



Fall-Nr.: K 2003/17
Stelle: Verwaltungsgericht
Rubrik: Verwaltungsgericht
Publikationsdatum: 23.04.2004
Entscheiddatum: 23.04.2004

Entscheid Verwaltungsgericht, 23.04.2004

Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, Art. 79bis VRP (sGS 951.1), Art. 1 ff. der Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St. Gallen (sGS 234.61). Die Vereinbarung enthält eine lückenlose Regelung der Zuständigkeiten der Konkordatsorgane, weshalb das st. gallische Verwaltungsgericht zur Behandlung einer Klage aus dem Dienstverhältnis eines Dozenten mit der Fachhochschule nicht zuständig ist (Verwaltungsgericht, K 2003/17).

Anwesend: Präsident Dr. U. Cavelti; Verwaltungsrichter Dr. E. Oesch-Frischkopf, lic. iur. A. Linder, Dr. B. Heer, lic. iur. A. Rufener; Gerichtsschreiber lic. iur. Th. Vögeli

In Sachen

X.,

Kläger,

vertreten durch Rechtsanwalt lic.iur. Matthias Forster, Oberer Graben 43, 9000 St. Gallen,

gegen

FHS Hochschule für Technik, Wirtschaft und Soziale Arbeit, Militärstrasse 10, Postfach 70, 9013 St. Gallen,

Beklagte,



St.Galler Gerichte

vertreten durch Rechtsanwalt Jürg Diggelmann, Poststrasse 18, 9000 St. Gallen,

betreffend

Forderung aus öffentlich-rechtlichem Dienstverhältnis

hat das Verwaltungsgericht festgestellt:

A./ X. war bis Ende des Studienjahres 2002/2003 als nebenamtlicher Dozent bei der FHS Hochschule für Technik, Wirtschaft und Soziale Arbeit St. Gallen (abgekürzt FHS) tätig. Daneben nahm er bei der FHS auch Koordinationsaufgaben im Zusammenhang mit der Reform des Unterrichts im Fach Volkswirtschaft wahr. Die Entschädigung für diese Aufgabe ist sowohl im Bestand als auch in der Höhe strittig.

B./ Am 8. Dezember 2003 erhob X. durch seinen Rechtsvertreter gegen die FHS Klage beim Verwaltungsgericht mit dem Antrag, die Beklagte sei zu verpflichten, dem Kläger Fr. 9'140.-- nebst Zins zu fünf Prozent seit dem 1. September 2003 zu bezahlen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge.

Mit Klageantwort vom 23. Dezember 2003 beantragte die FHS durch ihren Rechtsvertreter, auf die Klage sei nicht einzutreten; eventuell sei die Klage abzuweisen, unter Kosten- und Entschädigungsfolge. Ferner stellte sie den Antrag, das Verfahren sei vorerst auf die Frage der Zuständigkeit und der Zulässigkeit des Rechtswegs zu beschränken. Im wesentlichen führte sie aus, X. habe unbestrittenermassen in einem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis zur FHS, einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Sitz in St. Gallen, gestanden. Dieses Dienstverhältnis werde durch die Vereinbarung über die Interkantonale Fachhochschule St. Gallen (sGS 234.61, abgekürzt Konkordat) geregelt. Dieses sehe unter anderem vor, dass die Zuständigkeit zur Wahl und Entlassung von nebenamtlichen Dozenten vom Fachhochschulrat an untere Instanzen delegiert werden könne. Im vorliegenden Fall sei die Kompetenzdelegation an die Fachbereichsleitungen erfolgt. Diese könne aus der Kompetenz zur Wahl und Entlassung von Angestellten auch die Befugnis ableiten, weitere personalrechtliche Verfügungen und Entscheide zu erlassen. Gegen solche Akte könne nach Art. 6 Abs. 3 lit. I des Konkordats Rekurs beim Fachhochschulrat erhoben werden. Ein Klageverfahren kenne das Konkordat nicht. Vorgesehen sei



St.Galler Gerichte

lediglich eine nachträgliche Verwaltungsrechtspflege, und zwar in dem Sinne, dass gegen Anordnungen unterer Organe der FHS - beispielsweise der Schulleitung - Rekurs an den Fachhochschulrat erhoben werden könne. Gegen dessen Entscheid könne sodann Rekurs an eine spezielle Rekurskommission geführt werden. Auch wenn Art. 10 Abs. 1 des Konkordats ergänzend festhalte, das Rekursverfahren richte sich nach den Vorschriften des Sitzkantons, könne der Kläger daraus nichts zu seinen Gunsten ableiten. Mit diesem Verweis werde lediglich die Regelung des Verfahrens als sachgemäss anwendbar erklärt. Hingegen habe der Verweis nicht die Absicht, auch ein Klageverfahren entsprechend dem st. gallischen Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege (sGS 951.1, abgekürzt VRP) zu eröffnen, und schon gar nicht könne daraus abgeleitet werden, dass die Beklagte als interkantonale Institution der Jurisdiktion einer kantonalen Behörde unterstellt werden sollte.

In der Folge beschränkte das Verwaltungsgericht den weiteren Schriftenwechsel auf die Frage der Zuständigkeit.

In der Replik vom 16. Januar 2004 hielt der Kläger an der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts fest. Aus Art. 4 ff. des Konkordats könne nicht die Zuständigkeit des Fachhochschulrates zur Beurteilung von vermögensrechtlichen Streitigkeiten abgeleitet werden. Dem Fachhochschulrat würden Führungsaufgaben obliegen, die jedoch im Hinblick auf Personalentscheide auf die Wahl und Entlassung der Schulleitung beschränkt seien. Hinsichtlich der Befugnis zur Beurteilung von öffentlich-rechtlichen Forderungen aus einem Dienstverhältnis enthalte das Konkordat weder eine Regelung, noch sei die Zuständigkeit des Fachhochschulrates so umfassend, dass dieser über sämtliche das Personal betreffenden Belange entscheiden könne. Daher bestehe eine Lücke im Konkordat, welche mit der Zuständigkeitsregelung von Art. 79bis VRP zu schliessen sei. Die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts sei auch sachgerecht, zumal der Fachhochschulrat kein mit der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SR 0.101, abgekürzt EMRK) zu vereinbarendes Gericht sei.

Mit Duplik vom 19. Februar 2004 bestreitet die Beklagte das Vorliegen einer Gesetzeslücke. Es sei offensichtlich, dass auch in vermögensrechtlichen Angelegenheiten zumindest ein fachhochschulinternes Organ Verfügungskompetenz



St.Galler Gerichte

haben müsse. Die Behördenstruktur sei im Konkordat klar definiert; insbesondere sei mit der in Art. 8 f. des Konkordats genannten Rekurskommission ein interkantonales Organ geschaffen worden, weshalb eine Kompetenzzuweisung an eine kantonale Rechtsmittelbehörde gar nicht notwendig sei. Im übrigen weise die Rekurskommission die Qualität eines EMRK-konformen Gerichts auf.

Die weiteren Vorbringen der Beteiligten werden, soweit wesentlich, in den nachstehenden Erwägungen dargelegt und gewürdigt.

Darüber wird in Erwägung gezogen:

1./ Das Verwaltungsgericht prüft die Sachurteilsvoraussetzungen von Amtes wegen (Art. 80 und Art. 64 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 2 VRP).

a) Die FHS ist eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Sitz in St. Gallen (Art. 1 Abs. 2 des Konkordats). Organe der Anstalt sind der Fachhochschulrat und die Rekurskommission (Art. 5 und Art. 8 des Konkordats).

Die Rekurskommission besteht aus je einer von den Regierungen der Vereinbarungspartner gewählten Vertretung (Art. 8 Abs. 1 des Konkordats). Sie beurteilt abschliessend Rekurse gegen Verfügungen und Entscheide des Fachhochschulrates (Art. 9 des Konkordats).

Der Fachhochschulrat besteht aus Vertretern der Konkordatskantone (Art. 5 Abs. 1 des Konkordats). Er führt die FHS (Art. 6 Abs. 1 des Konkordats). Im übrigen obliegen ihm nach Abs. 3 dieser Bestimmung folgende nicht abschliessend genannten Aufgaben: a) Namensgebung; b) Organisation der FHS und Festlegen der Führungsstruktur; c) Erlass der Lehrpläne; d) Erlass der Reglemente über die Aufnahme der Studierenden, die Prüfungen und die Diplome sowie der ergänzenden Vorschriften über Organisation und Zuständigkeit; e) Erlass von Disziplinarvorschriften für Studierende; f) Erlass der Anstellungsordnung; g) Wahl und Entlassung der Schulleitung, der hauptamtlichen Dozentinnen und Dozenten sowie der Leitung der Verwaltung; h) Wahl und Entlassung des weiteren Personals, soweit er diese Kompetenz nicht an andere Organe delegiert hat; i) Verleihung des Professortitels; k) Beschlussfassung über Jahresrechnung und Voranschlag; l) Entscheid über Rekurse gegen Anordnungen unterer Organe der



St.Galler Gerichte

Fachhochschule; m) Erlass der übrigen Vorschriften, die für den Vollzug der Vereinbarung notwendig sind; n) Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen mit anderen Trägern.

b) Im vorliegenden Fall ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts streitig.

Die FHS ist wie erwähnt eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt (Art. 1 Abs. 2 des Konkordats). Das Konkordat enthält einen Zweckartikel, einen Aufgabenkatalog sowie Vorschriften über Organisation, Finanzen und Haftung. Die Umsetzung des Auftrages liegt im Autonomiebereich der Anstalt. Es ist kennzeichnend für eine selbständige Anstalt, dass sie ihre Angelegenheiten selber führt, insbesondere auch die finanziellen Belange. Der Einwand des Klägers, es sei dem Fachhochschulrat verwehrt, über finanzielle Ansprüche des Personals zu entscheiden, ist unzutreffend. Es liegt vielmehr in der Natur einer autonomen Anstalt, dass ihrem Leitungsorgan eigenständige wirtschaftliche bzw. finanzielle Kompetenzen zustehen. Die Beschlussfassung über Jahresrechnung und Voranschlag ist denn auch im Konkordat ausdrücklich erwähnt (Art. 6 Abs. 2 lit. k). Wie diese Entscheidungskompetenzen intern geregelt werden, ist im vorliegenden Fall nicht ausschlaggebend. Die Beklagte hält in der Duplik fest, für erstinstanzliche Personalentscheidungen mit vermögensrechtlichem Charakter sei der Fachbereichsleiter zusammen mit dem Rektor zuständig. Der Kläger richtete sich mit seinen Forderungen übrigens selbst an den Fachbereichsleiter, was zumindest die Anerkennung einer entsprechenden Zuständigkeit implizierte. Sodann hält Art. 17 des Konkordats fest, dass die auf Geldzahlung oder Sicherheitsleistung gerichteten rechtskräftigen Verfügungen und Entscheide der Schulorgane hinsichtlich der Rechtsöffnung vollstreckbaren gerichtlichen Urteilen gleich stehen. Das Konkordat geht somit davon aus, dass der Erlass von Verfügungen und Entscheiden über vermögensrechtliche Ansprüche in die Kompetenz der Organe der FHS fällt. Gegen deren Anordnungen ist ein Rechtsmittel gegeben. Über Rekurse gegen untere Organe entscheidet der Fachhochschulrat (Art. 6 Abs. 3 lit. I des Konkordats), und die Rekurskommission entscheidet abschliessend über Rekurse gegen Verfügungen und Entscheide des Fachhochschulrats (Art. 9 des Konkordats). Eine solche Regelung der Kompetenzen ist kennzeichnend für autonome Anstalten und kommt denn auch regelmässig vor (vgl. Art. 19 f. der Vereinbarung über die Hochschule für Technik



Buchs, sGS 234.111; GVP 2002 Nr. 74; vgl. auch F. Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 52).

Das Konkordat enthält somit eine lückenlose Ausgestaltung der Zuständigkeiten der Konkordatsorgane. Namentlich finden sich - was im interkantonalen und internationalen Verhältnis regelmässig zutrifft - nirgends Kompetenzen, die ein nicht konkordatäres Organ wahrnehmen kann. Es geht mit anderen Worten nicht an, dass ein Gericht eines am Konkordat beteiligten Kantons im Wirkungsbereich des Konkordats Recht spricht. Die Verweise auf die Vorschriften in Art. 10 und 15 f. des Konkordats begründen nur die Übernahme der genannten Verfahrensbestimmungen in das konkordatäre Recht, nicht aber eine materielle Zuständigkeit eines ausserkonkordatären Organs (vgl. GVP 2002 Nr. 74).

c) Ob der Fachhochschulrat die für die Beurteilung von "civil rights" notwendigen Anforderungen von Art. 6 EMRK erfüllt, ist nicht entscheidend, da die Möglichkeit besteht, Verfügungen und Entscheide des Fachhochschulrates an die Rekurskommission zu ziehen. Diese stellt ohne Zweifel ein Gericht im Sinne der EMRK dar. Sie ist von den Organen unabhängig (Art. 8 Abs. 2 des Konkordats), beruht auf einem Gesetz (Konkordat), wobei die Tatsache, dass Mitglieder eines Gerichts von einem Exekutivorgan ernannt werden, ihre Unabhängigkeit und Unparteilichkeit nicht in Frage stellt, solange die Ernannten ihr richterliches Amt in ihrer individuellen Kapazität ausüben und gesetzlich festgelegt ist, dass sie insofern keinen Weisungen unterliegen (GVP 2002 Nr. 74 mit Hinweis auf Frowein/Peukert, Europäische Menschenrechtskonvention, 2. Aufl., Kehl/Strassburg/ Arlington 1996, Rz. 125 zu Art. 6 EMRK).

Daraus folgt, dass die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts ausgeschlossen ist. Auf die Klage kann daher nicht eingetreten werden.

2./ a) Gemäss Art. 97bis Abs. 1 lit. b VRP werden im Beschwerdeverfahren betreffend das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis in sachgemässer Anwendung von Art. 343 Abs. 3 des Obligationenrechts (SR 220) keine amtlichen Kosten erhoben. Diese Bestimmung ist auch auf das Klageverfahren anzuwenden (GVP 2001 Nr. 57). Im



vorliegenden Fall liegt der Streitwert unter Fr. 30'000.--, weshalb auf die Erhebung von amtlichen Kosten zu verzichten ist.

b) Zu prüfen bleibt das Begehren der Beklagten um Kostenersatz. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass im Klageverfahren dem Gemeinwesen – im Gegensatz zum Anfechtungsverfahren - ein Anspruch auf ausseramtliche Entschädigung zuerkannt wird, da das Klageverfahren wie der Zivilprozess ein Verfahren mit zwei Parteien ist (vgl. VerwGE vom 24. Oktober 2002 i.S. K.P. mit Hinweis). Steht dem Gemeinwesen ein solcher Anspruch zu, ist er auch für eine autonome Anstalt anzuerkennen. Folglich hat die Beklagte Anspruch auf Ersatz ihrer ausseramtlichen Kosten durch den Kläger, nachdem sie mit ihrem Antrag durchgedrungen ist (Art. 98bis VRP). Ihr Rechtsvertreter hat keine Kostennote eingereicht. Die Entschädigung ist deshalb nach Ermessen festzusetzen (Art. 6 der Honorarordnung für Rechtsanwälte und Rechtsagenten, sGS 963.75, abgekürzt HonO). Ein Betrag von Fr. 1'500.-- zuzügl. MWSt ist angemessen (Art. 22 Abs. 1 lit. c HonO).

Demnach hat das Verwaltungsgericht zu Recht erkannt:

- 1./ Auf die Klage wird nicht eingetreten.
- 2./ Es werden keine amtlichen Kosten erhoben.
- 3./ Der Kläger hat die Beklagte mit Fr. 1'500.-- zuzügl. MWSt ausseramtlich zu entschädigen.

V. R. W.

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Zustellung dieses Entscheides an:

- den Kläger (durch Rechtsanwalt)



St.Galler Gerichte

Matthias Forster, 9000 St. Gallen)

– die Beklagte (durch Rechtsanwalt

Jürg Diggelmann, 9000 St. Gallen)