Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.136/2005 /ast

Urteil vom 14. Dezember 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Wurzburger,
Gerichtsschreiber Klopfenstein.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Roland Fux,

gegen

Gemeinde A._____,
Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Hans-Peter Jaeger,
Staatsrat des Kantons Wallis, Regierungsgebäude, 1950 Sitten,
Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, Justizgebäude, 1950 Sitten.

Gegenstand
Dienstrecht,

Staatsrechtliche Beschwerde gegen das Urteil des Kantonsgerichts Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, vom 1. April 2005.

Sachverhalt:
A.
Mit undatiertem "Anstellungsvertrag" vereinbarten X._____ (geb. 1979) und die Gemeinde A._____ was folgt:
1. Die Gemeinde A._____ stellt Frau X._____ als Gemeindepolizistin an. Sie ist dem Chef der Gemeindepolizei unterstellt.
2. Die Anstellung beginnt am 8.1.2001.
3. Frau X._____ erhält ein Exemplar des Angestelltenreglementes, welches integrierenden Bestandteil dieses Vertrages bildet. Die Arbeitsleistung wird durch ein Pflichtenheft geregelt.
4. Frau X._____ hat ihre gesamte Arbeitskraft in den Dienst der Gemeinde zu stellen. (....).
5. Die Bestimmungen des Dienstreglementes, welches vom Gemeinderat am
22. Juli 1996 genehmigt wurde, bilden integrierenden Bestandteil des Arbeitsvertrages.
6. Frau X._____ wird in die Lohnklasse 9 eingeteilt (....).
7. Für Verhältnisse, welche in diesem Vertrag nicht erwähnt sind, gilt das OR.
8. Der Vertrag wird in zwei Exemplaren ausgestellt und von beiden Vertragspartnern unterzeichnet.
Die Mitarbeiterin: Für die Gemeinde:
sig. X._____ sig. Y._____"
Mit Schreiben vom 27. Dezember 2000 teilte die Gemeinde A._____ X._____ mit, der Gemeinderat habe sie als Gemeindepolizistin angestellt. X._____ besuchte in der Folge die Polizei-Aspirantenschule in Sitten. Am 8. August 2001 schloss sie mit der Gemeinde A._____ folgende Vereinbarung:

”Im Jahre 2001 besucht Frau X._____ auf Kosten der Gemeinde A._____ die Polizeischule in Sitten. Dabei fallen der Gemeinde A._____ folgende Ausbildungskosten an:

- Schulgeld gemäss Rechnung des Kantons Wallis ca. Fr. 5’000.–
- Fahrkosten und Verpflegung per 31. 07.01 Fr. 537.25
- Nettolohn 9 Monate à Fr. 3’400.80 Fr. 30’607.20
13. Monatslohn pro Rata Fr. 2’250.60
Total Ausbildungskosten Fr. 38’695.05
(....).
Sollte Frau X._____ innert fünf Jahren nach Amtsantritt als Gemeindepolizistin aus dem Dienst der Gemeinde A._____ austreten, erhebt diese Anspruch auf folgende Rückzahlung der Ausbildungskosten:

Austritt nach dem 1. Januar 2002 80 % Rückzahlung
Austritt nach dem 1. Januar 2003 60 % Rückzahlung
Austritt nach dem 1. Januar 2004 40 % Rückzahlung
Austritt nach dem 1. Januar 2005 20% Rückzahlung
Austritt nach dem 1. Januar 2006 keine Rückzahlung mehr.
(...).
Für die Munizipalgemeinde:
sig. Y._____, Präsident sig. X._____.
sig. Z._____, Schreiberin Gemeindepolizistin”

B.

Mit Schreiben vom 27. Januar 2002 kündigte X._____ ihr Arbeitsverhältnis ”auf den 31. Januar 2002”. Sie einigte sich mit der Gemeinde A._____ auf eine Auflösung der Anstellung per Ende Juni 2002.

Nachdem die Gemeinde A._____ zunächst erfolglos versucht hatte, die Rückzahlung der Ausbildungskosten auf dem Betreibungsweg einzufordern, verfügte der Gemeinderat A._____ am 17. November 2003, X._____ habe der ”Gemeinde A._____ den Betrag von Fr. 23’456.05, zuzüglich Zins zu 5% seit dem 30. Juni 2002” zu bezahlen.

Eine hiergegen gerichtete Beschwerde von X._____ hiess der Staatsrat des Kantons Wallis mit Entscheid vom 25. August 2004 gut. Er erwog im Wesentlichen, die Gemeinde A._____ sei nicht befugt gewesen, vorliegend eine Verfügung zu erlassen, da das Arbeitsverhältnis mit X._____ durch privatrechtlichen Vertrag begründet worden sei. Der Staatsrat erklärte aus diesem Grund die angefochtene Verfügung vom 17. November 2003 für nichtig.

Gegen diesen Entscheid erhob die Gemeinde A._____ Beschwerde beim Kantonsgericht des Kantons Wallis. Dessen öffentlichrechtliche Abteilung hiess die Beschwerde mit Urteil vom 1. April 2005 gut, soweit sie darauf eintrat, und wies die Sache zur neuen Beurteilung an den Staatsrat zurück. Das Kantonsgericht erwog im Wesentlichen, die Gemeinde habe vorliegend richtigerweise verfügt. Der Staatsrat sei zu Unrecht von einem privatrechtlichen Streit ausgegangen und habe mit der Feststellung der Nichtigkeit der angefochtenen Verfügung offensichtlich Recht verletzt.

C.

Mit Eingabe vom 11. Mai 2005 führt X._____ staatsrechtliche Beschwerde beim Bundesgericht mit dem Antrag, das Urteil des Kantonsgerichts des Kantons Wallis (öffentlichrechtliche Abteilung) vom 1. April 2005 aufzuheben.

Die Gemeinde A._____ beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Der Staatsrat des Kantons Wallis hat sich nicht vernehmen lassen. Das Kantonsgericht Wallis (öffentlichrechtliche Abteilung) beantragt, die Beschwerde abzuweisen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Mit staatsrechtlicher Beschwerde können kantonal letztinstanzliche Endentscheide angefochten werden (Art. 86 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 87 OG). Gegen selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide ist die staatsrechtliche Beschwerde zulässig, wenn sie die Zuständigkeit oder Ausstandsbegehren betreffen (Art. 87 Abs. 1 OG); gegen andere selbständig eröffnete Vor- und Zwischenentscheide steht die staatsrechtliche Beschwerde nur zur Verfügung, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (Art. 87 Abs. 2 OG).
1.2 Rückweisungsentscheide oberer kantonaler Instanzen an untere gelten nach ständiger Rechtsprechung als Zwischenentscheide (BGE 122 I 39 E. 1a/aa S. 41 f.; 128 I 3 E. 1b S. 7).

Das vorliegend angefochtene Urteil des Kantonsgerichts lautet auf Rückweisung der Angelegenheit an den Staatsrat zur Neubeurteilung und stellt damit nach dem Gesagten einen blossen Zwischenentscheid dar. Dieser betrifft aber die Frage der Zuständigkeit - Klage beim Zivilrichter oder Beschwerde bei den Organen der Verwaltungsrechtspflege - und kann daher (bzw. muss) aufgrund von Art. 87 Abs. 1 OG sofort gesondert mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden (vgl. E. 1.1).
2.
Die Beschwerdeführerin rügt, das Kantonsgericht habe den von ihr mit der Gemeinde A._____ abgeschlossenen Anstellungsvertrag in willkürlicher Anwendung kantonalen Rechts als öffentlichrechtlich qualifiziert. Es liege sodann ein Handeln der Gemeinde wider Treu und Glauben vor, da die ehemalige Arbeitgeberin die umstrittenen Ausbildungskosten zuerst auf dem Betreibungsweg habe einfordern wollen und erst danach, als dieses Vorhaben gescheitert sei, eine Verfügung erlassen habe. Der Erlass der genannten Verfügung verletze im Übrigen den Anspruch auf Beurteilung der Angelegenheit durch die zuständigen Gerichte, welche vorliegend zwingend die zivilen Gerichte seien. Dabei beruft sich die Beschwerdeführerin insbesondere auf Art. 84 des hier noch anwendbaren kantonalen Gesetzes vom 13. November 1980 über die Gemeindeordnung (GGO). Diese Bestimmung lautet:

"Beamte und Angestellte auf Grund eines Vertrages unterstehen den einschlägigen Bestimmungen des Schweizerischen Obligationenrechts".
3.
3.1
3.1.1 Für die Prüfung der Frage, ob ein privat- oder ein öffentlichrechtliches Rechtsverhältnis vorliegt, spielt die Rechtsform, in die die Parteien das Verhältnis gekleidet bzw. die Bezeichnung, die sie dafür gewählt haben, keine entscheidende Rolle. Massgebend ist vielmehr der tatsächliche Inhalt des Rechtsverhältnisses (Felix Hafner, Rechtsnatur der öffentlichen Dienstverhältnisse, in: Helbling/Poledna [Hrsg], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999 S. 201 f.).
3.1.2 Wenn eine Behörde am Rechtsverhältnis beteiligt ist, spricht die Vermutung für öffentliches Recht. Nur in zwingenden, schlüssigen Fällen ist von einem privatrechtlichen Verhältnis auszugehen (René Rhinow, Der Verwaltungsrechtliche Vertrag, Staats- und verwaltungsrechtliches Kolloquium Interlaken 1986). Tatsächlich als privatrechtlich eingestuft werden können Arbeitsverträge im öffentlichen Dienst vor allem dann, wenn sich der Staat im Bereich der fiskalischen Wettbewerbswirtschaft bewegt, d.h. wirtschaftliche Tätigkeiten in Konkurrenz zur Privatwirtschaft betreibt (Hafner, a.a.O., S. 204 mit Hinweisen).
3.2 Öffentliche Anstellungsverhältnisse werden gemäss traditioneller Lehre und Praxis grundsätzlich durch zustimmungsbedürftige Verfügungen begründet; das vertragliche Handeln des Staates im Bereich des öffentlichen Dienstrechts ist hingegen dann zulässig, wenn es vom Gesetz nicht ausdrücklich ausgeschlossen wird und entweder ausdrücklich oder stillschweigend Raum für die vertragliche Handlungsform gelassen wird (vgl. Hafner, a.a.O., S. 189 f. mit Hinweisen). Normen, die aus dem Privatrecht übernommen werden und im Rahmen einer verwaltungsrechtlichen Rechtsbeziehung zur Anwendung kommen, gelten nicht als Privatrecht, sondern als subsidiäres öffentliches Recht. Der Rechtsschutz richtet sich daher nach dem öffentlichen Recht (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4. Auflage 2002, Rz. 304).
3.3 Vorliegend hat die Gemeinde A._____ mit der Beschwerdeführerin einen (undatierten) "Anstellungsvertrag" abgeschlossen. Art. 1 des kommunalen Angestellten-Reglements (AR) statuiert ferner, dass das Dienstverhältnis durch "Angestelltenvertrag" begründet werde. Wie das Kantonsgericht zutreffend ausführt, beschränken sich jedoch die nach der Konzeption des Angestellten-Reglementes durch Vertrag zu regelnden Punkte auf den Zeitpunkt des Dienstantrittes sowie auf die Einreihung in die geltende Lohnklasse bzw. die Festsetzung des An-

fangslohnes, d.h. auf Fragen, die auch bei Anstellung durch Verfügung bzw. bei Einstufung des Geschäfts als mitwirkungsbedürftiger Verwaltungsakt, eine diesbezügliche Absprache der Beteiligten voraussetzen. Der übrige wesentliche Inhalt des Dienstverhältnisses ergibt sich aus den Bestimmungen des Angestellten-Reglementes, welches für sämtliche kommunalen Angestellten Geltung beansprucht (Art. 2 Abs. 1 AR) und der Gemeinde als Arbeitgeberin jene Stellung einräumt, wie sie für ein Gemeinwesen, welches über hoheitliche Befugnisse verfügt und eigenes hoheitliches Dienstrecht erlassen kann (vgl. Art. 82 GGO), üblich und typisch ist. Dies gilt in noch verstärktem Masse für das im Vertrag ebenfalls als
anwendbar erklärte Dienstreglement der Gemeindepolizei. Gewisse Vorschriften, die aufgrund des Verweises auf die erwähnten Erlasse anwendbar sind (so etwa die für Gemeindebedienstete geltende Disziplinarordnung, vgl. Art. 16 ff. AR) setzen eine hoheitliche Normierung des Dienstverhältnisses geradezu zwingend voraus.

Das Kantonsgericht hat die Frage, ob ein vertraglich begründetes oder auf mitwirkungsbedürftiger Verfügung beruhendes Anstellungsverhältnis vorliege, letztlich offen gelassen (S. 12 des angefochtenen Entscheides). Die Frage braucht auch hier nicht abschliessend untersucht zu werden. Ein eigentlicher Vertrag dürfte, wenn allenfalls nicht hinsichtlich der allgemeinen Anstellungsbedingungen, so doch in Bezug auf die zwischen der Gemeinde und der Beschwerdeführerin durch eine separate "Vereinbarung" geregelte Pflicht zur Rückzahlung der Ausbildungskosten bei vorzeitigem Austritt aus dem Dienst abgeschlossen worden sein. Selbst wenn man der vom kommunalen Gesetzgeber gewählten formellen Konstruktion, wonach das Dienstverhältnis insgesamt durch Vertrag begründet wird, folgen wollte, besteht nach dem Gesagten eine klare Dominanz der von der Gemeinde hoheitlich festgelegten Bedingungen, weshalb das Kantonsgericht das Rechtsverhältnis zwischen der Gemeinde und der Beschwerdeführerin insgesamt - d.h. auch was die hier streitige Rückerstattungspflicht für die Ausbildungskosten anbelangt - ohne Willkür dem öffentlichen Recht zuordnen durfte. Dass das kantonale Recht die Möglichkeit der privatrechtlichen Anstellung von Gemeindepersonal
vorsieht, schliesst nicht aus, dass im Rahmen öffentlichrechtlich bzw. durch kommunales Dienstrecht geordneter Anstellungen gewisse Teilfragen bei individuellen Besonderheiten im Einzelfall auch vertraglich geregelt werden können, und es liegt nahe, solche mit dem öffentlichen Dienstverhältnis eng verknüpfte Zusatzvereinbarungen ebenfalls dem öffentlichen Recht zuzuordnen bzw. als verwaltungsrechtliche Verträge einzustufen.

Art. 84 GGO zwingt zu keinem gegenteiligen Schluss. Die genannte Bestimmung bezieht sich auf öffentliche Bedienstete, deren Arbeitsverträge so abgefasst sind, dass sie für die Anwendung der Bestimmungen des Obligationenrechts im Wesentlichen auch Raum lassen (vgl. dazu Urteil 2P.181/2002 vom 4. Februar 2003), was für den hier in Frage stehenden "Anstellungsvertrag" nach dem Gesagten nicht zutrifft.
3.4 Die Feststellung des Kantonsgerichts, wonach vermögensrechtliche Streitigkeiten aus öffentlichen Dienstverhältnissen nach geltendem kantonalem Verfahrensrecht nicht mehr Gegenstand von Klageverfahren bilden können, sondern durch die zuständigen Verwaltungsbehörden durch Verfügung zu entscheiden und auf dem Rechtsmittelweg der nachträglichen Verwaltungsrechtspflege zu überprüfen sind, wird von der Beschwerdeführerin nicht in Frage gestellt.
3.5 Dass die Gemeinde zunächst erfolglos versucht hat, die streitige Forderung auf dem Betreibungsweg einzutreiben und erst nachträglich die Befugnis zum Erlass einer hoheitlichen Verfügung für sich in Anspruch nahm, kann entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht als Verstoss gegen den Grundsatz von Treu und Glauben ("venire contra factum proprium") angesehen werden.
4.
Der Standpunkt des Kantonsgerichts, wonach der vorliegende Streit, entgegen der Meinung des Staatsrates, nicht durch den Zivilrichter, sondern auf dem Verfügungs- und Beschwerdeweg zu entscheiden sei, verstösst nach dem Gesagten nicht gegen das Willkürverbot, und es kann auch nicht von einer Verletzung der Garantie von Art. 29 BV die Rede sein.
5.
Dies führt zur Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde.

Bei diesem Verfahrensausgang sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 156 in Verbindung mit Art. 153 und 153a OG). Diese hat die Gemeinde A._____, die als kleines bzw. mittleres Gemeinwesen vorliegend auf den Beizug eines Anwalts angewiesen war (vgl. BGE 125 I 182 E. 7 S. 202), für das bundesgerichtliche Verfahren ausserdem angemessen zu entschädigen.

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Die Beschwerdeführerin hat die Gemeinde A._____ für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Staatsrat des Kantons Wallis und der Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 14. Dezember 2005
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: