

LU_GERICHTE V 06 255_1 vom 18. Januar 2006

LU Gerichte, 2006-01-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_06_255_1

FR: LU_GERICHTE V 06 255_1 du 18 janvier 2006

IT: LU_GERICHTE V 06 255_1 del 18 gennaio 2006

Regeste

Die Einstellung der Entschädigungszahlungen, welche bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit an die Stelle der Lohnfortzahlung treten, hat mittels Verfügung zu erfolgen. Eine solche Verfügung ist direkt beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde anfechtbar. | Personalrecht

Erwägungen

E. 1

Gemäss § 75 des Gesetzes über das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis (Personalgesetz) vom 26. Juni 2001 (PG; SRL Nr. 51) beurteilt das Verwaltungsgericht im Klageverfahren Vermögensansprüche aus öffentlichen Arbeitsverhältnissen. Diese Bestimmung entspricht im Wesentlichen § 162 Abs. 1 lit. d des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege vom 3. Juli 1972 (VRG; SRL Nr. 40). Die verwaltungsgerichtliche Klage ist subsidiär. Das heisst, sie ist nach § 163 VRG unzulässig, wenn nach der Rechtsordnung eine Verwaltungsbehörde oder ein anderes Gericht zuständig ist, über die Streitsache zu entscheiden. Für die auf Klage hin ausgeübte ursprüngliche Verwaltungsgerichtsbarkeit besteht somit kein Raum, wo durch Verfügung hoheitlich entschieden werden kann. Im Bereich des Personalgesetzes gelten als Entscheide solche, die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen und die Rechtsstellung der Angestellten berühren (§ 2 lit. e PG). Der Rechtsweg gegen derartige Entscheide oder Verfügungen führt mittels Verwaltungsbeschwerde an den Regierungsrat, es sei denn, das Arbeitsverhältnis werde dadurch umgestaltet oder aufgelöst; in diesen Fällen ist direkt Verwaltungsgerichtsbeschwerde zu erheben (vgl. § 70 PG).

E. 2

Neu wird in der Replik zur Hauptsache sinngemäss geltend gemacht, das Arbeitsverhältnis bestehe nach wie vor. Denn der Entlassungsentscheid vom 18. Januar 2006 sei in Verletzung des rechtlichen Gehörs ergangen, nicht mit einer Rechtsmittelbelehrung versehen worden und daher gar nie in Rechtskraft erwachsen. Zudem sei die Kündigung zur Unzeit erfolgt und deshalb nichtig (Art. 336c OR in Verbindung mit § 72 Abs. 3 PG). a) Die Replik schliesst in diesem Zusammenhang mit einem Feststellungsbegehren, das auf den Bestand eines Lohnanspruchs ab August 2006 abzielt. Dies legt den Schluss nahe, es werde eine entsprechende Klage im Sinne von § 75 PG erhoben. Im Lichte der eingangs angeführten Begründung ergibt sich indes, dass die Auflösung des Arbeitsverhältnisses, mithin der Entlassungsentscheid vom 18. Januar 2006 in Frage gestellt wird. Dies wäre gemäss § 70 Abs. 1 PG grundsätzlich mittels Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den entsprechenden Entscheid einzuwenden gewesen (vgl. Erw. 1). Die dabei zu beachtende Beschwerdefrist von zwanzig Tagen (§ 130 VRG) ist indes längst abgelaufen. Ob auf die entsprechenden Begehren dennoch eingetreten werden kann, bleibt nachstehend zu prüfen. aa) Nach Lage der Akten trifft es zu, dass der Entlassungsentscheid keine

Rechtsmittelbelehrung enthielt, obwohl dies nach kantonalem Recht nötig gewesen wäre (vgl. § 110 Abs. 1 lit. e VRG in Verbindung mit § 65 Abs. 1 PG). Die fehlende Rechtsmittelbelehrung kommt einem Eröffnungsmangel gleich, aus dem den Parteien kein Nachteil erwachsen darf (§ 114 VRG; LGVE 1993 II Nr. 46). Diese Folge bestünde auch ohne gesetzliche Verankerung im kantonalen Recht als Ausfluss des gemäss Art. 9 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gebotenen Schutzes von Treu und Glauben (BGE 117 Ia 422 Erw. 2a). Daraus nun ableiten zu wollen, die Frist zur Anfechtung der Entlassung habe im vorliegenden Fall noch gar nicht zu laufen begonnen, ginge indes zu weit. Denn auf eine falsche oder fehlende Rechtsmittelbelehrung kann sich nur berufen, wer die Unrichtigkeit nicht kennt und auch bei gebührender Aufmerksamkeit nicht hätte erkennen können. Letzteres trifft dann zu, wenn eine Partei oder ihr Anwalt die Fehlerhaftigkeit der Rechtsmittelbelehrung durch Konsultierung des massgebenden Gesetzestextes allein hätte feststellen können; nicht verlangt wird hingegen, dass neben dem Gesetzestext auch noch die einschlägige Rechtsprechung oder Literatur hätte nachgeschlagen werden müssen (BGE 117 Ia 422 Erw. 2a). Dabei hängt die Sorgfalt, die man von einem Adressaten erwarten darf, dem ein Entscheid nicht ordnungsgemäss eröffnet wurde, von den Umständen des Einzelfalls ab (ZBI 1994 S. 530). bb) Gemäss diesen Grundsätzen verfährt die nach Jahr und Tag erstmals in der Replik erfolgte Berufung auf die fehlende Rechtsmittelbelehrung nicht. Dass der Beschwerdeführer nicht um die grundsätzliche Anfechtbarkeit des Entlassungsentscheides gewusst haben könnte, fällt ausser Betracht. Davon abgesehen war er zugestandenermassen ab Mai 2006 rechtskundig vertreten (vgl. vorinstanzl. Bel. 24). In einem Gespräch mit der Verwaltung zwecks gütlicher Regelung der Nebenfolgen hielt der Rechtsvertreter fest, dass das Arbeitsverhältnis beendet sei. Es darf davon ausgegangen werden, dass sich der Vertreter seine Meinung nach Einsicht in den Entlassungsentscheid gebildet hatte, wobei er des Fehlens der Rechtsmittelbelehrung gewahr werden musste. Dennoch ist dieser Umstand bis zur Replik nie bemängelt worden. Weder in der Beschwerde, die zweifelsohne auch unter Mitwirkung einer rechtskundigen Person verfasst wurde, noch im unmittelbaren Anschluss an das Überweisungsschreiben vom 28. Juli 2006 (amtl. Bel. 0), worin seitens des Gerichts auf die fehlende Belehrung verwiesen wurde. Vor diesem Hintergrund verstösst die erst in der Replik erfolgte Berufung auf den Formmangel gegen das Verbot widersprüchlichen Verhaltens, und sie muss ihrerseits als treuwidrig bezeichnet werden (vgl. BGE 119 Ia 227 ff.; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Zürich 2006, Rz. 714). Somit kann nach Lage der Akten von der formellen Rechtskraft des Entlassungsentscheides ausgegangen werden. b) Es wird in diesem Zusammenhang ausdrücklich auch die Nichtigkeit des Entlassungsentscheides geltend gemacht. Nichtigkeitsgründe sind jederzeit von sämtlichen staatlichen Instanzen zu beachten (vgl. LGVE 2005 II Nr. 2 Erw. 2c). Ob die Nichtigkeit gegeben ist, beurteilt sich im Lichte der so genannten Evidenztheorie (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 956). aa) Im vorliegenden Fall sind keine Gründe ersichtlich, die den Schluss auf die Nichtigkeit des Entlassungsentscheides zuliessen. Denn selbst wenn dieser in Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör ergangen sein sollte, bleibt daran zu erinnern, dass solche Mängel in der Regel bloss die Anfechtbarkeit nach sich ziehen (Rhinow/Krähenmann, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 40 B V 2b mit Hinweisen). Auch im Urteil, das in LGVE 2005 II Nr. 2 publiziert wurde, gab letztlich die Kumulation der Gehörsverletzung mit dem Zuständigkeitsmangel den Ausschlag. Eine solche Häufung von vergleichbar schweren Mängeln liegt hier nicht vor. Weiterungen

können daher unterbleiben. Nichts anderes ergibt sich im Übrigen aus dem in der Beschwerde zitierten Urteil in LGVE 2001 II Nr. 3: Die dortigen Erwägungen des Verwaltungsgerichts ergingen zu einem angefochtenen und insofern gerade nicht rechtskräftigen Entlassungsentscheid und hatten nichts mit Nichtigkeit zu tun. bb) Verschiedentlich wird in diesem Zusammenhang auf den Bestand eines Beamtenverhältnisses mit fester Amtsdauer verwiesen und dass von einer sechsmonatigen Kündigungsfrist auszugehen sei. Zu Unrecht: Mit Inkrafttreten des Personalgesetzes vom 26. Juni 2001 war das Beamtenverhältnis in ein unbefristetes Arbeitsverhältnis umgewandelt worden (§ 78 Abs. 2 PG). Als solches unterlag es den Beendigungsarten gemäss § 15 PG, wozu unter anderem die Kündigung (lit. a) und die Auflösung infolge dauernder Arbeitsunfähigkeit (lit. e) gehören. So wird das Arbeitsverhältnis gemäss § 21 PG unter Einhaltung der vorgeschriebenen Fristen und Termine aufgelöst, wenn die oder der Angestellte wegen Krankheit oder Unfall dauernd ausserstande ist, die Dienstpflicht zu erfüllen (Abs. 1). Die volle oder teilweise Arbeitsunfähigkeit gilt als dauernd, wenn die zuständige Behörde, gestützt auf ein Gutachten der Vertrauensärztin oder des Vertrauensarztes des Gemeinwesens sie so beurteilt oder wenn sie länger als zwölf Monate dauert. Die zuständige Behörde kann die Frist in Ausnahmefällen ändern (Abs. 2). Mit Blick auf diese besondere Regelung und die damit verbundenen Entschädigungsfolgen (vgl. Erw. 3 hernach) wird klar, dass für die angerufene Sperrfrist des Art. 336c Abs. 1 lit. b OR bei der Auflösung wegen dauernder Arbeitsunfähigkeit kein Raum besteht. § 24 PG hält dies gar ausdrücklich fest, indem dieser Auflösungsgrund ausdrücklich vom Verweis auf die OR-Bestimmungen über die Kündigung zur Unzeit ausgenommen wird. c) Nach dem Gesagten besteht für die Annahme von Nichtigkeit kein Raum, wobei letztlich offen bleiben kann, ob diese Frage mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde oder klageweise anzuheben wäre. So oder so kann mangels Nichtigkeit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses auf das Begehren um Feststellung des Bestandes eines Lohnanspruchs nicht eingetreten werden. Ebenso wenig kann unter den gegebenen Umständen wegen der fehlenden Rechtsmittelbelehrung gleichsam auf unbefristete Anfechtungsmöglichkeit geschlossen werden.

E. 3

Bleibt somit darüber zu befinden, ob A für die Zeit nach Juli 2006 weiterhin Anspruch auf eine Entschädigung nach § 24 Abs. 1 der Verordnung zum Personalgesetz (Personalverordnung) vom 24. September 2002 (PVO; SRL Nr. 52) erheben kann. Diese Bestimmung regelt die Entschädigungszahlung nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses zufolge dauernder Arbeitsunfähigkeit (vgl. dazu § 21 PG und Erw. 2 b/bb hievor). Sie knüpft an § 23 PVO an, wonach einem Angestellten bei Arbeitsunfähigkeit ab deren erstem Tag während maximal 730 Kalendertagen die Besoldung inklusive allfälliger Sozialzulagen fortbezahlt werden soll. Wird indes das Arbeitsverhältnis bei dauernder Arbeitsunfähigkeit vor Ablauf dieser Frist aufgelöst oder umgestaltet (vgl. § 21 Abs. 1 PG), so wird gemäss § 24 Abs. 1 PVO bis zu ihrem Ablauf eine Entschädigung in der Höhe der Fortzahlung der Besoldung inklusive allfälliger Sozialzulagen ausgerichtet, sofern die Arbeitsunfähigkeit für die ganze Zeitdauer ausgewiesen ist und das Arbeitsverhältnis für diese Zeitdauer oder unbefristet eingegangen worden ist. a) Bevor das Leistungsbegehren in materieller Hinsicht zu beurteilen ist, gilt es vorab den Verfahrensweg zu klären. Dabei steht wiederum die Frage im Raum, ob Klage zu erheben ist oder ob die Verwaltung über die am 12. Juli 2006 formlos erfolgte Zahlungseinstellung hätte verfügen dürfen und müssen. Diesfalls stünde der Beschwerdeweg offen (vgl. § 70 PG). Die Regelung des Entschädigungsanspruchs

findet sich gemäss regierungsrätlicher Verordnungskompetenz (vgl. § 21 Abs. 3 PG) im Wesentlichen abschliessend in § 24 Abs. 1 PVO. Über das Verfahren hat der Verordnungsgeber nichts Spezifisches geregelt. Es gelten daher die allgemeinen Bestimmungen gemäss PG und VRG. Nach dem Grundkonzept des VRG darf die Abgrenzung zwischen Erledigung durch Verfügung und solcher durch Urteil keine Lücken hinterlassen. Der Gesetzgeber hat sich dabei von der Vorstellung leiten lassen, dass im Bereich des Verwaltungsrechts die Verfügung die normale Art des hoheitlichen Handelns bilde. Wenn sich aus der Rechtsordnung nicht eindeutig Anderes ergebe - so die einschlägige regierungsrätliche Botschaft -, dürfe folglich die zuständige Verwaltungsbehörde verfügen. Die Klagefälle stellen somit gesetzestechnisch die Ausnahmen dar; sie werden daher abschliessend aufgezählt, und zwar durch Teilgeneralklauseln im VRG und durch Spezialklauseln in weiteren Gesetzen (Botschaft zu den Gesetzesentwürfen über die Organisation des Verwaltungsgerichtes und die Verwaltungsrechtspflege [B 184/71], in: Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern [GR] 1972 S. 254 f., Rz. 191). aa) Wie eingangs festgehalten, gelten als personalrechtliche Entscheide solche, die mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen und die Rechtsstellung der Angestellten berühren. Dabei geht es um nichts anderes als um einen Entscheid im Sinne von § 4 VRG, indem damit subjektive Rechte oder Pflichten des Mitarbeiters begründet, aufgehoben, verändert oder festgestellt werden (vgl. Botschaft zum Personalgesetz vom 11.7.1986 [B 118], in: Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern [GR] 1986 S. 616 ff., S 622). Lediglich inhaltlich besteht eine Besonderheit insofern, als dieser Entscheid eben mit dem Arbeitsverhältnis zusammenhängen muss. Der Regelung durch Entscheid zugänglich sind nach dem Konzept des Gesetzgebers die wesentlichen Bestandteile oder die "Essentialien" des Arbeitsverhältnisses. Was dazu gehört, wird in § 12 Abs. 2 PG aufgezählt, nämlich die Art der Anstellung, die Dauer des Arbeitsverhältnisses, die Funktion, der Lohn und das Arbeitspensum. Gemeint sind mithin die wesentlichen Bestandteile des Arbeitsverhältnisses, die in der Wahlurkunde festgehalten sind (vgl. § 3 Abs. 2 PVO). Wenn es in diesen Punkten zu einer Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses kommt, wird dadurch die dienstrechtliche Stellung des Angestellten berührt (vgl. LGVE 2006 III Nr. 7 Erw. 1). Darüber hat die Verwaltung zu verfügen, wogegen direkt die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen steht (§ 70 Abs. 1 PG). Die damit gegebenen Verfahrensabläufe bieten Gewähr, dass die hoheitliche Befugnis des Gemeinwesens, den Inhalt des Arbeitsverhältnisses einseitig zu bestimmen, in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Regeln umgesetzt wird. Ob die Aufzählung in § 12 PG abschliessend ist, mag vorläufig offen bleiben. Zu unterstreichen ist indes, dass die Festlegung auf dem Verfügungsweg - genau gleich wie der Wahlentscheid (§ 8 PG) - in aller Regel in die Zukunft weist. So wird damit beispielsweise eben der Lohn des Arbeitnehmers festgelegt, nicht aber das, was er rückblickend für bereits Geleistetes zugut hat. bb) Der Personalgesetzgeber hat sich vom Grundsatz leiten lassen, dass "Entscheide" der Verwaltung über vermögensrechtliche Ansprüche aus einem Dienstverhältnis nicht als Entscheide im Sinne des PG gelten sollen (vgl. Botschaft zum Gesetz über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis [Personalgesetz] vom 19.9.2000 [B 72], in: Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Luzern [GR] 2001 S. 429 ff., S. 442). Dies trifft insoweit zu, als es bei der Beurteilung solcher Ansprüche nicht mehr um die Festlegung der wesentlichen Bestandteile des Arbeitsverhältnisses geht; also dort, wo nicht die Ausgestaltung des Grundverhältnisses in Frage steht, die ihrerseits kraft Gesetz und dessen Anwendung im Anstellungs- oder Umgestaltungsentscheid geregelt ist. Im

Brennpunkt stehen folglich nicht mehr das Grundverhältnis oder die dienstrechtliche Rechtsstellung des Angestellten (vgl. LGVE 2006 III Nr. 7 Erw. 1), sondern allfällige geldwerte Folgen daraus. In solchen Fällen steht regelmässig, wenn auch nicht ausschliesslich, eine retrospektive Beurteilung bereits verwirklichter Sachverhalte an. Diesbezüglich spricht das hiesige kantonale Recht der Verwaltung die Befugnis zur hoheitlichen Regelung auf dem Verfügungsweg ab, was mit dem Interessenkonflikt begründet wird, der die Verwaltung hier in besonderem Masse als befangen erscheinen lasse (LGVE 2004 II Nr. 2 Erw. 2a, 2003 II 1 Nr. 1 Erw. 11b; vgl. ferner Botschaft B 184/71, a.a.O., GR 1972, S. 255, Rz. 191). cc) In der personalrechtlichen Praxis sind im Rahmen des Klageverfahrens klassische Abrechnungsstreitigkeiten nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses ausgetragen worden; genannt sei in diesem Zusammenhang etwa das Urteil V 03 75 vom 20. August 2004, wo es um die Abgeltung nicht bezogener Ferien und nicht kompensierter Überstunden ging (vgl. ferner Urteil V 96 114 vom 9.7.1997). Angeführt sei weiter ein jüngerer Entscheid des Regierungsrats, wonach der Streit um einen Lohnrückbehalt jedenfalls dann im Klageverfahren zu beurteilen sei, wenn die betreffende Massnahme nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses angeordnet wurde (LGVE 2006 III Nr. 7). Ferner ist das Klageverfahren dort zu beschreiten, wo Schadenersatzansprüche nach § 72 Abs. 2 PG in Frage stehen (LGVE 2003 II Nr. 1 Erw. 11d; vgl. ferner LGVE 2006 II Nr. 4). Zu erwähnen ist sodann das in LGVE 1997 II Nr. 2 auszugsweise publizierte Urteil, wo im Rahmen der Besoldungsstreitigkeit eines Instrumentallehrers die Frage zu klären war, ob eine Lektion 45 oder 60 Minuten beträgt. Von besonderem Interesse scheint hier der Umstand, dass das Verwaltungsgericht die Klage zunächst abwies, dies mit der Begründung, dass über die Wahl des Klägers - und damit auch über die wesentlichen Bestandteile seines Anstellungsverhältnisses - verfügt worden sei; dagegen hätte das Rechtsmittel der Beschwerde offen gestanden, sodass die subsidiäre Klage ausser Betracht falle. Die dagegen erhobene staatsrechtliche Beschwerde des Klägers hiess das Bundesgericht mit Urteil vom 17. Januar 1996 gut, da es die verwaltungsgerichtliche Auslegung von § 163 VRG als willkürlich qualifizierte (BG-Urteil 2P.385/1994). Als entscheidend erachtete das Bundesgericht, dass die Unterrichtszeiten nicht im Wahlakt festgelegt worden seien, sondern dass sich diese nach den jeweils geltenden Regeln richten würden, die auch ändern könnten. Im Übrigen liess das Bundesgericht erkennen, dass die Annahme kaum haltbar scheine, ein Kantonsangestellter verwirke mit der (Wieder-)Wahlannahme zugleich sein Recht zur klageweisen Geltendmachung vermögensrechtlicher Ansprüche, die ihren Grund in einer Verfassungs- oder Gesetzwidrigkeit der im Verordnungsrecht geregelten Anstellungsbedingungen haben könnten. In der Folge befand das Verwaltungsgericht im Klageverfahren über die geltend gemachten Ansprüche. Gleiches tat es auch im Urteil V 00 321 vom 27. Oktober 2003, ebenfalls eine Besoldungsstreitsache aus dem Schulbereich betreffend. Auch dort wurde auf Ausrichtung zusätzlichen Lohnes geklagt, wobei der Kläger sein Begehren auf eine verfassungsrechtlich unhaltbare Ungleichbehandlung mit anderen Lehrerkategorien abstützte. Diese Klage diene zwar der Durchsetzung eines vermögensrechtlichen Anspruchs, doch wurde damit zugleich die Gehaltsfestlegung selbst, mithin - nach dem Gesagten eigentlich konzeptwidrig - ein wesentlicher Bestandteil des Arbeitsverhältnisses (vgl. § 12 Abs. 2 lit. d PG) in Frage gestellt. dd) Der Verfügungsweg wird demgegenüber bei der Gewährung individueller Besoldungsanpassungen beschritten, was sich nicht unmittelbar aus § 12 Abs. 2 lit. d PG ergibt, sondern aus den dort vorbehaltenen besoldungsrechtlichen Bestimmungen (vgl. §§ 11 und 12 Abs. 2 der Besoldungsverordnung

für das Staatspersonal vom 24.9.2002 [BVOS; SRL Nr. 73a]). Dies scheint sachgerecht. Daran ändert nichts, dass § 12 Abs. 2 lit. d PG die Lohnanpassung - im Gegensatz zur ursprünglichen Festsetzung - von der Ebene der wesentlichen Bestandteile des Arbeitsverhältnisses gerade ausnimmt, wofür letztlich wohl Gründe des Rechtsmittelweges ausschlaggebend waren. Immerhin wird die dienstrechtliche Rechtsstellung der Angestellten auch hier beschlagen, obwohl dies im Rahmen der Besoldungsanpassung naturgemäss weit weniger ausgeprägt der Fall ist als bei der erstmaligen Besoldungsfestlegung. Weiter ist der Erlass einer Verfügung vorgesehen für die nach Auflösung eines Arbeitsverhältnisses unter gewissen Voraussetzungen zuzusprechende Abfindung (§ 25 PG). Diese Verfügungskompetenz findet sich ebenfalls im Verordnungsrecht verankert, nämlich in § 32 Abs. 1 BVOS (vgl. LGVE 2004 II Nr. 2 Erw. 2b), wobei ihre Gesetzmässigkeit bislang nie Gegenstand gerichtlicher Prüfung bildete. Der Verfügungsweg liegt hier von der Sache her ebenfalls nahe. Insbesondere mit Blick auf das beträchtliche Rechtsfolgeermessen, das der entscheidenden Behörde bei der Bemessung zukommt (§ 25 Abs. 4 PG), drängt sich die Verfügung als adäquate Handlungsform geradezu auf. Freilich lässt sich nicht verkennen, dass die Abfindung bei Auflösung des Arbeitsverhältnisses an einen scheidenden Angestellten ergeht. In Frage steht mithin auch hier nicht mehr die Aus- oder Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses oder die dienstrechtliche Rechtsstellung des Angestellten, sondern allein ein vermögensrechtlicher Anspruch. Zudem lässt sich auch bei der Festsetzung der Abfindung eine gewisse Befangenheit der zusprechenden Behörde nicht völlig von der Hand weisen. Dieser Überlegung kam indes in Zeiten, als gerichtlicher Rechtsschutz im öffentlichen Dienstrecht im Bereich des Verfügungshandelns nicht oder nur in abschliessend umschriebenen Teilbereichen existierte und verwaltungsunabhängige Beurteilung allein auf dem Klageweg zu erlangen war, weitaus mehr Gewicht zu als heute. Vor diesem Hintergrund ist denn auch das aufgelegte Arbeitspapier des früheren Rechtskonsulenten vom 25. November 1991 zu lesen (vorinstanzl. Bel. 33). Auch § 70 f. PG beschränkt den Beschwerdeweg an das Verwaltungsgericht auf die Entscheide über die Auflösung oder Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses. Eine Aufweichung dieses Systems haben erst Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK; SR 0.101) und dessen Anwendung auf den Bereich des öffentlichen Dienstrechts durch die Strassburger Organe und das Bundesgericht gebracht. Deshalb können heute auch Verwaltungsentscheide über die Abfindung gestützt auf die genannte Konventionsbestimmung (in Verbindung mit § 68 Abs. 3 PG) beim Verwaltungsgericht angefochten werden, obwohl dieser Weg nach § 70 PG eigentlich verbaut wäre (vgl. LGVE 2004 II Nr. 2 Erw. 2c mit Hinweisen). b) Im Lichte dieser Darlegungen gilt es das hier zu beurteilende Verfahren einzuordnen: aa) Die Entschädigung nach § 24 Abs. 1 PVO, um die es in diesem Verfahren geht, kommt entweder nach der Auflösung oder der Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses zum Tragen. Schon dieser zweite Tatbestand zeigt, dass sie demnach nicht notwendigerweise den Wegfall des Arbeitsverhältnisses voraussetzt, sondern durchaus im Zuge einer wesentlichen Veränderung desselben ergehen kann. Aber auch dort, wo - wie im hier zu beurteilenden Fall - der erste Tatbestand in Frage steht, wo mithin das Arbeitsverhältnis bereits aufgelöst ist, lässt sich die Auffassung nicht halten, die Entschädigung nach § 24 Abs. 1 PVO hänge nicht mit diesem zusammen und eine Regelung mittels Entscheid falle schon deswegen (vgl. § 2 lit. e PG) ausser Betracht. Arbeitsunfähigkeit wegen Unfalls oder Krankheit führt zu einem besonderen Schutzbedürfnis des betroffenen Arbeitnehmers, womit der Fürsorgepflicht des

Arbeitgebers (§ 30 PG) entsprechende Bedeutung zukommt (zur Fürsorgepflicht: Urteil V 06 211 vom 15.5.2007). Während im privaten Arbeitsvertragsrecht bei unverschuldeter Arbeitsverhinderung zufolge Unfalls oder Krankheit die Kündigung des Arbeitsverhältnisses während einer beschränkten Zeitdauer überhaupt ausser Betracht fällt (Art. 336c Abs. 2 lit. b OR), lässt § 21 PG die Auflösung (oder Umgestaltung) im Falle dauernder Arbeitsunfähigkeit zu (vgl. § 21 PG; zur Möglichkeit einer vorherigen Auflösung: LGVE 2004 II Nr. 3 Erw. 3b). Dem besonderen Schutzbedürfnis wird dabei mit einer materiellen Absicherung in Form eines Entschädigungsanspruchs Rechnung getragen. Dieser tritt an die Stelle der Lohnfortzahlungspflicht, mithin des Besoldungsanspruchs, der bei Arbeitsunfähigkeit für die Dauer von 730 Kalendertagen besteht (vgl. Art. 23 PVO), und es soll damit der Anschluss an die Leistungen der Sozialversicherungen hergestellt werden. Dieser Entschädigungsanspruch findet seinen Ursprung im Arbeitsverhältnis und misst diesen Wirkungen zu, die zeitlich über seinen formalen Bestand hinaus greifen. Auf der Grundlage dieses Entschädigungsanspruchs bleiben die Parteien des vormaligen Arbeitsverhältnisses denn auch weiterhin miteinander verbunden, und dies mit Rechten wie mit Pflichten. Im Zentrum steht die Leistungspflicht des Gemeinwesens (§ 24 Abs. 1 PVO); hinsichtlich des ehemaligen Angestellten sei ferner verwiesen auf § 21 Abs. 4 PVO, betreffend seine Verpflichtung zur Einreichung eines Arzzeugnisses, oder auf § 22 Abs. 2 PVO, betreffend Pflicht zur vertrauensärztlichen Abklärung (vgl. § 56 PG), und auf § 27 Satz 2 PVO, betreffend Pflicht zur Geltendmachung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche. bb) Die Entschädigung nach § 24 Abs. 1 PVO beinhaltet die Fortzahlung der bisherigen Besoldung inklusive allfälliger Sozialzulagen. Daher liegt der Schluss auf Anhieb nahe, allfällige Auseinandersetzungen darüber drehten sich allein um vermögensrechtliche Ansprüche. Dies schliesse eine Regelung durch Entscheid aus. So gesehen hätte nach dem Gesagten (Erw. 3a/bb hievore) selbst deren Zusprechung nicht die Qualität einer Verfügung im Rechtssinne, sondern bloss diejenige einer "Anordnung" (vgl. § 8 Abs. 1 VRG) oder einer Parteierklärung (Botschaft B 184/71, a.a.O., GR 1972, S. 254, Rz. 191; vgl. ferner LGVE 2006 III Nr. 7 Erw. 3 sowie im Übrigen auch Art. 5 Abs. 3 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren vom 20. Dezember 1968 [VwVG; SR 172.021]). Genauer besehen verhält es sich freilich anders: Die Entschädigung nach § 24 PVO folgt aus der Fürsorgepflicht und vermittelt dem betroffenen (ehemaligen) Arbeitnehmer materiellen Schutz. Dieser Schutz und jene Pflicht sind ebenso korrelierende wie zentrale Bestandteile des Arbeitsverhältnisses. Die Entschädigung tritt an die Stelle des Lohnes und übernimmt damit die Funktion einer wesentlichen Grundlage des Arbeitsverhältnisses. Ihre Zusprechung bildet notwendigen Bestandteil des Entlassungsentscheides, da sie erst die Auflösung des Arbeitsverhältnisses zulässt. Die Zahlungseinstellung ihrerseits lässt den Entschädigungsanspruch untergehen. Dadurch wird das Gemeinwesen endgültig aus seiner Fürsorge- und Leistungspflicht entlassen, und der betroffene (ehemalige) Arbeitnehmer verliert seinen materiellen Schutz, der seinerseits unmittelbar im Arbeitsverhältnis angelegt war. Der Wegfall der Entschädigung ist daher aus Sicht des betroffenen Leistungsempfängers nicht bloss ein vermögensrechtlicher Anspruchsverlust, sondern der Verlust eines subjektiven Rechts aus dem Arbeitsverhältnis, der zwangsläufig seine Rechtsstellung berührt (vgl. § 2 lit. e PG). Dass das Arbeitsverhältnis seinerseits bereits keinen Bestand mehr hat, kann unter diesen Umständen nicht entscheidend sein. cc) Demnach kann gefolgert werden, dass die Einstellung der Entschädigungszahlung wegen Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit inhaltlich einem Entscheid im Sinne von § 4 VRG entspricht. Im Ergebnis geschieht nichts anderes, als dass

von einer dem VRG unterstellten Behörde gestützt auf öffentliches kantonales Recht mit verbindlicher Wirkung für den konkreten Einzelfall über die Aufhebung eines Rechtsanspruchs befunden wird, der dem Betroffenen mit Auflösung seines Arbeitsverhältnisses verfügungsweise zuerkannt worden war. Diese Sicht erscheint auch mit Blick auf den Regelungsgegenstand als sachgerecht, dies aus verschiedenen Gründen: Beschlagen ist ein Dauerverhältnis, das entsprechenden Änderungen unterworfen wird, denen sich auf dem Verfügungsweg angemessenen Rechnung tragen lässt; dabei kann auf dem Beschwerdeweg rascher und wirksamer Rechtsschutz erlangt werden (vgl. Botschaft B 184/71, a.a.O., GR 1972, S. 255, Rz. 191). Der zu regelnde Gegenstand weist sodann meistens in die Zukunft. Dem wird die Verfügung und das damit vorgegebene Anfechtungsobjekt eher gerecht als ein formfreies Verwaltungshandeln mit anschliessendem Klageweg, der seinerseits - da nur an die Grenzen der Verjährung gebunden - auch der Rechtssicherheit kaum zuträglich wäre. Entscheidend kommt hinzu, dass der Verfügungsweg ein förmliches Verfahren garantiert. Er gewährleistet, dass die Verwaltung ihrer Abklärungspflicht genügt (§ 53 VRG), dies unter Mitwirkung des betroffenen Leistungsempfängers (§ 55 Abs. 1 lit. c VRG in Verbindung mit § 22 Abs. 2 PVO). Über die Ergebnisse der Abklärungen muss im Rahmen der Entscheidbegründung Aufschluss gegeben werden. Vorgängig ist dem Betroffenen die Möglichkeit zur Stellungnahme einzuräumen. Dies folgt zum einen aus der existenzsichernden Funktion der Entschädigung nach § 24 Abs. 1 PVO, die an die Stelle des bisherigen Lohnes tritt. Dass mit der Leistungseinstellung keine Grundrechtseingriffe verbunden sind, ändert dabei nichts (vgl. BG-Urteil 2P.104/2004 vom 14.03.2005). Andererseits ergibt sich die Notwendigkeit der Anhörung aus dem Abklärungsbedarf, der mit dem verlangten Nachweis der "Arbeitsunfähigkeit für die ganze Zeitdauer" einhergeht. Denn dies erfordert in aller Regel den Beizug eines Vertrauensarztes, dessen Erkenntnisse sich naturgemäss als angreifbar erweisen, sodass die Wahrung des rechtlichen Gehörs auch aus diesem Grund nicht zu umgehen ist. dd) Im Bereich des Bundessozialversicherungsrechts stünde dem geschilderten Vorgehen der Verwaltung Art. 49 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2000 über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts (ATSG; SR 830.1) entgegen, wonach der Sozialversicherungsträger über erhebliche Anordnungen zu verfügen hat. Diese Bestimmung ist zwar im vorliegenden Fall nicht anwendbar. Aber sie wäre allenfalls zu beachten, wenn der Kanton seiner Leistungspflicht durch eine entsprechende Versicherung genügen würde (vgl. § 27 PVO). Davon abgesehen wäre im Bereich des kantonalen Rechts in einer Situation wie hier, wo auf der Grundlage neuer (und damit bestreitbarer) Sachverhaltsfeststellungen empfindlich in die Rechtsstellung Privater eingegriffen wird, die Annahme einer Verfügung gleichsam zu fingieren, wenn sie nicht schon von der Sache her vorliegen würde. Dem damit vorgegebenen Verfahren vermag sich die Verwaltung im Übrigen auch nicht unter Berufung darauf zu entziehen, die wesentlichen Anordnungen seien bereits im Rahmen des Entlassungsentscheides getroffen worden. Zwar wurde darin tatsächlich festgehalten, dass der Anspruch "längstens" bis zum 19. Mai 2007 bestehe und bei Antritt einer neuen Stelle oder Rentenbezug Leistungskürzungen zu gewärtigen seien. Diese Terminierung und die anschliessenden Bedingungen erschöpfen sich indes im Wesentlichen in der blossen Wiedergabe der Rechtslage oder in einer Absichtserklärung, die mangels Bezuges auf die Gegebenheiten im massgeblichen Zeitpunkt für den zu regelnden Fall keine Verbindlichkeit zu schaffen vermögen. ee) Einzuräumen ist, dass sich auch im Rahmen eines Klageverfahrens nachträglich noch Einwendungen gegen die Sachverhaltserhebung und die insofern ergehenden ärztlichen Feststellungen vortragen

liessen. Dies stellt indes nur einen höchst unvollkommenen Ersatz dar, zumal die einschneidende Folge der Zahlungseinstellung bereits im Raum steht. Im Übrigen müsste auf der vorgängigen Einräumung des Gehörsrechts selbst dann beharrt werden, wenn hier tatsächlich dem Klageweg der Vorzug gegeben würde. Entsprechendes hat das Verwaltungsgericht im Fall der Auflösung eines vertraglichen Anstellungsverhältnisses erwogen (Urteil V 00 109 vom 17.3.2004, bestätigt mit BG-Urteil 2P.104/2004 vom 14.03.2005). c) Demnach ergibt sich, dass die Einstellung der Entschädigungszahlung gemäss § 24 PVO auf dem Verfügungsweg und nach vorheriger Anhörung des oder der Betroffenen zu ergehen hat. Daraus folgt zwangsläufig, dass der Rechtsschutz im Beschwerde- und nicht im Klageverfahren zu erlangen ist. Da Ansprüche im Streit liegen, die grundsätzlich in den Schutzbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen, muss der Zugang an das Verwaltungsgericht gewährleistet werden. Dabei richtet sich der zu beschreitende Beschwerdeweg nicht nach Abs. 2 des § 70 PG, sondern nach dessen Abs. 1. Mit anderen Worten scheint es angezeigt, wie im Falle der Auflösung oder Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses, die unmittelbare Anfechtung durch Verwaltungsgerichtsbeschwerde zuzulassen und dem Gericht umfassende Überprüfungsbefugnis zuzugestehen. Dies drängt sich auch von der Sache her auf, zumal mit der Einstellung des Entschädigungsanspruchs das Surrogat eines wesentlichen Bestandteils des Arbeitsverhältnisses wegfällt. Anders jedoch als bei einem Entscheid über Entlassung oder Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses kommt im hier zu beurteilenden Fall § 72 Abs. 1 PG nicht zum Tragen, d.h. die Spruchkompetenz des Verwaltungsgerichts ist nicht auf einen Feststellungsentscheid begrenzt, sondern es kann kassatorisch oder reformatorisch entscheiden (§ 140 VRG). Dies weil der Zweck von § 72 Abs. 1 PG darin begründet ist, dass ohne diese Vorschrift bei einer Beschwerdegutheissung eine angefochtene Kündigung aufzuheben wäre und damit die betroffene Mitarbeiterin oder der betroffene Mitarbeiter rückwirkend wieder im öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis stünde. Gemäss Gesetzesbotschaft käme damit das Verwaltungsgericht in die unangenehme Lage, beispielsweise dem Regierungsrat das Arbeitsverhältnis mit einer Person aufzuzwingen, die zwar zu Unrecht, aber in Ausübung politischer Führungsverantwortung entlassen worden sei. Diese politisch und rechtsstaatlich nicht unproblematische Konsequenz sei zu vermeiden, weshalb der zuständigen Behörde ein Wahlrecht zukommen solle, ob sie das Dienstverhältnis fortsetzen oder den entsprechenden Schadenersatz zahlen wolle (Botschaft B 118, a.a.O., GR 1986, S. 644; LGVE 2003 II Nr. 1, Erw. 8a). Bei einem Entscheid über die Einstellung einer Entschädigungszahlung steht jedoch die Frage der Wiederaufnahme der beschwerdeführenden Person in das Arbeitsverhältnis nicht zur Diskussion, weshalb sich eine Einschränkung der gerichtlichen Spruchkompetenz nicht rechtfertigen liesse.

E. 4

a) Vor der materiellen Beurteilung sei auf die weiteren Verfahrensrügen eingegangen. Denn es wird geltend gemacht, dass die am 12. Juli 2006 angezeigte Zahlungseinstellung mit schweren formellen Mängeln behaftet und daher nichtig sei. Der Befund der Mangelhaftigkeit trifft insofern zu, als die Verwaltung zuvor das rechtliche Gehör nicht gewährt hat. Angesichts der vom Vertrauensarzt getroffenen Feststellungen wäre dies - wie gezeigt - unerlässlich gewesen. Zudem hat sie es versäumt, diese Mitteilung in Verfügungsform zu kleiden und mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen (§ 65 PG und § 110 Abs. 1 lit. e VRG). Trotz dieser Mängel besteht kein Grund zur Annahme von Nichtigkeit. Insbesondere die unterbliebene Anhörung sei damit keineswegs verharmlost. Doch wie bereits ausgeführt, haben solche Mängel in der Regel lediglich die Anfechtbarkeit

zur Folge (vgl. Erw. 2b/aa). Im Übrigen ist dem Beschwerdeführer durch die unterbliebene Rechtsmittelbelehrung keinerlei Rechtsnachteil erwachsen. So ging er selber davon aus, dass es sich bei der strittigen Zahlungseinstellung materiell um eine Verfügung handle, und er hat denn auch die Anfechtungsfrist von zwanzig Tagen eingehalten. Demgegenüber verfangen die geäußerten Zweifel hinsichtlich der Zeichnungsbefugnis nicht: Das fragliche Schreiben war namens des damaligen Leiters der ... abgefasst und vom stellvertretenden Dienststellenleiter, B, unterzeichnet worden, was grundsätzlich in Einklang mit Kompetenzordnung und Regelung der Zeichnungsbefugnis stand (vgl. § 66 PG und § 66 Abs. 3 PVO). Ob es stattdessen durch das Personalamt zu erlassen gewesen wäre, kann hier dahingestellt bleiben. Denn so oder so besteht aufgrund der Qualität der anderweitig festgestellten formellen Mängel entgegen dem Beschwerdeführer kein Grund zur Annahme von Nichtigkeit der strittigen Zahlungseinstellung. b) Fraglich ist indes, ob der in der festgestellten Gehörsverletzung angelegte Mangel im vorliegenden Verfahren geheilt werden kann. Die Praxis lässt derlei aus verfahrensökonomischen Gründen zu, wenn die Rechtsmittelinstanz über dieselbe Kognition wie die Vorinstanz verfügt. Zudem kann nach der Rechtsprechung von einer Rückweisung der Sache zur Gewährung des rechtlichen Gehörs an die Verwaltung im Sinne einer Heilung des Mangels selbst bei einer schwerwiegenden Gehörsverletzung dann abgesehen werden, wenn und soweit die Rückweisung zu einem formalistischen Leerlauf und damit zu unnötigen Verzögerungen führen würde, die mit dem (der Anhörung gleichgestellten) Interesse der betroffenen Partei an einer beförderlichen Beurteilung der Sache nicht zu vereinbaren wären (BGE 132 V 390 Erw. 5.1 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall dreht sich die Streitsache um Rechtsfragen. Dies spricht für eine Heilung der Gehörsverletzung im Rahmen des Verfahrens vor Verwaltungsgericht, was sich hier umso eher halten lässt, als sich der Beschwerdeführer selbst einer materiellen Beurteilung durch die Rechtsmittelinstanz keineswegs widersetzt.

E. 5

Strittig ist im Wesentlichen, ob der Beschwerdeführer im Zeitpunkt der Zahlungseinstellung noch arbeitsunfähig war im Sinne von § 24 PVO. Nur unter dieser Voraussetzung stand ihm nach dieser Bestimmung (vgl. Ingress zu Erw. 3) ein Anspruch auf Entschädigungszahlung zu. Der Beschwerdeführer stellt dabei nicht in Abrede, dass er bezüglich Arbeiten ausserhalb der kantonalen (z-)Verwaltung zu 100 % arbeitsfähig sei (vgl. Ziff. 9 und 12 der Beschwerde; ad 4 in der Replik, S. 5). Er hält indes dafür, es genüge für die Weiterausrichtung der Entschädigung nach § 24 PVO, dass er in Bezug auf seine frühere Anstellung vollständig arbeitsunfähig sei. Der Vertrauensarzt habe sich in seinem Gutachten vom 5. Juli 2006 zu dieser Frage nicht geäußert, womit der rechtserhebliche Sachverhalt unrichtig und unvollständig festgestellt worden sei. a) Der vertrauenspsychiatrischen Begutachtung vom 5. Juli 2006 ist zu entnehmen, dass der berichtende Arzt (Dr. med. J. Kurmann, Chefarzt des Psychiatricentrum Luzern-Land) den Beschwerdeführer am 4. Juli 2006 untersuchte, nachdem er vorgängig einen ausführlichen Bericht des behandelnden Arztes (C) einverlangt hatte; ferner telefonierte er mit der behandelnden Psychotherapeutin (D). Auf die Frage nach der Arbeitsunfähigkeit antwortete der Gutachter wörtlich: "Herr A ist zur Zeit aus psychiatrischer Sicht zu 100 % arbeitsfähig. Das Zustandsbild hat sich deutlich gebessert. Auch der Explorand selbst bezeichnet sich klar als arbeitsfähig." Auf die Frage, ob der Beschwerdeführer nur in Bezug auf seine frühere Anstellung bei der ... arbeitsunfähig sei, antwortete der Gutachter: "Die Beantwortung dieser Frage entfällt, da, wie oben ausgeführt, der Explorand zu 100 % arbeitsfähig ist. Es ist aber sein Wunsch, nicht mehr in der ... arbeiten zu müssen. Er möchte

selbständig eine andere Tätigkeit suchen." Hinsichtlich Entwicklung der Arbeitsfähigkeit führte der Gutachter aus: "Der Explorand ist zur Zeit psychopathologisch kompensiert und zu 100 % arbeitsfähig. Die Prognose ist gut. Es gibt keine Hinweise auf einen erneuten Rückfall." Das Gutachten schloss mit der Feststellung, dass eine Anmeldung bei der Invalidenversicherung nicht angebracht sei. b) § 21 Abs. 1 PG setzt für die Umgestaltung oder die Auflösung des Arbeitsverhältnisses voraus, dass der oder die Betroffene dauernd ausserstande war, die Dienstpflichten voll zu erfüllen. Sie muss länger als zwölf Monate gedauert haben oder gestützt auf ein Gutachten des Vertrauensarztes entsprechend beurteilt werden. Unter dem Titel Arbeitsverhinderung findet sich sodann eine Definition der Arbeitsunfähigkeit in § 20 PVO: Danach ist ganz oder teilweise arbeitsunfähig, wer infolge Krankheit oder Unfall seine berufliche Tätigkeit nicht oder nur teilweise ausüben kann. Die Regelung gemäss § 21 PG stellt keine Errungenschaft des geltenden Rechts dar, sondern sie entspricht im Wesentlichen der bereits früher in § 22 aPG bestehenden Regelung, ohne dass sich in den Materialien weitere Erläuterungen dazu finden würden (Botschaft B 72, a.a.O., GR 2001 S. 453; Botschaft B 118, a.a.O., GR 1986 S. 631 f.). Das Verwaltungsgericht hat in einem jüngeren Urteil festgehalten, dass § 21 Abs. 1 PG an das System der Sozialversicherung und die dort verwendete Begrifflichkeit anknüpfe. Der seit dem 1. Januar 2003 in Kraft stehende ATSG, welcher diesbezüglich im Wesentlichen die bestehende Rechtsprechung kodifiziert (vgl. Eugster, in: SBVR XIV-Meyer, Soziale Sicherheit, Basel 2007, Krankenversicherung, Rz. 1124), definiert Arbeitsunfähigkeit in Art. 6: Darunter fällt die durch eine Beeinträchtigung der körperlichen oder geistigen Gesundheit bedingte, volle oder teilweise Unfähigkeit, im bisherigen Beruf oder Aufgabenbereich zumutbare Arbeit zu leisten (Satz 1). Bei langer Dauer wird auch die zumutbare Tätigkeit in einem anderen Beruf oder Aufgabenbereich berücksichtigt (Satz 2). Nach der Rechtsprechung zum Sozialversicherungsrecht geht es um eine Einbusse des funktionellen Leistungsvermögens; massgeblich ist dabei nicht die medizinisch-theoretische Schätzung der Arbeitsunfähigkeit, sondern das Mass, in welchem die betroffene Person im bisherigen Beruf oder Aufgabenbereich nicht mehr nutzbringend tätig sein kann. Der Blick ist mithin nach rückwärts gewandt. In einer individuellen Betrachtungsweise ist zu entscheiden, wie sich die genannte Beeinträchtigung in der konkreten Tätigkeit auswirkt. Diese Aufgabe obliegt dem Arzt (vgl. LGVE 2004 II Nr. 3 Erw. 4a mit Hinweisen auf Kieser, ATSG-Kommentar, Zürich 2003, Art. 6 Rz. 2). Im gleichen Urteil hat das Verwaltungsgericht schliesslich erkannt, dass nicht die mögliche Arbeitsfähigkeit in anderen Berufen oder Tätigkeitsbereichen entscheidend bleibe, sondern allein diejenige an der bisherigen Stelle. Der Einbezug von Verweisungstätigkeiten, wie er in Art. 6 (Satz 2) ATSG gerade in Fällen langandauernder Arbeitsunfähigkeit - etwa mit Blick auf die Festsetzung des Invaliditätsgrades - vorgesehen sei, kenne § 21 PG nicht. Dort sei bloss von der Erfüllung von Dienstpflichten die Rede, was die hievore erwähnte retrospektive Betrachtung vorgebe. Was als Dienstpflicht zu gelten habe, bestimme sich nach dem bisher gelebten Arbeitsverhältnis und dem entsprechenden Pflichtenheft, aber nicht nach einer Neubewertung aufgrund und nach Massgabe der gesundheitlichen Beeinträchtigung (LGVE 2004 II Nr. 3 Erw. 4c). c) Die Verwaltung widersetzt sich diesem Verständnis des Begriffes der Arbeitsunfähigkeit ausdrücklich nicht. Sie macht indes geltend, dass im Rahmen von § 24 Abs. 1 PVO ein weiterer Begriff der Arbeitsfähigkeit zur Anwendung gelangen müsse. Nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses bestehe kein Bezug mehr zur bisherigen Stelle, sondern zum allgemeinen Arbeitsmarkt und zum Sozialversicherungsrecht. Daher könne sich nur noch fragen, ob und in welchem Ausmass

der ehemalige Angestellte auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt (im gleichen oder in einem anderen zumutbaren Beruf) arbeitsfähig sei. Jede andere Auslegung würde zu unsinnigen Ergebnissen führen. Denn es könne nicht sein, dass der Kanton einem ehemaligen Angestellten eine Entschädigung in der vollen Höhe (inkl. Sozialzulagen) ausrichten müsse, obwohl es diesem zumutbar wäre, eine andere Tätigkeit auszuüben. § 24 Abs. 1 PVO wolle den nahtlosen Übergang zum System der Sozialversicherung sicherstellen. Ein ehemaliger Angestellter, der auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt als arbeitsfähig im Sinne von Art. 6 ATSG gelten würde, würde nie eine Rente der Sozialversicherung erhalten.

E. 6

Ziel der Gesetzesauslegung ist es, den Sinngehalt einer Norm zu ergründen. Auszugehen ist dabei vom Wortlaut der auszulegenden Bestimmung, doch kann dieser nicht allein massgebend sein, namentlich wenn der Text unklar ist oder verschiedene Deutungen zulässt. Vielmehr muss nach der wahren Tragweite des Wortlauts gesucht werden unter Berücksichtigung der weiteren Auslegungselemente, wie namentlich Entstehungsgeschichte und Zweck der Norm. Wichtig ist auch die Bedeutung, welche der Norm im Kontext mit anderen Bestimmungen zukommt. Das Bundesgericht hat sich bei der Auslegung von Erlassen stets von einem Methodenpluralismus leiten lassen und nur dann allein auf das grammatikalische Element abgestellt, wenn sich daraus zweifellos eine sachlich richtige Lösung ergab (vgl. BGE 125 II 179 Erw. 3, 124 II 376 Erw. 5; vgl. ferner BGE 129 III 340 Erw. 4, 128 III 114 Erw. 2a, je mit Hinweisen). a) Die in LGVE 2004 II Nr. 3 Erw. 4c vorgenommene Auslegung des Begriffes der Arbeitsunfähigkeit bezieht sich auf § 21 PG und die dort geregelte Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Sie stützt sich auf den klaren Wortlaut dieser Bestimmung und leuchtet im gegebenen Kontext auch von der Sache her ein. Daran ist grundsätzlich festzuhalten. Immerhin scheint folgende Präzisierung angezeigt: Dauernde Arbeitsunfähigkeit im Bereich der bisherigen Dienstpflichten muss nach § 21 PG nicht zwingend zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses führen. Das Gesetz selbst sieht als Alternative ausdrücklich die Möglichkeit der Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses vor. Dies ergibt sich folgerichtig aus der gebotenen Verhältnismässigkeit (Art. 5 Abs. 2 BV). Konsequenterweise folgt daraus, dass vor jeder Entlassung die Frage einer Pensenreduktion oder aber einer alternativen Beschäftigung zu prüfen ist. Gegebenenfalls soll das bisherige Arbeitsverhältnis entsprechend umgewandelt werden. Dass solche Alternativen - ebenso wie in § 18 lit. a oder § 25 Abs. 2 PG - nur im Rahmen verfügbarer Möglichkeiten anzubieten sind, liegt auf der Hand (Urteile V 03 156 vom 30.9.2003 und V 02 229 vom 17.12.2003). Immerhin geht damit eine Verpflichtung des Gemeinwesens einher, sich nach Massgabe des Machbaren um eine Weiterbeschäftigung des oder der betroffenen Angestellten zu bemühen (Urteil V 03 156 vom 30.9.2003). Wo dies gangbar ist, hat die entsprechende Umwandlung des Arbeitsverhältnisses Vorrang. Dabei kommt der Frage der Zumutbarkeit wesentliche Bedeutung zu, worauf allenfalls bereits bei der Fragestellung an den Vertrauensarzt zu achten ist. Damit ergibt sich, dass die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit im Rahmen von § 21 Abs. 1 PG nicht in allen Fällen zwingend dem bisherigen Tätigkeitsbereich verhaftet bleiben muss. Wo sie diesbezüglich ausgewiesen ist (vgl. § 21 Abs. 2 PG), soll sie vorab Anlass zu einer Umgestaltung geben. Erst wenn es an zumutbaren Möglichkeiten fehlt oder wenn Arbeitsfähigkeit auch in Bezug auf diese Alternative zu verneinen ist, soll das Arbeitsverhältnis aufgelöst werden. b) Somit spielt die Frage der Zumutbarkeit alternativer Tätigkeiten bereits im Rahmen von § 21 Abs. 1 PG eine gewisse Rolle, mehr als es die bisherige Rechtsprechung vermuten liess. Für die Auslegung von § 24 PVO sollen daraus

freilich keine vorschnellen Schlüsse gezogen werden, zumal darin nicht die Umgestaltung oder Auflösung des Arbeitsverhältnisses geregelt wird, sondern die Modalitäten der daran anknüpfenden Entschädigungsfolgen. Der Regierungsrat hat diese Bestimmung gestützt auf § 21 Abs. 3 PG erlassen, jedoch davon abgesehen, den Begriff der Arbeitsunfähigkeit normspezifisch zu definieren und insbesondere gegenüber § 21 PG oder § 20 PVO anders zu fassen. Auch den Vernehmlassungsunterlagen des Personalamtes, insbesondere dessen Erläuterungen zu einem Entwurf der PVO (undatiert), lässt sich dazu nichts Substantielles entnehmen. Andererseits sei doch betont, dass die Entschädigung im Sinne von § 24 PVO an die Regelung der Lohnfortzahlungspflicht gemäss § 23 PVO anknüpft. Diese basiert ihrerseits auf dem bestehenden Arbeitsverhältnis, das bislang gerade keine Umgestaltung zufolge dauernder Arbeitsunfähigkeit erfahren hat. Mit anderen Worten bezieht sich Arbeitsunfähigkeit im Sinne von § 23 PVO gleichsam begriffsnotwendig ausschliesslich auf die bisherige Tätigkeit des oder der Angestellten. Für den Einbezug zumutbarer Verweisungstätigkeiten besteht hier folglich gar kein Raum. Dies weckt auf Seiten der Normadressaten ein gewisses Vertrauen hinsichtlich des Gehaltes von § 24 PVO, das nicht einfach zu übergehen ist. Dies gilt umso mehr, als sich die Anwendungsbereiche der beiden Bestimmungen nicht auf Anhiob auseinander halten lassen und die letztere Bestimmung explizit auf die Frist des § 23 PVO Bezug nimmt. Andererseits ist einzuräumen, dass die Beurteilung der Arbeitsunfähigkeit allein hinsichtlich der bisherigen Dienstpflichten im Anwendungsbereich des § 24 PVO zu Ergebnissen führen kann, die sich mit Blick auf den Normzweck unter Umständen kaum mehr als sachgerecht erweisen. Denn angestrebt wird nach dem Gesagten gerade die Koordination mit den Leistungen der Sozialversicherung (Erw. 3b/aa); den Angestellten wird gar die Verpflichtung auferlegt, entsprechende Leistungen geltend zu machen (§ 27 PVO). Im Raum stehen hier - nebst der Unfallversicherung - vorab die Invalidenversicherung und die Leistungen der Berufsvorsorgeversicherung, die anspruchsbegründend an der Erwerbsunfähigkeit anknüpfen, die ihrerseits entscheidend auf die Zumutbarkeit abstellt (Kieser, a.a.O., Art. 6 Rz. 8 sowie Art. 16 Rz. 16). Das bei der Auslegung des § 24 PVO zu berücksichtigende Koordinationsziel spricht daher für eine Sicht, die sich an Art. 6 Satz 2 ATSG anlehnt, wo bei langer Dauer der Arbeitsunfähigkeit auch die zumutbare Tätigkeit in einem andern Beruf oder Aufgabenbereich berücksichtigt wird. c) Ob nach dem Gesagten eine zweckgerichtete Auslegung von § 24 PVO dazu führt, die Arbeitsunfähigkeit im Sinne dieser Bestimmung unter Berücksichtigung zumutbarer Verweisungstätigkeiten zu beurteilen, kann und muss im vorliegenden Fall offen bleiben. Dem Beschwerdeführer wird nicht die Arbeitsaufnahme in einem anderen Tätigkeitsbereich auferlegt, womit sich die Frage der Zumutbarkeit gar nicht erst stellt. Der Vertrauensarzt hat ihm am 5. Juli 2006 - nachdem der Beschwerdeführer rund 13 Monate vollständig arbeitsunfähig war - uneingeschränkte Arbeitsfähigkeit bescheinigt. Der Beschwerdeführer selbst stellt dies ausdrücklich nicht in Abrede; insbesondere macht er nicht geltend, dass er zu einer - mit seiner früheren vergleichbaren - Tätigkeit im Bereich ... ausserstande wäre. Damit erscheint er aus Sicht des Arbeitslosenversicherungsrechts als voll vermittlungsfähig (Art. 15 des Bundesgesetzes vom 25.6.1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung [AVIG; SR 837.0]), und für eine Koordination mit den Leistungen anderer Sozialversicherungsträger besteht kein Raum, da er solche nicht zu erwarten hat. Unter diesen Umständen kann er sich heute nicht darauf berufen, dass er am früheren Arbeitsort aufgrund der dortigen Gegebenheiten nach wie vor arbeitsunfähig wäre oder dies - im Falle einer hier nicht zur Diskussion stehenden Rückkehr - sogleich wieder würde. Ein

solcher Standpunkt verdient im Lichte von § 24 PVO keinen Rechtsschutz. Diese Bestimmung macht den Entschädigungsanspruch ausdrücklich vom Nachweis der Arbeitsunfähigkeit abhängig. Diese soll sich in aller Regel durchaus nach der bisherigen Tätigkeit bemessen, was angesichts der erfolgten Auflösung des Arbeitsverhältnisses freilich nicht so weit gehen kann, dass schlechthin all seine Gegebenheiten in die Beurteilung einzubeziehen wären. Da eine Rückkehr an diesen Arbeitsplatz ausser Diskussion steht, darf vielmehr von jenen Besonderheiten abstrahiert werden, die mit der fraglichen Tätigkeit nicht wesensgemäss verbunden waren, wie dies etwa bei einem konfliktbeladenen personellen Umfeld der Fall ist. Letzteres trifft offenbar hier zu. Daher besteht mangels Relevanz kein Anlass, dass sich der Vertrauensarzt nochmals zur Frage der Arbeitsunfähigkeit am letzten Arbeitsplatz äussert. Ebenso wenig kann den Arztberichten entscheidende Bedeutung beigemessen werden, die der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren aufgelegt hat. d) Immerhin ist nicht zu verkennen, dass der Beschwerdeführer damit vergleichsweise kurze Zeit nach der Entlassung wegen dauernder Arbeitsunfähigkeit die darin gründende Entschädigung verliert. In der Tat kann es nicht angehen, ein Arbeitsverhältnis wegen dauernder Arbeitsunfähigkeit im bisherigen Beruf aufzulösen und dann gleichsam Zug um Zug diese Arbeitsunfähigkeit just wieder zu verwerfen, um so dem oder der Betroffenen schon nach kürzester Zeit den Entschädigungsanspruch abzusprechen. Es braucht hier eine wesentliche Änderung des massgeblichen Sachverhaltes, die auch dann plausibel zu begründen ist, wenn die vorausgegangene Anerkennung dauernder Arbeitsunfähigkeit ohne vertrauensärztliches Zutun, allein aufgrund des Zeitablaufs erfolgte. Wird in solchen Fällen die Arbeitsunfähigkeit angezweifelt, erweist sich der Beizug des Vertrauensarztes als unumgänglich. Dieser wird sich zum Verlauf zu äussern haben sowie darüber, in welchem Masse die Arbeitsfähigkeit wieder erlangt worden ist und ob dieser Zustand als dauerhaft prognostiziert werden kann. Die im Bericht des Vertrauensarztes vom 5. Juli 2006 enthaltenen Angaben erscheinen in diesem Lichte, namentlich unter Berücksichtigung der eigenen Verlautbarungen des Beschwerdeführers, als ausreichend. Ferner bestehen trotz der erkannten formellen Mängel keine Anhaltspunkte dafür, dass der Verwaltung in diesem Zusammenhang missbräuchliche Machenschaften zu unterstellen wären. Der bereits bei der Auflösung oder der Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses ansetzende Rechtsschutz sollte im Übrigen in der Regel hinreichend Gewähr dafür bieten, dass eine solche Massnahme nicht vorschnell, gestützt auf unzulängliche Grundlagen angeordnet wird. e) Demnach dringt der Beschwerdeführer mit seinem Rechtsstandpunkt nicht durch. Damit ist nicht gesagt, dass die Leistungseinstellung per Ende Juli 2006 in materieller Hinsicht vollumfänglich rechtens wäre. Denn wo in Fällen wie hier der existenzsichernde Entschädigungsanspruch wegen Wiedererlangung der Arbeitsfähigkeit aberkannt wird, ist eine angemessene Anpassungszeit zuzugestehen, wie dies auch im Bereich des Sozialversicherungsrechts geschieht (Kieser, a.a.O., Art. 6 Rz. 11, mit Hinweisen). Insbesondere in der Praxis zur freiwilligen Taggeldversicherung im Bereich der sozialen Krankenversicherung (vgl. Art. 1a des Bundesgesetzes vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung [KVG; SR 832.10]) sind Anpassungszeiten von drei bis fünf Monaten die Regel (vgl. Eugster, a.a.O., Rz. 1127 mit Hinweisen). Im vorliegenden Fall ist gerade mal eine Anpassungsfrist von wenig mehr als einem halben Monat gewährt worden. Dies genügt nicht, umso weniger, als die Verwaltung den Beschwerdeführer recht unvermittelt, ohne Vorwarnung und ohne Gewährung des rechtlichen Gehörs mit der Zahlungseinstellung konfrontiert hat (vgl. auch dazu: Eugster, a.a.O., Rz. 1127). Insofern erweist sich die strittige Zahlungseinstellung als rechtswidrig. Angesichts der gesamten

Umstände erscheint hier eine Frist von insgesamt vier Monaten als angemessen. Dies entspricht einer Nachzahlung der Entschädigung ("Besoldung inklusive allfällige Sozialzulagen") bis Ende November 2006. Dazu ist Verzugszins nach Massgabe eines mittleren Verfalls zu erstatten (vgl. LGVE 2006 II Nr. 4 Erw. 9 b).

E. 7

Der Beschwerdeführer beantragt schliesslich die Zusprechung von Fr. 2'700.-- für vorprozessuale Anwaltskosten. Dabei handelt es sich nicht um eine Frage, die im Rahmen einer Parteientschädigung zu regeln wäre, sondern um eigentlichen Schaden (LGVE 2006 II Nr. 4 Erw. 9h). Darauf ist im vorliegenden Verfahren nicht einzutreten, da sie nicht zum Streitgegenstand gehört. Davon abgesehen scheint fraglich, ob der Nachweis des entsprechenden Schadens tatsächlich erbracht wäre. Die Auflage eines Rechnungsbelegs (bf. Bel. 14) vermöchte für sich allein den entsprechenden Nachweis (vorinstanzl. Bel. 25) kaum zu erbringen, dies mit Blick auf das verwandtschaftliche Verhältnis zum damaligen Rechtsvertreter.

E. 8

Zusammenfassend ergibt sich, dass auf das Begehren um Feststellung eines Lohnanspruchs ab dem 1. August 2006 nicht einzutreten ist. Ebenso wenig ist auf die Leistungsbegehren einzutreten. Die Einstellung der Entschädigungszahlung nach § 24 PVO ist als anfechtbare Verfügung zu werten. Die dagegen erhobene Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist gutzuheissen, soweit auf sie eingetreten werden kann. Denn der angefochtene Entscheid erweist sich in formeller und in materieller Hinsicht als rechtswidrig. Ersteres wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs; letzteres deshalb, weil die Zahlungseinstellung ohne angemessene Übergangszeit und ohne besondere Vorwarnung erfolgt ist.

E. 9

a) Für das Verfahren vor Verwaltungsgericht, unter Einschluss des Zwischenentscheides, werden aus besonderen Gründen keine amtlichen Kosten erhoben (§ 200 Abs. 1 VRG). Ein Kostenvorschuss ist nicht geleistet worden. Eine Parteientschädigung wird dem Beschwerdeführer nicht zugesprochen, da für das Beschwerdeverfahren keine berufsmässige Vertretung (vgl. § 193 Abs. 3 VRG) ausgewiesen ist. Damit kann offen bleiben, ob die Voraussetzungen nach § 201 Abs. 2 VRG erfüllt wären. b) Der Streitwert beträgt im vorliegenden Fall mehr als Fr. 15'000.-- (vgl. Art. 51 Abs. 1 des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz] vom 17. Juni 2005 [BGG; SR 173.110]; Replik S. 3 unten f.).

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