

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PK.2001.00001 vom 18. Juli 2001

ZH Verwaltungsgericht, 2001-07-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PK.2001.00001

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PK.2001.00001 du 18 juillet 2001

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PK.2001.00001 del 18 luglio 2001

Regeste

Forderung aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis | Anspruch aus Dienstverhältnis (Schadenersatz wegen Rentenausfalls): Verfahren. Ausstand. Wird der Ausstand einzig wegen der Mitwirkung bei einem abgeschlossenen Verfahren mit gleicher Problematik verlangt, so ist unter zulässiger Mitwirkung der Abgelehnten darauf nicht einzutreten (E.1). Zuständigkeit (E.2+3). Streitigkeit i.S.v. Art. 73 BVG? Offen gelassen (E.4). Verfahren in personalrechtlichen Angelegenheiten vor und nach der VRG-Revision vom 8.6.1997. Das Klage- ist gegenüber dem Anfechtungsverfahren subsidiär und namentlich bei vertraglichen Dienstverhältnissen gegeben (E.5a). Zum Konflikt zwischen § 79 VRG und § 19 Abs. 2 HaftungsG: Die jüngere Regelung des VRG geht nach historischer und teleologischer Methode vor. Haftungsrechtliche Ansprüche aus durch Verfügung begründeten öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen sind im Anfechtungsverfahren geltend zu machen (E.5b+c). Keine Überweisung wegen unklarer Zuständigkeit (Anfechtungsverfahren oder Klage vor Sozialversicherungsgericht; E.6). Kostenfreiheit wegen nicht vorhersehbaren Verfahrensausgangs (E.7). Nichteintreten.

Erwägungen

E. 4

Im schon mehrfach erwähnten Entscheid vom 20. Januar 1999 hielt die Kammer dafür (E. 1), es handle sich um keine Streitigkeit im Sinn von Art. 73 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1982 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG, SR 831.40). Eine solche fiel laut § 2 lit. d des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht vom 7. März 1993 (LS 212.81) eindeutig in die Zuständigkeit des Letzteren. Ob sich an der seinerzeit konstatierten Analogie zwischen gesamtarbeitsvertraglichen Bestimmungen über die Leistung der beruflichen Vorsorge und Art. 35 Abs. 2 BVO festhalten lässt, darf einstweilen offen bleiben, denn alsdann gehörte die gegenwärtige Sache nicht ins Klage-, sondern ins Anfechtungsverfahren (dazu unten 5). Es genügt die Bemerkung, dass die Statthaftigkeit von Schadenersatzklagen im Verfahren nach Art. 73 BVG heute weder klar bejaht noch verneint werden kann (vgl. BGE 120 V 26 E. 3c mit Hinweisen auf die kontroversen Meinungen). Um eine Schadenersatzforderung des Klägers geht es indes unter allen Umständen.

E. 5

a) Gemäss § 4 Abs. 2 lit. b VRG in der ursprünglichen, bis Ende 1997 geltenden Fassung (GS I, 342) fanden die Bestimmungen des Abschnitts über das Verwaltungsverfahren keine Anwendung auf Angelegenheiten, welche das öffentliche Dienstverhältnis betrafen, ausgenommen Disziplinarfälle. Dementsprechend liessen sich ausserhalb des

Disziplinarrechts personalrechtliche Anordnungen prinzipiell nicht anfechten; allerdings hat die Praxis den Rekurs gegen bestimmte Anordnungen wie Nichtwiederwahl, administrative Entlassung oder Kündigung gleichwohl erlaubt. Vermögensrechtliche Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen konnten demgegenüber gemäss nun aufgehobenem § 82 lit. a VRG (GS I, 358) direkt mit Klage beim Verwaltungsgericht anhängig gemacht werden. Die Revision des Gesetzes vom 8. Juni 1997 strich den bisherigen § 4 Abs. 2 lit. b VRG, so dass nun auch in personalrechtlichen Angelegenheiten die Bestimmungen des Abschnitts über das Verwaltungsverfahren zur Anwendung gelangen. Entsprechend müssen alle individuell-konkreten Anordnungen, die sich grundsätzlich eignen, in die Rechtsstellung des oder der öffentlichen Angestellten einzugreifen, als förmliche Verfügung ergehen und sind gemäss § 10 Abs. 2 VRG in der Regel mit Motiven und Rechtsmittelbelehrung zu eröffnen. Gegen solche Anordnungen gestattet § 19 Abs. 1 VRG den Rekurs an die obere Verwaltungsbehörde und gegen den Rekursentscheid § 74 Abs. 1 VRG die personalrechtliche Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Aus dem Umstand, dass im Zeitpunkt der Schadenersatzforderung das Arbeitsverhältnis nicht mehr bestand, ergibt sich keine andere Beurteilung. Entscheidend ist, dass der Anspruch im Dienstverhältnis fusst. Das gewährleistet in jedem Fall den gleichen Rechtsschutz und Instanzenzug. Im personalrechtlichen Klageverfahren (§ 79 VRG) beurteilt das Verwaltungsgericht vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis einschliesslich der Schadenersatzforderungen nach der Revision nur mehr insoweit, als nicht das Beschwerde- oder Disziplinarrekursverfahren offen steht (RB 1998 Nr. 45; VGr, 21. Mai 1999, PK.99.00008, E. 2; Kölz/Bosshart/Röhl, § 79 N. 1). Das personalrechtliche Klageverfahren kommt somit nur zum Zug, wenn sich keine Anordnung über die vermögensrechtlichen Ansprüche von Angestellten eines Gemeinwesens treffen lässt, wo also die Verfügungskompetenz des Gemeinwesens beschränkt ist, das heisst namentlich im Bereich von öffentlichrechtlichen Dienstverhältnissen, die vertraglich begründet worden sind (vgl. Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 3. Mai 1995, ABl 1995 II 1501 ff., 1542). Der Kläger wurde zweifellos durch Verfügung angestellt (vgl. oben Abs. 1 im Sachverhalt; ferner das Anstalts- und Handwerker-Reglement ablösende Angestelltenreglement vom 21. Februar 1973 [OS 44, 837 ff.] bzw. die Angestelltenverordnung vom 26. Juni 1991 [OS 51, 569 ff.] und endlich § 72 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 in der am 1. Juli 1999 in Kraft getretenen Fassung vom 27. September 1998, LS 131.1). Mithin kann die Beklagte über die unmittelbar mit dem seinerzeitigen Dienstverhältnis zusammenhängenden Schadenersatzansprüche auf dem Weg der formellen Verfügung entscheiden, das heisst dem Kläger steht mit Bezug auf seine strittige Forderung das Anfechtungsverfahren offen, sofern ihm die Klage nach Art. 73 BVG verschlossen bleibt. b) Die Zuständigkeitsordnung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes widerspricht freilich § 19 Abs. 2 des Haftungsgesetzes vom 14. September 1969 (Haftungsg, LS 170.1). Danach beurteilt das Verwaltungsgericht als einzige Instanz (Haftungs-)Ansprüche des Beamten gegen den Staat (oder eine Gemeinde; vgl. § 2 Haftungsg). Während die Regelung im Verwaltungsrechtspflegegesetz das Klageverfahren für vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis einschliesslich der Schadenersatzforderungen nur insoweit öffnet, als nicht ein Anfechtungsverfahren zur Verfügung steht, enthält das Haftungsgesetz keine solche Beschränkung. Diesen Widerspruch hat die Literatur zum revidierten Verwaltungsrechtspflegegesetz bereits aufgegriffen. Sie fragt etwa, ob die Beibehaltung des Klageverfahrens für haftungsrechtliche Streitigkeiten nicht ein gesetzgeberisches Versehen

bedeute (Andreas Keiser, Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht nach dem revidierten Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, ZBl 99/1998, S. 193 ff., 220). Andere Autoren weisen darauf hin, dass die in der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes unterbliebene Anpassung von § 19 Abs. 2 HaftungsG an die neue Ordnung von §§ 74 ff. VRG nicht auf einem qualifizierten Schweigen beruhe. Zumindest in jenen Fällen, wo neben anderen, ohnehin im Anfechtungsverfahren zu behandelnden Ansprüchen zusätzlich gestützt auf das Haftungsgesetz der Ersatz weiteren Schadens oder Genugtuung verlangt werde, sei auch über solche haftungsrechtlichen Ansprüche im Anfechtungsverfahren zu entscheiden (Kölz/Bosshart/Röhl, § 79 N. 3). Das Verwaltungsgericht hat sich zum Widerspruch bisher nur insoweit ausdrücklich geäußert, als Haftungsansprüche im Zusammenhang mit der Auflösung des Dienstverhältnisses zur Beurteilung standen, und dabei die Haftungsansprüche im Anfechtungsverfahren entgegengenommen (VGr, 22. März 2000, PB.1999.00021, E. 1c, <http://www.vgrzh.ch/rechtsprechung>). Wie die genannten Autoren andeuten, gibt es Grund zur Annahme, dass man die Bestimmung des Haftungsgesetzes im Rahmen der Verwaltungsrechtspflegegesetz-Revision versehentlich nicht dem neuen § 79 VRG anpasste. Jedenfalls fehlen in den Materialien Hinweise des Sinnes, für Schadenersatzklagen aus dem Dienstverhältnis sollten die Einschränkung von § 79 VRG nicht gelten. Abgesehen von den allgemeinen Auslegungsmethoden, von welchen sich im Rahmen des Methodenpluralismus die teleologische in den Vordergrund schiebt (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 176 f. mit Hinweisen), gelangen im Fall von Widersprüchen zwischen Rechtsnormen gemeinhin folgende beiden Prinzipien zur Anwendung: der Vorrang der lex specialis und der Vorrang der lex posterior. Mit anderen Worten geht das spezielle Gesetz dem allgemeinen und das spätere dem früheren vor (vgl. Häfelin/Müller, Rz. 179). Als problematisch kann allerdings die Anwendung der ersten Maxime erscheinen; die Feststellung, in welchem inhaltlichen Verhältnis zwei Rechtsnormen zueinander stehen, drückt oft bereits eine Wertung aus (Häfelin/Müller, Rz. 179). So liegt es auch hier. Wohl regelt § 79 VRG speziell vermögensrechtliche Streitigkeiten aus dem Dienstverhältnis; § 19 HaftungsG tut das indes speziell für die Zuständigkeit bei Haftungsansprüchen. Es lässt sich nicht sagen, welches Gesetz mit Bezug auf die eingeklagte Forderung die lex specialis bedeute. Der Grundsatz hilft deshalb nicht weiter. Anders zeigt sich die Sachlage hinsichtlich der zweiten Maxime. Die Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes gestaltete das Verfahren im Personalrecht auf den 1. Januar 1998 umfassend neu und unterwarf wie gesagt die vermögensrechtliche Klage dem Vorbehalt, dass sich kein Anfechtungsverfahren anbiete. § 19 HaftungsG ist demgegenüber älter und stimmte überein mit der früheren gesetzlichen Normierung im Verwaltungsrechtspflegegesetz zum Klageverfahren; gemäss aufgehobenem § 82 lit. a VRG beurteilte das Verwaltungsgericht als einzige Instanz vermögensrechtliche Streitigkeiten zwischen einem öffentlichen Angestellten und dem Arbeitgeber aus dem Dienstverhältnis einschliesslich der Schadenersatzforderungen. Das Klageverfahren stellte somit früher auch gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz das massgebliche Verfahren im Personalrecht dar. Zwar ist § 19 Abs. 2 HaftungsG per 1. Januar 1998 ebenfalls revidiert worden (vgl. zur vorherigen Fassung OS 51, 356); allerdings blieb er bis auf einen hier nicht interessierenden Zusatz (Ansprüche des Staates gegen Gemeinden) unverändert. Der Grundsatz der lex posterior lässt demnach auf den Vorrang der Regelung im Verwaltungsrechtspflegegesetz schliessen. Der Vorrang der Ordnung im Verwaltungsrechtspflegegesetz dient sodann der Einheitlichkeit der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung. Es fehlt ein plausibler Anlass,

Streitigkeiten aus ein und dem selben Dienstverhältnis je nach Anspruchsbegründung einer unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Behandlung zu unterwerfen. So erwähnt denn auch der Regierungsrat die beschränkte Geltung des verwaltungsgerichtlichen Klageverfahrens (vgl. Weisung, ABl 1995 II 1542). Der Grund für die restriktive Zulassung des Klagewegs liegt in der prinzipiellen Konzeption des Verwaltungsgerichts. Wie der Regierungsrat in der Weisung dartut, soll das Klageverfahren in personalrechtlichen Streitigkeiten nur ausnahmsweise Anwendung finden, da ansonsten das Gericht, das als erste Instanz den Prozessstoff sammeln und alle Abklärungen durchführen muss, stark belastet würde; in der Regel habe das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz zu wirken (Weisung, ABl 1995 II 1541). Die Auslegung, wonach die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes der Regelung im Haftungsgesetz vorgehen, ergibt sich somit auch unter Anwendung der teleologischen sowie der historischen Auslegungsmethode bzw. mit anderen Worten: Die Beschränkung des personalrechtlichen Klagerechts auf diejenigen Fälle, wo das Gemeinwesen nicht Verfügungsberechtigt ist – also namentlich auf Streitigkeiten aus vertraglichen Dienstverhältnissen –, entspricht sowohl den Materialien als auch Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung. c) Wie gesehen ist davon auszugehen, dass die Beklagte über die geltend gemachten Ansprüche des Klägers förmlich befinden darf, soweit diesem der Klageweg nach Art. 73 BVG versagt bleibt. Mithin steht dem Kläger das Anfechtungsverfahren oder der Prozess vor Sozialversicherungsgericht offen, nicht aber die personalrechtliche Klage. Auf die Klage ist demzufolge so oder anders nicht einzutreten.

E. 6

Mangelt es an der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, ohne dass klar wäre, wo diese sonst liege, lässt sich die Sache nicht gemäss § 80c in Verbindung mit §§ 70 und 5 Abs. 2 Satz 1 VRG weiterleiten. Das gilt um so mehr, als es sich bei der fraglichen Statthaftigkeit einer Klage im Sinn von Art. 73 BVG nicht um ein kantonrechtliches Problem handelt. Es steht indes nicht zu befürchten, dass der Kläger deshalb einen Rechtsverlust erleide, was zu vermeiden ja den Sinn der Überweisungspflicht ausmacht (vgl. § 5 Abs. 2 Satz 2 VRG). Er wird sich für den einen oder andern Verfahrensweg entscheiden müssen.

E. 7

Da der Streitwert hier Fr. 20'000.- nicht unterschreitet, entfällt die Kostenfreiheit des Verfahrens nach § 80b VRG. Indem jedoch vor dem Hintergrund des Präjudizes vom 20. Januar 1999 die Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts eine Überraschung darstellt, rechtfertigt es sich dennoch, die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 13 N. 23 und 27).

E. 8

Bei der gegenwärtig allein entschiedenen Frage der verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeit haben sich beide Parteien geirrt, weshalb sich keinerlei Parteientschädigungen zusprechen lassen. Den gebannten Aufwand für den materiellen Teil hätten die Parteien übrigens ohnehin tätigen müssen. Im Fall der Statthaftigkeit einer Klage nach Art. 73 BVG wird sich jedenfalls der Kläger bei einem Sieg vor Sozialversicherungsgericht dafür erholen können (vgl. § 34 des Gesetzes über das Sozialversicherungsgericht und dazu Christian Zünd, Kommentar zum Gesetz über das Sozialversicherungsgericht des Kantons Zürich, Zürich 1999, § 34 N. 5), während es für das (erstinstanzliche) Verwaltungsverfahren vor der Beklagten keine Entschädigung gäbe (§ 17 Abs. 1 VRG).

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