

# **SO\_GERICHTE VWBES.2017.480 vom 20. März 2017**

SO Obergericht, 2017-03-20, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so\\_gerichte\\_VWBES.2017.480](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/so_gerichte_VWBES.2017.480)

FR: SO\_GERICHTE VWBES.2017.480 du 20 mars 2017

IT: SO\_GERICHTE VWBES.2017.480 del 20 marzo 2017

## **Erwägungen**

### **E. 1**

A.\_\_\_\_ (geb. 1954, nachfolgend Beschwerdeführerin genannt) ist seit 1. Mai 2007 als Gemeindeverwalterin bei der Einwohnergemeinde B.\_\_\_\_ angestellt.

### **E. 2**

Vom 30. November 2016 bis am 18. März 2017 war die Beschwerdeführerin krankheitsbedingt arbeitsunfähig. Nach anschliessendem Ferienbezug nahm sie die Arbeit am 3. April 2017 wieder auf. Während der Abwesenheit der Beschwerdeführerin wurden vor allem im Bereich der Finanzverwaltung die entsprechenden Arbeiten einem externen Unternehmen zur Erledigung übertragen.

### **E. 2.1**

Nach § 49 GO beurteilt das Verwaltungsgericht Beschwerden gegen Verfügungen und Entscheide in Verwaltungssachen von Behörden des Kantons und der Gemeinden, gegen die kein anderes ordentliches kantonales Rechtsmittel oder die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht vorgesehen ist und die nicht von einem anderen oberen Gericht ausgehen (Abs. 1). In Gemeindeangelegenheiten kann nach Massgabe des Gemeindegesetzes Beschwerde beim Verwaltungsgericht geführt werden (Abs. 4).

### **E. 2.2**

Diese Rechtsmittelordnung, welche seit dem 1. Januar 2009 in Kraft ist, beruht auf dem Kantonsratsbeschluss vom 29. Oktober 2008 betreffend «Änderung des Gesetzes über die Gerichtsorganisation und weiterer Gesetze», in welchem der kantonale öffentlich-rechtliche Rechtsschutz an die Vorgaben des Bundesrechts, namentlich die Rechtsweggarantie (Art. 29a Bundesverfassung) und das Bundesgerichtsgesetz (BGG, SR 173.110) angepasst worden ist. Bei der Auslegung der entsprechenden kantonalen Vorschriften sind deshalb die entsprechenden Bestimmungen und Vorgaben des eidgenössischen Rechts zu berücksichtigen.

### **E. 2.3**

Unzweifelhaft handelt es sich zumindest beim angefochtenen Entscheid des Gemeinderates von B.\_\_\_\_ um eine Gemeindeangelegenheit, weshalb sich das Beschwerderecht bzw. die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts als Beschwerdeinstanz nach der entsprechenden Spezialbestimmung von § 49 Abs. 4 GO nach den Vorschriften des Gemeindegesetzes (GG, BGS 131.1) richtet.

### **E. 2.4**

Das Gemeindegesetz sieht in § 199 vor, dass beim Regierungsrat gegen Beschlüsse der Stimmberechtigten, die an der Gemeindeversammlung oder an der Urne gefasst wurden,

Beschwerde führen kann, wer in der Gemeinde stimmberechtigt ist oder wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat (Abs. 1). Gegen letztinstanzliche Beschlüsse der Gemeindebehörden kann nur Beschwerde erheben, wer von einem Beschluss besonders berührt wird und ein schutzwürdiges eigenes Interesse hat (Abs. 2).

### **E. 2.5**

In § 200 Abs. 1 GG ist unter dem Marginalie «Beschwerde in besonderen Fällen» geregelt, in welchen Fällen beim Departement Beschwerde geführt werden kann, nämlich gegen Beschlüsse betreffend bestimmte Aspekte des Dienst- oder Arbeitsverhältnisses wie Nichtwiederwahlen, Kündigungen, Entlassungen, Gleichstellungsfragen, Einreihung und Beförderung, Disziplinarmaßnahmen (lit. a - e), gegen Beschlüsse, welche im Einzelfall gestützt auf öffentliches Recht Rechte oder Pflichten einer Person hoheitlich, einseitig und verbindlich festlegen (lit. f) und gegen Beschlüsse, welche die politischen Rechte der Stimmberechtigten verletzen können (lit. g). Nach § 200 Abs. 2 GG ist gegen die Verfügung des Departementes die Verwaltungsgerichtsbeschwerde zulässig. § 203 GG bestimmt, dass sich Beschwerdegründe und das Verfahren nach dem VRG richten.

Daraus erhellt, dass gegen letztinstanzliche Beschlüsse von Gemeindebehörden zwei verschiedene Beschwerdewege vorgesehen sind, nämlich einmal die Beschwerde an den Regierungsrat nach § 199 Abs. 2 GG, und zum andern die Beschwerde an das zuständige Departement nach § 200 Abs. 1 GG. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist zumindest explizit nur in § 200 Abs. 2 gegen Verfügungen des Departementes vorgesehen.

### **E. 2.6**

Die Beschwerdeführerin hat gegen den Gemeinderatsbeschluss und die Dienstanweisung gestützt auf § 200 Abs. 1 lit. f GG zunächst (fälschlicherweise) beim Volkswirtschaftsdepartement Beschwerde erhoben, woraufhin allerdings der Regierungsrat über die Beschwerde entschieden hat. Dessen Zuständigkeit zur Beurteilung der Beschwerde als erste Instanz dürfte mit Blick auf die Systematik von § 199 und 200 GG klar sein und wird von den Parteien auch nicht in Frage gestellt.

### **E. 2.7**

Unklar ist hingegen, ob der vorliegende Regierungsratsbeschluss beim Verwaltungsgericht anfechtbar ist. Die Einwohnergemeinde B.\_\_\_\_ und auch das Bundesgericht übersehen in diesem Zusammenhang, dass in Gemeindeangelegenheiten eben gerade nicht § 49 Abs. 1 und § 50 GO zur Anwendung gelangen, sondern nach der Regel von § 49 Abs. 4 GO die Spezialvorschriften des Gemeindegesetzes. Aus den Ausnahmen von § 50 GO lässt sich daher gar nichts ableiten. Und im Gemeindegesetz ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide des Regierungsrates eben gerade nicht vorgesehen. Das von der Einwohnergemeinde B.\_\_\_\_ ins Feld geführte Prinzip der «double instance» gilt sodann lediglich im Bereich des Zivilrechts (vgl. Art. 75 Abs. 2 BGG). Das Verwaltungsgericht hat in seinem Urteil SOG 2009 Nr. 20 vom 16. Oktober 2009 jedenfalls mit ausführlicher Begründung entschieden, dass gegen Entscheide des Regierungsrats in Gemeindeangelegenheiten nach kantonalem Recht keine Verwaltungsgerichtsbeschwerde vorgesehen ist.

3. Gegenstand von Verfügungen ist die Regelung oder Feststellung von Rechten und Pflichten von Rechtssubjekten. Die Verfügung wird in diesem Zusammenhang von der

internen oder organisatorischen Anordnung abgegrenzt, welche Situationen innerhalb der Verwaltung regelt. Die interne Anordnung hat nicht die Normierung der Rechtslage eines Rechtssubjekts als solches zum Gegenstand. Zudem ist die Verwaltung selber in der Ausübung ihrer Aufgaben Adressatin der internen Anordnung. Bei Anordnungen, welche auf die Rechte und Pflichten eines (öffentlich-rechtlichen) Angestellten als Rechtssubjekt einwirkt und zum Beispiel seine Entlohnung oder verschiedene Entschädigungen festlegt oder Disziplinar massnahmen anordnet, handelt es sich um eine Verfügung. Dagegen stellt eine Anordnung, welche die Ausführung der ihm obliegenden Aufgaben an sich zum Gegenstand hat, die mit dem Dienst verbundenen Pflichten regelt und etwa die Tätigkeiten in einem Pflichtenheft umschreibt oder über die Art der Abwicklung eines Geschäfts instruiert, einen internen organisatorischen Akt ohne Verfügungscharakter dar (Urteil des Bundesgerichts 8C\_356/2017 vom 22. Januar 2018, E. 8.1 m.w.H.). Mit Blick darauf ist der Vorinstanz beizupflichten, soweit sie zum Schluss kommt, der Dienstanweisung komme keinerlei Verfügungscharakter zu. Auf die umfangreichen und zutreffenden Ausführungen im angefochtenen Entscheid kann verwiesen werden.

4. Wenn die Dienstanweisung kein taugliches Anfechtungsobjekt darstellt, so muss dasselbe umso mehr auch für den Gemeinderatsbeschluss gelten, welcher lediglich als innerdienstliche Anordnung zum Erlass einer Dienstanweisung zu verstehen ist. Jedenfalls begründet der Gemeinderatsbeschluss keine Rechte und Pflichten der Beschwerdeführerin. Letztere erleidet im Übrigen keinerlei Lohneinbusse und ist mittlerweile AHV-rentenberechtigt. Ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung des Gemeinderatsbeschlusses ist nicht im Ansatz ersichtlich. Damit fehlt es der Beschwerdeführerin an der Legitimation in der Sache selbst, weshalb der Regierungsrat auch auf die Beschwerde gegen den Gemeinderatsbeschluss nicht hätte eintreten dürfen.

5. Die Beschwerde erweist sich somit als unbegründet, sie ist abzuweisen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist. Bei diesem Ausgang des Verfahrens hat die Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens vor Verwaltungsgericht zu bezahlen, die einschliesslich der Entscheidgebühr auf CHF 1'500.00 festzusetzen sind. Eine Parteientschädigung kann zufolge Unterliegens nicht zugesprochen werden.

Den am verwaltungsgerichtlichen Beschwerdeverfahren beteiligten Behörden werden in der Regel keine Verfahrenskosten auferlegt und keine Parteientschädigungen zugesprochen (§ 77 Abs. 2 VRG). Eine Ausnahme wird für kleinere und mittlere Gemeinden gemacht, die weniger als 10'000 Einwohner aufweisen und daher wohl über keinen eigenen Rechtsdienst verfügen und sich in komplexeren Angelegenheiten durch einen Rechtsanwalt vertreten lassen müssen (vgl. SOG 2010 Nr. 20). Eine solche Ausnahme liegt vor, weshalb der Einwohnergemeinde B.\_\_\_\_ eine Parteientschädigung zuzusprechen ist, welche von der Beschwerdeführerin zu tragen ist.

Die Parteientschädigung der Einwohnergemeinde B.\_\_\_\_ ist entsprechend der von Rechtsanwalt Beat Murald am 30. Januar 2018 eingereichten Honorarnote, die angemessen ist und zu keinen Bemerkungen Anlass gibt, auf total CHF 1'134.40 (4.25 Std. à CHF 240.00 nebst CHF 33.30 Auslagen und CHF 81.10 MWST) festzusetzen und von der Beschwerdeführerin zu bezahlen.

Demnach wird erkannt:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit überhaupt darauf einzutreten ist.

2.A. \_\_\_ hat die Kosten vor Verwaltungsgericht von CHF 1'500.00 zu bezahlen.

3. Der Einwohnergemeinde B. \_\_\_ ist eine Parteientschädigung von CHF 1'134.40 (inkl. Auslagen und MWST) zuzusprechen, welche von A. \_\_\_ zu tragen ist.

Rechtsmittel: Gegen diesen Entscheid kann innert 30 Tagen seit Eröffnung des begründeten Urteils beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten eingereicht werden (Adresse: 1000 Lausanne 14). Die Frist wird durch rechtzeitige Aufgabe bei der Schweizerischen Post gewahrt. Die Frist ist nicht erstreckbar. Die Beschwerdeschrift hat die Begehren, deren Begründung mit Angabe der Beweismittel und die Unterschrift des Beschwerdeführers oder seines Vertreters zu enthalten. Für die weiteren Voraussetzungen sind die Bestimmungen des Bundesgerichtsgesetzes massgeblich.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Präsidentin

Scherrer Reber

Die Gerichtsschreiberin

Gottesman

Auf eine gegen das vorliegende Urteil erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil 8C\_514/2018 vom 10. August 2018 nicht ein.

### **E. 3**

Mit Gemeinderatsbeschluss vom 20. März 2017 wurde als Sofortmassnahme eine Dienstanweisung angeordnet. Im entsprechenden Protokoll des Gemeinderats wurde ausgeführt, der Beschwerdeführerin würden die Finanzen entzogen und ihr Schreibaufträge, Protokollführung, Schalterdienst, Archivierung usw. zu Gunsten der Einwohnergemeinde zur Erledigung übertragen.

### **E. 4**

In der gestützt darauf ergangenen Dienstanweisung des Gemeindepräsidenten vom 27. März 2017 wurde sinngemäss und im Wesentlichen ausgeführt, wenn die Beschwerdeführerin die seitens der Gemeinde vorgeschlagene Frühpensionierung oder die Reduktion des Pensums auf 50% nicht annehme, werde eine Dienstanweisung erlassen. Die Dienstanweisung regle ihre Tätigkeit ab dem Arbeitsbeginn am 3. April 2017. Demzufolge werde auf das Pflichtenheft im Anhang verwiesen, welches ab sofort Gültigkeit habe und damit Bestandteil des Arbeitsvertrages sei. Die Arbeit auf der Einwohnergemeinde beschränke sich auf die Arbeiten der Gemeindeschreiberei. Sämtliche Finanztätigkeiten würden durch einen externen Anbieter ausgeführt. Die Arbeitszeiten würden im Pflichtenheft geregelt und könnten durch die vorgesetzte Stelle den Bedürfnissen der Gemeinde entsprechend angepasst werden. Die Lohnzahlung gemäss aktueller Anstellung werde wie bis anhin geleistet. Das Tätigkeitsgebiet werde angepasst. Die Arbeiten würden regelmässig mit dem Gemeindepräsidenten abgesprochen.

### **E. 5**

Gegen den Gemeinderatsbeschluss und die Dienstanweisung wandte sich die Beschwerdeführerin erfolglos an den Regierungsrat des Kantons Solothurn, welcher mit Beschluss Nr. 2017/1770 vom 23. Oktober 2017 auf die Beschwerde betreffend Dienstanweisung vom 27. März 2017 nicht eintrat und die Beschwerde betreffend Gemeinderatsbeschluss vom 20. März 2017 abwies. Auf die am 23. November 2017 dagegen erhobene Beschwerde trat das Bundesgericht mit Urteil vom 5. Dezember 2017

nicht ein und überwies die Beschwerde an das hiesige Verwaltungsgericht zur weiteren Behandlung.

#### **E. 6**

Mit Eingabe vom 8. Januar 2018 liess die Beschwerdeführerin, v.d. Rechtsanwalt Boris Banga, ihre Beschwerde vom 23. November 2017 ergänzen.

#### **E. 7**

Am 30. Januar 2018 liess sich die Einwohnergemeinde B.\_\_\_\_, v.d. Rechtsanwalt Beat Muralt, vernehmen und beantragte die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen.

#### **E. 8**

Mit Replik vom 20. Februar 2018 nahm die Beschwerdeführerin erneut Stellung in der Sache.

#### **E. 9**

Mit Eingabe vom 26. März 2018 reichte die Beschwerdeführerin eine weitere Urkunde zu den Akten.

### **II.**

1. Der Regierungsratsbeschluss Nr. 2017/1770 vom 23. Oktober 2017 wurde gemäss Rechtsmittelbelehrung innert 30-tägiger Frist beim Bundesgericht angefochten. Das Bundesgericht erachtete sich als nicht zuständig und überwies die Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Die Einwohnergemeinde B.\_\_\_\_ führt in diesem Kontext aus, aufgrund der falschen Rechtsmittelbelehrung im regierungsrätlichen Entscheid sei die zehntätige Beschwerdefrist klarerweise nicht eingehalten worden. Der Vertrauensschutz im Zusammenhang mit einer mangelhaften Entscheideröffnung versage bei anwaltlich vertretenen Parteien dann, wenn der Mangel aus den massgebenden Verfahrensbestimmungen ersichtlich gewesen wäre. Der angefochtene Entscheid nenne vor dem Dispositiv zwar (wiederum fälschlicherweise) § 29 Gesetz über die Gerichtsorganisation (GO, BGS 125.12), der die Kompetenzen des Obergerichtes als Gesamtgericht regle, wobei die Kompetenzen des Verwaltungsgerichts erst in § 47 ff., insbesondere dann in § 49 GO, geregelt seien, zumal mit der Umsetzung der Rechtsweggarantie ohnehin eigentlich klar sein müsste, dass im Kanton grundsätzlich immer zwei Rechtsmittelinstanzen zur Verfügung zu stehen hätten. Entsprechend sei zufolge verpasster Frist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2. Fraglich und gemäss § 5 Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, BGS 124.11) von Amtes wegen zu prüfen ist, ob die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Verwaltungsgericht zulässig und damit das Verwaltungsgericht zuständige Beschwerdeinstanz ist.

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