

NW_GERICHTE 23393 vom 14. September 2020

NW Gerichte, 2020-09-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/nw_gerichte_23393

FR: NW_GERICHTE 23393 du 14 septembre 2020

IT: NW_GERICHTE 23393 del 14 settembre 2020

Regeste

Konversion

Erwägungen

E. 1

Die Behörde prüft von Amtes wegen, ob die Prozessvoraussetzungen für den Erlass eines Entscheides erfüllt sind (Art. 54 Abs. 1 Gesetz über das Verwaltungsverfahren und die Verwaltungsrechtspflege/Verwaltungsrechtspflegegesetz [VRG; NG 265.1]). Fehlt eine Voraussetzung, tritt die Behörde auf die Sache nicht ein (Art. 54 Abs. 3 VRG). Sind alle verfahrensrechtlichen Voraussetzungen erfüllt, entscheidet die Behörde in der Sache (Art. 55 Abs. 1 VRG). Zu den Prozessvoraussetzungen gehört insbesondere, dass ein zulässiges Anfechtungsobjekt vorliegt (Regina KIENER/Bernhard RÜTSCHKE/Mathias KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage 2015, Rz. 1244).

E. 2.1.1

Der Beschwerdeführer bringt zur Frage des Anfechtungsobjekts im Wesentlichen vor, dass das Schreiben des Landammannes und des Regierungsrates Nidwalden vom 5. Mai 2020 eine

E. 2.1.2

Der Beschwerdegegner bestreitet, dass das Schreiben vom 5. Mai 2020 eine Verfügung darstellt bzw. ein zulässiges Anfechtungsobjekt zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorliegt. Er bringt vor, die kantonale Personalgesetzgebung sehe nicht vor, dass der Kanton eine Verfügung betreffend die angeblichen Lohnansprüche des Beschwerdeführers erlassen dürfe. Es handle sich daher keineswegs um eine Verfügung. Vielmehr habe man die ursprüngliche Eingabe des Beschwerdeführers vom 26. März 2020 in einem Vorverfahren im Sinne von Art. 97 VRG behandelt. Entsprechend hätte der Beschwerdeführer richtigerweise eine verwaltungsgerichtliche Klage einreichen müssen. Selbst aber, wenn vermögensrechtliche Personalstreitigkeiten mit Verfügung zu entscheiden gewesen wären, hätte der Beschwerdeführer eine anfechtbare Verfügung verlangen müssen, um zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert zu sein.

E. 2.1.3

Öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse werden von den Behörden des Bundes und der Kantone grundsätzlich mittels Verfügung geregelt. Entsprechend ist die Verfügung das typische Anfechtungsobjekt des Beschwerdeverfahrens, während das Klageverfahren subsidiär ist (Regina KIENER/Bernhard RÜTSCHKE/Mathias KUHN, Öffentliches Verfahrensrecht, 2. Auflage 2015, Rz. 1178 und 1249). Kein Anfechtungsobjekt der

Beschwerde stellen öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge dar. Kommt es zu Streitigkeiten über den

E. 2.1.4

Die Arbeitsverhältnisse des Kantons Nidwalden sind grundsätzlich öffentlich-rechtlicher Natur. Daneben existieren vereinzelt auch Anstellungsverhältnisse zivilrechtlicher Natur (Art. 5 Gesetz über das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis [Personalgesetz; PersG; NG 165.1]). Für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons begründet das Arbeitsverhältnis einen Anspruch auf individuellen Lohn (Art. 23 PersG). Gestützt auf Art. 24 Abs. 1 Ziff. 4 PersG wird der individuelle Lohn mitunter ergänzt durch Inkonvenienzzulagen. Eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses hat schriftlich zu erfolgen (Art. 58 Abs. 1 PersG). Gegen die Kündigung kann binnen 20 Tagen nach erfolgter Zustellung Einsprache eingereicht werden (Art. 60 PersG). Mittels Einsprache ist auch gegen die Nichtigkeit einer Kündigung vorzugehen (Art. 67 Abs. 1 PersG). Hierauf ergeht seitens der Anstellungsinstanz ein Einspracheentscheid, gegen welchen beim Verwaltungsgericht (Verwaltungsgerichts-)Beschwerde erhoben werden kann (Art. 61 bzw. 68 PersG). Im Übrigen enthält Art. 79 PersG Bestimmungen zum Rechtsschutz gegen Verfügungen und Verwaltungsbeschwerdeentscheide. In Bezug auf das Verfahren verweist das PersG in diesem Zusammenhang auf die Bestimmungen der Verwaltungsrechtspflege (Art. 79 Abs. 3 PersG).

Unbestritten ist, dass ein öffentlich-rechtlicher Arbeitsvertrag Grundlage für die seitens des Beschwerdeführers geltend gemachten Ansprüche bildet (vgl. Vertragsbezeichnung BF-act. 3; PersG 5 [NG 165.1]). Diese sind derweil vermögensrechtlicher Natur. Es handelt sich mithin nicht um eine Streitigkeit betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses, im Falle welcher das Personalgesetz eine Einsprache und alsdann eine Verwaltungsbeschwerde vorsieht,

E. 2.1.5

Auf eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde, wie sie seitens des Beschwerdeführers erhoben wurde, wäre insofern nicht einzutreten.

E. 2.2.1

Für den Fall, dass dem Schreiben des Landammannes und des Regierungsrates Nidwalden vom 5. Mai 2020 wider Erwarten der Verfügungscharakter abgesprochen werden würde, macht der Beschwerdeführer eine Konversion geltend. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde müsse dementsprechend als verwaltungsgerichtliche Klage entgegengenommen werden, zumal letztere die entsprechenden formellen Voraussetzungen erfülle. Diesfalls erübrige sich das Rechtsbegehren Ziff. 1.

E. 2.2.2

Eine Konversion erachtet der Beschwerdegegner dagegen als unzulässig. Zur Begründung bringt er vor, dass sich das Klage- massgeblich vom Beschwerdeverfahren unterscheide. Im Weiteren komme ein Nichteintretensentscheid keinem überspitzten Formalismus gleich,

E. 2.2.3

Ein Rechtsmittel, das als solches nicht zulässig ist, kann als ein anderes entgegengenommen werden, wenn es die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt und daher eine Konversion möglich ist. Eine solche setzt voraus, dass das Rechtsmittel als Ganzes konvertiert werden

kann (Urteil des Bundesgerichts 5A_433/2012 vom 21. August 2012 E. 4 m.w.H.). Bedeutsam ist zudem, ob die Verfahrensunterschiede zwischen dem gewählten und dem korrekten Rechtsmittel bei der Gegenpartei und beim Gericht zu Verwirrung und unnötigen Prozesshandlungen führen können sowie ob der Ausschluss der Konversion unnötige Vorkehren oder Verfahrenshandlungen der Beteiligten verhindert. Hingegen gilt als überspitzt formalistisch, wenn eine strikte Einhaltung der Formvorschrift durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum Selbstzweck wird und die Verfolgung des materiellen Rechts kompliziert. Gegenüber einem Anwalt darf ein strengerer Massstab als gegenüber einem Laien angelegt werden. Ist die Wahl des richtigen Rechtsmittels für einen Rechtsanwalt ohne Schwierigkeiten erkennbar, erweist sich die Verweigerung einer Konversion und damit ein Nichteintreten auf das eingelegte Rechtsmittel eher als verhältnismässig (Urteil des Verwaltungsgerichts Luzern LGVE 2013 IV Nr. 2 vom 13. März 2013 E. 2b mit Verweis auf das Urteil des Bundesgerichts 5P.20/2001 vom 2. April 2001 E. 3b).

E. 2.2.4

Mit Blick auf die Ausgestaltung und den Inhalt der seitens des Beschwerdeführers eingereichten Rechtsschrift vom 2. Juni 2020 fällt auf, dass diese – obschon sie als Verwaltungsgerichtsbeschwerde betitelt wird – einer verwaltungsrechtlichen Klage gleicht. So enthält sie sämtliche der in Art. 99 VRG vorgesehenen Elemente einer Klageschrift; abgesehen von (zutreffenden) Angaben zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als zur Beurteilung einer verwaltungsrechtlichen Klage zuständige Instanz (Art. 99 Ziff. 3; Art. 95

E. 2.3

Zusammenfassend ergibt sich, dass zwar auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde mangels zulässigen Anfechtungsobjekts nicht eingetreten werden kann; die Verwaltungsgerichtsbeschwerde des Beschwerdeführers jedoch stattdessen als verwaltungsgerichtliche Klage entgegenzunehmen ist.

E. 5

Verfügung darstelle. Zwar sei er – in Anbetracht der Rechtslage, wonach vermögensrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen Kanton und Mitarbeitenden grundsätzlich mittels verwaltungsrechtlicher Klage vorzubringen sind – durchaus erstaunt gewesen, dass der Beschwerdegegner in dieser Sache verfügt habe. Dennoch liege mit dem genannten Schreiben eine Verfügung vor, die ihn dazu legitimiert habe, eine Verwaltungsgerichtsbeschwerde einzureichen. Der Beschwerdegegner habe im Schreiben vom 5. Mai 2020 immerhin gestützt auf öffentliches Recht eine instanzabschliessende, hoheitliche Einzelfallanordnung getroffen. Damit liege eindeutig eine Verfügung vor, obschon das Schreiben vom 5. Mai 2020 nicht explizit als Verfügung bezeichnet worden sei und einer Rechtsmittelbelehrung entbehre. Als Verfügung stelle das streitbefangene Schreiben indessen einen letztinstanzlichen Entscheid dar, gegen welchen gestützt auf Art. 89 Abs. 1 VRG Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim kantonalen Verwaltungsgericht erhoben werden könne. Ein zulässiges Anfechtungsobjekt liege somit vor.

E. 6

Vertragsinhalt, müssen die Parteien ihre Ansprüche auf dem Klageweg geltend machen (KIENER/ RÜTSCHKE/KUHN, a.a.O., Rz. 1252). Dieses Verfahren wird für Verträge deshalb als das adäquatere angesehen, weil auch der Vertrag als solches grundsätzlich von

gleichberechtigten Parteien ausgeht und das Verfügungsmässige Handeln als Störung des vom materiellen Recht vorgegebenen Gleichgewichtsverhältnis angesehen wird (Isabelle HÄNER, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 434). Der Verwaltung wird hier die Verfügungsbefugnis insbesondere aufgrund des immanenten Interessenkonflikts abgesprochen (vgl. Martin WIRTHLIN, in: SJZ 103/2007, Rechtsschutz im Luzerner Personalrecht, S. 457 ff. [S. 459]). Für Dispute aus öffentlich-rechtlichen Verträgen steht somit die verwaltungsrechtliche Klage zur Verfügung und nicht der verfügungsrechtliche Beschwerdeweg (Jürg MARTIN/Jan SELTMANN/Silvan LOCHER, Die Verfügung in der Praxis, 2. Auflage 2016, S. 220).

E. 7

sondern um Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis an sich. Das Personalgesetz enthält allerdings nach den vorstehenden Ausführungen keine Bestimmungen zu einer solchen Streitigkeit. Insbesondere ist keine gesetzliche Grundlage ersichtlich, die es dem Landammann und Regierungsrat Nidwalden erlauben würde, mit Verfügungsbefugnis hierüber zu befinden. Vielmehr ist aufgrund des angestrebten Gleichgewichtsverhältnisses zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer davon auszugehen, dass eine Verfügungsbefugnis der Verwaltung eben gerade nicht Intention des Gesetzgebers gewesen sein kann. So sieht Art. 95 Abs. 1 Ziff. 1 VRG denn auch vor, dass eine Streitigkeit aus öffentlich-rechtlichen Verträgen dem Verwaltungsgericht mittels verwaltungsgerichtlicher Klage zu unterbreiten ist. Entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers ist denn auch keine "faktische Verfügung" entstanden, bloss, weil das streitbefangene Schreiben Elemente einer Verfügung aufweist. Vor diesem Hintergrund ist das Schreiben des Landammannes und Regierungsrates Nidwalden vom 5. Mai 2020 somit nicht als Verfügung, sondern als "vertragliche Erklärung" oder ähnliches zu verstehen (vgl. zum Wortlaut "vertragliche Erklärung" Urteil des Personalrekursgerichts Aargau AGVE 2011 S. 407 ff. vom 16. August 2011 E. 5.1). Eine solche berechtigt allerdings nicht zur Erhebung einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde.

E. 8

obschon dies zu einem geringen Mehraufwand führe. Immerhin sei der Mehraufwand des Beschwerdeführers selbstverschuldet. Darüber hinaus sei dieser im Rahmen der Vernehmlassung ausdrücklich auf die Möglichkeit des Beschwerderückzuges aufmerksam gemacht worden.

Folglich ist zu prüfen, ob allenfalls eine Konversion möglich ist, die es dem Verwaltungsgericht Nidwalden erlauben würde, dennoch auf das Rechtsmittel des Beschwerdeführers einzutreten und zwar in Form einer verwaltungsrechtlichen Klage.

E. 9

Abs. 1 VRG zur Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei verwaltungsrechtlichen Klagen). Insbesondere enthält die Rechtsschrift des Beschwerdeführers nebst dem Leistungsbegehren in Antrag Ziffer 2 eine ausführliche Begründung. Im Weiteren gilt es zu berücksichtigen, dass die Parteien das Vorverfahren im Sinne von Art. 97 VRG, welches den Weg zur verwaltungsgerichtlichen Klage ebnet, zumindest sinngemäss bereits durchlaufen haben. So hat der Beschwerdeführer (in seiner Stellung als Kläger gemäss Art. 97 Abs. 1 VRG) dem Beschwerdegegner (in seiner Stellung als Beklagter gemäss Art. 97 Abs. 1 VRG) vor Einreichung der Klage die Klagebegehren und deren Begründung zur Kenntnis gegeben, um dem Beschwerdegegner Gelegenheit zur Stellungnahme zu verschaffen. Insofern ist das Schreiben des Landammannes und Regierungsrates Nidwalden

vom 5. Mai 2020 – wenngleich nicht als solche bezeichnet – als Stellungnahme des Beklagten im Sinne von Art. 97 Abs. 1 VRG zu verstehen. Dies bringt denn auch der Beschwerdegegner selbst vor. Nach dem Gesagten ist daher festzuhalten, dass einer Konversion zumindest in Anbetracht der formellen Anforderungen an eine verwaltungsgerichtliche Klage nichts entgegensteht. Gegen eine Konversion spricht demgegenüber der "strengere Massstab", den es in Bezug auf anwaltlich vertretene Parteien anzuwenden gilt. So lässt sich fragen, ob der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers hätte erkennen müssen, dass vorliegend richtigerweise mittels verwaltungsrechtlicher Klage vorzugehen gewesen wäre. Selbst wenn man diese Frage bejahte, würde aber letztlich wiederum die Verhinderung eines formalistischen Leerlaufs für eine Konversion sprechen. Dies umso mehr, als das mit vorliegender Streitsache befasste Gericht auch im Falle einer verwaltungsrechtlichen Klage örtlich wie auch sachlich zuständig ist. Der Zuständigkeitsbereich des angerufenen Verwaltungsgerichts umfasst nämlich nebst der Beurteilung von Verwaltungsgerichtsbeschwerden (vgl. Art. 89 Abs. 1 VRG; Art. 31 Gesetz über die Gerichte und die Justizbehörden [GerG; NG 261.1]) nicht zuletzt auch die Beurteilung verwaltungsrechtlicher Klagen (vgl. Art. 95 Abs. 1 VRG; Art. 31 GerG). Vor diesem Hintergrund wäre es somit als überspitzt formalistisch zu bezeichnen, wenn auf die vorliegende Streitsache nicht eingetreten würde. Dies würde zu nichts anderem als zu einem formalistischen Leerlauf führen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist daher im Sinne einer Konversion als verwaltungsrechtliche Klage entgegenzunehmen.

E. 10

3.

Dem Eventualantrag Ziffer 3.1 des Beschwerdegegners bzw. des Beklagten ist zu entsprechen. Ihm ist Gelegenheit einzuräumen, innert 20 Tagen eine Rechtsantwort einzureichen, um in materieller Hinsicht Stellung nehmen zu können.

4.

Die Kosten dieses Zwischenentscheidendes werden mit dem Endentscheid festgesetzt und verlegt.

E. 11

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht:

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