

FR_GERICHTE 601 2016 122 vom 26. Januar 2017

FR Kantonsgericht, 2017-01-26, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_601_2016_122

FR: FR_GERICHTE 601 2016 122 du 26 janvier 2017

IT: FR_GERICHTE 601 2016 122 del 26 gennaio 2017

Regeste

Entscheid des I. Verwaltungsgerichtshofes des Kantonsgerichts | Amtsträger der Gemeinwesen

Erwägungen

E. 1

a) Am 1. Juli 2016 ist das kantonale Gesetz vom 10. September 2015 zur Abschaffung der Beschwerde an den Staatsrat in Personalangelegenheiten (ASF 2015_090) in Kraft getreten. Gemäss Art. 4 Abs. 1 dieses Gesetzes werden Beschwerden an den Staatsrat in Personalangelegenheiten, bei denen der Schriftenwechsel bei Inkrafttreten dieses Gesetzes abgeschlossen ist, nach bisherigem Recht behandelt. Dies muss umso mehr auch für Beschwerden gelten, über welche der Staatsrat bei Inkrafttreten des genannten Gesetzes bereits entschieden hat. Da der Beschwerdeentscheid des Staatsrats am 25. April 2016 und somit vor Inkrafttreten des genannten Gesetzes ergangen ist, bestimmt sich die Zuständigkeit zur Beurteilung der am 24. Mai 2016 dagegen erhobenen Beschwerde noch nach altem Recht. Gemäss Art. 132 Abs. 2 des kantonalen Gesetzes vom 17. Oktober 2001 über das Dienstverhältnis des Staatspersonals (StPG; SGF 122.70.1, in der Fassung vom 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2016) können Beschwerdeentscheide des Staatsrats mit einer Beschwerde an das Kantonsgericht angefochten werden. Mit dem Entscheid des Staatsrats vom 25. April 2016 liegt somit ein Anfechtungsobjekt vor, welches vorliegend zur Beschwerde ans Kantonsgericht berechtigt. b) Der Beschwerdeführer ist durch den angefochtenen Entscheid berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 76 VRG). Die Beschwerdefrist wurde eingehalten (Art. 28 Abs. 1, Art. 79 Abs. 1 VRG). Auch wurde der Kostenvorschuss rechtzeitig bezahlt (Art. 128 VRG). Auf die Beschwerde ist daher einzutreten.

E. 2

a) Mit Beschwerde an das Kantonsgericht können die Verletzung des Rechts einschliesslich Überschreitung oder Missbrauch des Ermessens, sowie die unrichtige oder unvollständige Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts gerügt werden. Die Rüge der Unangemessenheit ist vorliegend ausgeschlossen (Art. 77 f. VRG). b) In casu ist streitig, ob dem Beschwerdeführer eine Abgangsentschädigung zusteht. Der Beschwerdeführer ist der Ansicht, dass ihm eine entsprechende Entschädigung gestützt auf Art. 339b OR zustehe, da er bei der Universität in einem privatrechtlichen Verhältnis angestellt gewesen sei und dieses Anstellungsverhältnis auch mit der Änderung der gesetzlichen Bestimmungen zum Staatspersonal nicht gewechselt hätte. Die Universität und die Vorinstanz teilen zwar die Auffassung der anfänglich privatrechtlichen Anstellung (vgl. Bemerkungen der Universität vom 13. März 2014 zur Beschwerde an die Vorinstanz, Ziff. 5, S. 2), sind jedoch der Auffassung, dass das Arbeitsverhältnis später in ein

öffentlich-rechtliches Dienstverhältnis umgewandelt und der Anspruch auf eine Abgangsentschädigung (für Personal im Stundenlohn) abgeschafft worden sei (vgl. Entscheid des Staatsrats vom 25. April 2016, Ziff. 2, S. 5 f. sowie Bemerkungen der Universität vom 13. März 2014 zur Beschwerde an die Vorinstanz, Ziff. 2, S. 3). Dazu bringt der Beschwerdeführer vor, es bestehe eine gesetzliche Lücke, die es mittels analoger Anwendung von Art. 339b OR zu schliessen gäbe (Beschwerde, Ziff. 3, S. 3). Die Vorinstanz gelangt hingegen zum Schluss, es liege keine gesetzliche Lücke vor (Entscheid des Staatsrats vom 25. April 2016, Ziff. 3b, S. 6 f.) Unstrittig ist, dass der Beschwerdeführer mit einem geringen Pensum von anfänglich vier Wochenstunden, ab dem Jahr 2000 noch für zwei Wochenstunden pro Semester, im Stundenlohn ange-

Kantonsgericht KG Seite 4 von 12 stellt war. Die Parteien sind sich im Übrigen auch darüber einig, dass der Beschwerdeführer in keinem Moment seiner Anstellung bei der Universität durch diese einer Pensionskasse angeschlossen war. c) Die gesetzliche Ausgangslage stellt sich wie folgt dar: Bei der erstmaligen Anstellung des Beschwerdeführers durch die Universität am 2. April 1980 waren die Statuten der Universität Freiburg vom 6. November 1956 (SGF 431.0.11) sowie das kantonale Gesetz über die Universität (UniG; SGF 431.0.1, in der Fassung vom 27. November 1970) bereits in Kraft. Beide Erlasse äuserten sich damals jedoch weder zur Anwendbarkeit der Bestimmungen des Staatspersonals auf das Personal der Universität noch zum Anstellungsverhältnis von B. _____ mit geringem Pensum. Ebenfalls bereits in Kraft war das kantonale StPG (in der Fassung vom 22. Mai 1975). Art. 2 Abs. 2 des damaligen Gesetzes führte aus, dass „Personen, die eine vorübergehende oder eine weniger als ein Halbamt umfassende Tätigkeit ausüben, als Aushilfen bezeichnet werden. Ihr Anstellungsverhältnis wird durch einen privatrechtlichen Vertrag geregelt.“ Das am 10. Juli 1985 erlassene kantonale Reglement für das Staatspersonal (StPR; SGF 122.70.11) hielt in Art. 1 i.V.m. Art. 5 fest, dass das Personal der Universität dem StPR untersteht. Hingegen führte Art. 2 Abs. 3 aus, dass wer eine Funktion ausübt, die weniger als 50% einer vollamtlichen Funktion ausmacht, nicht dem genannten Gesetz (StPG) untersteht und stattdessen durch privatrechtlichen Vertrag angestellt wird (Hilfspersonal). Am 23. April 1991 erliess der Staatsrat erstmals ein kantonales Reglement über das Dienstverhältnis des Hilfspersonals und des vorübergehend angestellten Personals (HPR; SGF 122.70.42). Dieses Reglement stützte sich im Wesentlichen auf die Vorschriften des Obligationenrechts, obschon die damit geregelten Dienstverhältnisse juristisch gesehen öffentlich-rechtlich waren (vgl. Botschaft des Staatsrats vom 28. November 2000 zum Entwurf des StPG, Ziff. II/4.1, S. 8). Art. 18 Abs. 1 des genannten HPR lautete wie folgt: „Der Mitarbeiter, der nicht bei der Pensionskasse des Staatspersonals versichert ist, hat Anspruch auf eine Abgangsentschädigung, wenn das Arbeitsverhältnis nach 20 oder mehr Jahren endet und der Mitarbeiter mindestens 50 Jahre alt ist.“ Per 1. Januar 2003 wurden sowohl das StPG als auch das StPR totalrevidiert. Um das Hauptziel der Revision zu erreichen (vgl. dazu Botschaft des Staatsrats vom 28. November 2000 zum Entwurf des StPG, Ziff. II/1., S. 4 f.), wurde das öffentliche Dienstverhältnis vereinheitlicht. Aus diesem Grund wurde das HPR mit Inkrafttreten der neuen Bestimmungen weitestgehend aufgehoben. Dies wurde so in Art. 156 Abs. 2 Bst. a StPR vorgesehen. Gemäss Art. 157 StPR trat das StPR grundsätzlich am 1. Januar 2003 in Kraft. Jedoch sah die genannte Bestimmung Ausnahmen vor: Die Art. 36 sowie 76–157 sollten erst am 1. Januar 2004 in Kraft treten. Somit wurde auch das HPR durch Art. 156 Abs. 2 Bst. a StPR erst ab 1. Januar 2004 vollständig aufgehoben. Die vom 1. Januar bis 31. Dezember 2003 geltenden

Schlussbestimmungen des StPR sahen deshalb in Art. 131 Abs. 2 noch vor, dass das HPR noch nicht gänzlich, sondern mit Ausnahme der Artikel 14–18, 21, 24, 25 Abs. 2 und 33, aufgehoben wird.

Kantonsgericht KG Seite 5 von 12 Im Zeitpunkt der Auflösung des Arbeitsverhältnisses des Beschwerdeführers im Jahr 2013 infolge Pensionierung war das HPR gestützt auf Art. 156 Abs. 2 Bst. a des damals geltenden StPR (in der Fassung vom 1. Januar bis 31. Dezember 2013) vollständig ausser Kraft gesetzt.

E. 3

a) Der Arbeitsvertrag ist grundsätzlich in Art. 319 ff. OR geregelt. Art. 342 Abs. 1 OR behält dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden jedoch vor, das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis zu regulieren. Bei der Zuordnung der Arbeitsverhältnisse von Staatsangestellten gibt die herrschende Lehre grundsätzlich dem öffentlichen Recht den Vorrang. Eine Minderheit der Lehre vertritt sogar die Ansicht, dass es dem Staat gar nicht erlaubt sei, für solche Rechtsverhältnisse das Privatrecht zu wählen (vgl. die entsprechenden Hinweise bei TANQUEREL, *Droit public et droit privé: unité et diversité du statut de la fonction publique*, in TANQUEREL/BELLANGER, *Les réformes de la fonction publique*, 2012, S. 69 f.; BGE 142 II 154 E. 5.2; Urteil BGer 8C_227/2014 vom 18. Februar 2015 E. 4.2.2). Ein Teil der Lehre ist ausserdem der Meinung, dass das entscheidende Kriterium für die Zuordnung zum öffentlichen Recht der öffentlich-rechtliche Charakter des Arbeitgebers ist. Dadurch ist er an rechtsstaatliches Handeln gebunden und ist nie auf gleicher Ebene wie seine Angestellten (TANQUEREL, S. 73 f. mit weiteren Hinweisen). Auch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung werden Beamte bzw. Angestellte im öffentlichen Dienst im Wesentlichen auf der Grundlage von öffentlichem Recht angestellt. Das Bundesgericht hält dennoch fest, dass nicht generell ausgeschlossen ist, bei Rechtsverhältnissen mit Staatsangestellten auf das Privatrecht zurückzukommen (Urteil BGer 8C_227/2014 vom 18. Februar 2015 E. 4.2). Ob die Kantone Rechtsverhältnisse mit ihren Angestellten jedoch durchwegs dem Privatrecht unterstellen können, wird vom Bundesgericht offen gelassen. Die Zuordnung zum Privatrecht muss jedoch in jedem Fall auf einer klaren und unmissverständlichen Regelung des kantonalen oder kommunalen Rechts beruhen (Urteil BGer 8C_227/2014 E. 4.2.3; BGE 118 II 213 E. 3; Urteil KG FR 1A 03 45 vom 4. April 2007 E. 1c). Im Übrigen hält das Bundesgericht fest, dass bei der Frage, ob ein Arbeitsverhältnis dem privat- oder öffentlich-rechtlichen Bereich zuzuordnen ist, die Rechtsform, in die die Parteien das Verhältnis gekleidet haben bzw. die Bezeichnung, die sie dafür gewählt haben, keine entscheidende Rolle spielt. Ausschlaggebendes Kriterium ist die Natur der Anstellung bzw. der Inhalt des Rechtsverhältnisses, welches die Parteien verbindet. Ein Vertrag wird grundsätzlich u.a. dann dem öffentlichen Recht zugeordnet, wenn er direkt die Erfüllung einer öffentlichen bzw. staatlichen Aufgabe zum Inhalt hat oder an der Erfüllung der Aufgabe ein öffentliches Interesse besteht (BGE 142 II 154 E. 5.2; 128 III 250 E. 2b; Urteil BGer 8C_227/2014 vom 18. Februar 2015 E. 4.2.3; Urteil KG FR 1A 03 45 vom 4. April 2007 E. 1b). Zusammengefasst ergibt sich also, dass ein Arbeitsverhältnis mit einem öffentlich-rechtlichen Arbeitgeber in der Regel (jedenfalls) dann dem öffentlichen Recht untersteht, wenn es staatliche Aufgaben zum Gegenstand hat. Nur in seltenen Fällen, namentlich bei Verträgen mit kurzer Dauer bzw. für die Vornahme bestimmter Aufgaben kann das Anstellungsverhältnis dem Privatrecht unterstellt werden. In solchen Fällen bedarf es jedoch einer expliziten gesetzlichen Grundlage (Urteil BGer 8C_227/2014 vom

18. Februar 2015 E. 4.2.3; Urteil KG FR 1A 03 45 vom 4. April 2007 E. 1c mit weiteren Hinweisen; TANQUEREL, S. 71 f. mit Hinweisen auf die übrige kantonale Rechtsprechung).

Kantonsgericht KG Seite 6 von 12 b) Um feststellen zu können, ob dem Beschwerdeführer gestützt auf Art. 339b OR ein Anspruch auf Abgangsentschädigung zukommt, muss in einem ersten Schritt dessen Arbeitsverhältnis zur Universität mit Hilfe der vom Bundesgericht und der Lehre festgelegten Kriterien qualifiziert werden. aa) Der Beschwerdeführer bringt in seiner Beschwerde vom 24. Mai 2016 ohne eingehende Begründung vor, sein Anstellungsverhältnis sei – entgegen der Auffassung im angefochtenen Entscheid – privatrechtlicher Natur. Diese Auffassung stützt er einerseits auf Art. 3 Abs. 4 StPG, wonach Mitarbeiter im Stundenlohn durchaus abweichenden Bestimmungen unterstellt werden könnten, insbesondere in Ausnahmefällen auch dem Privatrecht. Andererseits führt er vor der Vorinstanz auch aus, der privatrechtliche Charakter sei aufgrund einer „Statusmeldung“ des Personalamts des Staates Freiburg vom 25. Januar 1982 aktenmässig belegt (vgl. Beilage 5 der Beschwerde vom 7. Februar 2014). Schliesslich bringt er mehrfach sinngemäss vor, es müsse von einem privatrechtlichen Arbeitsverhältnis ausgegangen werden aufgrund der Tatsache, dass er nie einer staatlichen Pensionskasse angeschlossen wurde, was spätestens mit der allfälligen Umwandlung des Arbeitsverhältnisses infolge der Revision des StPG und der StPR notwendig gewesen wäre. bb) Den Ausführungen des Beschwerdeführers kann insoweit gefolgt werden, als das geringe Pensum von vier bzw. zwei Wochenstunden offensichtlich einer Nebentätigkeit entspricht; dies insbesondere auch, weil sich aus den Akten ergibt, dass der Beschwerdeführer während der ganzen Dauer der Anstellung hauptberuflich als E. _____ tätig war. Für die Anstellung mittels privatrechtlichen Vertrags spricht im Übrigen auch, dass der Beschwerdeführer an der Universität anfänglich einzig für das Sommersemester 1980 angestellt war. Wie sich den Akten entnehmen lässt, war er auch in den auf das Sommersemester 1980 folgenden Jahren in gleichem Umfang (bzw. ab dem Jahr 2000 für zwei Wochenstunden) für die Universität tätig. Allerdings verlor das Anstellungsverhältnis durch die jeweils stillschweigende Verlängerung während gut 20 Jahren den für die Qualifizierung als Aushilfe wesentlichen, vorübergehenden Charakter. Auch bestand zwar im Jahr 1980 eine entsprechende formell-gesetzliche Grundlage für eine privatrechtliche Anstellung (vgl. Art. 2 Abs. 2 StPG vom 22. Mai 1975, oben E. 2c). Vor diesem Hintergrund kann eine (anfängliche) privatrechtliche Anstellung nicht ohne weiteres ausgeschlossen werden. Indes hätte es für ein allfälliges privatrechtliches Anstellungsverhältnis mit der Einführung des HPR, spätestens jedoch mit der Totalrevision des StPG und der StPR im Jahr 2003 bzw. 2004, an der vom Bundesgericht zwingend vorausgesetzten formell-gesetzlichen Grundlage gefehlt. cc) Für die Unterstellung des Anstellungsverhältnisses unter das öffentliche Recht spricht vorliegend jedoch insbesondere der Inhalt des Rechtsverhältnisses: Der Beschwerdeführer wurde zu einer Lehrtätigkeit an der Universität verpflichtet. Dabei musste er Vorlesungen vorbereiten und durchführen sowie Prüfungen abnehmen. Da das Bildungswesen in der Schweiz Staatsaufgabe ist (Art. 61a BV), handelt es sich bei der Lehrtätigkeit des Beschwerdeführers eindeutig um eine staatliche Aufgabe, an der im Übrigen ein grosses öffentliches Interesse besteht. dd) Folgt man einem Teil der Lehre, so müsste die Anstellung ausserdem schon deshalb dem öffentlichen Recht zugeordnet werden, weil es sich bei der Universität als Arbeitgeberin gemäss Art. 3 Abs. 1 UniG um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt.

Kantonsgericht KG Seite 7 von 12 ee) Weiter spricht für die Zuordnung des Anstellungsverhältnisses zum öffentlichen Recht vorliegend einerseits die erstmalige Anstellung des Beschwerdeführers per „designation“ (Schreiben vom 2. April 1980, Beilage 3 der Beschwerde an den Staatsrat vom 7. Februar 2014). Ein (zweiseitiger) privatrechtlicher Vertrag wäre in der Regel von beiden Parteien zu unterzeichnen, was beim genannten Schreiben nicht der Fall war. Stattdessen kommt der „designation“ eher der Charakter einer (öffentlich-rechtlichen) „Ernennung“ zu. Gegen die Zuordnung des Anstellungsvertrags zum Privatrecht (und gegen den guten Glauben des Beschwerdeführers, vgl. dazu E. 3c) spricht andererseits auch die Tatsache, dass dem Beschwerdeführer, nachdem dieser um eine höhere Einstufung (Tarif „03“ statt „02“) ersuchte, mitgeteilt wurde, dass dazu grundsätzlich ein ausreichend begründeter Antrag zuhanden des Rektorats benötigt werde (vgl. Antwortschreiben der Universität vom 26. November 1993, in den Akten). Daraus kann gefolgt werden, dass die Parteien schon damals eher in einem hierarchischen Verhältnis zueinander standen, im Gegensatz zu privatrechtlichen Vertragsparteien, die sich grundsätzlich auf gleicher Ebene begegnen. ff) Soweit sich ferner der Beschwerdeführer für die Zuordnung des Anstellungsverhältnisses zum Privatrecht in erster Linie auf die „Statusmeldungen“ abstützt, verkennt er, dass der Bezeichnung des Vertragsverhältnisses durch die Parteien keine entscheidende Rolle zukommt, insbesondere dann, wenn sich diese vom Vertragsinhalt unterscheidet. Aus der eher informellen Bekanntgabe des „Standes der Anstellungsbedingungen“ mittels dieser „Statusmeldungen“ kann zudem kein bindender Charakter hergeleitet werden. Die jährliche Bekanntgabe hatte einzig deklaratorische Bedeutung. Die in den Akten befindlichen „Statusmeldungen“ sind im Übrigen in sich nicht wirklich stimmig: Die „Statusmeldung“ vom 18. Juni 1990 hält fest, dass es sich beim Arbeitsvertrag zwischen der Universität und dem Beschwerdeführer nach dessen Nominierung zum Titularprofessor um einen öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrag handelt („contrat de droit public“). Die Meldung vom 2. November 1993 hingegen führt wieder ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis auf.

gg) Entgegen den Ausführungen des Beschwerdeführers (Beschwerde, Ziff. 2, S. 3) kann sodann aus der Tatsache, wonach der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Revision im Jahr 2003 bzw. 2004 nicht automatisch in eine Pensionskasse aufgenommen wurde bzw. nicht auf einen entsprechenden Betritt hingewiesen wurde, nicht hergeleitet werden, dass es sich deshalb um ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis handelt. Denn trotz der Idee des Gesetzgebers – alle Angestellten unabhängig von den konkreten Anstellungsmodalitäten zukünftig gleich zu behandeln – waren gemäss dem kantonalen Gesetz vom 29. September 1993 über die Pensionskasse des Staatspersonals (PKG; SGF 122.73.1) nach wie vor nicht alle Angestellten bei der staatlichen Pensionskasse versichert. Gemäss Art. 4 Abs. 1 Bst. c des genannten Gesetzes (in der Fassung vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2004) waren „Arbeitnehmer, die beim Arbeitgeber nebenberuflich tätig sind und bereits für eine hauptberufliche Tätigkeit bei einem anderen Arbeitgeber obligatorisch gemäss BVG versichert sind oder im Hauptberuf eine selbständige Erwerbstätigkeit ausüben“ nach wie vor nicht versichert. Wie bereits dargelegt, war der Beschwerdeführer hauptberuflich als E. _____ tätig, weshalb sich die Nichtaufnahme in die Pensionskasse nach der erwähnten gesetzlichen Regelung ohne weiteres rechtfertigt und auf die Zuordnung seines Anstellungsverhältnisses keinen Einfluss hat. Dies ergibt sich im Übrigen auch gestützt auf Bundesrecht (vgl. Art. 2 Abs. 2 des Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge [BVG, SR 831.40] i.V.m. Art. 1 Abs. 1

Kantonsgericht KG Seite 8 von 12 Bst. c der zugehörigen Verordnung vom 18. April 1984 [BVV 2, SR 831.441.1], jeweils in der Fassung vom 10. Dezember 2002). c) Gestützt auf diese Ausführungen und unter Abwägung der genannten Kriterien gelangt das Kantonsgericht zum Schluss, dass die Universität – obwohl auch diese von einer anfänglich privatrechtlichen Anstellung ausgeht – den Beschwerdeführer während seiner gesamten Anstellung faktisch wie einen Angestellten des öffentlichen Dienstes behandelt hat. Da sein Arbeitsverhältnis von Anfang an klar eine öffentliche Aufgabe zum Gegenstand hatte, muss gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung und den überwiegenden Teil der Lehre davon ausgegangen werden, dass es sich bei der über 30-jährigen Tätigkeit des Beschwerdeführers insgesamt um eine öffentlich-rechtliche Anstellung handelte. Ob der Wechsel von einer privatrechtlichen zu einer öffentlich-rechtlichen Anstellung einseitig verfügt werden kann oder ob es – wie vom Beschwerdeführer dargelegt – einer Kündigung bedarf, kann gestützt auf die obigen Erwägungen offen gelassen werden. Dennoch sei kurz erwähnt, dass ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis durchaus formlos gekündigt werden kann (Art. 335 OR). Sofern der Beschwerdeführer – wie von ihm vorgebracht – tatsächlich nicht über die Änderung der kantonalen Personalgesetzgebung informiert wurde, wäre dies zwar unglücklich, berechtigt ihn hingegen nicht dazu, daraus Ansprüche abzuleiten, da der Information einzig deklaratorische Wirkung zukam. Schliesslich hatte der Beschwerdeführer, wie die Vorinstanz zu Recht in Erwägung zieht, mehrere Gelegenheiten über die Neuerungen informiert zu werden. Dies speziell auch aufgrund seiner Tätigkeit als B._____ an der C._____ Fakultät der Universität (vgl. dazu Ausführungen der Vorinstanz im Entscheid vom 25. April 2016). Gleiches gilt auch für die vom Beschwerdeführer vorgetragene angeblich nicht durchgeführte Bewertung seiner Leistung nach Art. 145 Abs. 1 StPR: Die Durchführung einer solchen Bewertung hat keine konstitutive Bedeutung für die offizielle Anerkennung als Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Auch soweit der Beschwerdeführer vorbringt, er hätte mangels Anschluss an die staatliche Pensionskasse im guten Glauben davon ausgehen können, dass sein Anstellungsverhältnis nach wie vor dem Privatrecht unterstehe (Beschwerde, Ziff. 2, S. 3), und er daraus entsprechende Rechtswirkungen aus dem Vertrauensgrundsatz ableiten möchte, kann ihm nicht gefolgt werden. Spätestens mit Zustellung der Anstellungsverfügung vom 28. Juli 2000 (für die vom Beschwerdeführer gewünschte Reduktion seines Pensums auf zwei Wochenstunden) war der behauptete gute Glaube gebrochen. Denn auch wenn der Beschwerdeführer diese Verfügung aufgrund stillschweigender Verlängerung des bestehenden Arbeitsverhältnisses (vgl. dazu Schreiben vom 17. Oktober 2000 der Universität) nicht gegengezeichnet hat, wurde darin ausdrücklich auf das HPR und auf die Statuten der Universität Freiburg vom 20. Mai 1986 verwiesen. Somit hatte er spätestens ab diesem Zeitpunkt Kenntnis davon, dass die Universität in seinem Fall von einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis ausgeht. Obwohl er die behauptete Unstimmigkeit in Bezug auf die Rechtsgrundlage der Anstellung bereits in diesem Zusammenhang hätte feststellen können (und als E._____ auch hätte müssen), hat er dieser nie widersprochen. Aus den Erwägungen folgt zusammenfassend, dass das Anstellungsverhältnis des Beschwerdeführers von Anfang an und insbesondere auch im entscheidenden Zeitpunkt seiner Pensionierung dem öffentlichen Recht unterstand und der Beschwerdeführer nicht gutgläubig vom Gegenteil ausgehen durfte. Die Rüge, wonach ihm gestützt auf Art. 339b OR eine Abgangsentschädigung zusteht, ist demzufolge abzuweisen.

E. 4

a) Der Beschwerdeführer bringt für den Fall, dass die Anstellung entgegen seiner Auffassung dem öffentlichen Recht zugeordnet würde, in einem zweiten Punkt vor, dass die neuen Bestimmungen zum Staatspersonal (ab 2003 bzw. 2004) hinsichtlich der Abgangsentschädigung eine Gesetzeslücke aufweisen würden, da sie keine dem Art. 18 HPR entsprechende Bestimmung mehr vorsehen. Diese Lücke sei in analoger Anwendung von Art. 339b OR zu schliessen (Beschwerde, Ziff. 3, S. 3). Dazu führt er aus, es sei eine durch nichts belegte Behauptung, wenn die Vorinstanz in ihrer Entscheidung zur Auffassung gelange, dass der Gesetzgeber nach Aufhebung des HPR vom 23. April 1991 bewusst keine Regelung bezüglich Abgangsentschädigung treffen wollte. Im Gegenteil sei davon auszugehen, dass der Gesetzgeber schlicht vergessen habe, eine Regelung zur Abgangsentschädigung zu treffen für diejenigen Mitarbeiter, die nicht in die Pensionskasse aufgenommen wurden und aufgrund der bisherigen privatrechtlichen Regelung Anspruch auf eine Abgangsentschädigung hatten. Ein Ausschluss dieser Mitarbeiter von Pensionskasse und Abgangsentschädigung sei willkürlich. b) Die Vorinstanz führt dazu aus, dass die ab 2003 geltende Gesetzgebung über das Staatspersonal ausser der hier nicht wesentlichen Bestimmung über die Abgangsentschädigung bei Stellenaufhebung (Art. 47 Abs. 4 StPG) keine weiteren Bestimmungen zur Abgangsentschädigung enthalten würde und diesbezüglich auch nicht auf Bestimmungen des Privatrechts verweise. Hätte der Gesetzgeber eine solche Entschädigung auch unter neuem Recht beibehalten wollen, hätten entsprechende abweichende Bestimmungen in den Ausführungsreglementen geschaffen werden müssen. Das sei bewusst nicht der Fall gewesen. Der Gesetzgeber habe klar beabsichtigt, alle Mitarbeiter des Staates einander gleichzustellen, ausser wenn die Umstände Abweichungen rechtfertigen würden. Die Vorinstanz gelangt deshalb zum Schluss, dass das geltende Recht in Bezug auf eine Abgangsentschädigung für Mitarbeiter, die der Pensionskasse nicht angeschlossen sind, nicht lückenhaft sei. c) Den Ausführungen der Vorinstanz ist beizupflichten. Bei der strittigen Nichtregelung der Abgangsentschädigung handelt es sich um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers und nicht um eine Gesetzeslücke, die es in Anwendung von privatrechtlichen Bestimmungen zu schliessen gälte. Obwohl der Botschaft zur Gesetzesrevision diesbezüglich keine weiterführenden Angaben entnommen werden können (Beschwerde, Ziff. 5/17., S. 4), lässt sich diese Feststellung entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers dennoch belegen. So zeigt doch der Umstand, dass es eine entsprechende Regelung zur Abgangsentschädigung bei Stellenaufhebung gibt, auf, dass die Abgangsentschädigung im Zusammenhang mit der Schaffung der neuen Bestimmungen durchaus thematisiert wurde. Entscheidendes Kriterium für das qualifizierte Schweigen des Gesetzgebers ist im vorliegenden Fall allerdings die Übergangsbestimmung von Art. 131 Abs. 2 des vom 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2003 geltenden StPR (vgl. E. 2c). Darin wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass u.a. der damalige Art. 18 (Regelung der Abgangsentschädigung) noch nicht aufgehoben wird. Erst mit der neuen Bestimmung von Art. 156 Abs. 2 Bst. a, die erst ab dem 1. Januar 2004 in Kraft trat (vgl. Art. 157 StPR) wurde das HPR vollständig abgeschafft. Aus dem Beibehalten der genannten Bestimmung während rund eines Jahres folgt, dass der Gesetzgeber sich bewusst dafür entschieden hat, Angestellten, die nicht der Pensionskasse angeschlossen waren, nach Ablauf dieser „Übergangsfrist“ keine Abgangsentschädigungen mehr zukommen zu lassen. Mangels gesetzlicher Lücke erübrigen sich weitere Ausführungen zur analogen Anwendbarkeit von Art. 339b OR im vorliegenden Fall. Die Rüge, wonach dem Beschwerdeführer in

Schliessung einer

Kantonsgericht KG Seite 10 von 12 gesetzliche Lücke gestützt auf Art. 339b OR (analog) eine Abgangsentschädigung zusteht, ist unbegründet und somit abzuweisen.

E. 5

a) Der Beschwerdeführer rügt schliesslich, mit dem Entstehen eines Rechtsanspruches auf Abgangsentschädigung habe er eine eigentumsähnliche Rechtsposition erworben, die als wohl- erworbenes Recht zu qualifizieren sei und an die der Gesetzgeber gebunden sei (Beschwerde, Ziff. 5/21., S. 5). Wohlerworbene Rechte könnten nur mit gesetzlicher Grundlage und im öffentli- chen Interesse eingeschränkt bzw. entzogen werden (Ziff. 5/22). Der Entzug eines derartigen wohlerworbenen Rechts stehe der unmittelbar aus Art. 9 BV herzuleitenden Verfassungsgarantie von Treu und Glauben entgegen (Ziff. 5/23). Auch verstosse es gegen das Gebot der Gleichbe- handlung und somit gegen das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV, dass Mitarbeiter, die sich nicht dem Vorsorgewerk anschliessen konnten, ihres Anspruches auf eine Abgangsentschädigung ver- lustig gingen, während fast alle übrigen Mitarbeiter Leistungen aus der Pensionskasse erhalten würden. b) Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts stellen finanzielle Ansprüche von öffentli- chen Angestellten in der Regel keine wohlerworbenen Rechte dar. Das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis ist durch die jeweilige Gesetzgebung bestimmt und macht deshalb, auch was seine vermögensrechtliche Seite betrifft, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Besoldungs- und Pensionsansprüche können nur dann als wohlerworbene Rechte eingestuft wer- den, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Ein- wirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben worden sind (BGE 134 I 23 E. 7; 118 Ia 245 E. 5b). Dies ist beispielsweise der Fall, wenn das Gesetz die Pensionsansprüche der Be- amten dem Betrag nach als unabänderlich bezeichnet oder vorsieht, dass Änderungen der Pensi- onsordnung nur für später eintretende Beamte wirksam werden sollen (BGE 106 Ia 163 E. 1a mit Verweis auf BGE 67 I 177). Soweit es sich bei vermögensrechtlichen Ansprüchen von Beamten nicht um wohlerworbene Rechte handelt, sind sie gegenüber Anordnungen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Gebots der Rechtsgleichheit geschützt (BGE 134 I 23 E. 7). c) Bei der Abgangsentschädigung nach Art. 18 HPR, woraus der Beschwerdeführer sein wohlerworbenes Recht ableitet, handelt es sich um einen mit einem Pensionsanspruch vergleich- baren finanziellen Anspruch. Denn gemäss dem Wortlaut sollen nur Angestellte davon profitieren können, deren Vorsorge nicht über andere Mittel, namentlich durch die Pensionskasse, gewähr- leistet wurde. Ausserdem setzte Art. 18 voraus, dass der Berechtigte mindestens 50 Jahre alt ist, was zur Folge hat, dass er bei einem allfällig neuen Arbeitgeber keine ausreichende Vorsorge mehr aufbauen könnte. Dieser Bestimmung und auch dem übrigen HPR lässt sich an keiner Stelle entnehmen, dass der Gesetzgeber die Abgangsentschädigung von den Einwirkungen der gesetzli- chen Entwicklung hätte ausnehmen wollen. Schliesslich ist aus den Akten nicht ersichtlich, dass die Universität dem Beschwerdeführer Zusicherungen betreffend Abgangsentschädigung gemacht hätte. Der Beschwerdeführer bringt dies auch nicht vor. Beim aus Art. 18 des HPR vom 23. April 1991 hergeleiteten Rechtsanspruch handelt es sich somit entgegen dem Vorbringen des Beschwerdeführers nicht um ein wohlerworbenes Recht. Die Gesetzesänderung bzw. die Abschaf- fung der genannten Bestimmung ist deshalb grundsätzlich zulässig und ist einzig im Rahmen der allgemeinen Schranken des

Willkür- und Gleichbehandlungsgebots zu überprüfen.

Kantonsgericht KG Seite 11 von 12 d) Gemäss konstanter bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist ein Erlass „willkürlich im Sinne von Art. 9 BV, wenn er sich nicht auf ernsthafte sachliche Gründe stützen lässt oder sinn- und zwecklos ist“ (KIENER/KÄLIN, Grundrechte, 2007, § 31 Ziff. 3 mit Verweis auf BGE 131 I 1 E. 4.2; 131 I 313 E. 3.2). Bei der Abschaffung eines Gesetzes lassen sich Ungleichheiten kaum vermeiden. Damit von einer willkürlichen Regelung gesprochen werden kann, muss diese jedoch eine grobe Ungerechtigkeit bewirken (KIENER/KÄLIN, a.a.O.). Dies ist bei der vorliegenden Abschaffung der Abgangsentschädigung nicht der Fall. Die neue Auffassung des Gesetzgebers bezüglich der Abgangsentschädigungen ist vorliegend gerade deshalb sachlich begründet, weil der Gesetzgeber mit der Revision des StPG und des StPR zukünftige Ungleichheiten in personalrechtlichen Belangen vermeiden bzw. abschaffen wollte. Die in der Botschaft genannten generellen Ziele der Totalrevision sind nachvollziehbar und keinesfalls sinn- oder zwecklos. Eine allfällige Ungerechtigkeit wird zudem dadurch vermindert, dass durch die Beibehaltung von Art. 18 HPR während rund eines Jahres die negativen Auswirkungen der Gesetzesänderung abgeschwächt wurden (Art. 131 Abs. 2 StPR in der Fassung vom 1. Januar bis 31. Dezember 2003, vgl. dazu auch E. 2c). Schliesslich muss berücksichtigt werden, dass der Beschwerdeführer nicht „andere Teil- und Vollzeit-Mitarbeiter“ (Beschwerde, Ziff. 5/25., S. 5 f.) mit im Stundenlohn angestelltem Personal vergleichen kann, denn eine ungleiche Behandlung rechtfertigt sich in solchen Fällen schon aufgrund der ungleichen Ausgangslage. Der Beschwerdeführer erkennt zudem, dass Letztere bereits vor Abschaffung der Abgangsentschädigung dafür zu sorgen hatten, dass ihre (ausreichende) Altersvorsorge anderwärtig abgesichert ist. Denn schon mit der damaligen Regelung wurde vom Gesetzgeber nicht beabsichtigt, die vollständigen Leistungen einer Pensionskasse mittels Abgangsentschädigung ersetzen zu können. Dies zeigt sich an der Festsetzung eines Maximalbetrages von höchstens dem achtfachen Monatslohn (Art. 18 Abs. 2 HPR). Diese Überlegung hat sich auch mit Abschaffung der genannten Bestimmung nicht geändert. Dass der Beschwerdeführer unbestrittenermassen nie in eine Pensionskasse aufgenommen wurde, obwohl mittels der neuen Bestimmungen zum Staatspersonal eine gewisse Gleichheit des Personals angestrebt wurde, ist im Übrigen auch gesetzlich begründet (vgl. dazu die Erwägungen unter E. 3b/gg). Anderen Mitarbeitern, die im Stundenlohn angestellt waren, wäre es in der vorliegenden Situation ausserdem gleich ergangen, wenn sie die Voraussetzungen für den obligatorischen Anschluss an die Pensionskasse nicht erfüllt hätten (zu geringer Jahresgehalt, selbständige Tätigkeit etc.) Von einer ungleichen Behandlung kann hier folglich nicht die Rede sein. Die Abschaffung einer solchen Regelung verstösst somit nicht gegen das Willkürverbot bzw. den Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Rüge des Beschwerdeführers ist auch in diesem Punkt abzuweisen.

E. 6

Im Ergebnis ist damit festzustellen, dass das Anstellungsverhältnis des Beschwerdeführers dem öffentlichen Recht unterstand und auch für eine Lückenfüllung unter analoger Anwendung von Art. 339b OR mangels gesetzlicher Lücke im StPG bzw. StPR kein Anlass besteht. Die Beschwerde ist damit abzuweisen und der Entscheid der Vorinstanz ist zu bestätigen.

E. 7

a) Die Verfahrenskosten sind dem Verfahrensausgang entsprechend dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 131 Abs. 1 VRG; Art. 2 und 2 des kantonalen Tarifs vom 17. Dezember 1991 der Verfahrenskosten und Entschädigungen in der Verwaltungsjustiz [TarifVJ; SGF 150.12]) und werden mit dem Kostenvorschuss verrechnet. Der Saldo von CHF 1'500.- ist dem Beschwerdeführer zurückzuerstatten. b) Eine Parteientschädigung ist nicht geschuldet (Art. 137 und Art. 139 VRG).

Kantonsgericht KG Seite 12 von 12 Der Hof erkennt: I. Die Beschwerde wird abgewiesen. Der Entscheid des Staatsrats vom 25. April 2016 wird bestätigt. II. Die Verfahrenskosten von CHF 1'500.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt und mit dem Kostenvorschuss verrechnet. Der Saldo von CHF 1'500.- wird dem Beschwerdeführer zurückerstattet. III. Es wird keine Parteientschädigung gesprochen. IV. Zustellung. Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen ab Zustellung Beschwerde beim Bundesgericht eingereicht werden. Gegen die Festsetzung der Höhe der Verfahrenskosten ist innert 30 Tagen die Einsprache an die Behörde, die entschieden hat, zulässig, sofern nur dieser Teil des Entscheides angefochten wird (Art. 148 VRG). Freiburg, 26. Januar 2017/jko Präsidentin Gerichtsschreiberin

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