

LU_GERICHTE V 00 79 vom 7. März 2000

LU Gerichte, 2000-03-07, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_929

FR: LU_GERICHTE V 00 79 du 7 mars 2000

IT: LU_GERICHTE V 00 79 del 7 marzo 2000

Regeste

§ 2 Abs. 2 PG. Der im Personalreglement der betroffenen Gemeinde verwendete Begriff der "Lehrperson" umfasst die Lehrpersonen der kommunalen Musikschule nicht. Damit ist gemäss Personalreglement eine Anstellung mittels öffentlich-rechtlichem Vertrag möglich und bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses die verwaltungsgerichtliche Klage als Rechtsmittel gegeben. Die gegen die Kündigung angehobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerden können im vorliegenden Fall nicht in verwaltungsgerichtliche Klagen umgewandelt werden.

Erwägungen

E. 1

Die Beschwerdeführerin war im Schuljahr 1999/2000 aufgrund eines öffentlich-rechtlichen Anstellungsvertrages an der Musikschule Z tätig. Trägerin dieser Schule ist gemäss Anstellungsvertrag die Einwohnergemeinde Z (vgl. zu den kantonalen Grundlagen § 58ter Abs. 1 und 4 des Erziehungsgesetzes vom 28. Oktober 1953 [ErzG; SRL Nr. 400] in Verbindung mit Ziff. V lit. b des Beschlusses über das Inkrafttreten des Gesetzes über die Volksschulbildung und die Weitergeltung des Erziehungsgesetzes vom 21. Dezember 1999 [BVVG; SRL Nr. 400y]). Die Beschwerdeführerin war daher in der genannten Zeit in einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der genannten Gemeinde tätig. a) Für die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse der Mitarbeiter des Kantons und seiner rechtsfähigen Anstalten gilt das kantonale Gesetz über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis (Personalgesetz) vom 13. September 1988 (PG; SRL Nr. 51; vgl. § 2 Abs. 1 PG). Die übrigen Gemeinwesen, wozu namentlich die Gemeinden (§ 1 lit. e PG) und damit auch die Einwohnergemeinde Z zählen, können die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse ihrer Mitarbeiter durch rechtsetzende Erlasse selber regeln. Auch für die Gemeinden sind jedoch die §§ 86 ff. (Verfahren) 89 und 90 ff. (Rechtsschutz) des Personalgesetzes zwingend, soweit die öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse nicht durch öffentlich-rechtlichen Vertrag geregelt werden (§ 2 Abs. 2 PG). Die Gemeinde Z macht von diesem kantonalen Vorbehalt in ihrem Personalreglement (PRE) Gebrauch. Dieses wurde am 20. Oktober 1998 vom Einwohnerrat Z erlassen und ist am 1. Januar 1999 in Kraft getreten. Es hält in Art. 38 unter der Überschrift "Verwaltungsgerichtliche Klage" Folgendes fest: Gegen die Gemeinde kann wegen der Verletzung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrages beim Verwaltungsgericht des Kantons Luzern Klage eingereicht werden (Abs. 1). Bevor die verwaltungsgerichtliche Klage eingereicht wird, soll das Schlichtungsverfahren gemäss Art. 37 PRE durchgeführt werden (Abs. 2). b) Die Beschwerdeführerin bringt hierzu vor, beim öffentlich-rechtlichen Anstellungsvertrag handle es sich entgegen seiner Bezeichnung als "Vertrag" um einen einseitigen zustimmungsbedürftigen Verwaltungsakt. Die Rechte und Pflichten der Beteiligten

beruhten auf einschlägigen kantonalen und kommunalen Bestimmungen und seien der vertraglichen Disposition entzogen. Die Kündigung sei ein personalrechtlicher Entscheid. Für den Rechtsschutz würden daher die Bestimmungen des Personalgesetzes gelten. Die Gemeinde Z bestreitet die Darstellung der Beschwerdeführerin nur sinngemäss und führt aus, bei der Kündigung würden keine Anforderungen an Form und Inhalt gestellt. Insbesondere werde hier keine schriftliche Begründung und Rechtsmittelbelehrung verlangt. In Art. 43 PRE werde zudem subsidiär auf die arbeitsrechtlichen Bestimmungen des Obligationenrechts verwiesen. c) Es kann hier offen bleiben, ob die Bestreitung der Gemeinde Z unter allen Aspekten in genügender Weise erfolgt ist, denn das Verwaltungsgericht prüft von Amtes wegen, ob es auf die beiden Verwaltungsgerichtsbeschwerden eintreten kann (§ 107 Abs. 1 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 [VRG; SRL Nr. 40]). Erste Voraussetzung hierfür ist eine Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts zur Beurteilung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde in der vorliegenden Streitsache. d) Der kantonale Vorbehalt gemäss § 2 Abs. 2 PG bezüglich Verfahren und Rechtsschutz zu Gunsten von kommunalen Regelungen für Dienstverhältnisse, die durch öffentlich-rechtliche Verträge geregelt werden, wurde erst auf die zweite Beratung im Grossen Rat hin durch die Kommission eingebracht. Begründet wurde dieser Antrag mit dem Anliegen der Stadt Luzern und der Gemeinde Kriens, ihre Dienstverhältnisse durch Vertrag und nicht durch Verfügung regeln zu können. Es wurde im Rat aber ebenso ein Gegenantrag auf Beibehaltung der bisherigen zwingenden Regelung betreffend Verfahren und Rechtsschutz auch für die Gemeinden gestellt, der von verschiedener Seite unterstützt wurde. Die Regierung stand dem Kommissionsantrag neutral gegenüber, führte indessen aus, wenn den Gemeinden einerseits der Grundsatz zugestanden werde, ihre Besoldungssysteme selber regeln zu können, müsse ihnen andererseits auch der nötige Gestaltungsspielraum geboten werden. Die Gemeinden müssten aber auch die Konsequenzen selber tragen. Schliesslich stimmte der Rat dem Kommissionsantrag ausdrücklich zu (GR 1997 370 ff.). Diese Beschlussfassung zeigt deutlich auf, dass der kantonale Gesetzgeber den Gemeinden und Gemeindeverbänden mit Blick auf Verfahren und Rechtsschutz bezüglich öffentlich-rechtlicher Anstellungsverträge den nötigen Freiraum für eigene kommunale Regelungen überlassen wollte, die sich durchaus von der gesetzlichen im kantonalen Personalgesetz sollten unterscheiden dürfen. Diesen Freiraum hat die Gemeinde Z zu Gunsten des verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens gestützt auf die in § 2 Abs. 2 PG als Vorbehalt ausgestaltete kantonale Kompetenznorm genutzt. e) Nach Art. 2 Abs. 2 PRE ist das Personalreglement nicht auf Lehrpersonen anwendbar. Damit ist die Frage zu prüfen, ob die Klägerin als Musiklehrerin eine Lehrperson im Sinne dieser Bestimmung darstellt. Sie selbst äussert sich zu dieser Frage nicht ausdrücklich. Die Gemeinde Z stellt in allgemeiner Art fest, dass die Musikschullehrer aufgrund ihrer besonderen Beschäftigungsverhältnisse nicht unter die Kategorie der Lehrpersonen im Sinne des Gesetz über die Volksschulbildung vom 22. März 1999 (VBG; SRL Nr. 400a) fallen würden. Die Gemeinde Z kennt im Personalreglement und der Verordnung hierzu keine eigene Umschreibung des Begriffs einer Lehrperson. Im übergeordneten kantonalen Gesetzgebungsverfahren hingegen sind in dieser Richtung wiederholt massgebliche Entscheidungen gefallen. Diese erscheinen umso bedeutsamer, als die Musikschulen als eigenständige Organisationen im Kanton Luzern auf eine bedeutende Tradition zählen können (GR 1997 1410), die in ihrem rechtlichen Gehalt durch die genannten Entscheidungen bestätigt und nicht etwa geändert wurde. So lehnte der Grosse Rat im Zuge der Revision des Volksschulbildungsgesetzes am 27. Oktober 1998 die

damals vom Regierungsrat und von der vorberatenden Kommission beantragte Integration der Musikschule in die Volksschule ausdrücklich ab (GR 1998 1500); das entsprechende Gesetz wurde anschliessend in der Referendumsabstimmung vom 12. September 1999 vom Volk angenommen. In seiner Botschaft zur Revision des Personalgesetzes vom 19. September 2000 zeigte der Regierungsrat auf, dass zwar die Lehrpersonen und die Fachpersonen für schulische Dienste neu diesem Gesetz unterstellt werden sollten. Er hielt aber fest, dass die übrigen Gemeinwesen - also auch die Gemeinden - weiterhin für ihre Mitarbeiter abweichende Bestimmungen erlassen könnten. Diese regierungsrätliche Feststellung betraf u.a. die Dienstverhältnisse der Angestellten, die in Zusatzangeboten der Volksschulen (z.B. Musikschulen) tätig waren (GR 2001 446). In der nachfolgenden grossrätlichen Beratung wurde diese regierungsrätliche Konzeption bestätigt und ein Antrag aus der Ratsmitte, auch die Musikschullehrpersonen ausdrücklich in das Personalgesetz zu integrieren, wurde nach intensiver Beratung abgelehnt (GR 2001 517 ff., insbes. 521 f.). Ergänzend ist festzuhalten, dass im kantonalen Recht für die Musikschullehrpersonen im Gegensatz zu den Lehrpersonen der Volksschule kein Anforderungsprofil festgelegt wird (vgl. § 23 Abs. 3 VBG, GR 1997 1417 f.). Schliesslich wurden mit den Musikschullehrpersonen der Gemeinde Z im Sinne des Gemeinderatsbeschlusses vom 26. Mai 1999 ab 1. September 1999 öffentlich-rechtliche Anstellungsverträge abgeschlossen, womit auch die Gemeinde dokumentierte, dass diesbezüglich ihr Personalreglement entgegen der Ausschlussbestimmung für Lehrpersonen in Art. 2 Abs. 2 PRE Anwendung fand. Nach dem bereits über die erwähnten kantonalen Entscheide im Gesetzgebungsverfahren Ausgeführten war diese Auslegung des Gemeinderates zutreffend.

f) Der Anstellungsvertrag vom 17. September 1999 verweist in seiner Ziffer 21 unter dem Titel "Ergänzendes Recht" auf die einschlägigen rechtlichen Bestimmungen, insbesondere sinngemäss auf die Bestimmungen des Gesetzes über die Volksschulbildung und die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen. Dieses Gesetz enthält zum einen keine personalrechtlichen Regelungen, zum andern hat es für die kommunalen Musikschulen keine Geltung (vgl. § 1 VBG und das bereits früher Gesagte). Hingegen findet bezüglich des Rechtsschutzes die Regelung von § 147 Abs. 3 ErzG weiterhin Anwendung (Ziff. V lit. b BVBG). Nach dieser Bestimmung ist gegen personalrechtliche Entscheide die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig, soweit sie das Personalgesetz vorsieht. Das Personalgesetz selber lässt nach dem bereits Gesagten die von der Gemeinde Z getroffene Regelung mit öffentlich-rechtlichem Vertrag und Klageweg zu.

g) Zusammenfassend hält das Personalreglement der Gemeinde Z bezüglich seiner Regelung des Rechtsschutzes vor dem kantonalen Recht stand. Stellt diese Musikschullehrpersonen durch öffentlich-rechtlichen Vertrag an, gelangt folglich das Klageverfahren zur Anwendung. Ein Verweis im Anstellungsvertrag auf ergänzendes Recht im vorerwähnten Sinne (Erw. 1f) führt zu keinem anderen Ergebnis.

E. 2

Zur Beurteilung steht der Anstellungsvertrag vom 17. September 1999 mit Blick auf die wesentlichen Merkmale eines öffentlich-rechtlichen Vertrages im Gegensatz zu einer Verfügung, die dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis in der kantonalen Regelung des PG zugrunde liegt. a) Der hier in Frage stehende Anstellungsvertrag stellt einen verwaltungsrechtlichen oder im weiteren Sinne einen öffentlich-rechtlichen Vertrag dar. Er ist die auf übereinstimmenden Willenserklärungen von zwei oder mehreren Rechtssubjekten beruhende Vereinbarung, welche die Regelung einer konkreten verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung, vor allem im Zusammenhang mit der Erfüllung

einer öffentlichen Aufgabe, zum Gegenstand hat. Von der Verfügung unterscheidet er sich durch seine Zweiseitigkeit. Er beruht auf Zustimmung des beteiligten Gemeinwesens und des Privaten zur ausgehandelten Regelung und begründet gegenseitige Rechte und Pflichten der Vertragsparteien. Demgegenüber handelt es sich bei der Verfügung um eine einseitige, hoheitliche Anordnung des Gemeinwesens (Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. Aufl., Zürich 1998, Rz. 843 f.). Die Vertragsnatur ist auch gegeben, selbst wenn der Spielraum für Verhandlungen noch klein ist, denn es versteht sich von selbst, dass das öffentliche Dienstrecht der einzelvertraglichen Aushandlung in weniger weit gehendem Umfang zugänglich ist als das Arbeitsverhältnis zwischen einem privaten Arbeitgeber und seinen Arbeitnehmern. Die Verwaltung hat nach Massgabe von Gesetzen tätig zu werden, und die Rechte und Pflichten der Bediensteten müssen zu einem grossen Teil normativ festgelegt werden (Michel, Beamtenstatus im Wandel, Diss. Zürich 1998, S. 238; Richli, Öffentliches Dienstrecht im Zeichen des New Public Managements, Bern 1996, S. 56). b) Der erwähnte Anstellungsvertrag regelt im Einzelnen u.a. die Tätigkeit der Beschwerdeführerin als Lehrperson für ein Musikinstrument, den Beginn des Anstellungsverhältnisses am 1. September 1999 und die schriftliche Kündigung, die Unterrichtsverpflichtung auf drei Wochenstunden, den Hinfall des Anspruchs auf Lohnzahlung bei Schüleraustritten, die Beitragssätze von 60 % zu Lasten der Gemeinde Z und 40 % zu Lasten der Beschwerdeführerin zu Gunsten der obligatorischen Versicherung für die berufliche Vorsorge und die Lohnzahlung bei Krankheit oder Unfall. Bei der Besoldung verweist er auf die kantonalen Richtlinien; bei den Ferien, der Unfallversicherung und der Lohnzahlung bei besonderen Ereignissen auf das Personalreglement, andere kommunale Regelungen oder Weisungen. Dieser ganz unterschiedliche Inhalt des Dokuments unterstützt dessen Natur als öffentlich-rechtlicher Vertrag, zumal diese Rechtsform in Art. 3 Abs. 1 PRE auch als grundsätzliche Regelung für das Dienstverhältnis zwischen der Gemeinde und ihrem Personal vorgesehen ist. Der Verweis auf ergänzendes kantonales Recht bleibt nach dem früher Gesagten ohne Einfluss auf diese Beurteilung. c) Der aufliegende Anstellungsvertrag ist nur seitens der Gemeinde Z und der Musikschule Z unterzeichnet, nicht aber von der Beschwerdeführerin. Einwendungen in dieser Richtung liegen seitens der Verfahrensbeteiligten indessen nicht vor. Das Personalreglement und auch die dazugehörige Vollzugsverordnung legen für die Begründung des Anstellungsvertrages im Gegensatz zu dessen Kündigung, für die ausdrücklich die Schriftlichkeit vorgeschrieben ist, keine bestimmte Form fest (Art. 5 und 8 PRE). Für einen solchen Fall gelten subsidiär die Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts (OR; SR 220) über den Arbeitsvertrag (Art. 319 ff. OR; vgl. Art. 43 PRE). Durch diese Verweisung wird das Obligationenrecht zum öffentlichen Recht der Gemeinde Z und ist nach deren Regeln anzuwenden und auszulegen (Thomas Poledna, in: Helbling/Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 213 f.). Nach Art. 320 OR bedarf der Einzelarbeitsvertrag zu seiner Gültigkeit keiner besonderen Form (Abs. 1); er gilt auch dann als abgeschlossen, wenn der Arbeitgeber Arbeit in seinem Dienst auf Zeit entgegennimmt, deren Leistung nach den Umständen nur gegen Lohn zu erwarten ist (Abs. 2). Der Anstellungsvertrag wurde von der Gemeinde und der Musikschule Z unterzeichnet; letztere setzte die Beschwerdeführerin vertragsgemäss ein und zahlte dieser für ihre Arbeit den entsprechenden Lohn. Damit galt der Anstellungsvertrag auch nach öffentlichem Recht in jedem Fall als ordnungsgemäss abgeschlossen.

E. 3

Die Gemeinde Z hat der Beschwerdeführerin am 7. März 2000 auf den 31. August 2000 gekündigt. Wurde das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis wie hier durch öffentlich-rechtlichen Vertrag begründet, so ist eine Auflösung mittels Verfügung nicht möglich, da die Parteien bei Vertragsverhältnissen - wie im Privatrecht - gleichgestellt sind und dem Gemeinwesen insoweit die Befugnis fehlt, hoheitlich zu handeln. Hiervon abgesehen ist das Wahrnehmen eines vertraglichen Gestaltungsrechtes wie die Kündigung eines öffentlich-rechtlichen Dienstvertrags - weil von einem Gemeinwesen ausgehend - auch für sich allein kein Hoheitsakt, sodass es auch unter diesem Gesichtspunkt keine autoritative (wenn auch trotzdem verbindliche) Gestaltung eines Rechtsverhältnisses darstellt (BVR 2000 S. 456 ff. und dortige Hinweise; im gleichen Sinne schon: Botschaft des Regierungsrates zu den Gesetzesentwürfen über die Organisation des Verwaltungsgerichts und der Verwaltungsrechtspflege vom 15. März 1971, in: GR 1972 254 f. Rz. 191). Fehlt der Gemeinde Z aber in diesem Sinne die Verfügungsbefugnis, so kann die Kündigung vom 7. März 2000 keinen tauglichen Anfechtungsgegenstand für ein Beschwerdeverfahren darstellen, und die Beschwerdeführerin hätte ihre Rechte im Klageverfahren geltend machen müssen. Dieses Verfahren genügt in jedem Fall auch den Anforderungen der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101; vgl. Michel, a.a.O., S. 373). An dieser Beurteilung vermag auch nichts zu ändern, dass die Gemeinde Z der Beschwerdeführerin am 25. Mai 2000 eine zweite Kündigung mit der Aufzählung der Kündigungsgründe und dem Hinweis auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde als Rechtsmittel zukommen liess. Diese Kündigung erfolgte nämlich unter ausdrücklichem Verweis auf die entsprechenden Rügen der Beschwerdeführerin in deren erster Verwaltungsgerichtsbeschwerde und daher rein vorsorglich.

E. 4

Zusammenfassend ist gestützt auf den Vorbehalt im kantonalen Personalrecht, die darauf beruhende Regelung im Personalreglement der Gemeinde Z sowie den fehlenden Anfechtungsgegenstand auf die beiden nach § 42 VRG vereinigten Verwaltungsgerichtsbeschwerden nicht einzutreten.

E. 5

Ein bestimmtes Rechtsmittel, das als solches nicht zulässig ist, kann in gewissen Fällen als ein anderes entgegengenommen werden, wenn es die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt (Umwandlung oder Konversion). Im vorliegenden Fall reichte die anwaltlich verbeiständete Beschwerdeführerin in ihrer ersten Verwaltungsgerichtsbeschwerde in voller Kenntnis des Personalreglements der Gemeinde Z und der dort für den Fall der Verletzung eines öffentlich-rechtlichen Vertrages als Rechtsmittel vorgesehenen verwaltungsgerichtlichen Klage die erste Verwaltungsgerichtsbeschwerde ein, um ihre rechtliche Beurteilung des Anstellungsverhältnisses und einer ersten nichtigen Kündigung durchzusetzen. Ihr Vorgehen zeigte in dem Sinne Wirkung, als ihr die Musikschule und Gemeinde Z am 25. Mai 2000 eine zweite Kündigung in der Form einer Verfügung zugehen liess, die aber mangels einer Verfügungsgewalt im konkreten Fall wirkungslos blieb und auch keinen Anfechtungsgegenstand für die zweite Verwaltungsgerichtsbeschwerde darstellte. Für eine verwaltungsgerichtliche Klage indessen ist keine Rechtsmittelfrist zu beachten; der Klageweg steht demnach der Beschwerdeführerin nach wie vor offen. Eine Umwandlung der Verwaltungsgerichtsbeschwerden in eine Klage wurde selbst eventualiter von keiner Seite beantragt. Zu einer solchen Umwandlung von Amtes wegen besteht daher

unter den gegebenen Umständen kein Anlass (vgl. BGE 120 II 270 ff. = Pra 1996 Nr. 18).

E. 6

Die in diesem Verfahren aufgeworfenen Fragen werden vom Verwaltungsgericht erstmals entschieden. Das öffentliche Interesse am Urteil rechtfertigt es, im Sinne von § 200 Abs. 1 VRG auf die Erhebung amtlicher Kosten zu verzichten. Die Beschwerdeführerin unterliegt bezüglich beider Verwaltungsgerichtsbeschwerden. Sie kann sich auch nicht auf eine falsche Rechtsmittelbelehrung in der Kündigung vom 25. Mai 2000 berufen, da sie diese durch ihr eigenes prozessuales Verhalten ausgelöst hat. Hiervon abgesehen können der Vorinstanz keine Verfahrensfehler oder Rechtsverletzungen angelastet werden. Es kommt dieser aber jedenfalls beim gewählten (falschen) Rechtsweg auch keine Parteistellung zu. Bei dieser Sachlage sind gestützt auf § 201 VRG keine Parteientschädigungen zuzusprechen.

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