

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00168 vom 20. April 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-04-20, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2017.00168

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00168 du 20 avril 2016

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2017.00168 del 20 aprile 2016

Regeste

Teilrevision der Geschäftsordnung/Neukonstituierung/Behördenentschädigung | [Neukonstituierung während der Amtsdauer] Das Entschädigungsbegehren ist vom Begehren um Aufhebung einer (behaupteten) Kündigung mitumfasst (E. 1.3). Auf Petitionen, die ein bestimmtes Verfahren betreffen, darf das Gericht nicht eingehen (E. 2.1). Streitigkeiten betreffend Behördenmitglieder sind nur dann personalrechtlicher Natur, wenn entweder die personalrechtlichen Bestimmungen auch für Behördenmitglieder anwendbar sind oder mit der Behördentätigkeit Arbeitsleistungen verbunden sind, die üblicherweise im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses erbracht werden (E. 3). Die Konstituierung einer Gemeindebehörde erfolgt grundsätzlich für die gesamte Amtsdauer; liegen dafür sachliche Gründe vor, kann indes auch während der Amtsdauer eine Neukonstituierung erfolgen (E. 4.1). Hier ist die Neukonstituierung sachlich begründet (E. 4.2). Soweit die Vorinstanz die Beschwerdegegnerin angewiesen hat, den Arbeitsumfang und die Entschädigung pro Ressort anzupassen, handelt es sich um einen nicht anfechtbaren Zwischenentscheid (E. 5). Der Beschwerdegegnerin hätte keine Parteientschädigung für das Rekursverfahren zugesprochen werden dürfen (E. 6.3). Die Kostenlosigkeit für personalrechtliche Streitigkeiten bis zu einem Betrag von Fr. 30'000.- kommt bei Streitigkeiten betreffend Behördenmitglieder nicht zur Anwendung (E. 8.1). Teilweise Gutheissung. Abweichende Meinung einer Kammerminderheit zur Praxisänderung bei den Nebenfolgen.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2017.00168 Urteil der 4. Kammer vom 6. September 2017 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber Reto Häggi Furrer. In Sachen A, vertreten durch B, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde C, vertreten durch die Schulpflege C, diese vertreten durch D, Beschwerdegegnerin, betreffend Teilrevision der Geschäftsordnung/ Neukonstituierung/Behördenentschädigung, hat sich ergeben: I. Die Schulbehörde der Gemeinde C fasste am 11. Januar 2016 folgende Beschlüsse: - "Die überarbeitete Geschäftsordnung der Schule C, Version von 11. Januar 2016, wird eingeführt. Sie ersetzt alle vorgängigen Geschäftsordnungen und tritt ab sofort in Kraft." (Beschluss Nr. 2016.150, Dispositiv-Ziff. 1); - im Rahmen einer Neukonstituierung der Schulbehörde wurde A neu das Ressort "[a]usserschulische Angebote RA" zugeteilt (Beschluss Nr. 2016.151, Dispositiv-Ziff. 1); - aufgrund der Neukonstituierung und der neuen Ressortverteilung wurde die pauschale Zusatzentschädigung für die Ressortverantwortlichen "ab sofort" neu verteilt (Beschluss Nr. 2016.152 Dispositiv-Ziff. 1). II. A. A liess am 13. Januar 2016 beim Bezirksrat E rekurrieren und

beantragen, die Beschlüsse Nrn. 2016.150, 2016.151 und 2016.152 seien unter Entschädigungsfolge aufzuheben. Der Bezirksrat trat mit Beschluss vom 15. Januar 2016 auf den Rekurs nicht ein und nahm die Eingabe als Aufsichtsbeschwerde entgegen. B. Das Verwaltungsgericht hiess eine hiergegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 20. April 2016 gut, soweit es darauf eintrat, hob den Beschluss vom 15. Januar 2016 auf und wies die Angelegenheit zur Durchführung des Rekursverfahrens an den Bezirksrat E zurück (VB.2016.00056, nicht unter www.vgrzh.ch). C. Mit Beschluss vom 3. Februar 2017 wies der Bezirksrat den Rekurs ab (Dispositiv-Ziff. I), ordnete aufsichtsrechtlich an, es sei die Geschäftsordnung anzupassen und diese ihm hernach einzureichen (Dispositiv-Ziff. II f.), hob zwei Dispositiv-Ziffern eines Beschlusses der Schulbehörde vom 19. April 2016 aufsichtsrechtlich auf (Dispositiv-Ziff. IV), hielt die Schulbehörde zur Gewährung des Akteneinsichtsrechts an (Dispositiv-Ziff. V), wies sie aufsichtsrechtlich an, bis zum 31. Dezember 2017 dem Bezirksrat Kopien aller Sitzungsprotokolle einzureichen (Dispositiv-Ziff. VI), erhob keine Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. VII), verweigerte A eine Parteientschädigung (Dispositiv-Ziff. VIII) und verpflichtete sie gleichzeitig, eine solche von Fr. 1'000.- an die Gemeinde C zu bezahlen (Dispositiv-Ziff. IX). III. A liess mit nicht unterzeichneter Beschwerdeschrift vom 7. März 2017 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und Folgendes beantragen: "1. Dispositiv I, VIII und IX des angefochtenen Beschlusses seien aufzuheben 2. Der Rekurs vom 16. Januar sei teilweise gut zu heissen unter Entschädigungsfolgen zu Gunsten der Beschwerdeführerin. 3. Es sei festzustellen, dass die Beschlüsse der Schulbehörde C [...] vom 11. Januar 2016 [...] nicht rechtskräftig sind. 4. Es sei festzustellen, dass es sich bei der Neuzuteilung der Aufgaben innerhalb der Schulpflege C um personalrechtlich eine fristlose, rechtswidrige Teilentlassung der Beschwerdeführerin gehandelt hat. 5. Zur Beurteilung der personalrechtlichen Folgen sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurück zu weisen. 6. Eventualiter sei die Beurteilung der personalrechtlichen Folgen durch das Verwaltungsgericht vorzunehmen. 7. Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdegegnerin." Am 15. März 2017 reichte A dem Verwaltungsgericht ein unterzeichnetes Exemplar ihrer Beschwerde nach. Der Bezirksrat E verzichtete am 20./21. März 2017 unter Verweis auf die Begründung seines Beschlusses auf eine Vernehmlassung. Die Gemeinde C liess am 26. April 2017 darauf schliessen, unter Entschädigungsfolge sei auf die Rechtsbegehren 4 bis 6 nicht einzutreten und im Übrigen die Beschwerde (eventualiter) abzuweisen, soweit darauf eingetreten werde; zudem ersuchte sie um Entzug der aufschiebenden Wirkung, "sofern eine solche vorliegend nicht sowieso entzogen ist". A äusserte sich hierzu am 15. Mai 2017 und legte am 22./23. Mai 2017 einen Beschluss des Bezirksamtes E vom 10. Mai 2017 vor. Am 6. Juni 2017 machte das Präsidium des Gesamtkonvents der Lehrpersonen dem Verwaltungsgericht "[f]ür die gesamte Lehrerschaft der Schule C" unaufgefordert eine Eingabe. Mit weiteren Stellungnahmen der Gemeinde C vom 7./8. Juni 2017 und von A vom 19. Juni 2017 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Am 21. August 2017 brachte A dem Verwaltungsgericht einen Beschluss des Bezirksamtes vom 11. August 2017 zur Kenntnis, mit welchem die Schulpflege im Wesentlichen aufgefordert wurde, den Anweisungen im Beschluss vom 3. Februar 2017 bis zum 30. September 2017 nachzukommen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit gemäss § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amts wegen. Erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksamtes betreffend Anordnungen einer kommunalen Schulpflege können grundsätzlich beim

Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden (§ 75 des Volksschulgesetzes vom 7. Februar 2005 [VSG, LS 412.100] und § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a sowie 19b Abs. 2 lit. c VRG). Streitigkeiten betreffend die Organisation der Schulbehörden fallen nicht unter eine der in §§ 42–44 VRG genannten Ausnahmen, weshalb das Verwaltungsgericht für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist (so schon VGr, 20. April 2016, VB.2016.00056, E. 1.1 [nicht unter www.vgrzh.ch]).

1.2 Die Beschwerdeführerin beantragt, dass ihr bis zum Ende der Amtsdauer eine Entschädigung in der vor dem streitgegenständlichen Beschluss erzielten Höhe ausgerichtet werde. Das Ende der Amtsdauer dürfte aufgrund einer geplanten Änderung von § 33a des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 [GPR, LS 161] auf den 30. Juni 2018 fallen (vgl. ABl 2017-01-09 [Nr. 35], Referendumsvorlage). Die Beschwerdeführerin beziffert die Höhe der Entschädigung im Jahr 2015 (vor dem Beschluss) auf Fr. 32'398.- und im Jahr 2016 auf Fr. 20'683.-. Der streitgegenständliche Beschluss wurde ab dem 11. Januar 2016 umgesetzt, weshalb die Differenz von Fr. 11'715.- 11 2/3 Monate betrifft. Demnach ist von einer Differenz von rund Fr. 1'000.- pro Monat auszugehen, was einen Streitwert für das Begehren um Lohnfortzahlung von rund Fr. 30'000.- ergibt. Weiter fordert die Beschwerdeführerin eine Entschädigung in der Höhe von vier Monatslöhnen und eine Abfindung in der Höhe von zwölf monatlichen Entschädigungen, wobei sie jeweils von einer monatlichen Entschädigung in der Höhe von Fr. 2'212.- ausgeht. Der Streitwert dieser Anträge beträgt Fr. 35'392.-, womit insgesamt von einem Streitwert von rund Fr. 65'000.- auszugehen ist.

1.3 Die Beschwerdegegnerin beantragt, auf die Anträge 4 bis 6 sei nicht einzutreten, weil die Beschwerdeführerin im Rekursverfahren keine entsprechenden Anträge gestellt habe. Gegenstand eines Beschwerdeverfahrens kann nur sein, was auch Gegenstand der angefochtenen Anordnung war oder nach richtiger Auslegung hätte sein sollen. Gegenstände, über welche die Rekursinstanz zu Recht nicht entschieden hat, fallen nicht in den Kompetenzbereich des Verwaltungsgerichts (Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 11 in Verbindung mit Martin Bertschi, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19–28a N. 45). Die Beschwerdeführerin beantragte im Rekursverfahren die Aufhebung der streitgegenständlichen Beschlüsse der Schulbehörde, was zur Folge hätte, dass sie die bisherige Funktion als Präsidentin des Ressorts Schülerbelange weiterhin ausüben könnte und deshalb auch weiterhin Anspruch auf eine Entschädigung in der gleichen Höhe wie vor diesen Beschlüssen hätte. Damit umfasst der Rekursantrag auch den Antrag auf Zahlung der bisherigen Entschädigung bis zum Ende der Amtsdauer. Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die streitgegenständlichen Beschlüsse seien als fristlose Teilkündigung eines Anstellungsverhältnisses zu qualifizieren. Träfe dies zu, könnte das Verwaltungsgericht der Beschwerdeführerin von Amts wegen eine Entschädigung zusprechen (§ 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG); eines ausdrücklichen Antrags bedarf es dafür nicht, sondern es genügt, dass die Aufhebung der Kündigung beantragt wird (vgl. auch Alain Griffel, Kommentar VRG, § 27a N. 10 mit Hinweis). Damit ist auch der Antrag betreffend Entschädigung vom Rekursbegehren erfasst. Die Frage, ob hier überhaupt eine Entschädigungspflicht greifen könne, ist materiellrechtlicher Natur. Nicht Gegenstand des Rekursverfahrens war hingegen die Abfindungsforderung der Beschwerdeführerin. Weil es damit diesbezüglich an einem vorinstanzlichen Entscheid fehlt, ist auf die Beschwerde in diesem Umfang nicht einzutreten. Da die Geltendmachung von Abfindungsansprüchen nicht an eine prozessuale

Frist gebunden ist, kann auf eine Überweisung dieses Begehrens an die dafür erstinstanzlich zuständige Beschwerdegegnerin verzichtet werden. 1.4 Nicht einzutreten ist schliesslich auf das Begehren der Beschwerdeführerin, es sei festzustellen, dass die Beschlüsse vom 11. Januar 2016 nicht rechtskräftig seien. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführerin an einer entsprechenden Feststellung ein schutzwürdiges Interesse im Sinn von § 21 Abs. 1 VRG haben sollte, welches sie nicht bereits mit ihren Leistungsbegehren verfolgen könnte. Im Übrigen ist auf die Beschwerde – mit einer erst später abzuhandelnden Ausnahme (hinten 5) – einzutreten. 2. 2.1 Der Gesamtkonvent der Lehrpersonen hat sich mit Schreiben vom 6. Juni 2017 zum vorliegenden Verfahren geäussert. Weil der Gesamtkonvent keine Verfahrenspartei ist, kann es sich dabei der Sache nach nur um eine Petition im Sinn von Art. 16 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (LS 101) handeln. Auf Petitionen, die ein bestimmtes Verfahren betreffen, darf das Gericht indes nicht eingehen, weil andernfalls der Anspruch auf ein unabhängiges und unparteiisches Gericht (Art. 30 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 101]) verletzt würde (BGE 119 Ia 53 E. 4; Giovanni Biaggini in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 16 N. 8). Die Eingabe vom 6. Juni 2017 ist deshalb aus dem Recht zu weisen. 2.2 Das Gesuch der Beschwerdegegnerin um Entzug der aufschiebenden Wirkung wird jedenfalls mit dem heutigen Endentscheid gegenstandslos. 3. 3.1 Die Beschwerdeführerin macht geltend, es handle sich vorliegend um eine personalrechtliche Streitigkeit, weshalb die Neukonstituierung und die damit verbundene Reduktion ihrer Entschädigung nach personalrechtlichen Kriterien zu beurteilen seien. 3.2 Inwiefern Streitigkeiten betreffend Behördenmitglieder personalrechtlicher Natur sind, war Gegenstand mehrerer Entscheide der Kammer. Bei einer Verwalterin einer Fürsorgebehörde, welche diese Tätigkeit mit einem Pensum von rund 50 % ausübte, kam die Kammer zum Schluss, es liege zwar kein öffentlichrechtliches Dienstverhältnis vor, die Behördentätigkeit komme in wirtschaftlicher Hinsicht aber einer Teilzeitstelle gleich; die fehlende Regelung einer Lohnfortzahlung im Krankheitsfall stelle eine Lücke dar, welche durch Rückgriff auf die Regelung des kantonalen Personalrechts zu schliessen sei (VGr, 19. April 2000, PB.1999.00023, E. 2 [auszugsweise in RB 2000 Nr. 147; ZBl 102/2001, S. 91]). Mitgliedern von Bezirksschulpflegen, deren Funktion während laufender Amtsdauer aufgehoben wurde, sprach die Kammer gestützt auf § 26 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (LS 177.1) eine Abfindung zu, weil das Personalgesetz für diese Behördenmitglieder durch den Verordnungsgeber ausdrücklich als anwendbar erklärt worden war (VGr, 13. Mai 2009, PB.2008.00042, E. 4). Bei einem Mitglied einer Primarschulpflege, welches eine Abfindung verlangt hatte, kam die Kammer zum Schluss, die subsidiäre Anwendbarkeit des kantonalen Personalrechts gemäss § 72 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GG, LS 131.1) sei auf Mitglieder von Behörden nicht anwendbar, weshalb dem Beschwerdeführer eine Abfindung – welche die anwendbare kommunale Entschädigungsverordnung nicht vorsah – versagt blieb (VGr, 8. Juli 2015, VB.2014.00420, E. 3.4). Betreffend Mitglieder von Kirchenpflegen einer Evangelisch-reformierten Kirchgemeinde kam die Kammer schliesslich in Auslegung der einschlägigen Bestimmungen der Evangelisch-reformierten Landeskirche zum Schluss, dass es sich um keine personalrechtliche Streitigkeit handle (VGr, 28. Juni 2017, VB.2017.00133, E. 2). 3.3 Aus der dargestellten Praxis ergibt sich, dass es von den Umständen des konkreten Falls abhängt, ob dem Mitglied einer Behörde personalrechtliche Ansprüche zustehen. Dies ist nach der Praxis dann der Fall, wenn entweder die

personalrechtlichen Bestimmungen auch für Behördenmitglieder anwendbar sind oder mit der Behördentätigkeit Arbeitsleistungen verbunden sind, die üblicherweise im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses erbracht werden. Die Beschwerdeführerin ist Mitglied einer Schulpflege. Weder behauptet sie noch ist ersichtlich, dass sie in dieser Funktion zu Arbeitsleistungen verpflichtet wäre, die üblicherweise im Rahmen eines Anstellungsverhältnisses erbracht werden. Gemäss der Personalverordnung der Gemeinde C richten sich die Rechtsbeziehungen zwischen der Gemeinde und etwa Mitgliedern der Schulbehörde nach der kommunalen Verordnung über die Behördenentschädigungen, welche ausschliesslich regelt, wie die Behördentätigkeit entschädigt wird. Damit ergibt sich weder aus der Natur der Tätigkeit noch aus den anwendbaren Rechtsvorschriften, dass die Rechtsbeziehung zwischen der Beschwerdeführerin und der Beschwerdegegnerin personalrechtlicher Natur wäre. Die streitgegenständlichen Beschlüsse über eine Änderung der Ressorts sowie eine Neukonstituierung der Behörde können schon aus diesem Grund keine "Teilkündigung" der Beschwerdeführerin zur Folge haben. Es bleibt jedoch zu prüfen, ob diese Beschlüsse in anderer Weise Rechtsansprüche der Beschwerdeführerin verletzen.

E. 4.1

Gemäss der Gemeindeordnung der Gemeinde C konstituieren die Behörden sich in der Regel selbst. Die Neukonstituierung einer Behörde hat jeweils zu Beginn einer neuen Amtsperiode zu erfolgen (vgl. § 33 GPR). Im Sinn einer gewissen Beständigkeit der Behördenarbeit gilt diese Konstituierung auch ohne ausdrückliche Regelung grundsätzlich für die gesamte Amtsdauer; liegen dafür sachliche Gründe vor, kann eine Neukonstituierung aber auch während der Amtsperiode erfolgen; das Interesse des Behördenmitglieds an der Ausübung des Amtes während der ganzen Amtsdauer hat dabei hinter dem Interesse am Funktionieren der Behörde zurückzutreten (vgl. hierzu RB 1970 Nr. 21 [= ZBl 72/1971, S. 337]; BGr, 8. Juni 1990, ZBl 92/1991, S. 33, E. 2b und 3b). Vorauszusetzen ist aber, dass es sich um Gründe handelt, die auch für Aussenstehende die Notwendigkeit einer Neukonstituierung nachvollziehbar erscheinen lassen, wobei dem grossen Ermessensspielraum der Behörde Rechnung zu tragen ist. Im Rahmen eines Rechtsmittelverfahrens kann eine Neukonstituierung während der Amtsdauer indes nur insofern überprüft werden, als die beschwerdeführende Partei in einem eigenen schutzwürdigen Interesse betroffen ist (§ 21 Abs. 1 VRG). Geht es ihr demgegenüber um den korrekten Gang der Behördentätigkeit, stehen nur aufsichtsrechtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung. Die Beschwerdeführerin macht im Wesentlichen geltend, mit der Neukonstituierung sei eine Reduktion ihrer Behördenentschädigung verbunden. In diesem Rahmen macht sie ein schutzwürdiges eigenes Interesse geltend.

E. 4.2

Die Neukonstituierung wurde im Beschluss vom 11. Januar 2016 damit begründet, dass die Zusammenarbeit "auf der Führungsebene der Schule (Schulbehörde, Schulleitung und Schulverwaltung)" sich seit längerer Zeit schwierig gestalte. Verschiedene Massnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit seien erfolglos geblieben. Ein ordnungsgemässer Betrieb sei unter den gegebenen Umständen nicht mehr gewährleistet. Die Beschwerdeführerin präsidierte vor der Neukonstituierung das Ressort Schülerbelange, dem neben ihr noch ein weiteres Mitglied der Schulbehörde sowie der Schulleiter angehörte. Sie leitete ein Ressort, in dem sie eng mit der Schulleitung und der Schulverwaltungsleitung zusammenarbeiten musste. Wie sich aus den umfangreichen Akten ergibt, funktionierte die

Zusammenarbeit mit der Schulleitung und der Schulverwaltung nur ungenügend und traten regelmässig Konflikte auf. Ebenso ist die Zusammenarbeit innerhalb der Schulbehörde seit längerer Zeit derart gestört, dass eine beigezogene externe Unterstützung ihr Mandat nach zwei Klausurtagungen niederlegte, weil sie keine Möglichkeit mehr sah, auf eine Verbesserung der Zusammenarbeit hinzuwirken. In ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde wurde die Vorinstanz anlässlich einer Visitation vom 11. Mai 2015 auf diese Probleme hingewiesen und traf in der Folge verschiedene Massnahmen, welche indes keine Beruhigung zu bewirken vermochten. Aus den Akten ergibt sich sodann, dass die Beschwerdeführerin mehrfach ins operative Geschäft der Schule eingriff. So mischte sie sich in die Organisation einer auswärtigen Platzierung einer Schülerin ein, was in die Zuständigkeit des Schulleiters gefallen wäre, und kommunizierte dabei mit einer andern der Schule in teilweise unangemessenem Ton. Sodann führte sie ohne Rücksprache mit den übrigen Mitgliedern der Schulbehörde und der Schulleitung in einer Klasse eine "Schülerbefragung" durch und befragte Fachlehrpersonen, wobei es im Wesentlichen um die Zufriedenheit mit einer Lehrperson ging. Schliesslich intervenierte sie persönlich und ohne Rücksprache mit der Schulleitung in einem Klassenlager. Zwei Mitarbeitende der Schulverwaltung sowie deren Leiterin beschreiben die Zusammenarbeit mit der Beschwerdeführerin sodann anhand verschiedener konkreter Beispiele als schwierig bis sogar unmöglich. Die Beschwerdeführerin hat den Konflikt mit der Schulleitung und der Schulverwaltungsleitung – der unbestritten ist – zumindest mitverschuldet. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang sodann, dass die übrigen Mitglieder der Schulbehörde die Arbeit der Schulleitung und der Schulverwaltungsleitung bedeutend wohlwollender betrachten als die Beschwerdeführerin. Diese war vor der Neukonstituierung für das Ressort Schülerbelange und damit für ein Ressort verantwortlich, das eine enge Zusammenarbeit mit der Schulleitung und der Schulverwaltung voraussetzt. Es mutet deshalb wenig wahrscheinlich an, dass die seit längerem bestehenden Konflikte – die sich auch nach dem Eingreifen des Bezirksrats nicht beheben liessen – bei einem Fortbestand der bisherigen Ressortverteilung hätten gelöst werden können, zumal die Beschwerdeführerin der Schulverwaltungsleiterin auch im Beschwerdeverfahren Unfähigkeit vorwirft. Unter diesen Umständen beruht der Entscheid der Gesamtbehörde, eine Neukonstituierung in dem Sinn vorzunehmen, dass der Beschwerdeführerin ein anderes, mit weniger Kontakten zur Schulleitung und zur Schulverwaltung verbundenes Ressort zugeteilt wird, als sachlich begründet.

E. 5

Soweit die Beschwerdeführerin sodann auch ihre Entschädigungshöhe sowie den Tätigkeitsumfang im neuen Ressort zum Gegenstand des vorliegenden Verfahrens macht, ist darauf nicht einzutreten: Die Vorinstanz hat die Schulbehörde C angewiesen, unter anderem den Arbeitsumfang der verschiedenen Ressorts sowie die Entschädigung hierfür zu überarbeiten; sie hat die Angelegenheit diesbezüglich somit sinngemäss an die Schulbehörde zurückgewiesen. Bei dieser Anordnung handelt es sich um einen Zwischenentscheid im Sinn von § 41 Abs. 3 in Verbindung mit § 19a Abs. 2 VRG sowie Art. 93 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110), welcher sich nach Art. 93 Abs. 1 BGG nur anfechten liesse, wenn ein nicht wiedergutzumachender Nachteil drohte (lit. a) oder eine Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Weder legt die Beschwerdeführerin dar noch ist ersichtlich, inwiefern ihr in dem Rahmen, in dem sie überhaupt ein

schutzwürdiges Interesse hat (nämlich betreffend Entschädigung), ein nicht wiedergutzumachender Nachteil drohen könnte; eine Gutheissung der Beschwerde vermöchte hier sodann schon deshalb nicht zu einem Endentscheid zu führen, weil das Verwaltungsgericht aufgrund der zu beachtenden Organisationsautonomie der Beschwerdegegnerin nur kassatorisch und nicht reformatorisch entscheiden dürfte. Demnach ist auf die Beschwerde auch diesbezüglich nicht einzutreten.

E. 6.1

Die Beschwerdeführerin rügt schliesslich, dass die Vorinstanz sie verpflichtete, der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung zu bezahlen; richtigerweise habe nicht die Beschwerdegegnerin, sondern sie Anspruch auf eine Entschädigung für das Rekursverfahren. Die Vorinstanz verweigerte der Beschwerdeführerin eine Parteientschädigung, weil diese unterlegen sei; der Beschwerdegegnerin sprach sie hingegen eine Parteientschädigung zu, weil es sich um eine nicht zum angestammten Aufgabenbereich zählende personalrechtliche Angelegenheit gehandelt habe und deshalb ausnahmsweise von der Praxis abgewichen werden dürfe, dass Gemeinwesen in der Regel keine Parteientschädigung erhielten.

E. 6.2

Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist diese im vorinstanzlichen Verfahren jedenfalls nicht als obsiegend zu betrachten, soweit sie überhaupt zu einem Rechtsmittel legitimiert war. Die Vorinstanz schützte die Neukonstituierung, wies die Angelegenheit jedoch bezüglich Festlegung des Tätigkeitsumfangs pro Ressort und der Entschädigung an die Beschwerdegegnerin zurück. Damit erscheint die Beschwerdeführerin höchstens als zur Hälfte obsiegend, was praxisgemäss noch keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung begründet (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 21; VGr, 13. Juli 2016, VB.2016.00152, E. 8.2).

E. 6.3

Dem Gemeinwesen steht in der Regel keine Parteientschädigung zu, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist einen Wissensvorsprung aufweisen (RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1 Abs. 2; Plüss, § 17 N. 51, auch zum Folgenden). Ausnahmsweise kann eine Parteientschädigung aber etwa zugesprochen werden, wenn ein Verfahren ausserordentlichen Aufwand zur Folge hatte oder es eine Streitigkeit betrifft, bei der die Behörden keine besonderen Fachkenntnisse haben. Die Vorinstanz begründet die Zusprechung einer Parteientschädigung in diesem Sinn damit, dass es sich vorliegend um eine personalrechtliche Streitigkeit handle, die nicht zum angestammten Aufgabenbereich der Schulbehörde zähle. Dem lässt sich nicht folgen. Streitgegenstand des Rekurs- bzw. Aufsichtsverfahrens bildeten die Beschlüsse der Schulbehörde betreffend ihre eigene Geschäftsordnung, die Festlegung der Entschädigung ihrer Mitglieder und eine Neukonstituierung. Dabei handelt es sich um originäre Aufgabenbereiche der Schulbehörde. Schon aus diesem Grund hätte der Beschwerdegegnerin eine Parteientschädigung versagt bleiben müssen. Weder legt sodann die Vorinstanz dar noch ist ohne Weiteres ersichtlich, weshalb die Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren als obsiegend zu betrachten wäre. Zwar hat die Vorinstanz die Neukonstituierung geschützt, jedoch die Angelegenheit zur Anpassung der Geschäftsordnung und der Entschädigungsregelung an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen, weshalb sie in

diesem Umfang als unterliegend zu betrachten ist. Ein besonderer Aufwand ist der Beschwerdegegnerin sodann im Wesentlichen im Zusammenhang mit dem aufsichtsrechtlichen Verfahren entstanden, für das ihr aber ohnehin keine Parteientschädigung zugesprochen werden könnte, weil es sich nicht um ein Rekursverfahren im Sinn von § 17 Abs. 2 Ingress VRG handelte. Demnach ist Dispositiv-Ziff. IX des Rekursentscheids aufzuheben.

E. 7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und Dispositiv-Ziff. IX des Rekursentscheids aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8.1

Wie vorstehend unter 3 dargelegt, handelt es sich vorliegend nicht um eine personalrechtliche Streitigkeit, weshalb die Regel von § 65a Abs. 3 VRG, wonach in personalrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.- keine Gerichtsgebühren auferlegt werden, hier grundsätzlich nicht zur Anwendung gelangt. In grosszügiger Auslegung dieser Bestimmung hat die Kammer indes bisher auch in Fällen wie dem vorliegenden die Kostenfreiheit gewährt (so auch betreffend die Beschwerdeführerin in VGr, 20. April 2016, VB.2016.00056, E. 4). An dieser Praxis ist nicht mehr festzuhalten. Die Kostenbefreiung gemäss § 65a Abs. 3 VRG entspricht in ihrer Höhe derjenigen für arbeitsrechtliche Streitigkeiten in zivilprozessualen Verfahren (vgl. Art. 114 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 [SR 272]; hierzu ABl 2009, 809 ff., 889) und dient der Verfolgung der gleichen sozialpolitischen Zielsetzungen: Personen, die in einem Anstellungsverhältnis zum Staat stehen, sollen wie privatrechtlich angestellte Arbeitnehmende bei kleineren Streitwerten ohne Kostenrisiko um ihr Recht kämpfen können (vgl. Adrian Urwyler/Myriam Grütter in: Alexander Brunner/Dominik Gasser/Ivo Schwander [Hrsg.], Schweizerische Zivilprozessordnung [ZPO], 2. A., Zürich/St. Gallen 2016, Art. 114 N. 8 mit Hinweis). Die Kostenlosigkeit setzt somit voraus, dass es sich um eine personalrechtliche Streitigkeit im engeren Sinn, also eine Streitigkeit zwischen Arbeitnehmenden und Arbeitgebenden handelt. Das trifft auf die Beschwerdeführerin nicht zu, bei der es um ihre Stellung als Behördenmitglied geht. Hier wären deshalb auch Kosten aufzuerlegen, wenn der Streitwert weniger als Fr. 30'000.- betrüge. Auf das vorliegende Verfahren hat diese Praxisänderung aber insofern keinen Einfluss, als wegen des Fr. 30'000.- übersteigenden Streitwerts ohnehin Kosten aufzuerlegen wären. Es kann deshalb offenbleiben, ob die Praxisänderung nach Treu und Glauben erst für künftige Fälle gelten dürfte. Die Beschwerdeführerin obsiegt nur in einem – im Vergleich zur Hauptsache – unbedeutenden Nebenpunkt. Es rechtfertigt sich deshalb, ihr die Kosten des Beschwerdeverfahrens vollständig aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Dabei ist dem besonderen Aufwand, den dieses Verfahren – nur schon aufgrund des Aktenumfangs – verursachte, Rechnung zu tragen.

E. 8.2

Weil die Beschwerdeführerin weitgehend unterliegt, ist ihr keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Aus den vorstehend unter 6.3 ausgeführten Gründen bleibt sodann auch der Beschwerdegegnerin die beantragte Parteientschädigung verwehrt.

E. 9

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachfolgenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern:
Gegen diesen Entscheid lässt sich in Lausanne grundsätzlich Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ergreifen. Das müsste aber in Luzern geschehen, falls es sich hier um eine Streitigkeit auf dem Gebiet eines öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnisses im Sinn von Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG handelte, wobei diesfalls die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- für die ordentliche Beschwerde überschritten wäre (vorn 1.2).

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