

LU_GERICHTE V 10 134 vom 20. April 2011

LU Gerichte, 2011-04-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_V_10_134

FR: LU_GERICHTE V 10 134 du 20 avril 2011

IT: LU_GERICHTE V 10 134 del 20 aprile 2011

Regeste

§§ 12 Abs. 1-3 und 70 PG. Im öffentlichen Dienstrecht ist zu unterscheiden zwischen lediglich den Dienstbetrieb betreffende Weisungen (sog. Betriebsverhältnis) und Anordnungen, welche die Aussenrechtsbeziehung zwischen Staat und Bediensteten regeln (sog. Grundverhältnis). | Personalrecht

Volltext

Luzern Kantonsgericht sonstige 20.04.2011 V 10 134 (2011 II Nr. 1)

§§ 12 Abs. 1-3 und 70 PG. Im öffentlichen Dienstrecht ist zu unterscheiden zwischen lediglich den Dienstbetrieb betreffende Weisungen (sog. Betriebsverhältnis) und Anordnungen, welche die Aussenrechtsbeziehung zwischen Staat und Bediensteten regeln (sog. Grundverhältnis). | Personalrecht

Rechtsprechung Luzern Instanz: Verwaltungsgericht Abteilung: Verwaltungsrechtliche Abteilung Rechtsgebiet: Personalrecht Entscheiddatum: 20.04.2011 Fallnummer: V 10 134 LGVE: 2011 II Nr. 1 Leitsatz: §§ 12 Abs. 1-3 und 70 PG. Im öffentlichen Dienstrecht ist zu unterscheiden zwischen lediglich den Dienstbetrieb betreffende Weisungen (sog. Betriebsverhältnis) und Anordnungen, welche die Aussenrechtsbeziehung zwischen Staat und Bediensteten regeln (sog. Grundverhältnis). Rechtskraft: Diese Entscheidung ist rechtskräftig. Entscheid: A wurde mit Wahlakt per Januar 2006 im unbefristeten Arbeitsverhältnis in einer vollzeitlichen Anstellung als Dozentin der Hochschule Z gewählt. Der Personaldienst der Hochschule bescheinigte, dass A am Institut Y die Leitung des CC (Kompetenzzentrum) X übernehmen werde. Mit Entscheid wurde A vom Rektor der Hochschule Z mitgeteilt, dass ihr Arbeitsverhältnis per September 2010 umgestaltet werde und sie die CC-Leitung ab dem Studienjahr 2010/2011 abzugeben habe. Aus den Erwägungen: 2. - Ein personalrechtlicher Entscheid, mit dem ein Arbeitsverhältnis beendet oder umgestaltet wird, kann gemäss § 70 Abs. 1 PG mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde (§§ 148ff. VRG) angefochten werden. Das Eintreten auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde hängt von der Beantwortung der Frage ab, ob es sich beim Schreiben, gemäss welchem die Beschwerdeführerin die CC-Leitung X abgeben muss, um eine Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses im Sinn von § 12 Abs. 1 und 2 PG und damit um ein der Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterliegendes Anfechtungsobjekt handelt. Allein eine Verfügung bildet im gerichtlichen Beschwerdeverfahren Anfechtungsgegenstand; ihr Vorhandensein stellt eine Rechtmittelvoraussetzung dar, was von Amtes wegen zu prüfen ist (§ 107 VRG). a) Die Vorinstanz beruft sich in ihrem als Entscheid verfassten Schreiben auf § 12 Abs. 1 lit. c PG und geht damit von einer Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses aus. In der Vernehmlassung wird hingegen vorgetragen, der Beschwerdeführerin sei die Leitung des CC X entzogen worden, was einen untergeordneten Teil ihres Anstellungsverhältnisses ausmache. Sie sei hauptsächlich als

Dozentin gewählt worden und ihre Haupttätigkeit betreffe nach wie vor die Lehre und Ausbildung von Studierenden. Statt der Leitung des CC X sei ihr die Funktion als Studiengangleiterin W angeboten worden. Nachdem sie dies abgelehnt habe, habe sie die Möglichkeit erhalten, zwischen dem Ausbau der Lehrtätigkeit und der Realisierung von Projekten zu wählen. Genau betrachtet habe die Beschwerdeführerin weder eine wesentliche Veränderung hinsichtlich der Art der Anstellung, noch der Dauer oder der Entlohnung erfahren. Es sei deshalb fraglich, ob die Bezeichnung der genannten Verfügung als "Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses" zutreffe. Denn von der Verfügung werde der Kerngehalt ihrer Dozententätigkeit nicht berührt. Der Entzug einer Aufgabe, welche einen Fünftel der Anstellung ausmache und einen administrativen Nebenbereich betreffe, dürfe vielmehr einem gewöhnlichen personalrechtlichen Entscheid bzw. einer Dienstanweisung im Sinn von § 12 Abs. 3 PG entsprechen, da die Veränderung des Anstellungsverhältnisses der Beschwerdeführerin durchaus zumutbar sei und dem (Wieder-)Funktionieren der dienstlichen Kommunikation sowie der Sicherstellung der Bewältigung des Aufgabenkomplexes diene. Zudem sei der Beschwerdeführerin keine neue Wahlurkunde im Sinn von § 3 PVO ausgestellt worden. Denn die bestehende Wahlurkunde erfahre keine Veränderung. In der Replik führt die Beschwerdeführerin aus, der Versuch der Vorinstanz sei befremdend, eine Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses in Abrede zu stellen, nachdem sie bisher zu Recht stets von einer solchen ausgegangen sei. Ausserdem habe die HR-Verantwortliche diesen Punkt ausdrücklich abgeklärt; es dürfe davon ausgegangen werden, dass sie sich diesbezüglich beim internen Rechtsdienst vergewissert habe.

b) Nicht alle Handlungen, Äusserungen und Anordnungen von Verwaltungsbehörden, die dem Gesetzesvollzug dienen, sind auch Verfügungen. Werden durch eine Anordnung oder einen Beschluss einer Behörde keine individuellen Rechte oder Pflichten gestaltend oder feststellend geregelt bzw. werden keine Rechtsfolgen verbindlich festgelegt, mangelt es an einem wesentlichen Verfügungselement. Dies ist bei öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnissen namentlich der Fall, wenn innerdienstliche Weisungen und organisatorische Anordnungen zur Diskussion stehen. Wenn eine vorgesetzte Behörde einer öffentlich-rechtlich angestellten Person konkrete Anweisungen erteilt, wie die Aufgaben und gesetzlichen Pflichten zu erfüllen sind, wird deren Rechtsstellung als ausserhalb des Staates stehendes Rechtssubjekt in der Regel nicht betroffen; derartige Anordnungen beziehen sich auf das Verwaltungssinnere und sind, wiewohl verbindlich und erzwingbar, keine Verfügungen. Im öffentlichen Dienstrecht ist daher zu unterscheiden zwischen lediglich den Dienstbetrieb betreffende Weisungen einerseits (sog. Betriebsverhältnis) und Anordnungen andererseits, welche die Aussenrechtsbeziehung zwischen Staat und Bediensteten regeln (sog. Grundverhältnis); nur im zweiten Fall liegt eine Verfügung vor (BVR 2009, S. 461f., BVR 1996, S. 173; vgl. auch Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 137f.). Die Abgrenzung zwischen Verfügung und Dienstanweisung bestimmt sich demnach im Wesentlichen nach zwei Kriterien. Auf der einen Seite hat die Dienstanweisung nicht die Regelung der Rechtslage eines Rechtssubjekts als solche zum Gegenstand, und auf der anderen Seite ist Adressat der Dienstanweisung das Gemeinwesen selber bzw. die von ihm eingesetzte Behörde oder Verwaltungseinheit. Bei einem Akt, der auf die Rechte und Pflichten einer Dienstnehmerin als Rechtssubjekt einwirkt, wie zum Beispiel die Festsetzung der Besoldung oder Entschädigung oder die Anordnung disziplinarischer Sanktionen, handelt es sich somit um eine Verfügung. Dagegen ist ein Akt, der die Ausführung der Aufgaben aus dem Arbeitsverhältnis an sich zum Gegenstand hat, indem er die mit dem Dienst verbundenen Pflichten bestimmt, wie etwa die

Umschreibung der Tätigkeiten in einem Pflichtenheft oder Instruktionen über die Art der Abwicklung eines Geschäfts, eine Dienstanweisung (BGE 131 IV 34 E. 3, in Pra 2005 Nr. 94; BVR 2009, S. 462). Die Handlungsformen des Innenrechts wirken als innerbetriebliches Führungsmittel. Vorab die Dienstanweisung äussert sich zur Art und Weise, wie die durch personalrechtliche Anstellung begründeten Rechte und Pflichten wahrgenommen oder konkret umgesetzt werden sollen. In BGE 136 I 323 bestätigte das Bundesgericht die für den gerichtlichen Rechtsmittelweg relevante Unterscheidung zwischen das Grundverhältnis oder das Dienstverhältnis betreffenden Akten. Es führte aus, dass "la décision à l'acte interne ou d'organisation, qui vise des situations à l'intérieur de l'administration, ... peut avoir des effets juridiques, mais ce n'en est pas l'objet, et c'est pourquoi il n'est en règle générale pas susceptible de recours" (BGE 136 I 329 E. 4.4). Im konkreten Fall ging es um die Versetzung eines Polizeifunktionärs, der gestützt auf eine kantonale gesetzliche Regel verpflichtet worden war, einen Einsatzwechsel in gewissen Grenzen zu akzeptieren. In Abweichung von der Rechtsauffassung des kantonalen Verwaltungsgerichts entschied das Bundesgericht, dass es sich um einen über die Organisation des Polizeidienstes hinausgehenden Akt handle, der geeignet sei, die Rechtslage des Funktionärs als Träger von Rechten und Pflichten gegenüber dem Staat zu beeinflussen. Im Ergebnis erklärte es eine Anfechtung gestützt auf die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV für zulässig. c) Die oben dargelegte Rechtsprechung liegt auch dem Luzerner Personalgesetz zugrunde. Eine Umgestaltung liegt laut § 12 Abs. 1 PG vor, wenn wesentliche Bestandteile des Arbeitsverhältnisses verändert werden und diese Veränderung nicht im beidseitigen Einvernehmen erfolgt. Wesentliche Bestandteile sind gemäss Abs. 2 die Art der Anstellung (lit. a), die Dauer des Arbeitsverhältnisses (lit. b), die Funktion (lit. c), der Lohn unter Vorbehalt der Anwendung der besoldungsrechtlichen Bestimmungen (lit. d) und das Arbeitspensum (lit. e). Durch eine Dienstanweisung kann der Angestellten ein anderer zumutbarer Aufgaben-, Kompetenz- und Verantwortungsbereich zugewiesen werden, wenn das dienstliche Interesse dies verlangt und dadurch nicht ein wesentlicher Bestandteil des Arbeitsverhältnisses verändert wird (§ 12 Abs. 3 PG). Die Angestellten erhalten nach der Begründung oder der Umgestaltung des Arbeitsverhältnisses eine Wahlurkunde, welche die wesentlichen Bestandteile des Arbeitsverhältnisses enthält (§ 3 Abs. 2 PVO). d) Die Beschwerdeführerin wurde gemäss Wahlurkunde als Dozentin der Hochschule Z gewählt; weitere Tätigkeiten oder Aufgaben werden in der Wahlurkunde nicht aufgeführt. Im erwähnten Schreiben des Personaldienstes wird hingegen bestätigt, dass die Beschwerdeführerin die Leitung des CC X übernehmen werde. Das ist unbestritten geschehen. Ein Stellenbeschrieb für die Dozententätigkeit, der ihre Aufgabenbereiche und Pflichten ausführt, sowie für die Leitungsaufgabe ist - soweit ersichtlich - nicht vorhanden. Nur wenn sich wesentliche Bestandteile des Arbeitsverhältnisses ändern, liegt eine Umgestaltung vor. Bei der Beschwerdeführerin bleiben sowohl die Dauer des Arbeitsverhältnisses, der Lohn als auch das Arbeitspensum gleich. Jedenfalls ist aus den Akten nichts Abweichendes ersichtlich. Zu klären gilt, ob sich ihre Funktion durch den Entzug der CC-Leitung X verändert hat. aa) Die Hochschule Z besteht aus fünf Instituten, darunter das Institut Y. Die Institute sind sowohl für Bachelor-Studienrichtungen, Weiterbildung als auch für Forschung und Dienstleistung verantwortlich. Im Speziellen bietet das Institut Y im Bereich Weiterbildung u. a. das Segment X an. Es fragt sich somit, ob die Leitung des in das Institut Y eingebetteten CC X eine Funktion der allgemeinen Dozententätigkeit darstellt. Laut Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat zum Entwurf des Personalgesetzes vom 19. September 2000 (B 72) wird die Funktion im Sinn

von § 12 Abs. 2 lit. c PG als der in der Anstellungsverfügung festgelegte Kerngehalt der Tätigkeit verstanden (S. 26). Dozierende der Fachhochschule Zentralschweiz erfüllen gemäss Art. 19 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1ff. FHZ-Statut verschiedene Aufgaben; sie sind massgeblich beteiligt an der Aus- und Weiterbildung und leisten Forschungs- und Entwicklungsarbeit. Im Rahmen dieser Tätigkeit verfügen sie über die Freiheit in Lehre, Forschung und Entwicklung (Art. 20 FHZ-Statut). Die Hauptaufgabe der als Dozentin gewählten Beschwerdeführerin ist die Lehrtätigkeit bzw. die Ausbildung der Studierenden. Die Leitung des Kompetenzzentrums umfasste gemäss Pensenplanung dagegen bloss 15%. In einer weiteren Pensenplanung wird die Leitung von Zentren, Kursen und dergleichen auf 30% beziffert (worunter das CC nur ein Element ist). In einer Übersicht über die Lehrtätigkeiten wird der Anteil auf 15% und 20% festgelegt. Die Vorinstanz selber geht von einem Beschäftigungsanteil von 20% aus. Ein solcher Anteil hinsichtlich der Aufgabenerfüllung ist gemessen an der hauptsächlichen und hauptverantwortlichen Dozententätigkeit nicht als offenkundig wesentlich zu bezeichnen. Für die Beschwerdeführerin bleibt die Hauptaufgabe unverändert und ihre Funktion als Dozentin unberührt. Sie kann gar ihre Forschungsaktivitäten ausbauen und sich vermehrt ihrer Kernaufgabe widmen. Es ist fraglich, ob die Leitung des CC X für ihr Arbeitsverhältnis derart prägend war, dass durch deren Wegnahme ein objektiv wesentlicher Bestandteil verloren ging. Auf der anderen Seite darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass der Beschwerdeführerin eine Leitungsfunktion entzogen wurde, was eine für ihr Selbstverständnis und für ihre berufliche Reputation relevante Zurücksetzung bedeuten kann. Dies ist eher ein subjektives Element, das in berechtigten Erwartungen und enttäuschten Entwicklungen gründet.

bb) Wie erwähnt, kann gemäss § 12 Abs. 3 PG durch eine Dienstanweisung einer Angestellten ein anderer zumutbarer Aufgabenbereich zugewiesen werden, wenn das dienstliche Interesse dies verlangt und dadurch nicht ein wesentlicher Bestandteil des Arbeitsverhältnisses verändert wird. Mehrfach erwähnt die Beschwerdeführerin Ressourcenprobleme und zahlreiche Überstunden. Wenn sie nun einen Aufgabenbereich bei gleichbleibendem Pensum abzugeben hat, kann es durchaus auch in ihrem Interesse liegen, sich vermehrt auf ihre Forschungs- und Lehrtätigkeit zu konzentrieren. Zudem wurde ihr anlässlich eines Gesprächs im Januar 2010 angeboten, anstelle der CC-Leitung die Studiengangsleitung W zu übernehmen. Dass sich dieses Angebot - wie die Beschwerdeführerin geltend macht - als keine echte Wahl herausstellte, da es angeblich nur darum gegangen sei, ihr die Leitung CC X zu entziehen und überdies im Nachhinein gar keine Stelle Studiengangsleitung W geschaffen wurde, kann im Hinblick auf die Grundfrage "Verfügung oder innerbetriebliche Anordnung" nicht entscheidend sein. Der für eine Einführung der genannten Studiengangsleitung zuständige Prorektor hatte sich gegen die Schaffung dieser Stelle ausgesprochen. Diese Tatsache kann nicht dem Leiter des Instituts Y angelastet werden. Aus dem erwähnten Mail ergibt sich, dass die Frage der Schaffung einer neuen Studiengangsleitung ernsthaft geprüft wurde. Auch wenn die Idee nicht verwirklicht wurde, ist dennoch der Beschwerdeführerin eine Führungsaufgabe angeboten und damit das Vertrauen in ihre Fähigkeiten kommuniziert worden. Auch handelt es sich - grundsätzlich betrachtet - um eine zumutbare Veränderung eines Aufgabenfeldes, das nach kantonal- und konkordatsrechtlicher Regelung im Wesentlichen aus Lehr- und Forschungstätigkeit besteht. Es ist ohne weiteres plausibel, dass in einem dynamischen Bildungs- und Forschungsumfeld Aufträge und Aufgaben ändern, Institute und Abteilungen neu organisiert und Ausbildungs- sowie Weiterbildungsangebote angepasst werden. Eine Lehrperson muss mit der Möglichkeit rechnen, dass beispielsweise

Kompetenzzentren aufgegeben und neue geschaffen werden. e) Für die Abgrenzung zwischen interner Dienstanweisung und mittels Verfügung bewerkstelligter Umgestaltung ist auch die Frage nach dem Rechtsschutzinteresse von Belang. Es muss geklärt werden, ob mit dem umstrittenen Entscheid die private Rechtsstellung der betroffenen Person beeinträchtigt wird bzw. welche Interessenlagen der Beteiligten betroffen sind. Dabei ist auf der einen Seite die Interessenlage des Rechtsschutzsuchenden (subjektives Rechtsschutzinteresse), auf der anderen Seite diejenige des rechtsschutzgewährenden Staats (objektives Rechtsschutzinteresse) zu würdigen (zum Ganzen: Müller, Das besondere Rechtsverhältnis, Bern 2003, S. 95f., mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung; derselbe, Rechtsschutz gegen Verwaltungsrealakte, in: Tschannen [Hrsg.], Neue Bundesrechtspflege, Berner Tage für die juristische Praxis BTJP 2006, Bern 2007, S. 365). Im vorliegenden Fall bestehen gewichtige Umstände, die für eine bloss organisatorische Entscheidung des verantwortlichen Institutsleiters sprechen, und zwar unabhängig von menschlichen Differenzen und mangelhafter Zusammenarbeit. Organisation und Änderung von Arbeitsabläufen gründen eben oft in der Tatsache, dass bestimmte Personen wenig ergiebig zusammenarbeiten oder im Verlauf der beruflichen Tätigkeit Fähigkeiten oder eben Mängel unter Beweis stellen, die gerade nach organisatorischen Anordnungen rufen. In der Hinsicht und auch in Bezug auf das Fehlen eines gesetzlichen oder vertraglichen Anspruchs auf Beibehaltung der Leitung eines Kompetenzzentrums spricht vieles dafür, dass keine auf dem gerichtlichen Weg anfechtbare Umgestaltung eines Arbeitsverhältnisses gegeben ist. Auf der anderen Seite ist nicht zu verkennen, dass der Beschwerdeführerin eine Leitungsaufgabe entzogen wurde, die sie seit Beginn ihrer Tätigkeit bei der Hochschule wahrgenommen hat. Obendrein ist die Vorinstanz selber von einem wesentlichen Bestandteil des Arbeitsverhältnisses ausgegangen, was sich aus dem Entscheidcharakter des Schreibens und die darin enthaltene Berufung auf § 12 Abs. 2 lit. c PG ergibt. Das sind wiederum Elemente, die für eine Umgestaltung im gesetzlichen Sinn und damit für die Zulässigkeit der Verwaltungsgerichtsbeschwerde sprechen. Mit Blick auf die konkreten Umstände des Falles und insbesondere auf das Verhalten und die Rechtsauffassung der Vorinstanz vor Hängigkeit des Beschwerdeverfahrens ist der Verfügungscharakter in Bezug auf die Wegnahme der Leitung des CC X zu bejahen. Damit ist auch das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführerin an der gerichtlichen Überprüfung gegeben.

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