

GL_GERICHTE VG.2016.00037 vom 18. August 2016

GL Gerichte, 2016-08-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/gl_gerichte_VG.2016.00037

FR: GL_GERICHTE VG.2016.00037 du 18 août 2016

IT: GL_GERICHTE VG.2016.00037 del 18 agosto 2016

Regeste

Anderes

Volltext

Glarus Verwaltungsgericht 18.08.2016 VG.2016.00037 (VG.2016.418) Glaris

Verwaltungsgericht 18.08.2016 VG.2016.00037 (VG.2016.418) Glarona

Verwaltungsgericht 18.08.2016 VG.2016.00037 (VG.2016.418)

Anderes

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS GLARUS Urteil vom 18. August 2016 I. Kammer in Sachen VG.2016.00037 A. _____ Beschwerdeführer vertreten durch Rechtsanwältin B. _____ gegen Regierungsrat des Kantons Glarus Beschwerdegegner betreffend Nichtwiederwahl in den Verwaltungsrat Die Kammer zieht in Erwägung: I. 1. 1.1 A. _____ war ab dem Jahr 2006 Mitglied der Verwaltungskommission der Kantonalen Sachversicherung. Am 1. Januar 2011 trat das totalrevidierte Gesetz über die Kantonale Sachversicherung Glarus vom 2. Mai 2010 (SachVG) in Kraft. Anstelle einer Verwaltungskommission verfügt die Kantonale Sachversicherung Glarnersach neu über einen Verwaltungsrat (Art. 5 ff. SachVG), welchem A. _____ von Anfang an angehörte. Der Verwaltungsrat wird gemäss Art. 5 Abs. 1 und 2 SachVG durch den Regierungsrat jeweils für ein Jahr gewählt. 1.2 Der Regierungsrat teilte dem Verwaltungsratspräsidenten der Glarnersach am 29. September 2015 mit, dass er jegliches Vertrauen in die Arbeit des Verwaltungsrats verloren habe. Daher sei eine Findungskommission eingesetzt worden, welche die Wahl des Verwaltungsrats für die nächste Amtsperiode vorbereiten werde. Am 20. Oktober 2015 machte der Verwaltungsrat der Glarnersach von seinem Vorschlagsrecht gemäss Art. 5 Abs. 2 SachVG Gebrauch und beantragte dem Regierungsrat, alle bisherigen Verwaltungsräte sowie den bisherigen Verwaltungsratspräsidenten wiederzuwählen. Am 27. Oktober 2015 setzte der Regierungsrat sämtliche Verwaltungsratsmitglieder davon in Kenntnis, dass er an seiner Absicht festhalte, neue Kandidatinnen und Kandidaten für den Verwaltungsrat zu evaluieren. Hierzu habe er ein Anforderungsprofil erstellt, auf welches sich die Findungskommission bei der Erstellung des Wahlvorschlags zuhanden des Regierungsrats stützen werde. Es stehe den einzelnen Verwaltungsratsmitgliedern frei, sich für eine Wiederwahl zu bewerben. Dazu seien die üblichen Unterlagen einzureichen und es sei in einem Motivationsschreiben darzulegen, inwiefern die gesetzlichen Anforderungen und das Anforderungsprofil erfüllt würden. 1.3 A. _____ bewarb sich in der Folge am 15. November 2015 für eine Wiederwahl als Verwaltungsrat der Glarnersach. Am 15. Dezember 2015 teilte ihm der Regierungsrat mit, dass der Verwaltungsrat der Glarnersach neu gewählt worden sei, seine Bewerbung aber nicht habe berücksichtigt werden können. Ferner wurde er auf die Möglichkeit hingewiesen, eine anfechtbare Verfügung betreffend seine Nichtwiederwahl zu verlangen, welche Gelegenheit er am 20. Dezember 2015

wahrnahm. Am 16. Februar 2016 erliess der Regierungsrat die begründete Verfügung über die Nichtwiederwahl von A. _____ als Verwaltungsrat der Glarnersach. 2. 2.1 Dagegen gelangte A. _____ mit Beschwerde vom 21. März 2016 ans Verwaltungsgericht und beantragte, es sei festzustellen, dass seine Nichtwiederwahl als Verwaltungsrat der Glarnersach für die Amtsperiode 2016 durch den Regierungsrat widerrechtlich erfolgt sei. Der Regierungsrat sei zu verpflichten, ihm eine Entschädigung nach Ermessen des Gerichts, jedoch mindestens in der Höhe von einer Jahresentschädigung als Verwaltungsrat und Vizepräsident der Glarnersach, d.h. mindestens Fr. 6'000.- zu bezahlen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten des Regierungsrats. 2.2 Der Regierungsrat beantragte am 25. April 2016, auf die Beschwerde sei nicht einzutreten. Im Falle des Eintretens sei die Beschwerde abzuweisen; alles unter Kosten- und Entschädigungsfolgen. 2.3 Der Beschwerdeführer beantragte in seiner Replik vom 27. Mai 2016 in Ergänzung zu seiner Beschwerde, dass auf die Beschwerde einzutreten sei. Der Regierungsrat nahm am 6. Juni 2016 zur Replik Stellung. II. 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss Art. 105 lit. a des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 4. Mai 1986 (VRG) zur Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig. 2. 2.1 Der Beschwerdegegner begründet seinen Nichteintretensantrag damit, dass der Beschwerdeführer kein praktisches und aktuelles Interesse an der Feststellung der Widerrechtlichkeit seiner Nichtwiederwahl in den Verwaltungsrat der Glarnersach habe. Ihm fehle es am praktischen Nutzen im Falle der Gutheissung der Beschwerde, da er kein Interesse mehr an der Wiedereinsetzung oder zumindest an der Wiederholung des Wahlverfahrens habe. Soweit er geltend mache, er sei durch die Nichtwiederwahl einerseits und die Kommunikation des Beschwerdegegners andererseits widerrechtlich in seiner Persönlichkeit verletzt worden, weshalb er eine Entschädigung fordere, hätte er beim Beschwerdegegner ein Staatshaftungsbegehren nach Art. 11 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Haftung der Gemeinwesen und ihrer Amtsträger vom 5. Mai 1991 (Staatshaftungsgesetz, SHG) stellen müssen. Dies auch vor dem Hintergrund, dass das vorliegend anwendbare Recht die Zusprechung einer Entschädigung für eine Nichtwiederwahl ohne sachlichen Grund nicht vorsehe. Schliesslich fehle es auch am erforderlichen Feststellungsinteresse, weil der Rechtsschutz durch die ordentlichen Rechtsmittel mit kassatorischer oder reformatorischer Wirkung sicherzustellen sei. 2.2 Der Beschwerdeführer macht hingegen geltend, ein Anspruch auf Feststellungsverfügungen sei dann zu bejahen, wenn die beschwerten Sachverhalte und Entscheide in die Grundrechte des Einzelnen eingreifen würden, was vorliegend der Fall sei. Mit seiner Beschwerde gehe es ihm einerseits um seine persönliche Rechte bezüglich seines Rufes und bezüglich einer bescheidenen Entschädigung für die erlittene Unbill und den Erwerbsausfall. Andererseits und ebenso stark gehe es ihm um das Wohl der Glarnersach sowie der Versicherten sowie um die öffentlichen Interessen an einem funktionierenden, verlässlichen Rechtsstaat. Mit der angefochtenen Verfügung liege einerseits eine unrechtmässige willkürliche Nichtwiederwahl in den Verwaltungsrat vor. Andererseits seien mit dieser Verfügung seine Persönlichkeitsrechte massiv verletzt worden, was sich in verschiedener Hinsicht nachteilig auswirken könne. Selbst wenn er pro forma beantragt hätte, es sei das Wahlverfahren zu wiederholen und er sei wieder einzusetzen, so wäre diesbezüglich auf das kantonale Personalgesetz zu verweisen, welches keinen Anspruch auf Wiedereinsetzung, sondern einen solchen auf Schadenersatz gewähre. Der Weg über die Staatshaftung sei sodann nicht zielführend, da ihm im Staatshaftungsverfahren die Rechtskraft der Verfügung entgegengehalten werden könnte. Sodann gelte der Grundsatz, dass dem Verwaltungsrechtsschutz beim Vorgehen gegen fehlerhafte Verfügungen gegenüber dem

Staatshaftungsverfahren Priorität zukomme. 2.3 Gemäss Art. 73 Abs. 2 lit. a VRG kann, wer ein schutzwürdiges Interesse hat, von der Behörde, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit und gestützt auf öffentliches Recht Handlungen vornimmt, welche Rechte und Pflichten begründen oder aufheben, eine Verfügung verlangen, wonach die Widerrechtlichkeit der Handlungen festzustellen sei. Ein Feststellungsanspruch besteht aber regelmässig dann nicht, wenn die gesuchstellende Person in der betreffenden Angelegenheit ein Gestaltungsurteil erwirken kann; in diesem Sinne ist der Feststellungsanspruch subsidiär (BGE 137 II 199 E. 6.5, 126 II 300 E. 2c; BGer-Urteil 1C_405/2012 vom 12. September 2013 E. 1.2; VGer-Urteil VG.2015.00092 vom 19. November 2015 E. 1.2.1, VG.2014.00061 vom 20. November 2014 E. 1.2; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, in Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich/Basel/Genf 2014, § 19 N. 26; Regina Kiener et al., Öffentliches Prozessrecht, 2. A., Zürich/St. Gallen 2015, Rz. 395; Beatrice Weber-Dürler, in Christoph Auer et al. [Hrsg.], Kommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich/St. Gallen 2008, Art. 25 N. 16).

2.4 Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Nichtwiederwahl des Beschwerdeführers in den Verwaltungsrat der Glarnersach, welche ihm zuerst mit Schreiben vom 15. Dezember 2015 mitgeteilt worden war und hernach formell mittels begründeter und anfechtbarer Verfügung vom 16. Februar 2016 eröffnet wurde. Der Beschwerdeführer beantragt die Feststellung, dass seine Nichtwiederwahl widerrechtlich erfolgt sei. Dabei macht er einerseits Verfahrensmängel wie etwa die Verletzung von Ausstandsvorschriften geltend, andererseits hält er den Entscheid des Regierungsrats in sachlicher Hinsicht als willkürlich. Es ist unbestritten, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf eine Wiederwahl in den Verwaltungsrat hat. Hingegen steht ihm ein Anspruch auf einen korrekten Verfahrensablauf unter Wahrung seiner Verfahrensrechte zu (BGer-Urteil 8C_353/2013 vom 28. August 2013 E. 6.3.1). Daneben muss der Wahlentscheid sachlich begründet und willkürfrei sei (vgl. Art. 8 VRG). Wie dargelegt wurde, besteht ein Feststellungsanspruch nur dann, wenn die gesuchstellende Person in der betreffenden Angelegenheit kein Gestaltungsurteil erwirken kann. Auch wenn er keinen Anspruch auf eine Wiederwahl hat, wäre es dem Beschwerdeführer vorliegend ohne Weiteres möglich gewesen, zu einem solchen Urteil zu gelangen. So hätte er dem Verwaltungsgericht etwa beantragen können, die angefochtene Verfügung des Regierungsrats sei aufzuheben und dieser sei zu verpflichten, die Wahl unter Wahrung der Verfahrensrechte des Beschwerdeführers zu wiederholen und einem willkürfreien Entscheid zuzuführen. Mit einer Gutheissung der Beschwerde durch das Verwaltungsgericht wäre die vom Beschwerdeführer gerügte Widerrechtlichkeit seiner Nichtwiederwahl beseitigt worden, auch wenn er keinen Anspruch auf eine Wiederwahl hat. Unter diesen Umständen besteht grundsätzlich kein Anspruch auf die blosser Feststellung der Widerrechtlichkeit seiner Nichtwiederwahl. Ein Feststellungsanspruch lässt sich entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers auch nicht begründen, indem er eine Grundrechtsverletzung geltend macht. Insbesondere ist Art. 13 der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK), welcher das Recht auf eine wirksame Beschwerde garantiert, vorliegend nicht tangiert, da es dem Beschwerdeführer offen stand, die streitbetreffende Verfügung, welche seiner Meinung nach seine Grundrechte verletzt, beim Verwaltungsgericht anzufechten und deren Aufhebung zu beantragen. Insofern verkennt der Beschwerdeführer, dass eine anfechtbare Verfügung vorliegt, nicht ein Realakt, gegen welchen allenfalls nur der Weg über das Feststellungsbegehren gemäss Art. 73 Abs. 2 VRG beschritten werden könnte.

2.5 Der Beschwerdeführer beantragt

sodann eine Entschädigung und stellt insofern ein Leistungsbegehren. Er verweist dabei auf ein Urteil des Bundesgerichts vom 16. August 2016 (Verfahren 8C_1053/2009). In E. 4.2 dieses Urteils führt das Bundesgericht aus, wenn Haftungsansprüche aus einer Kündigungsverfügung abgeleitet würden, stimmten der Sachverhalt des dagegen erhobenen Rechtsmittelverfahrens und des Staatshaftungsverfahrens generell überein. Um eine erneute Überprüfung der Verfügung auf dem Wege des Staatshaftungsprozesses auszuschliessen, könne die Haftung diesfalls grundsätzlich nur insoweit zum Zuge kommen, als die Verfügung im Rechtsmittelverfahren angefochten und geändert worden sei und eine angestellte Person arglistig gehandelt habe. Das Staatshaftungsverfahren solle hier nur subsidiär zum Anfechtungsverfahren den Schaden ausgleichen, welcher aus einer unrichtigen Verfügung entstehe. Die Besonderheit des Rechtsmittelverfahrens gegen die Kündigung bestehe nun gerade darin, dass ebenso wie im Staatshaftungsverfahren – und anders als im Regelfall – eine finanzielle Rechtsfolge der Unrichtigkeit der Verfügung gefordert werden könne. Der Beschwerdeführer verkennt mit seiner Argumentation, dass sich ein Anspruch auf eine Entschädigung auf eine gesetzliche Grundlage stützen können muss. So sieht etwa Art. 55a Abs. 1 lit. a des Gesetzes über das Personalwesen vom 5. Mai 2002 (Personalgesetz, PG, in der Fassung vom 1. Mai 2016, welche noch nicht in Kraft getreten ist; vgl. Memorial für die Landsgemeinde des Kantons Glarus vom 1. Mai 2016) vor, dass die Beschwerdeinstanz bei Gutheissung einer Beschwerde gegen die Kündigung der angestellten Person eine Entschädigung zusprechen kann, wenn die Kündigung ohne sachlich hinreichende Gründe oder ohne wichtige Gründe ausgesprochen wurde oder sich als missbräuchlich erweist. Vorliegend stand der Beschwerdeführer indessen nicht in einem Arbeitsverhältnis zum Kanton bzw. gehörte er nicht zum Personal des Kantons, weshalb das kantonale Personalrecht nicht anwendbar ist (Art. 1 PG). Das anwendbare Sachversicherungsgesetz sieht sodann keine Folgen für eine (zu Unrecht erfolgte) Nichtwiederwahl vor. Fehlt es aber an einer spezialgesetzlichen Grundlage für das Zusprechen einer Entschädigung, ist auf das Leistungsbegehren nicht einzutreten. Der Beschwerdeführer hat einen allfälligen Entschädigungsanspruch folglich im Staatshaftungsverfahren geltend zu machen. Wenn er dazu ausführt, die Beseitigung nachteiliger Verfügungen im verwaltungsrechtlichen Anfechtungsverfahren gehe vor, weshalb die Staatshaftung subsidiär sei, trifft dies zu (BGer-Urteil 8C_1053/2009 vom 16. August 2010 E. 4.2; Franz Schön, Staatshaftung als Verwaltungsrechtsschutz, Basel 1979, S. 185). Dies hat zur Folge, dass er im Beschwerdeverfahren die Aufhebung der aus seiner Sicht widerrechtlichen Verfügung des Beschwerdegegners hätte beantragen müssen. Hingegen kann er daraus entgegen seiner Auffassung im vorliegenden Verfahren keinen Anspruch auf Feststellung der Widerrechtlichkeit seiner Nichtwiederwahl ableiten, da der Feststellungsanspruch subsidiär ist (vgl. dazu vorangehend E. II/2.4). Daran ändert auch nichts, dass ihm in einem allfälligen Staatshaftungsverfahren die Rechtskraft der Verfügung entgegen gehalten werden kann (Art. 14 SHG), wäre es ihm doch möglich gewesen, deren Beseitigung auf dem ordentlichen Rechtsmittelweg zu verlangen. 2.6 Soweit der Beschwerdeführer schliesslich eine Verletzung seiner Persönlichkeit in der Kommunikation der angefochtenen Verfügung vom 16. Februar 2016 sieht, ist dies nicht Gegenstand der vorliegenden gegen die Verfügung gerichteten Beschwerde. Dennoch rechtfertigen sich hierzu einige Hinweise: Bei der Kommunikation der Verfügung handelt es sich im Gegensatz zur Verfügung selbst um einen Realakt. Grundsätzlich ist es denkbar, dass der Beschwerdeführer ein Interesse daran hat, die Widerrechtlichkeit der Kommunikation feststellen zu lassen. Ein entsprechendes Feststellungsbegehren im Sinne von Art. 73 Abs. 2

VRG müsste er jedoch beim Beschwerdegegner stellen. Sollte er seinen Entschädigungsanspruch daraus ableiten, dass die Kommunikation in unzulässiger Weise erfolgt ist, stünde ihm grundsätzlich auch das Staatshaftungsverfahren offen, wobei er entweder einen Schaden nachweisen müsste (Art. 6 SHG) oder die Entschädigung als Genugtuung fordern müsste, wobei eine solche nur in Frage käme, wenn die Schwere der Verletzung dies rechtfertigen würde (Art. 8 SHG). Allerdings könnte weder im Feststellungs- noch im Staatshaftungsverfahren die Rechtmässigkeit seiner Nichtwiederwahl geprüft werden. Massgebend wäre einzig noch, ob der Nichtwiederwahlentscheid derart kommuniziert wurde, dass dies eine Verletzung seiner Persönlichkeit zur Folge hatte. 3. Zusammenfassend ergibt sich, dass der Beschwerdeführer keinen Anspruch auf Feststellung der Widerrechtlichkeit seiner Nichtwiederwahl hat, da es ihm offen stand, die Aufhebung der entsprechenden Verfügung des Regierungsrats zu verlangen. Eine gesetzliche Grundlage für die Behandlung seines Leistungsbegehrens auf eine Entschädigung besteht sodann nicht. Demgemäss ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. III. Die angemessen reduzierte pauschale Gerichtsgebühr von Fr. 500.- ist ausgangsgemäss dem unterliegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (Art. 134 Abs. 1 lit. c VRG). Vom bereits geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.- sind ihm Fr. 500.- zurückzuerstatten. Mangels Obsiegens steht ihm keine Parteientschädigung zu (Art. 138 Abs. 3 lit. a VRG e contrario). Eine solche ist auch dem Beschwerdegegner nicht zuzusprechen, da keine besondere Umstände vorliegen, die dies rechtfertigen würden (vgl. Art. 138 Abs. 4 VRG). Demgemäss beschliesst die Kammer : 1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. 2. Dem Beschwerdeführer wird eine pauschale Gerichtsgebühr von Fr. 500.- auferlegt. Vom bereits geleisteten Kostenvorschuss in der Höhe von Fr. 1'000.- werden ihm Fr. 500.- zurückerstattet. 3. Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen. 4. Schriftliche Eröffnung und Mitteilung an: [...]

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