



Fall-Nr.: K 2013/3
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 28.04.2015
Entscheiddatum: 28.04.2015

Entscheid Verwaltungsgericht, 28.04.2015

Personalrecht. Art. 79bis VRP. Die Bestimmung verlangt für die Anhebung einer Klage aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis mit einer politischen Gemeinde beim Verwaltungsgericht kein vorgängiges Schlichtungsverfahren. Das Personalgesetz, welches ein Schlichtungsverfahren vorschreibt und eine entsprechende Schlichtungsstelle schafft, ist einzig auf Arbeitsverhältnisse mit dem Kanton unmittelbar anwendbar. Das Recht der Beklagten sieht in ihrem Dienst- und Besoldungsreglement weder ausdrücklich noch durch einen entsprechenden Verweis auf das kantonale Recht ein solches Verfahren vor (Verwaltungsgericht, K 2013/3). Teilentscheid vom 28. April 2015

Besetzung

Präsident Eugster; Verwaltungsrichter Linder, Heer, Bietenharder; Ersatzrichterin Gmünder Perrig; Gerichtsschreiber Scherrer

Verfahrensbeteiligte

X.Y.,

Klägerin,

vertreten durch Rechtsanwalt lic. iur. Andreas Petrik, Baumgardt Petrik,
Unterstrasse 37, 9000 St. Gallen,

gegen

Politische Gemeinde A., Gemeinderat,



Beklagte,

vertreten durch Rechtsanwalt Dr. iur. Christoph Senti, Kriessernstrasse 40,
9450 Altstätten,

Gegenstand

Forderung aus Dienstverhältnis

Das Verwaltungsgericht stellt fest:

A. X.Y., ausgebildete Pflegefachfrau DN I, wurde vom Gemeinderat der Politischen Gemeinde A. am 13. Juli 2010 per 1. November 2010 mit einem 70-Prozent-Pensum als Pflegefachfrau im Nachtdienst für das Altersheim "Q." gewählt (Lohnklasse 12/8, seit 1. Januar 2012 Lohnklasse 13/7, seit 1. Januar 2013 Lohnklasse 13/8 gemäss kantonaler Besoldungsordnung). Sie machte am 10. Oktober 2012 gegenüber dem Gemeinderat einen Fehler bei der Arbeitszeitberechnung geltend (act. 2/9). Am 19. November 2012 scheiterte der Einigungsversuch mit der Altersheimkommission. X.Y. kündigte am 27. November 2012 das Anstellungsverhältnis per 28. Februar 2013. Mit Schreiben vom 30. Januar 2013 machte sie gegenüber dem Gemeinderat der Politischen Gemeinde A. eine Forderung von CHF 50'000 geltend mit der Begründung, es seien ihr dieselben Leistungen auszurichten wie den Angestellten der kantonalen Spitäler. Zudem habe sie jährlich während 137 Nächten je elf Stunden gearbeitet, bei korrekter Berechnung – Pensum 63,66 Prozent und Zeitgutschrift von 10 Prozent – hätte sie jährlich lediglich 111,12 Nächte arbeiten müssen. Bei einer Anstellungsdauer von 28 Monaten ergebe sich eine Differenz von 60,39 Nächten oder 664,29 Stunden. Sie habe Anspruch auf Auszahlung dieser Stunden (act. 2/2). Der Gemeinderat der Politischen Gemeinde A. teilte ihr am 4. März 2013 mit, er lehne die geltend gemachten Ansprüche vollumfänglich ab. Da vermögensrechtliche Ansprüche auf dem Klageweg durchzusetzen seien, bestehe kein Raum für den Erlass einer Verfügung (act. 2/3).

B. X.Y. (Klägerin) erhob mit Eingabe ihres Rechtsvertreters vom 12. August 2013 beim Verwaltungsgericht Klage gegen die Politische Gemeinde A. (Beklagte) mit den Anträgen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die Beklagte zu verpflichten, ihr



CHF 33'140.25 zuzüglich fünf Prozent Zins seit mittlerem Verfall zu bezahlen. Die Beklagte beantragte mit Klageantwort ihres Vertreters vom 6. September 2013, unter Kosten- und Entschädigungsfolge sei die Klage abzuweisen, soweit auf sie einzutreten sei. Inhaltlich nahm sie keine Stellung zu den Anträgen der Klägerin, sondern beantragte in verfahrensrechtlicher Hinsicht, das Verfahren sei vorderhand auf die Fragen der Zulässigkeit und der Rechtzeitigkeit der Klage ans Verwaltungsgericht zu beschränken. Erweise sich die Klage als zulässig und rechtzeitig, sei der Beklagten eine Frist anzusetzen, um zur Klage materiell Stellung zu nehmen. Die Klägerin nahm dazu am 27. September 2013 Stellung und beantragte insbesondere, das Ersuchen der Beklagten zur Ansetzung einer Frist zur Einreichung einer materiellen Klageantwort sei abzuweisen. Am 24. Juni 2014 nahm die Beklagte Stellung und hielt insbesondere an ihren Verfahrensanträgen fest. Auf die Ausführungen der Klägerin und der Beklagten zur Begründung ihrer Anträge wird, soweit wesentlich, in den Erwägungen eingegangen.

Darüber zieht das Verwaltungsgericht in Erwägung:

1. Die Klagevoraussetzungen sind von Amtes wegen zu prüfen. Gemäss Art. 79bis erster Satzteil des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, VRP; in der Fassung gemäss Art. 104 des Personalgesetzes, sGS 143.1, PersG, in Kraft seit 1. Juni 2012, nGS 47-31) beurteilt das Verwaltungsgericht vermögensrechtliche Ansprüche aus dem durch Verfügung begründeten Angestelltenverhältnis in Gemeinden. Die Bestimmung bringt zum Ausdruck, dass die Klage vor Verwaltungsgericht nicht nur dann gewährleistet sein soll, wenn das Angestelltenverhältnis vertraglich begründet wurde, sondern – da es den Gemeinden freigestellt ist, inwieweit sie das Personalgesetz des Kantons anwenden wollen – weiterhin auch dann, wenn und solange sie bei der verfügungsweisen Anstellung bleiben (vgl. Personalgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010, in: ABI 2010 S. 1585 ff., S. 1656).

Art. 5 Abs. 1 des Dienst- und Besoldungsreglements der Beklagten vom 1. Dezember 1997 (act. 8/2) sieht die Begründung des öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses durch Wahl vor. Das Dienstverhältnis der Klägerin beruht denn auch auf einem Wahlbeschluss des Gemeinderates vom 13. Juli 2010 (act. 2/4). Unabhängig davon, ob



davon ausgegangen wird, das Arbeitsverhältnis der Klägerin sei durch Verfügung – nämlich den Wahlbeschluss vom 13. Juli 2010 – oder aber durch öffentlich-rechtlichen Vertrag – nämlich den Wahlbeschluss vom 13. Juli 2010 der Beklagten und der unterschriftlichen Erklärung vom 19. Juli 2010 der Klägerin, mit den Anstellungsbedingungen einverstanden zu sein – begründet worden, ist das Verwaltungsgericht zur Behandlung der Klage zuständig.

2. Nach Auffassung der Beklagten kann das Verwaltungsgericht die Klage nicht an die Hand nehmen, weil – wovon die Verfahrensbeteiligten trotz des Einigungsversuchs vor der Altersheimkommission übereinstimmend ausgehen – vorgängig kein Schlichtungsverfahren im Sinn von Art. 78 Abs. 2 PersG durchgeführt wurde. Zu prüfen ist, ob – allenfalls in Verbindung mit dem Gemeinderecht – das Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (dazu nachfolgend Erwägung 2.1), das Personalgesetz (dazu nachfolgend Erwägung 2.2) oder das Gemeindegesetz (dazu nachfolgend Erwägung 2.3) die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens vor der Erhebung der Klage beim Verwaltungsgericht verlangen.

2.1. Die Beklagte stellt zutreffend fest, dass die Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege zur Klage vor dem Verwaltungsgericht in Art. 79 ff. VRP kein vorgängiges Schlichtungsverfahren verlangen. Die Erhebung der Klage setzt nach Art. 80 Abs. 2 Satz 1 VRP einzig die Ablehnung des Anspruchs durch die oberste in der Sache zuständige Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens, gegen den sich der Anspruch richtet, voraus. Art. 79 ff. VRP schreiben nicht vor, welchem Gemeindeorgan diese Funktion zu übertragen ist. Dessen Bezeichnung obliegt dem jeweiligen Gemeinwesen.

Die Beklagte regelt den Rechtsschutz in Personalangelegenheiten in Art. 36 f. des Dienst- und Besoldungsreglements vom 1. Dezember 1997. Gemäss Art. 37 können Verfügungen und Entscheide betreffend öffentlich-rechtliche Dienstverhältnisse nach den Bestimmungen des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege angefochten werden. Die Durchführung eines Schlichtungsverfahrens schreiben die personalrechtlichen Bestimmungen der Beklagten nicht vor. Die Beklagte macht denn auch nicht geltend, sie habe eine Schlichtungsbehörde geschaffen oder sich der Schlichtungsstelle der St. Galler Gemeinden (vgl. www.vsgp.ch, Arbeitsgruppen)



angeschlossen. Indem der Gemeinderat, bei dem es sich grundsätzlich in allen Angelegenheiten um die oberste Verwaltungsbehörde der Politischen Gemeinde handelt (vgl. Art. 89 Abs. 1 des Gemeindegesetzes, sGS 151.2, GG; Art. 29 Abs. 1 der Gemeindeordnung der Beklagten), die Ansprüche der Klägerin am 4. März 2013 vollumfänglich abgelehnt hat, sind die von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 VRP verlangten Voraussetzungen für die Erhebung der Klage deshalb erfüllt.

2.2. Das Personalgesetz regelt gemäss dessen Art. 1 das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals. Unmittelbar anwendbar ist das kantonale Personalrecht dementsprechend grundsätzlich auf sämtliche Arbeitsverhältnisse mit dem Kanton (vgl. Personalgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010, a.a.O., S. 1614). Auch das in Art 83 ff. PersG geregelte Schlichtungsverfahren gilt damit unmittelbar nur für Streitigkeiten in Arbeitsverhältnissen mit dem Kanton. Art. 78 Abs. 2 PersG kann deshalb nicht so verstanden werden, dass die Anhebung einer Klage aus einem Dienstverhältnis mit einer Gemeinde im Sinn von Art. 79bis VRP die vorgängige Durchführung eines Schlichtungsverfahrens vor der kantonalen Schlichtungsstelle voraussetzt. Das Dienst- und Besoldungsreglement der Beklagten verweist zur Regelung bestimmter Einzelfragen auf das – früher gültig gewesene – kantonale Personalrecht gemäss Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1) und Verordnung über den Staatsdienst (sGS 143.20; beispielsweise Art. 14 zur Besoldung, Art. 15 zu Ruhetagen, Ferien und Urlaub, Art. 22 zum Verbot der Annahme von Geschenken). Einen Verweis auf das Schlichtungsverfahren nach Personalgesetz, welches im Zeitpunkt des Erlasses des Reglements am 1. Dezember 1997 ohnehin auch im kantonalen Personalrecht noch nicht vorgesehen war, enthält das Recht der Beklagten nicht. Damit kann offen bleiben, welche Bedeutung einem solchen Verweis zukäme.

2.3. Auch Art. 95 Abs. 2 des Gemeindegesetzes (sGS 151.2, GG) führt zu keinem anderen Ergebnis. Die Bestimmung wurde mit Art. 93 PersG begrifflich angepasst, indem der Begriff "Beamter" aufgehoben und der Begriff des "Dienstverhältnisses" durch "Arbeitsverhältnis" ersetzt wurde (vgl. nGS 47-31; Personalgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010, a.a.O., S. 1650). Sie sieht vor, dass die Gemeinden das öffentlich-rechtliche Anstellungsverhältnis durch eigenes Reglement ordnen und – soweit sie dies nicht tun oder nichts anderes bestimmen – die Vorschriften des kantonalen Personalrechts sachgemäss angewendet werden.



Inhaltlich dieselbe Regelung bestand bereits mit Art. 143 Abs. 2 und 3 des Gemeindegesetzes vom 23. August 1979 (vgl. nGS 15-59). Mit der subsidiären Anwendbarkeit des kantonalen Rechts soll eine klare Ordnung geschaffen werden, ohne die Gemeindeautonomie einzuschränken (vgl. Botschaft des Regierungsrates zum Entwurf eines Gemeindegesetzes vom 24. August 1976, in: ABI 1976 S. 1227 ff., S. 1281). Von den Gemeinden können die personalrechtlichen Regeln des Kantons – als ergänzendes Gemeinderecht – angewendet werden, soweit diese die notwendigen Voraussetzungen in formeller Hinsicht dafür schaffen (vgl. Personalgesetz, Botschaft und Entwurf der Regierung vom 27. April 2010, in: ABI 2010 S. 1585 ff., S. 1656). Da die Regeln des kantonalen Personalrechts und damit auch die Voraussetzung eines gescheiterten Schlichtungsverfahrens für die Anhebung einer Klage beim Verwaltungsgericht auf Arbeits- und Dienstverhältnisse mit Gemeinden nur subsidiär und sachgemäss – das heisst als Gemeinderecht – anwendbar sind, ist die Argumentation mit den Bestimmungen des kantonalen Personalgesetzes nicht geeignet, aus Art. 78 Abs. 2 PersG einen – in Art. 79bis VRP nicht vorgesehenen – Vorbehalt eines solchen Schlichtungsverfahrens abzuleiten.

3. Die Beklagte macht sodann geltend, nach der Ablehnung der Ansprüche der Klägerin durch den Gemeinderat am 4. März 2013 sei die Klage mit Eingabe vom 12. August 2013 zu spät erhoben worden. Die Klägerin selbst gehe davon aus, die Ablehnung ihrer Ansprüche hätte mittels Verfügung ergehen müssen und nach den – ergänzend – anzuwendenden Vorschriften des Beschwerdeverfahrens gelte eine Rechtsmittelfrist von 14 Tagen. Die Klägerin hält dem entgegen, die Klage kenne – ausgenommen ein allfällig durchzuführendes Schlichtungsverfahren – kein vorgelagertes formelles Verfahren. Davon sei auch die Beklagte ausgegangen, als sie ein formloses Verfahren durchgeführt und ihren Standpunkt mit per A-Post versandter Mitteilung bekannt gegeben habe. Die Lehre bezeichne es als selbstverständlich, dass im Klageverfahren die Bestimmungen über die Rechtsmittelfrist keine Anwendung fänden, da die Fragen der Verjährung und der Verwirkung wie im Zivilrecht materiell-rechtlicher Natur seien, über welche durch Sachurteil zu befinden sei. Die Beklagte hält dem ihrerseits entgegen, die Klage sei im Sinn einer Reaktion auf eine abschlägige Mitteilung des Gemeinderats erfolgt. Die Rechtssicherheit gebiete die Einhaltung der diesbezüglichen Fristen. Wäre sich die Klägerin ihrer Auffassung so sicher, hätte sie nie



St.Galler Gerichte

eine Verfügung verlangt. Sie handle widersprüchlich, wenn sie jetzt die Auffassung vertrete, nicht an die entsprechende Rechtsmittelfrist gebunden zu sein.

Art. 79 ff. VRP regeln die Frage, innert welcher Frist die Klage beim Verwaltungsgericht anzuheben ist, nicht. Die Klage ist – anders als die Beschwerde – an keine Frist gebunden (vgl. T. Jaag, in: A. Griffel [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N 7 zu § 83 VRG/ZH). Die Bestimmungen über die Rechtsmittelfristen finden deshalb im erstinstanzlichen Klageverfahren keine Anwendung (vgl. Cavelti/Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen, 2. Aufl. 2003, Rz. 1152). Anders als im Anfechtungsverfahren stehen sich Kläger und Beklagte in einem echten Zweiparteienstreit gegenüber. Es gibt keine Vorinstanz, die lediglich ihren Entscheid verteidigen muss (vgl. Jaag, a.a.O., N 17 der Vorbemerkungen zu §§ 81-86 VRG/ZH). Aus Art. 80 Abs. 1 VRP, wonach sich die Klage vor dem Verwaltungsgericht sachgemäss nach den Vorschriften über die Beschwerde richtet, kann deshalb nicht abgeleitet werden, es gelte die Rechtsmittelfrist von 14 Tagen gemäss Art. 64 in Verbindung mit Art. 47 Abs. 1 VRP. Darauf deutet auch Art. 80 Abs. 2 Satz 1 VRP hin, welcher für die Ablehnung des Anspruchs als Voraussetzung für die Erhebung der Klage nicht eine Verfügung verlangt, sondern lediglich sicherstellt, dass das Gemeinwesen als beklagte Partei einen Anspruch, der klageweise geltend gemacht werden kann, vorgängig geprüft hat und zu einem abschlägigen Ergebnis gekommen ist. Klagen können deshalb grundsätzlich jederzeit angebracht werden. Ist ein geltend gemachter Anspruch verjährt oder verwirkt, so betrifft dies – wie im Zivilverfahren – eine materiell-rechtliche Frage, über die durch ein Sachurteil zu befinden ist (vgl. Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1152).

Ob in Art. 79 ff. VRP hinsichtlich des Zeitraums, innert welchem die Klage aus Anstellungsverhältnissen in Gemeinden nach der Ablehnung des Anspruchs durch die oberste in der Sache zuständige Verwaltungsbehörde des Gemeinwesens im Sinn von Art. 80 Abs. 2 Satz 1 VRP anzuheben ist, eine Regelungslücke besteht, welche mit der sechsmonatigen Frist, wie sie Art. 81 PersG für die kantonalen Anstellungsverhältnisse vorsieht, zu füllen ist, kann offen bleiben. Nachdem der Gemeinderat den Anspruch am 4. März 2013 abgelehnt und die Klägerin die Klage am 12. August 2013 eingereicht hat, wäre sie jedenfalls eingehalten.



4. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Voraussetzungen für die Erhebung der Klage beim Verwaltungsgericht gemäss Art. 80 Abs. 2 VRP erfüllt sind. Insbesondere steht der Klage nicht entgegen, dass sie ohne vorgängiges Schlichtungsverfahren gemäss Art. 78 Abs. 2 PersG und nicht innerhalb einer vierzehntägigen Frist nach Ablehnung der klägerischen Ansprüche durch den Gemeinderat der Beklagten am 4. März 2013 angehoben wurde. Die weiteren Klagevoraussetzungen – die Klägerin ist zur Erhebung der Klage gegen die Beklagte befugt und die Klage erfüllt in formeller und inhaltlicher Hinsicht grundsätzlich die gesetzlichen Anforderungen (vgl. dazu gleich nachfolgend) – sind erfüllt, so dass auf die Klage einzutreten ist.

5. Die Beklagte beantragt, es sei ihr nach dem Entscheid über die Erfüllung der Klagevoraussetzungen gemäss Art. 80 Abs. 2 VRP eine Frist zur Ergänzung der Klageantwort anzusetzen. Die Klägerin bringt vor, das anwendbare Prozessrecht sehe die Möglichkeit der erneuten Fristansetzung zur materiellen Stellungnahme nicht vor. Entsprechend bestehe kein Raum, der Beklagten neue Frist zu einer weiteren Stellungnahme anzusetzen.

Weder Art. 79 ff. VRP noch die Bestimmungen zum Rekurs und zur Beschwerde enthalten Regeln zur Frage der Zulässigkeit von Teilentscheiden. Indessen ist es aus prozessökonomischen Gründen zulässig, nur einen Teil der Begehren zu behandeln, sofern diese unabhängig von den anderen Begehren beurteilt werden können. Dies gilt für das Beschwerdeverfahren (vgl. VerwGE B 2014/49 vom 16. September 2014 E. 2, www.gerichte.sg.ch; Cavelti/Vögeli, a.a.O., Rz. 1022 ff.) ebenso wie für das Klageverfahren, wenn durch abweichende oberinstanzliche Beurteilung sofort ein Endentscheid herbeigeführt und so ein bedeutender Zeit- oder Kostenaufwand erspart werden kann (vgl. beispielsweise die Regelung in Art. 237 Abs. 1 der Schweizerischen Zivilprozessordnung, SR 272, ZPO).

Dementsprechend erweist sich die Fällung eines Teilentscheides als zulässig. Der Beklagten ist deshalb Gelegenheit zu geben, ihre Klageantwort vom 6. September 2013 innert 20 Tagen nach Rechtskraft dieses Zwischenentscheides mit einer materiellen Begründung zu ergänzen. Nach unbenützter Frist wird Verzicht angenommen.



6. Die amtlichen Kosten für diesen Zwischenentscheid sind der Beklagten, die mit ihrem Begehren, auf die Klage sei nicht einzutreten, unterliegt, zu zwei Dritteln aufzuerlegen; ein Drittel geht zu Lasten der Klägerin, deren Begehren, der Beklagten sei keine Frist zur Einreichung einer materiellen Klageantwort mehr anzusetzen, nicht entsprochen wurde (Art. 80 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 95 Abs. 1 VRP). Eine Entscheidegebühr von CHF 1'200 erscheint angemessen (Art. 7 Ziff. 221 der Gerichtskostenverordnung, sGS 941.12). Auf die Erhebung ist nicht zu verzichten (vgl. Art. 95 Abs. 3 VRP und Art. 114 Ingress und lit. c ZPO). Der Anteil der Klägerin von CHF 400 wird mit ihrem Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet. CHF 1'600 verbleiben bei der Hauptsache. Die Beklagte hat die Klägerin ist für das Verfahren, das zu diesem Zwischenentscheid führte, ausseramtlich mit CHF 500 zuzüglich vier Prozent pauschale Barauslagen (zuzüglich Mehrwertsteuer) ausseramtlich zu entschädigen (Art. 80 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 98 Abs. 1, 98bis und 98ter VRP; Art. 6, 19, 22 Abs. 1 lit. b, 28bis Abs. 1 und 29 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75; VerwGE K 2011/2 vom 29. August 2012 E. 4).

Demnach erkennt das Verwaltungsgericht zu Recht:

1. Auf die Klage wird eingetreten.
2. Der Beklagten wird zur Ergänzung ihrer Klageantwort vom 6. September 2013 mit einer materiellen Begründung eine Frist von 20 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft dieses Entscheides angesetzt.
3. Die amtlichen Kosten für dieses Teilverfahren von CHF 1'200 bezahlen die Klägerin zu einem Drittel und die Beklagte zu zwei Dritteln. Der Kostenanteil der Klägerin von CHF 400 wird mit ihrem Kostenvorschuss von CHF 2'000 verrechnet. CHF 1'600 verbleiben bei der Hauptsache.
4. Die Beklagte hat die Klägerin für dieses Teilverfahren ausseramtlich mit CHF 500 zuzüglich vier Prozent Barauslagen und Mehrwertsteuer zu entschädigen.

Der Präsident

Der Gerichtsschreiber

Eugster

Scherrer