersonen, zu entscheiden hätten. Zudem sind die Lehrpersonen der öffentlichen Schulen Arbeitnehmende des Kantons (Art. 55 Abs. 1 SchulG). Dies sind sachliche Gründe, welche die von der Praxis gewählte Lösung als vertretbar erscheinen lassen. Dass diese Praxis im Sinne von Art. 36 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen vom 20. September 1971 (VRG, SHR 172.200) eine Rechtsverletzung begründen würde, ist nicht ersichtlich. Dem Wortlaut von Art. 37b Abs. 5 PG, auf den der Beschwerdeführer verweist, können – jedenfalls unmittelbar – nur die Kostenträger der Abgangsentschädigung (gemäss Satz 1 Kanton und Gemeinde) sowie die interne Aufteilung unter diesen (Satz 2 und Satz 3) entnommen werden. Unzutreffend erscheint der Hinweis, die Wahlbehörde habe grundsätzlich über sämtliche Fragen, die sich im Zusammenhang mit der Wahl beziehungsweise Nichtwiederwahl einer Lehrkraft stellen könnten, zu entscheiden. So hat über die Anfangsbesoldung der Lehrkräfte an den Primarschulen (Einstufung innerhalb der Besoldungsklasse) nicht die kommunale Schul- beziehungsweise Wahlbehörde nach Art. 57 lit. a SchulG, sondern das Erziehungsdepartement zu befinden (§ 1 i.V.m. § 13 Abs. 4 der Verordnung über die Arbeitsverhältnisse der Lehrerschaft an den öffentlichen Schulen vom 13. Juni 1989 [Lehrerverordnung, SHR 410.401]). Es trifft zwar zu, dass eine Ermessensprüfung im Rechtsmittelverfahren ausgeschlossen ist, soweit der Entscheid über die Abgangsentschädigung gemäss der erwähnten Praxis dem Regierungsrat zukommt. Indessen ergibt sich die gleiche Rechtsmittelsituation *auf Grund der gesetzlichen Regelung* in den vergleichbaren Fällen der Entlassung von gewählten Lehrpersonen während der Amtsdauer, da für solche Entscheide gemäss Art. 9 Abs. 1 lit. d PG gleichfalls der Regierungsrat zuständig ist (vgl. *Fehr/Rohner*, Das kantonale Schulrecht, in: Verein Schaffhauser Juristinnen und Juristen [Hrsg.], Schaffhauser Recht und Rechtsleben, Schaffhausen 2001, S. 505 f.).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Praxis, wonach der Regierungsrat über die Abgangsentschädigung zu befinden hat, vorliegend keine Rechtsverletzung im Sinn von Art. 36 Abs. 1 lit. a VRG begründet. Der Eventualantrag ist daher abzuweisen.

Immerhin ist auf folgende Problematik der festgestellten Gesetzeslücke und der angewendeten Praxis zur Lückenfüllung hinzuweisen: Gemäss rechtsstaatlichen und demokratischen Grundsätzen sollten wichtige Bestimmungen, welche die Organisation, namentlich die Zuständigkeit der Behörden, regeln, in der Form des Gesetzes erlassen werden (vgl. Vorlage der Spezialkommission 8/97 Verfassungsrevision vom 17. Januar 2000 [Amtdruckschrift Nr. 00-06], Verfassungsentwurf II, Art. 53, S. 14 [Beilage I zu Amtdruckschrift Nr. 00-06], Erläuterungen zu Art. 53, S. 43 [Beilage II zu Amtdruckschrift Nr. 00-06]; Art. 164 Abs. 1 lit. g der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 [BV, SR 101], *Häfelein/Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. A., Zürich 2001, N. 1821 ff., S. 531 f.). Ausserdem erscheint es als fraglich, inwieweit die erwähnte Praxis auch in anderen Fällen einer näheren Prüfung standhielte (z.B. in Fällen der Nichtwiederwahl von Justizmitarbeitenden). Die bisher praktizierte Lösung vermag auch unter dem Gesichtspunkt der Verfahrensökonomie nicht ganz zu überzeugen, da ein zweites Verfahren zu den im wesentlichen gleichen Fragen, wie im Nichtwiederwahlverfahren, durchgeführt werden muss und sich mit dem Regierungsrat eine Behörde mit der Sache befassen muss, welche mit dem vorangegangenen Verfahren nicht befasst war. Es wäre daher – allenfalls im Rahmen einer Revision des kantonalen Personalrechts – zu prüfen, ob und inwieweit der Gesetzgeber die festgestellte Lücke durch eine auch unter verfahrensökonomischen Gesichtspunkten befriedigende Regelung schliessen könnte.