

100.2021.367U
DAM/SRE

Verwaltungsgericht des Kantons Bern
Verwaltungsrechtliche Abteilung

Urteil vom 10. November 2022

Verwaltungsrichter Häberli, Abteilungspräsident
Verwaltungsrichter Daum
Gerichtsschreiberin Reichelt

A. _____
Beschwerdeführerin

gegen

Einwohnergemeinde B. _____
Beschwerdegegnerin

und

Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne
Hauptstrasse 6, Postfach 304, 2560 Nidau

betreffend Forderung aus öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis (Entscheid
der Regierungsstatthalterin-Stv. des Verwaltungskreises Biel/Bienne vom
11. November 2021; vbv 26/2021)



Prozessgeschichte:

A.

A._____ war bei der Einwohnergemeinde (EG) B._____, ..., als C._____ angestellt. Über verschiedene Fragen im Zusammenhang mit der Anstellung kam es zwischen den Parteien zu Meinungsverschiedenheiten. Im Jahr 2018 stellte A._____ der EG B._____ «Rechnung für ausstehende Lohnzahlungen» und leitete die Betreuung ein. Gegen den hierauf erlassenen Zahlungsbefehl erhob die EG B._____ Rechtsvorschlag. Am 22. Dezember 2019 liess A._____ der Gemeinde eine «revidierte Rechnung und letzte Mahnung für ausstehende Lohnzahlungen» zukommen über den Betrag von Fr. 376'162.10 zuzüglich Zinsen. Auf Betreuung hin erging erneut ein Zahlungsbefehl, gegen den die EG B._____ Rechtsvorschlag erhob. Das Betreibungsamt stellte in der Folge fest, dass der Rechtsvorschlag verspätet sei, wogegen sich die EG B._____ erfolglos zur Wehr setzte (Entscheid ABS 20 179 des Obergerichts des Kantons Bern vom 2.10.2020 und BGer 5A_859/2020 vom 3.6.2021). Die EG B._____ strengte sodann beim Regionalgericht Berner Jura-Seeland ein Verfahren an, um gegen die laufende Betreuung vorzugehen. Die vorläufige Einstellung der Betreuung konnte sie allerdings nicht erwirken (Entscheid CIV 20 5320 des Gerichtspräsidenten vom 13.1.2021), so dass ein unbebautes Grundstück der Gemeinde gepfändet wurde. Das Zivilverfahren ist bis zum rechtskräftigen Abschluss des verwaltungsrechtlichen Verfahrens betreffend die Gehaltsforderung sistiert. Mit Verfügung vom 4. Februar 2021 stellte die EG B._____ fest, dass sie den geforderten und in Betreuung gesetzten Betrag von Fr. 376'162.10 nebst Zins von 3 % seit 1. November 2018 nicht schulde.

B.

Gegen diese Verfügung erhob A._____ am 12. März 2021 Beschwerde beim Regierungsstatthalteramt (RSA) Biel. Mit Entscheid vom 11. November 2021 wies die stellvertretende Regierungsstatthalterin die Beschwerde ab, soweit sie darauf eintrat.

C.

Dagegen hat A. _____ am 15. Dezember 2021 Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben. Sie beantragt, der angefochtene Entscheid sei aufzuheben und die EG B. _____ sei zu verpflichten, ihr den geforderten und in Betreuung gesetzten Betrag von Fr. 376'162.10 nebst Zins von 3 % seit 1. November 2018 zu bezahlen. Die EG B. _____ schliesst mit Beschwerdeantwort vom 1. März 2022 auf Abweisung der Beschwerde und ersucht um Feststellung, dass sie den erwähnten Betrag nicht schulde. Das Regierungsstatthalteramt Biel hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. A. _____ hat sich am 12. April 2022 nochmals zur Sache geäußert und ihr Rechtsbegehren bestätigt, ebenso die EG B. _____ mit Eingabe vom 9. Mai 2022.

Erwägungen:

1.

1.1 Das Verwaltungsgericht ist zur Beurteilung der Beschwerde als letzte kantonale Instanz gemäss Art. 74 Abs. 1 i.V.m. Art. 76 und 77 des Gesetzes vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG; BSG 155.21) zuständig. Die Beschwerdeführerin hat am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen, ist durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung (Art. 79 Abs. 1 VRPG). Die Bestimmungen über Form und Frist sind eingehalten (Art. 81 Abs. 1 i.V.m. Art. 32 VRPG). Auf die Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Streitgegenstand im vorliegenden Verfahren bildet ausschliesslich eine Gehaltsforderung aus dem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin mit der Gemeinde (personalrechtliche Angelegenheit). Für betreibungsrechtliche Fragen sind hingegen die Zivilgerichte zuständig. Die Vorinstanz ist insoweit auf die Beschwerde nicht eingetreten (angefochtener Entscheid E. 1.2; vorne Bst. B), was die Beschwerdeführerin nicht in

Frage stellt (vgl. Beschwerde S. 2). Im Licht der Begründung ist der Antrag auf vollständige Aufhebung des angefochtenen Entscheids deshalb so zu verstehen, dass das teilweise Nichteintreten vor Verwaltungsgericht nicht beanstandet wird.

1.3 Dem Antrag der Gemeinde um Feststellung, dass sie den von der Beschwerdeführerin verlangten Betrag nicht schulde (vorne Bst. C), kommt keine eigenständige Bedeutung zu. Dringt die Gemeinde mit ihrem Begehren auf Abweisung der Beschwerde durch, gilt die negative Feststellung, wie sie ursprünglich mit Verfügung vom 4. Februar 2021 angeordnet wurde (vorne Bst. A; vgl. dazu etwa Ruth Herzog, in Herzog/Daum [Hrsg.], Kommentar zum bernischen VRPG, 2. Aufl. 2020, Art. 84 N. 4, Art. 72 N. 7).

1.4 Das Verwaltungsgericht überprüft den angefochtenen Entscheid auf Rechtsverletzungen hin (Art. 80 Bst. a und b VRPG).

2.

2.1 Die Beschwerdeführerin macht aus ihrem Arbeitsverhältnis im ...bereich eine Gehaltsforderung über Fr. 376'162.10 zuzüglich Zinsen geltend. Sie stellt sich auf den Standpunkt, mit der Gemeinde habe ein unbefristetes Dienstverhältnis bestanden. Dieses sei erst auf Ende Juli 2018 mit ihrer Kündigung vom 28. Juni 2018 beendet worden. Die Gemeinde habe aber die Gehaltszahlungen Mitte Januar 2010 eingestellt. Unter Berücksichtigung des aktuell anwendbaren Personalrechts schulde sie ihr folglich fünf volle Jahresgehälter.

2.2 Das Personalreglement der EG B. _____ vom 19. August 2015 (PersR; SGR 1.5.3-1) regelt unter anderem das Arbeitsverhältnis zwischen der EG B. _____ und ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (Art. 1 Abs. 1). Im Zeitpunkt der Anstellung der Beschwerdeführerin im Jahr 2008 galt noch der Vorgängererlass, das alte Personalreglement der ...verwaltung B. _____ vom 13. Dezember 1995 (aPersR, in Kraft bis 31.12.2016; Akten RSA pag. 82 ff.). Danach ist das Personal der ...verwaltung B. _____ grundsätzlich öffentlich-rechtlich angestellt, zunächst vertraglich für die Probezeit und anschliessend gegebenenfalls definitiv

durch Verfügung (Art. 2 aPersR). Zur befristeten Anstellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern finden sich keine Bestimmungen (vgl. heute hingegen Art. 12 PersR). Soweit die Gemeinden keine eigenen Regelungen vorsehen, gilt für das Gemeindepersonal nach Art. 32 des Gemeindegesetzes vom 16. März 1998 (GG; BSG 170.11) sinngemäss das kantonale öffentliche Dienstrecht. Danach kann im Arbeitsvertrag für eine Vertragsdauer von längstens fünf Jahren ausnahmsweise eine Befristung vorgesehen werden; ohne Unterbruch aneinandergereihte befristete Arbeitsverhältnisse, die zusammen über fünf Jahre dauern, gelten als ein unbefristetes Arbeitsverhältnis (Art. 16a des Personalgesetzes vom 16. September 2004 [PG; BSG 153.01]). Diese Vorschriften sind zwar erst am 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Bereits zuvor waren befristete Anstellungsverhältnisse im kantonalen – und damit hier sinngemäss auch im kommunalen – Personalrecht aber anerkannt (vgl. z.B. BVR 2006 S. 529 E. 3.3).

2.3 Gemäss dem Anstellungsvertrag vom 19. Juni 2008 wurde die Beschwerdeführerin «ab 15. Juli 2008 bis 14. Juli 2009» als C. _____ angestellt (Akten RSA pag. 102). Es handelt sich damit um ein auf ein Jahr befristetes Dienstverhältnis, welches in der Folge verlängert wurde. Das ergibt sich aus dem «Meldeformular für persönliche und stellenabhängige Daten» der Gemeinde vom 30. Juni 2009, wo unter Ziff. 5 (Bemerkungen) Folgendes festgehalten wird: «[Die Beschwerdeführerin] ist vom 15. Juli 08 bis am 14. Juli 09 als C. _____ angestellt. Gemäss Besprechung sowie dem Einverständnis der unterzeichneten Personen wird der befristete Vertrag um ½ Jahr verlängert (bis am 14. Januar 2010)». Die Beschwerdeführerin hat das Dokument eigenhändig unterzeichnet (Akten RSA pag. 103 f.). Im Oktober 2009 erkundigte sie sich beim Leiter ihrer Abteilung, ob sie die einzige Mitarbeiterin sei, die «vom Stellenabbau betroffen» sei. Der Vorgesetzte teilte ihr mit, der Anstellungsvertrag mit ihr sei bis 14. Januar 2010 befristet; aufgrund von Sparmassnahmen und damit verbundenen Umverteilungen von Aufgaben sei beschlossen worden, die Anstellung nicht zu verlängern. Die Beschwerdeführerin antwortete wie folgt: «Alles klar. Mir ist das eigentlich nicht so wichtig, darüber zu diskutieren. War nur eine kleine Frage» (Akten RSA pag. 108 f.). Nach dem Austritt aus der ...verwaltung bewarb sich die Beschwerdeführerin im März 2010 auf eine neue Stelle bei der Gemeinde als ... (Akten RSA pag. 113). In diesem

Zusammenhang führte sie in einer E-Mail vom 4. Mai 2010 aus: «Ich bin die ehemalige Stelleninhaberin. Die Auflösung meines Arbeitsverhältnisses [...] letzten Januar war begleitet (aus meiner Sicht..) von einem schweren Konflikt mit [dem Abteilungsleiter]. Er hat die Auflösung meiner Stelle mit Sparmassnahmen begründet, was absolut unglaublich ist hinsichtlich dieser erneuten Stellenausschreibung» (Akten RSA pag. 115). Die Beschwerdeführerin erhielt in der Folge keine Antwort auf ihre Bewerbung, brachte aber in Erfahrung, dass die Stelle per 1. Juni 2010 besetzt worden sei (Akten RSA pag. 117 f.).

2.4 Daraus erhellt, dass die Beschwerdeführerin bis zum 14. Januar 2010 bei der Gemeinde angestellt war. Da das Arbeitsverhältnis bereits ursprünglich auf ein Jahr befristet war und anschliessend nur um ein halbes Jahr – mithin wiederum befristet – verlängert wurde, endete es ohne Kündigung mit Ablauf der festgelegten Dauer (vgl. Art. 27 PG und Art. 18 Abs. 2 der Personalverordnung vom 18. Mai 2005 [PV; BSG 153.011.1] bzw. aArt. 21 Abs. 1 PV in der ursprünglichen Fassung vom 18.5.2005 [BAG 05-042], in Kraft bis 31.12.2008; Hans-Ulrich Zürcher, Öffentliches Personalrecht des Wirtschaftsraums Espace Mittelland, in Bürgi/Bürgi-Schneider [Hrsg.], Handbuch Öffentliches Personalrecht, 2017, S. 273 ff., 374). Das geht auch aus dem Arbeitsvertrag vom 19. Juni 2008 hervor («[...] läuft der Vertrag ohne Kündigung automatisch aus»; Akten RSA pag. 102). Die Beschwerdeführerin war einverstanden mit der Befristung und war sich über diesen Umstand im Klaren. Ihre Bewerbung für die neue Stelle blieb erfolglos, weshalb sie nach ihrem Austritt aus der ...verwaltung nicht mehr für die Gemeinde tätig war. Es ist daher nicht nachvollziehbar, weshalb die Beschwerdeführerin im Nachhinein trotzdem von einem unbefristeten Dienstverhältnis ausgeht. Ihre Ausführungen zur Ausgestaltung des Arbeitsvertrags und zu verschiedenen Meldeformularen, zur Probezeit und zu den Voraussetzungen für eine Festanstellung ändern an der vereinbarten Befristung nichts. Ebenso wenig führen ihre Vorwürfe weiter, der Arbeitsvertrag sei nachträglich manipuliert worden. Die Beschwerdeführerin mag verletzt und enttäuscht sein, weil ihre befristete Anstellung nicht verlängert wurde und ihre Bewerbung auf die neue Stelle unbeantwortet geblieben ist. Eine rechtliche Grundlage für ihre Gehaltsforderung besteht indessen nicht.

2.5 Die Beschwerde erweist sich somit als offensichtlich unbegründet und ist abzuweisen. Das Verwaltungsgericht beurteilt solche Rechtsmittel in Zweierbesetzung (Art. 56 Abs. 3 des Gesetzes vom 11. Juni 2009 über die Organisation der Gerichtsbehörden und der Staatsanwaltschaft [GSOG; BSG 161.]).

3.

Bei diesem Ausgang des Verfahrens wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 108 Abs. 1 VRPG). Parteikosten sind keine zu sprechen (Art. 108 Abs. 3 i.V.m. Art. 104 VRPG).

4.

Gegen das vorliegende Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht geführt werden, da mit der strittigen Gehaltsforderung eine vermögensrechtliche Angelegenheit auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse vorliegt; der massgebliche Streitwert von Fr. 15'000.-- wird zudem erreicht (vgl. Art. 85 Abs. 1 Bst. b des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht [Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110]).

Demnach entscheidet das Verwaltungsgericht:

1. Die Beschwerde wird abgewiesen.
2. Die Kosten des Verfahrens vor dem Verwaltungsgericht, bestimmt auf eine Pauschalgebühr von Fr. 3'000.--, werden der Beschwerdeführerin auferlegt.
3. Es werden keine Parteikosten gesprochen.

4. Zu eröffnen:

- Beschwerdeführerin
- Beschwerdegegnerin
- Regierungsstatthalteramt Biel/Bienne

und mitzuteilen:

- Regionalgericht Berner Jura-Seeland (ad Verfahren CIV 20 5320)

Der Abteilungspräsident:

Die Gerichtsschreiberin:

Rechtsmittelbelehrung

Gegen dieses Urteil kann innert 30 Tagen seit Eröffnung beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern, Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss Art. 39 ff., 82 ff. und 90 ff. des Bundesgesetzes vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (BGG; SR 173.110) geführt werden. Der Streitwert im Sinn von Art. 51 ff. i.V.m. Art. 85 Abs. 1 BGG erreicht Fr. 15'000.--.