

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.41 vom 26. Oktober 2020

BS Appellationsgericht, 2020-10-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2020.41

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.41 du 26 octobre 2020

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2020.41 del 26 ottobre 2020

Erwägungen

E. 1

1.1 Entscheide des Regierungsrates unterliegen gemäss § 10 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) dem Rekurs an das Verwaltungsgericht. Funktionell zuständig ist gemäss § 92 Abs. 1 Ziff. 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes (GOG, SG 154.100) das Dreiergericht (VGE VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 1.1, VD.2016.138 vom 27. Februar 2017 E. 1.1).

1.2 Zum Rekurs ist berechtigt, wer durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Ein solches hat die Rekurrentin an der Abschreibung des vorinstanzlichen Verfahrens als Adressatin des angefochtenen Entscheids zumindest insoweit, als sie rügt, dass ihr zu Unrecht keine Parteientschädigung zugesprochen worden ist.

1.3 Die Kognition des Verwaltungsgerichts richtet sich nach der allgemeinen Bestimmung von § 8 VRPG. Demnach hat das Verwaltungsgericht zu prüfen, ob die Vorinstanz den Sachverhalt unrichtig festgestellt, wesentliche Form- oder Verfahrensvorschriften verletzt, öffentliches Recht nicht oder nicht richtig angewendet oder von dem ihr zustehenden Ermessen einen unzulässigen Gebrauch gemacht hat.

E. 2

Mit ihrem Rekurs rügt die Rekurrentin, mit der Abschreibung des Einspracheverfahrens infolge Dahinfallens des Streitgegenstandes sei die beantragte Parteientschädigung nicht behandelt worden, was eine Verletzung der Begründungspflicht sowie eine Rechtsverweigerung darstelle (Rekursbegründung, Rz. 5). Eine Verwaltungsbehörde sei zwar unter gewissen Umständen berechtigt, eine Verfügung zurückzunehmen oder zu ändern. In einem hängigen Rekursverfahren habe die Einspracheinstanz dann aber gleichzeitig darüber zu befinden, ob die Einsprecherin aufgrund der Rücknahme der Verfügung mit ihren Anträgen grundsätzlich durchgedrungen sei, und ihr im Falle ihres Obsiegens eine Parteientschädigung zuzusprechen (Rekursbegründung, Rz. 6). Mit der neuen Verfügung vom 25. September 2019 sei bis auf die Bezugnahme auf eine anders nummerierte Stellenbeschreibung praktisch das gleiche Entscheiddispositiv wie bei der Verfügung vom 23. März 2016 verwendet worden. Mit dem angefochtenen Entscheid habe die Behörde zwar im Text auf diese neue Verfügung Bezug genommen, aber nicht materiell darüber entschieden. Auch die Verfügung vom 23. März 2016 sei nicht formell im Dispositiv des angefochtenen Entscheids aufgehoben worden. Es werde darin auf die tatsächlich geänderte Stellenbeschreibung Bezug genommen. Es sei aber nicht nachvollziehbar, warum hierzu eine Notwendigkeit bestanden habe, da sich nur die Stellenbeschreibung, nicht aber ihre Einreihung geändert habe. Das Verfahren könne gar

nicht zufolge Dahinfallens des Streitgegenstandes abgeschrieben werden, weil die Stellenbeschreibung Nr. [...] nicht die angefochtene Verfügung, sondern Bestandteil des Arbeitsvertrages und gar nicht angefochten worden sei. Die Vorinstanz sei mit dem Abschreibungsbeschluss ohne rechtskräftige Aufhebung der angefochtenen Verfügung in Willkür verfallen (Rekursbegründung, Rz. 7-9). Jedenfalls aber hätte sie über die beantragte Parteientschädigung befinden müssen. Sie habe sich nach Treu und Glauben auf ein Rechtsmittelverfahren eingelassen. Nun sei sie zur neuerlichen Anfechtung der Verfügung vom 25. September 2019 gezwungen worden. Sie habe Anspruch darauf, dass in einem Rechtsmittelverfahren ihre Vorbringen gegen ihre Einreihung korrekt geprüft würden. Kämen die Vorinstanzen zum Schluss, dass eine angefochtene Verfügung geändert werden dürfe, die Änderung aber nicht zu ihren Gunsten ausfalle, so stellt sich die Frage, warum überhaupt die Verfügung geändert worden sei. Die scheinbare Veränderung der Stellenbeschreibung könne das Verfahren nicht beenden, zumal die Stellenbeschreibung keine Verfügung sei und nicht angefochten werden könne (Rekursbegründung, Rz. 11-13). Bei einem Vergleich der beiden Stellenbeschreibungen fände man schliesslich kaum Unterschiede. Auffällig sei aber, dass die bisher im Kapitel «Aufgaben Ressort Finanzen und Aufgaben Ressort Führerzulassung» genannten Aufgaben in der neuen Stellenbeschreibung nur noch rudimentär erwähnt würden, um trotz unveränderter Tätigkeit ihre Prozesschancen zu vermindern. Im Übrigen sei die Stellenbeschreibung Nr. [...] nicht auf sie, sondern eine andere Person ausgestellt worden (Rekursbegründung, Rz. 14, 15).

E. 3

3.1 Wie der Regierungsrat mit seiner Vernehmlassung zutreffend hat ausführen lassen, ist eine Vorinstanz trotz fehlender Regelung im baselstädtischen Verwaltungsverfahrenrecht auch im verwaltungsinternen Rekursverfahren gemäss §§ 43 ff. des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100) in analoger Anwendung von Art. 58 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG, SR 172.021) bis zu ihrer Vernehmlassung berechtigt, die angefochtene Verfügung in Wiedererwägung zu ziehen. Zumindest solange wird der Devolutiveffekt des Rekurses beschränkt (Kölz/Häner/Bertschi, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 3. Auflage 2013, N 1066; Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, Öffentliches Prozessrecht, 3. Auflage, Basel 2014, N 1624 f.). Darüber hinaus wird für das Verwaltungsverfahrenrecht des Kantons Basel-Stadt sogar eine Befugnis zur Wiedererwägung des angefochtenen Entscheids bis zum neuen Entscheid der Rechtsmittelinstanz postuliert (Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, Diss. Basel 2003, S. 34, S. 168; VGE VD.2014.258 vom 15. Juli 2015 E. 2.4.3).

3.2 Vorliegend handelt es sich beim vorinstanzlichen Rechtsmittelverfahren aber nicht um ein Rekurs-, sondern um ein Einspracheverfahren. Beim Einspracheverfahren richtet sich das Rechtsmittel an die gleiche Behörde, die bereits verfügt hat. Dem Rechtsmittel kommt damit kein Devolutiveffekt zu (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 638 ff.). Es stellt sich daher die Frage, ob bei einem Einspracheverfahren überhaupt Raum bleibt zur Wiedererwägung der ursprünglichen Verfügung und nicht vielmehr die Sache von der gleichen Instanz im Einspracheverfahren neu entschieden werden muss. Wie es sich damit allgemein verhält, kann hier offenbleiben.

Massgebend erscheint in casu, dass der Regierungsrat die Überführung der Stelle der Rekurrentin im Vergleich zur ursprünglichen, im vorinstanzlichen Einspracheverfahren angefochtenen Verfügung vom 23. März 2016 auf der Grundlage einer geänderten, neuen

Stellenbeschreibung vorgenommen hat. Bei der Überführung der Stellen im Rahmen der Systempflege geht es jeweils um die Bewertung der ausgeübten Stelle, nicht aber um eine Beurteilung der individuellen Tätigkeit der Stelleninhaberinnen und Stelleninhaber. Allfälligen Abweichungen zwischen der bewerteten Stelle und der Tätigkeit der Stelleninhabenden ist abgesehen von der Möglichkeit einer ad personam erfolgenden Einreihungen durch die Anpassung der Stellenbeschreibung Rechnung zu tragen. Bei der Prüfung der Korrektheit einer Einreihung ist dabei von der Stellenbeschreibung auszugehen. Deshalb kann im Rahmen der Systempflege nicht gerügt werden, dass die Stellenbeschreibung unrichtig sei (VGE VD.2019.78 vom 27. Mai 2020 E. 2.5.1, VD.2018.107 vom 27. März 2019 E. 3.4, VD.2017.49 vom 20. Juni 2018 E. 3.1, VD.2017.48 vom 23. März 2018 E. 3.2). Gestützt auf diese Grundsätze hätte der Regierungsrat im Rahmen des vorinstanzlichen Einspracheverfahrens die Überführung auch auf der Grundlage der bisherigen Stellenbeschreibung vornehmen und die Stelleninhabenden mit ihren Rügen, dass diese nicht mehr aktuell sei, auf ein Neubewertungsverfahren verweisen können. Damit hätte den gegenüber der bisherigen Stellenbeschreibung geänderten Aufgaben der Stelle aber bloss für die Zukunft, nicht auch für die Vergangenheit ab dem Stichtag der Systempflege Rechnung getragen werden können. Die von der Anstellungsbehörde vorgenommene Änderung der Stellenbeschreibung und die auf dieser Grundlage vorgenommene Wiedererwägung der ursprünglichen Überführung erfolgte daher grundsätzlich im Interesse der korrekten Einreihung ab dem Stichtag für die Systempflege. Diese musste aber mit einer Wiedererwägung der ursprünglichen Verfügung vorgenommen werden und konnte nicht mit einem im Einspracheverfahren geänderten Entscheid des Regierungsrates erfolgen. Die neue Überführung der Stelle auf der Grundlage der geänderten Stellenbeschreibung wirkt grundsätzlich für alle Stelleninhabenden und damit auch für jene, welche die auf der Grundlage der Stellenbeschreibung Nr. [...] erfolgte Einreihung nicht angefochten haben. Da mit dem neuen Überführungsentscheid nach dem Gesagten aber auch deren Rechtsstellung verändert worden ist, indem ihnen die Möglichkeit einer Neubewertung aufgrund der geänderten Aufgabe abgeschnitten wird, muss auch ihnen die Möglichkeit zur Anfechtung der neuen Überführung gewährt werden. Damit den Stelleninhabenden die Einsprache nicht als Rechtsmittel abgeschnitten wird und die Überführungen der Stelle mit Bezug auf alle Stelleninhabenden im gleichen Verfahrensstadium koordiniert werden kann, erscheint es daher richtig, die neue Überführung auf der Grundlage einer geänderten Stellenbeschreibung mittels einer Wiedererwägung der angefochtenen Verfügung und nicht im Einspracheverfahren vorzunehmen.

3.3 Mit einem *lite pendente* erfolgten Wiedererwägungsentscheid wird das Rechtsmittelverfahren grundsätzlich nur insoweit gegenstandslos, als mit dem neuen Entscheid den Begehren der Rechtsmittelklägerin entsprochen wird. Mit der neuen Überfüguingsverfügung auf der Grundlage der neuen Stellenbeschreibung Nr. [...] ist den Begehren der Einsprecherin im vorliegenden Verfahren nicht entsprochen worden. Gleichwohl ist der vorgenommene Abschreibungsbeschluss nicht zu beanstanden. Die Rekurrentin hat auch gegen diese neue Verfügung vom 25. September 2019 Einsprache an den Regierungsrat erhoben. Es fehlt ihr daher zumindest in der Sache ein Rechtsschutzinteresse, das Einspracheverfahren gegen die durch den Wiedererwägungsentscheid ersetzte Verfügung vom 23. März 2016 fortzusetzen. Die Rügen der Rekurrentin können im neuen Einspracheverfahren geprüft werden. Nicht erkennbar ist dabei, inwiefern dadurch der Grundsatz von Treu und Glauben verletzt würde.

Die Rekurrentin macht nicht ansatzweise geltend, welche Dispositionen sie im abgeschriebenen Einspracheverfahren getroffen hat, die sie nun nicht mehr rückgängig machen könnte. Soweit sie diesbezüglich auf Vertretungskosten zielt, wird zu prüfen sein, ob im Einspracheverfahren überhaupt ein Anspruch auf deren Ersatz besteht.

3.4 Ein Rechtsschutzinteresse kommt der Rekurrentin somit allein mit Bezug auf die Kostenfolgen im abgeschriebenen Einspracheverfahren zu.

3.4.1 Die Vorinstanz macht diesbezüglich mit ihrer Vernehmlassung geltend, dass die unterbliebene Auseinandersetzung mit dem Antrag der Rekurrentin auf Ausrichtung einer Parteienschädigung auf einem Versehen beruhe, welches bei entsprechender Intervention beim Regierungsrat mittels eines Rektifikats hätte bereinigt werden können. In der Sache bestreitet der Regierungsrat aber einen Anspruch auf Parteienschädigung im Einspracheverfahren, weshalb der Verzicht auf eine entsprechende Zusprechung in der Sache nicht zu beanstanden sei.

3.4.2 Das baselstädtische Verwaltungsverfahrensrecht sieht nur für das Verwaltungsrekursverfahren einen Anspruch auf Parteienschädigung vor (§ 7 des Gesetzes über die Verwaltungsgebühren [VGG, SG 153.800]). Daraus folgert die Rechtsprechung, dass *e contrario* im erstinstanzlichen Verfahren vor Verwaltungsbehörden respektive im verwaltungsinternen Verfahren kein Anspruch auf Parteienschädigung besteht (Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 435, 471; VGE VD.2019.236 vom 7. Juni 2020 E. 8.2.1, VD.2014.258 vom 15. Juli 2015 E. 3.2). Dies entspricht dem Grundsatz, dass im nichtstreitigen Verwaltungsverfahren vorbehältlich spezialgesetzlicher Bestimmungen keine Parteienschädigungen zugesprochen werden. Der Grundsatz kommt aber auch in erstinstanzlichen Verfahren mit streitiger Ausgangslage zur Anwendung (BGE 132 II 47 E. 5.2 S. 62). Immerhin wird bisweilen aus dem Verbot der Rechtsverweigerung (Art. 9 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) beziehungsweise aufgrund des Gebots der Rechtsgleichheit (Art. 8 BV) ein Anspruch auf Parteienschädigung abgeleitet, wenn dessen Verweigerung im Einzelfall in stossender Weise dem Gerechtigkeitsempfinden zuwider laufen würde (Rhinow/Koller/Kiss/Thurnherr/Brühl-Moser, a.a.O., N 1266 mit Hinweis auf BVGer B-3318/2007 vom 6. März 2008 E. 8.2.3).

3.4.3 Vorliegend handelt es sich beim vorinstanzlichen Verfahren nicht um ein nichtstreitiges Verfügungsverfahren, sondern um ein strittiges Einspracheverfahren vor der ursprünglich verfügenden Instanz. Wie im verwaltungsinternen Verfügungsverfahren kennt das baselstädtische Recht auch für dieses Verfahren keine gesetzliche Grundlage für die Ausrichtung einer Parteienschädigung. Aufgrund des Legalitätsprinzips kann eine Behörde aber grundsätzlich keine Leistungen ohne gesetzliche Grundlage ausrichten. Das Legalitätsprinzip gilt dabei nicht nur für die Eingriffs-, sondern auch die Leistungsverwaltung und verwehrt einer Behörde die Ausrichtung von Leistungen ohne gesetzliche Grundlage (Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, Zürich 2020, N 381). Ein Anspruch auf Parteienschädigung besteht daher im verwaltungsinternen Verfahren nur insoweit, als das anwendbare Verfahrensrecht einen solchen vorsieht (Schwank, Diss., a.a.O., S. 216). Das kantonale Verfahrensrecht sieht für das Einspracheverfahren keinen Anspruch auf Parteienschädigung vor. Dies wird besonders im Steuerverfahrensrecht deutlich, wo ebenfalls nur im Rekurs-, nicht aber im Einspracheverfahren ein Anspruch auf Parteienschädigung vorgesehen ist (vgl. § 170 Abs.

3 des Steuergesetzes [StG, SG 640.100]; Wehrauch, in: Tarolli Schmidt/Villard/Bienz/Jaussi, Kommentar zum Basler Steuergesetz, Basel 2019, § 163 N 2).

Der Verzicht auf die Ausrichtung einer Parteientschädigung für das Einspracheverfahren verletzt vorliegend auch kein Verfassungsrecht. Es ist nicht erkennbar, inwiefern die Rekurrentin durch die unterbliebene Ausrichtung einer Parteientschädigung als Ersatz für ihren Vertretungsaufwand im abgeschriebenen Einspracheverfahren in stossender Weise willkürlich oder rechtsungleich behandelt worden wäre. Sie macht nicht geltend, dass anderen, obsiegenden Einsprechenden im Rahmen der Systempflege eine Parteientschädigung ausgerichtet oder sie durch das Verfahren in stossender Weise schwerer belastet worden wäre als andere Einsprechende. Eine besondere Belastung erfolgt auch nicht durch den Umstand, dass die Rekurrentin nun bezüglich ihrer Überführung im Rahmen der Systempflege zwei Einsprachen erheben müssen. Es wird von ihr nicht substantiiert geltend gemacht, dass ihr dadurch in stossender Weise ein erheblicher Mehraufwand entstanden wäre.

E. 4

Daraus folgt, dass der Rekurs abzuweisen ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens trägt die Rekurrentin dessen Kosten (vgl. § 30 Abs. 1 VRPG; § 23 des Reglements über die Gerichtsgebühren [SG 154.810]). Dabei kann dem Umstand, dass in der angefochtenen Abschreibungsverfügung der Verzicht auf die Zusprechung der beantragten Parteientschädigung aufgrund eines «Versehens» nicht begründet worden ist, durch eine Reduktion der Gebühr im vorliegenden Verfahren Rechnung getragen werden. Die Rekurrentin trägt damit die Gerichtskosten mit einer reduzierten Gebühr von CHF 500.■, einschliesslich Auslagen. Diese werden mit dem geleisteten Kostenvorschuss von CHF 800.■ verrechnet, sodass die Gerichtskasse der Rekurrentin CHF 300.■ zurückzuerstatten hat.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.