Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 6/2007 /daa

Urteil vom 22. August 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiberin Schoder.

Parteien
X._____, Beschwerdeführer, vertreten durch Fürsprecher Heinz T. Stadelmann,

gegen

Berufsbildungszentrum Y._____,
Regierung des Kantons St. Gallen, vertreten durch das
Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen, Davidstrasse 35, 9001 St. Gallen.

Gegenstand
Beendigung des Anstellungsverhältnisses,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen den Beschluss der Regierung des Kantons St. Gallen vom 9. Januar 2007.

Sachverhalt:
A.
A.a X._____ wurde mit schriftlichem "Arbeitsauftrag" des Berufsbildungszentrums Y._____ am 30. April 2004 mit der Durchführung eines Kurses für Stellensuchende zum Thema "Orientierung - Kommunikation und Praktikum" betraut. Der Kurs dauerte vom 16. August bis zum 5. November 2004. Anlässlich zweier Vorstellungsgespräche wurde X._____ zudem mit der Veranstaltung eines zweiten, vom 4. Oktober bis zum 24. Dezember 2004 dauernden Kurses betraut.

Am 31. August und am 22. Oktober 2004 besuchte die zuständige Leiterin der Abteilung "Weiterbildung" des Berufsbildungszentrums den Unterricht von X._____. Gemäss den Angaben des Berufsbildungszentrums sei X._____ danach bei der halbjährlichen Planung der Kurse nicht mehr eingeteilt worden, was er an einer Sitzung vom 20. Oktober 2004 erfahren habe.

Ab Ende des Jahres 2004 musste das Berufsbildungszentrum kurzfristig zusätzliche Kurse durchführen. X._____ wurde deshalb mit der Durchführung von fünf weiteren Kursen betraut.

Im Hinblick auf das definitive Ende der Tätigkeit von X._____ beim Berufsbildungszentrum wurde ein Austrittsgespräch vorgesehen, welches am 9. Juni 2005 stattfinden sollte. Wegen eines Unfalls am 4. Juni 2005 konnte X._____ diesen Termin nicht wahrnehmen.

Mit E-Mail vom 27. Juni 2005 teilte X._____ der Leiterin der Abteilung "Weiterbildung" des Berufsbildungszentrums mit, sein letzter Arbeitstag sei "offiziell nach Beendigung des Auftrages am 24.6.05" gewesen.

X._____ blieb wegen des Unfalls bis zum 30. November 2005 arbeitsunfähig.

A.b Am 16. Januar 2006 ersuchte X._____ das Berufsbildungszentrum um Erlass einer Verfügung betreffend Beendigung des Anstellungsverhältnisses. Das Rektorat des Berufsbildungszentrums verweigerte eine solche mit Schreiben vom 18. Januar 2006 mit der Begründung, dass die von X._____ betreuten Kurse kurzfristig angesetzt gewesen seien und als befristete Lehraufträge jeweils automatisch geendet hätten.
A.c Am 20. Februar 2006 erhob X._____ Rechtsverweigerungsbeschwerde beim Erziehungsdepartement des Kantons St. Gallen mit dem Antrag, das Berufsbildungszentrum sei anzuweisen, eine beschwerdefähige Verfügung betreffend die Beendigung des Arbeitsverhältnisses zu erlassen. Das Erziehungsdepartement wies die Rechtsverweigerungsbeschwerde mit Entscheid vom 14. Juli 2006 ab. Den von X._____ erhobenen Rekurs wies die Regierung des Kantons St. Gallen mit Beschluss vom 9. Januar 2007 ebenfalls ab. In der Begründung des Beschlusses schützte die Regierung den Rechtsstandpunkt des Erziehungsdepartements, dass die Einsätze von X._____ als befristete öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse zu qualifizieren seien. Die Aneinanderreihung mehrerer befristeter Arbeitsverträge (Kettenarbeitsverträge) sei im vorliegenden Fall zulässig, da die Befristung sachlich gerechtfertigt sei. Befristete Arbeitsverhältnisse würden durch Zeitablauf automatisch enden, ohne dass dazu eine Verfügung erforderlich wäre. Der Entscheid des Erziehungsdepartements, dass vorliegend keine Verfügung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses von X._____ zu erlassen sei, sei daher zu bestätigen.
B.
X._____ hat beim Bundesgericht Beschwerde erhoben. Er beantragt, der Regierungsbeschluss sei aufzuheben und das Berufsbildungszentrum anzuweisen, eine beschwerdefähige Verfügung betreffend Beendigung seines Arbeitsverhältnisses zu erlassen. Ferner ersucht er für das bundesgerichtliche Verfahren um unentgeltliche Rechtspflege.
C.
Das Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen sowie das Berufsbildungszentrum Y._____ beantragen Beschwerdeabweisung. Der Beschwerdeführer hat persönlich eine Stellungnahme eingereicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
Am 1. Januar 2007 ist das Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; SR 173.110) in Kraft getreten. Der angefochtene Entscheid erging später. Gemäss Art. 132 Abs. 1 BGG ist hier deshalb das Bundesgerichtsgesetz anwendbar.
2.
Der Beschwerdeführer geht davon aus, dass nicht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten (Art. 82 ff. BGG), sondern die Verfassungsbeschwerde (Art. 113 ff. BGG) zur Anwendung gelangt. Infolge der subsidiären Natur der Verfassungsbeschwerde (vgl. Art. 113 BGG) ist zuerst zu prüfen, ob die Eintretensvoraussetzungen der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten erfüllt sind.
2.1 Der angefochtene Beschluss der Kantonsregierung betrifft die Verweigerung einer Verfügung im Rahmen eines auf kantonalem öffentlichem Recht basierenden Anstellungsverhältnisses, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit. Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit, da mit dem Begehren auf eine Verfügung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses die Geltendmachung ausstehender Lohnforderungen und allenfalls weiterer geldwerter Ansprüche in Zusammenhang stehen. Der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG ist somit nicht gegeben.
2.2 Die Beschwerde ist auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse zulässig, wenn der Streitwert nicht weniger als 15'000 Franken beträgt (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) oder wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 2 BGG). Letzteres hätte der Beschwerdeführer darlegen müssen, damit auf die Beschwerde eingetreten werden könnte (Art. 42 Abs. 2 BGG). Da er dies unterliess, entscheidet sich die Zulässigkeit der Beschwerde an der Streitwertgrenze von Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG.
2.3 Lautet ein Begehren nicht auf Bezahlung einer bestimmten Geldsumme, setzt das Bundesgericht gemäss Art. 51 Abs. 2 BGG den Streitwert nach Ermessen fest. Diese Bestimmung entspricht Art. 36 Abs. 2 aOG (Botschaft vom 28. Februar 2001 zur Totalrevision der Bundesrechtspflege, BBl 4300), weshalb auf die Grundsätze der Streitwertbestimmung zu Art. 36 Abs. 2 aOG abgestellt werden kann.

Gemäss Lohnausweis des Jahres 2005 erhielt der Beschwerdeführer für seine Tätigkeit beim Berufsbildungszentrum für die Zeitspanne vom 1. Januar bis 24. Juni 2005 einen Lohn in der Höhe von brutto Fr. 34'061.–.

Bei einem unbefristeten Arbeitsverhältnis könnte der Beschwerdeführer die Erfüllung einer Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers für die Zeit während der unfallbedingten Arbeitsunfähigkeit bis zum 30. November 2005 und darüber hinaus bis zum Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist durchzusetzen versuchen. Die Streitwertgrenze von 15'000 Franken würde mit dieser Lohnforderung weit überschritten. Eine genauere Bestimmung des Streitwerts ist unter diesen Umständen nicht erforderlich (vgl. Jean-François Poudret/Suzette Sandoz-Monod, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, Bern 1990, Rz. 4.2 zu Art. 36 OG).
2.4 Der angefochtene Regierungsbeschluss kann mit keinem kantonalen Rechtsmittel angefochten werden und ist daher im Kanton letztinstanzlich (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG in Verbindung mit Art. 59bis Abs. 2 Ziff. 4 des Gesetzes des Kantons St. Gallen vom 16. Mai 1965 über die Verwaltungsrechtspflege). Der Rechtsweg ans Bundesverwaltungsgericht steht nicht offen.
2.5 Beim angefochtenen Beschluss handelt es sich um einen Endentscheid im Sinn von Art. 90 BGG. Art. 94 BGG, welche Vorschrift die Untätigkeit der Behörde zum Gegenstand hat, kommt trotz der Rüge der Rechtsverweigerung nicht zur Anwendung, da mit dem angefochtenen Regierungsbeschluss ein Beschwerdeobjekt vorliegt (Nicolas von Werdt, in: Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz (BGG), Bern 2007, Rz. 11 f. zu Art. 94).
2.6 Der Beschwerdeführer ist als Adressat des angefochtenen Regierungsbeschlusses besonders berührt und hat ein schutzwürdiges, hier rechtliches Interesse an dessen Aufhebung. Er ist daher zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG).
2.7 Der Beschwerdegrund der Verletzung des Rechtsverweigerungsverbots (Art. 29 Abs. 1 BV) und damit der Verletzung eines verfassungsmässigen Rechts ist zulässig (Art. 95 lit. a BGG).
2.8 Die Beschwerde wurde rechtzeitig (Art. 100 Abs. 1 BGG) erhoben. Die Anforderungen an die Beschwerdeschrift sind ebenfalls erfüllt (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG).
2.9 Da das Bundesgericht kassatorisch oder reformatorisch entscheidet (Art. 107 Abs. 2 BGG) und auch Anweisungen im Urteilsdispositiv erteilen kann (Heinz Aemisegger, Der Beschwerdegang in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten, in: Bernhard Ehrenzeller/Rainer J. Schweizer (Hrsg.), Die Reorganisation der Bundesrechtspflege - Neuerungen und Auswirkungen in der Praxis, St. Gallen 2006, S. 172), sind die auf die Aufhebung des Regierungsbeschlusses und auf die Anweisung des Erlasses einer Verfügung lautenden Anträge des Beschwerdeführers zulässig.
2.10 Nach dem Gesagten sind die Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt und ist auf das als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten entgegengenommene Rechtsmittel einzutreten.
3.
Gemäss dem Regierungsbeschluss handelte es sich bei den Einsätzen des Beschwerdeführers als Kursleiter um befristete Arbeitsverträge, die durch Zeitablauf endeten. Eine Verfügung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses sei daher nicht erforderlich. Der Beschwerdeführer ist dagegen der Auffassung, dass Kettenarbeitsverträge in seinem Fall unzulässig seien und demzufolge von einem unbefristeten öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnis auszugehen sei. Dieses habe unrechtmässig geendet. Er habe deshalb einen Anspruch auf Erlass einer Verfügung, worin festzustellen sei, wann das Arbeitsverhältnis geendet habe. Die Vorenthaltung einer solchen Verfügung verletze das Rechtsverweigerungsverbot (Art. 29 Abs. 1 BV).
3.1 Nach Art. 29 Abs. 1 BV hat jede Person in Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen Anspruch auf gleiche und gerechte Behandlung sowie auf Beurteilung innert angemessener Frist. Dieser Anspruch ist verletzt, wenn ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde auf ein Ersuchen nicht eintritt, obwohl die Eintretensvoraussetzungen erfüllt sind und die Behörde zum Entscheid verpflichtet wäre. In welcher Form und in welchem Umfang das Rechtsverweigerungsverbot zu gewährleisten ist, lässt sich nicht generell, sondern nur im Hinblick auf den einzelnen Fall beurteilen (BGE 117 Ia 116 E. 3a S. 117 zum Rechtsverweigerungsverbot nach Art. 4 aBV). Massgebend ist unter Beachtung verfassungsrechtlicher Vorgaben das anwendbare Verfahrensrecht (Urteil des Bundesgerichts 1P.338/2006 vom 12. Februar 2007, E. 3.2).
3.2 Der Beschwerdeführer stützt den Anspruch auf den Erlass einer feststellenden Verfügung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf die bundesgerichtliche Praxis zum Anspruch auf einen Feststellungsentscheid nach Art. 25 VwVG.

Das Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons St. Gallen regelt die Zulässigkeit des Erlasses von Feststellungsverfügungen nicht ausdrücklich. Demgegenüber sind solche in spezialgesetzlichen Bestimmungen vorgesehen. Die kantonale Praxis anerkennt die Zulässigkeit unter den Voraussetzungen, wie sie in der bundesgericht-

lichen Rechtsprechung zu Art. 25 VwVG bzw. Art. 103 lit. a aOG entwickelt wurden (Urs Peter Cavelti/Thomas Vögeli, Verwaltungsgerichtsbarkeit im Kanton St. Gallen
- dargestellt an den Verfahren vor dem Verwaltungsgericht, 2. Aufl., St. Gallen 2003, Rz. 559 ff.).

Das Dienstverhältnis von Lehrpersonen an kantonalen Berufs- und Weiterbildungszentren ist in der Ergänzenden Verordnung des Kantons St. Gallen vom 8. März 2005 über das Dienstverhältnis der Lehrpersonen an Berufs- und Weiterbildungszentren geregelt. Nach dessen Art. 1 Abs. 3 gilt der Erlass allerdings nicht für Lehrpersonen an Weiterbildungsabteilungen der Berufs- und Weiterbildungszentren. Der Beschwerdeführer war für die Abteilung "Weiterbildung" des Berufsbildungszentrums Y._____ tätig, weshalb die erwähnte Verordnung dementsprechend nicht zur Anwendung gelangt. Massgeblich sind die Vorschriften über den Staatsdienst des Staatsverwaltungsgesetzes des Kantons St. Gallen vom 16. Juni 1994 sowie die dazu gehörende Verordnung über den Staatsdienst vom 5. März 1996. Diese Erlasse enthalten keine Bestimmungen über die Zulässigkeit resp. den Anspruch auf Erlass von Feststellungsverfügungen. Der Beschwerdeführer begründet den behaupteten Anspruch auf Erlass einer feststellenden Verfügung über die Beendigung seines Arbeitsverhältnisses beim Berufsbildungszentrum Y._____ demzufolge zu Recht anhand der bundesgerichtlichen Rechtsprechung zu Art. 25 VwVG resp. Art. 103 lit. a aOG.
3.3 Wer ein schutzwürdiges rechtliches oder tatsächliches Interesse nachweist, kann den Erlass einer Feststellungsverfügung über den Bestand, den Nichtbestand oder den Umfang öffentlichrechtlicher Rechte oder Pflichten verlangen (Art. 25 Abs. 1 und 2 VwVG). Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist dem Begehren um Erlass einer Feststellungsverfügung nur zu entsprechen, wenn der Gesuchsteller an der Beseitigung einer Unklarheit über öffentlichrechtliche Rechte und Pflichten interessiert ist, weil er sonst Gefahr laufen würde, ihm nachteilige Massnahmen zu treffen oder zu unterlassen (BGE 108 Ib 540 E. 3 S. 546). Dies trifft namentlich dann nicht zu, wenn er seine Interessen ebenso gut mit dem Begehren um Erlass einer Leistungs- oder Gestaltungsverfügung wahren kann. Die Feststellungsverfügung ist daher subsidiär zur Leistungs- oder Gestaltungsverfügung (BGE 126 II 300 E. 2c S. 303; 123 II 402 E. 4b/aa S. 413, je mit Hinweisen), zumindest als dem Gesuchsteller daraus nicht unzumutbare Nachteile entstehen (vgl. BGE 112 V 81 E. 2a S. 84; ferner Thomas Merkli/Arthur Aeschlimann/Ruth Herzog, Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Bern, Bern 1997, Rz. 20 zu Art. 49; Alfred Kölz/Isabelle
Häner, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2. Aufl., Zürich 1998, Rz. 208).
3.4 Wie bereits erwähnt (vgl. E. 2.1 hiervor) handelt es sich vorliegend um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, da mit dem Begehren auf Feststellung der Beendigung des Arbeitsverhältnisses Lohnforderungen und allenfalls weitere geldwerte Ansprüche in Zusammenhang stehen, die der Beschwerdeführer im Falle eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses gegen den früheren Arbeitgeber geltend machen könnte. Ausstehende Geldforderungen können indessen direkt mit einem Leistungsbegehren gestellt werden. Der Umweg über die Feststellungsverfügung ist dazu nicht erforderlich. Auch ist nicht ersichtlich und wird vom Beschwerdeführer nicht behauptet, dass ein komplexes Rechtsverhältnis vorliege und grundlegende Rechtsfragen vorab geklärt werden müssten, weshalb trotz Möglichkeit der Erwirkung einer Leistungsverfügung ausnahmsweise ein schutzwürdiges Feststellungsinteresse bestehen würde. Der Beschwerdeführer macht lediglich geltend, mit der Vorenthaltung der Verfügung werde ihm die Möglichkeit geraubt, die Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf seine Rechtmässigkeit hin überprüfen zu lassen. Demzufolge besteht kein Anspruch auf eine Feststellungsverfügung und ist das Rechtsverweigerungsverbot durch den angefochtenen Regierungsbeschluss im
Ergebnis nicht verletzt. Es erübrigt sich damit die Prüfung der vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Frage, ob ein unzulässiges Kettenarbeitsverhältnis vorliegt.
4.
Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist demzufolge abzuweisen. Der Beschwerdeführer hat um unentgeltliche Rechtspflege für das bundesgerichtliche Verfahren ersucht. Diesem Antrag kann entsprochen werden (Art. 64 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die Verfassungsbeschwerde wird als Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten entgegengenommen.
2.

Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird abgewiesen.
3.
Dem Beschwerdeführer wird die unentgeltliche Rechtspflege erteilt:
3.1 Es werden keine Gerichtskosten erhoben.
3.2 Fürsprecher Heinz Stadelmann wird zum unentgeltlichen Rechtsbeistand ernannt und für das bundesgerichtliche Verfahren aus der Bundesgerichtskasse mit einem Honorar von Fr. 1'500.– entschädigt.
4.
Dieses Urteil wird den Parteien und der Regierung des Kantons St. Gallen schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 22. August 2007
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: