

SO_GERICHTE VWBES.2011.381 vom 22. Januar 2013

SO Obergericht, 2013-01-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2011.381

FR: SO_GERICHTE VWBES.2011.381 du 22 janvier 2013

IT: SO_GERICHTE VWBES.2011.381 del 22 gennaio 2013

Regeste

§ 48 Abs. 1 lit. b GO, § 238 GAV. Für das anwendbare Verfahren (Beschwerde- oder Klageverfahren) ist die Unterscheidung zwischen vermögensrechtlichen und nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten entscheidend. Personalrechtliche Streitigkeiten betreffend Einreihung bzw. Einstufung gelten als vermögensrechtliche Streitigkeiten im Sinne von § 48 Abs. 1 lit. b GO (Praxisänderung).

Erwägungen

E. 26

Juni 1990 diese Frage offen. Nachdem der Beschwerdeführer auf die Möglichkeit einer Weiterbeschäftigung verzichtet habe und einzig an der Ausrichtung einer finanziellen Entschädigung sowie der Aufhebung der Rückzahlungspflicht für die Ausbildungskosten interessiert sei, sei der geltend gemachte Anspruch rein vermögensrechtlicher Natur, auch wenn möglicherweise vorfrageweise die Missbräuchlichkeit der Kündigung zu prüfen sein werde. Mangels anders lautender gesetzlicher Grundlage über den Rechtsmittelweg in der Personalordnung der Gemeinde G. sei daher gestützt auf § 48 GO das Verwaltungsgericht im Rahmen des Klageverfahrens zur Beurteilung der vorliegenden Begehren zuständig. Auf die Klage sei einzutreten (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 26.05.2003, VWKLA.2002.15).

Ebenfalls im Jahr 2003 war der Fall eines Bezirkschefs der Polizei zu beurteilen, den der Polizeikommandant von seiner Funktion entbunden und als Postenchef auf einen Polizeiposten versetzt hatte. Das Personalamt setzte darauf die Besoldung neu fest, wobei es den Betroffenen um zwei Besoldungsklassen zurückstufte. In seinem im Beschwerdeverfahren ergangenen Urteil hielt das Verwaltungsgericht fest, bei der Kommandierung eines Polizisten handle es sich um eine Weisung, die nicht in den Anstellungsvertrag eingreife. Der Kommandant habe deshalb zu Recht keine beschwerdefähige Verfügung erlassen. Mangels beschwerdefähiger Verfügung fehle ein Anfechtungsobjekt und ohne ein solches könne auf eine Beschwerde nicht eingetreten werden. Betreffend die Neufestsetzung der Besoldung wurde ausgeführt, im solothurnischen Personalrecht könnten Verträge, mangels gesetzlicher Regelung, nur durch gegenseitige Vereinbarung oder durch Kündigung geändert werden. Einseitig seitens des Arbeitgebers angeordnete Vertragsänderungen seien nicht möglich. Dies habe zur Folge, dass die formlose Mitteilung des Personalamts an den Beschwerdeführer, sein Lohn werde reduziert, keine Vertragsänderung bewirken können. Die bisherigen Vertragsbedingungen hätten deshalb weiterhin Geltung und die Lohnreduktion sei unwirksam. Die Beschwerde wurde in diesem Punkt gutgeheissen (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 29.10.2003, VWBES.2003.104).

Im Jahr 2007 trat das Verwaltungsgericht auf eine Beschwerde betreffend Besoldungseinreihung ein. Zu beurteilen war der Fall eines Lehrers, der rückwirkend in eine tiefere Lohnklasse eingereiht werden sollte, weil er die Auflage nicht erfüllt hatte, noch vor Stellenantritt das Bezirkslehrerdiplom zu erwerben. Zur Eintretensfrage hielt das Verwaltungsgericht einzig standardmässig fest, die Beschwerde sei frist- und formgerecht erhoben worden, sie sei zulässiges Rechtsmittel und das Verwaltungsgericht gemäss § 49 GO zur Beurteilung zuständig. Weiter führte das Verwaltungsgericht aus, nach § 38 GAV entstehe das Anstellungsverhältnis durch schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Dieser Vertrag bilde die massgebliche Grundlage für das Arbeitsverhältnis zwischen der Schulgemeinde und der Lehrkraft. § 38 Abs. 3 GAV schreibe vor, dass die wesentlichen Anstellungsbedingungen im Vertrag enthalten sein müssten. Zu diesen Essentialia des Anstellungsvertrags gehörten im vorliegenden Fall nicht nur die Besoldung selbst, sondern unzweifelhaft auch die Bedingung, an die die Zuordnung zur entsprechenden Lohnklasse und die Festsetzung der Erfahrungsstufe geknüpft worden sei. Hätte die Gemeinde die in der Meldung der kantonalen Amtsstelle angeführte Bedingung übernommen, hätte dies Klarheit geschaffen. Das als «Meldung» an die Schulbehörden bezeichnete Schreiben des Departements für Bildung und Kultur (DBK) könne als solches keine eigentliche Rechtswirkung entfalten, da ihm weder Verfügungscharakter zukomme noch die ausdrückliche Zustimmung des Betroffenen eingeholt werde. Die Gemeinde hätte die «Meldung» im Vertrag zumindest als dessen Bestandteil bezeichnen müssen. Rechtsverbindlich sei einzig der Vertrag (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 29.08.2007, VWBES.2007.130).

Im Klageverfahren wurde dagegen im Jahr 2009 eine Streitigkeit betreffend Einreihung eines Hauswirtschaftslehrers behandelt. Der Kläger verlangte eine Lohnzahlung für die Vergangenheit und die Feststellung, dass er künftig in eine höhere Lohnklasse einzureihen sei. Das Verwaltungsgericht hielt fest, es handle sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit öffentlich-rechtlicher Natur und es sei nach § 48 Abs. 1 lit. a und § 48 Abs. 2 GO in Verbindung mit § 238 GAV für die Beurteilung der klägerischen Forderung zuständig (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 16.10.2009, VWKLA.2009.18).

2.2.5 Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, ist gemäss bundesgerichtlicher Praxis im Zivilrecht für die Frage des Vorliegens einer vermögensrechtlichen Streitigkeit massgebend, ob der Rechtsgrund des streitigen Anspruchs letzten Endes im Vermögensrecht ruht bzw. ob mit der Klage letztlich und überwiegend ein wirtschaftlicher Zweck verfolgt wird (BGE 118 II 528 E. 2.c; 116 II 379 E. 2.a).

Gemäss der Rechtsprechung zur altrechtlichen zivilrechtlichen Berufung (Art. 46 Bundesrechtspflegegesetz [aOG]) ist der Streit um die Ausstellung oder Formulierung eines Arbeitszeugnisses aus Zivilrecht vermögensrechtlicher Natur, denn das Arbeitszeugnis kann dem Beurteilten das wirtschaftliche Fortkommen erleichtern (BGE 116 II 379 E. 2.b). Das Bundesgericht legt Art. 83 lit. g des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz [BGG, SR 173.110]), mit welchem die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten im Bereich der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse grundsätzlich auf vermögensrechtliche Arbeitsstreitigkeiten beschränkt wird, in Anlehnung an diese (zivilrechtliche) Rechtsprechung aus. Es hält fest, dass es sich bei einer Streitigkeit um ein Arbeitszeugnis demnach auch im öffentlichen Personalrecht um eine vermögensrechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 83 lit. g BGG handle (Urteil des Bundesgerichts 1C_195/2007 E. 2). Damit bringt das Bundesgericht zum Ausdruck,

dass es im öffentlichen Recht und im Zivilrecht von der gleichen Bedeutung des Begriffs «vermögensrechtlich» ausgeht.

Ebenso hat sich das Verwaltungsgericht auf die (zivilrechtliche) Rechtsprechung des Bundesgerichts gestützt und eine Beschwerde betreffend Arbeitszeugnis (unter Nichtigerklärung der erstinstanzlichen Verfügung und des Beschwerdeentscheids des Volkswirtschaftsdepartements) als Klage entgegengenommen (Urteil des Verwaltungsgerichts vom 15.12.2010, VWKLA.2010.12).

Die Beschwerdeführerin lässt geltend machen, § 58 Abs. 1 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 124.11) verweise nur als subsidiäre Verweisungsnorm auf die Schweizerische Zivilprozessordnung (ZPO, SR 272) und massgebend sei § 58 Abs. 2 VRG, welcher die Spezialgesetzgebung vorbehalte. § 48 bzw. § 49 GO stellten eine solche Spezialgesetzgebung dar, wobei für die Auslegung dieser kantonalen Normen in erster Linie die Rechtsprechung des Obergerichts zur Anwendung komme. Dies gelte damit auch für die Definition des Begriffs der «vermögensrechtlichen Streitigkeit». Welche Gründe für eine im Privatrecht und im öffentlichen Recht verschiedene Auslegung desselben Begriffs und damit für eine Abweichung von der bundesgerichtlichen Beurteilung sprechen, geht aus der Beschwerde nicht hervor. Solche Gründe sind denn auch nicht ersichtlich.

2.2.6 Den Ausdruck «vermögensrechtliche Angelegenheiten» kennt ■ wie soeben erwähnt ■ auch das BGG. So ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig gegen Entscheide auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse, wenn sie eine nicht vermögensrechtliche Angelegenheit, nicht aber die Gleichstellung der Geschlechter betreffen (Art. 83 lit. g BGG). Streitigkeiten, denen ein direkter Bezug zu pekuniären Interessen fehlt, d.h. Entscheide über Rechte und Pflichten, die gar nicht oder bloss mittelbar von wirtschaftlicher Bedeutung sind, können demnach nicht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden. Zu denken ist dabei beispielsweise an Fragen der Weiterbildung, der Arbeits- und Ruhezeit, an rein dienstliche oder organisatorische Anordnungen aller Art, Aspekte des Persönlichkeitsschutzes am Arbeitsplatz, an das Berufs-, Geschäfts- oder Amtsgeheimnis oder an einen internen Stellenwechsel ohne Lohneinbusse (Thomas Häberli in: Marcel Alexander Niggli et al. [Hrsg.]: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2011, Art. 83 BGG N 169 f.). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung handelt es sich, wenn der Beschwerdeführer die Einreihung in eine höhere Gehaltsklasse verlangt, um eine vermögensrechtliche Streitigkeit (Urteil des Bundesgerichts 1C_304/2007 E. 1). Die Ausnahmeklausel von Art. 83 lit. g BGG findet daher in solchen Fällen keine Anwendung. Dies bestätigte das Gericht mehrfach: Es hielt fest, die Einreihung eines Lehrers stelle eine lohnwirksame und daher vermögensrechtliche Sache im Sinne von Art. 83 lit. g BGG dar (Urteil des Bundesgerichts 1C_358/2007 E. 1). Ebenso trat das Bundesgericht auf eine Beschwerde ein, mit welcher zwar nicht eine bestimmte Summe, aber die Einstufung in eine höhere Erfahrungsstufe gestützt auf Erziehungsaufgaben verlangt wurde. Es handle sich um ein Begehren mit wirtschaftlichem Ziel, welches in Geld geschätzt werden könne (Urteile des Bundesgerichts 8C_649/2010, 8C_199/2010 und 8C_197/2011).

Die Einreihung bzw. Einstufung stellt demnach gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung, die explizit das öffentliche Personalrecht betrifft, eine vermögensrechtliche Streitigkeit dar. Gründe, die eine andere Auslegung des Begriffs «vermögensrechtlich» auf kantonaler Ebene rechtfertigen könnten, sind auch hier nicht ersichtlich.

2.2.7 Das Bundesgericht hat sich der neueren Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) angeschlossen, wonach es für die Anwendbarkeit von Art. 6 Ziff. 1 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) auf öffentliche Bedienstete primär auf die Natur der von diesen ausgeübten Funktion (hoheitlich oder nicht hoheitlich) ankommt. Öffentliche Angestellte, die keine hoheitliche Funktion ausüben, können sich auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen, soweit es um Rechtsstreitigkeiten aus bestehenden Dienstverhältnissen geht, die vermögensrechtlichen Charakter haben und nicht bloss dienstrechtliche oder organisationsrechtliche Anordnungen betreffen. In BGE 129 I 207 hält das Gericht fest, da ein Mittelschullehrer in seiner Funktion keine hoheitlichen Befugnisse ausübe, könne er sich in Rechtsstreitigkeiten über vermögensrechtliche Ansprüche aus dem Dienstverhältnis auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK berufen. Soweit die Neufestlegung des Beschäftigungsgrads und die Besoldung ■ die Beschwerdeführerinnen forderten einen höheren Mindestbeschäftigungsgrad und die Einreihung in eine höhere Lohnklasse ■ betroffen seien, handle es sich um Ansprüche vermögensrechtlicher Natur. Das Zürcher Verwaltungsgericht hätte daher im konkreten Fall trotz einer Ausnahmebestimmung im kantonalen Verfahrensrecht betreffend Disziplinarsachen, Begründung von Dienstverhältnissen und Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen bzw. ■stufen (§ 74 Abs. 2 VRG-ZH) gestützt auf höherrangiges Recht auf die Beschwerde eintreten müssen.

2.2.8 Ein weiterer Hinweis darauf, dass es sich bei Auseinandersetzungen betreffend die Einreihung bzw. Einstufung um solche «vermögensrechtlicher Natur» handelt, ist auch die Bestimmung von § 127 GAV, welche unter dem Titel «Lohnelemente» festhält, der Lohn bestehe aus dem Grundlohn, dem Erfahrungszuschlag und dem Leistungsbonus. Wenn es sich beim Erfahrungszuschlag um einen Teil des Lohns handelt, ist es schwer nachvollziehbar, wenn man sich auf den Standpunkt stellen will, es werde mit einem Begehren auf eine höhere Einstufung/Einreihung nicht ein überwiegend wirtschaftlicher Zweck verfolgt.

2.2.9 Die Beschwerdeführerin macht geltend, selbst wenn man gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur ZPO von einer vermögensrechtlichen Streitigkeit ausgehen wollte, sei SOG 1985 Nr. 31 zu beachten. Dort werde festgehalten, dass in Bereichen, wo die nachträgliche Gerichtsbarkeit gegeben sei, grundsätzlich auch in vermögensrechtlichen Angelegenheiten verfügt werden dürfe, indem ein Verfahren, das mit Beschwerde bis ans Verwaltungsgericht gezogen werden könne, nicht weniger Rechtsschutz biete als die verwaltungsrechtliche Klage. Mit dieser Argumentation verkennt die Beschwerdeführerin, dass im Bereich der öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnisse seit der Revision des Personalrechts mit § 53 StPG und § 48 Abs. 1 lit. b GO bzw. § 237 Abs. 1 GAV und § 238 GAV eine Regelung besteht, welche explizit für nicht vermögensrechtliche Anstände aus dem Anstellungsvertrag die nachträgliche und für vermögensrechtliche Streitigkeiten die ursprüngliche Gerichtsbarkeit vorsieht.

2.3 Zusammenfassend ist festzuhalten, dass das Verwaltungsgericht einen Streit über die Einreihung eines Funktionärs in eine bestimmte Lohnklasse in SOG 1988 Nr. 33 zwar nicht als «vermögensrechtliche Streitigkeit» im Sinne von § 48 lit. a der damals geltenden Fassung der GO qualifiziert hat und die Unterscheidung zwischen vermögensrechtlichen und nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten auch im heute geltenden Recht für das anwendbare Verfahren entscheidend ist. Das Verwaltungsgericht verfolgte seit SOG 1988 Nr. 33 keine einheitliche Praxis zur Unterscheidung zwischen vermögensrechtlichen und

nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten, ohne sich jedoch erneut ausdrücklich mit der Problematik auseinanderzusetzen. In der Praxis des Bundesgerichts wurde der Begriff der vermögensrechtlichen Streitigkeit bereits 1990 (BGE 116 II 379) weiter ausgelegt als in SOG 1988 Nr. 33. Es brauchten nicht unmittelbar geldwerte Interessen auf dem Spiel zu stehen, sondern es wurde als ausreichend angesehen, wenn ein Kläger einen überwiegend wirtschaftlichen Zweck verfolgte. So stufte das oberste Gericht den Streit um ein Arbeitszeugnis als Streitigkeit vermögensrechtlicher Natur ein ■ dies im Gegensatz zur im Grundsatzentscheid von 1988 zitierten Lehre. Zwar betraf dieses Urteil eine zivilrechtliche Streitigkeit, doch bestätigte das Bundesgericht später selber, dass auch im öffentlichen Personalrecht auf diese Auslegung abgestellt werden könne. Sodann hat das Bundesgericht in neueren Entscheiden zum Begriff der «vermögensrechtlichen Streitigkeit» in Art. 83 lit. g BGG mehrfach festgehalten, Streitigkeiten über die Einreihung bzw. Einstufung seien lohnwirksam und damit als vermögensrechtlich einzustufen. Gründe, die gegen eine einheitliche Auslegung des Begriffs «vermögensrechtlich» (im Zivil- und im Verwaltungsrecht, auf kantonaler wie auf Bundesebene) sprechen, werden nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich. Im Sinne einer Praxisänderung gegenüber SOG 1988 Nr. 33 gelten personalrechtliche Streitigkeiten betreffend Einreihung bzw. Einstufung daher als «vermögensrechtliche Streitigkeiten» im Sinne von § 48 Abs. 1 lit. b GO.

2.4 Zur Verfügung des Schulverbands W. ist festzuhalten, dass diese von einer unzuständigen Behörde erlassen und damit nichtig ist. Im Kanton Solothurn erfolgt der Abschluss des Anstellungsverhältnisses von Lehrkräften mittels schriftlichen öffentlich-rechtlichen Vertrags zwar durch den zuständigen Schulleiter (§ 52 Volksschulgesetz [VSG, BGS 413.111]). Für die Besoldung der Lehrkräfte ist jedoch grundsätzlich der Regierungsrat zuständig (§ 62 VSG bzw. § 7 Lehrerbesoldungsgesetz [LBG, BGS 126.515.851.1]). Seine Kompetenz hat er in § 5 der Verordnung über das Personalrecht (PRV, BGS 126.31) hinsichtlich der Einreihung an das Personalamt und hinsichtlich der Einstufung der Lehrkräfte an das VSA delegiert. Zuständig für die Einstufung ist also der Kanton. Inwieweit diese widersprüchlichen Regeln Bestand haben können, kann hier nicht entschieden werden. Wenn die Beschwerdeführerin ihre Einstufung gerichtlich überprüfen lassen will, so hat sie jedenfalls den Klageweg zu beschreiten.

3.1 Zwar war im vorliegenden Verfahren nur die Frage, ob es sich bei der Einreihung/Einstufung um eine «vermögensrechtliche Streitigkeit» im Sinne von § 48 Abs. 1 lit. b GO handelt, zu beurteilen. Gleichwohl scheint eine Bemerkung zum Ablauf der Vertragsverhandlungen bzw. der Vertragsunterzeichnung mit Lehrpersonen angebracht. Aufgrund dieses und weiterer beim Verwaltungsgericht hängiger Verfahren im Personalrecht muss davon ausgegangen werden, dass es bei der Anstellung von Lehrpersonen offenbar immer noch üblich ist, in den Anstellungsverträgen betreffend Lohn auf die «kantonalen Vorgaben» zu verweisen, d.h. das Essentialium Lohn im Vertrag nicht zu konkretisieren. Die beim Volksschulamt online abrufbaren Musterverträge für befristete und unbefristete Anstellungen sehen dagegen vor, dass der Lohn unter Angabe der Lohnklasse, der Erfahrungsstufe und der aktuellen Teuerung betragsmässig festgelegt wird, wie dies auch in allen übrigen öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen gehandhabt wird. Dies impliziert, dass die «Meldung» des VSA betreffend Einreihung und Einstufung jeweils vor der Durchführung von Bewerbungsgesprächen bzw. zumindest vor der Vertragsunterzeichnung einzuholen wäre. Mit einem solchen Vorgehen könnten viele Unklarheiten vermieden werden.

Verwaltungsgericht, Urteil vom 22. Januar 2013 (VWBES.2011.381)

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