

Änderung des Rechtsmittelweges bei vermögensrechtlichen Streitigkeiten im Personalrecht

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 27. Januar 2014, RRB Nr. 2014/137

Zuständiges Departement

Finanzdepartement

Vorberatende Kommission(en)

Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	5
1.1 Geltende Regelung des Rechtsschutzes im Personalrecht	5
1.2 Abgrenzung vermögensrechtliche und nicht vermögensrechtliche Streitigkeit.....	5
1.3 Konsequenz aus der eingeleiteten Änderung der Gerichtspraxis.....	6
1.4 Vernehmlassungsverfahren.....	7
2. Verhältnis zur Planung	8
3. Auswirkungen	8
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	8
5. Rechtliches.....	9
6. Antrag.....	9

Beilagen

Beschlussesentwurf / Synopse

Kurzfassung

Das Verwaltungsgericht hat in einem Grundsatzentscheid vom 22. Januar 2013 die bisherige kantonale Praxis zum Rechtsmittelverfahren bei Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen geändert, indem es einen Beschluss des Regierungsrates bestätigt hat, wonach eine strittige LohnEinstufung eine vermögensrechtliche Angelegenheit und somit mittels verwaltungsrechtlicher Klage beim Verwaltungsgericht geltend zu machen sei. Dieser Grundsatzentscheid hat zur Folge, dass die meisten Anstände aus dem öffentlich-rechtlichen Anstellungsvertrag in Zukunft neu auf dem Klageweg geltend gemacht werden müssen. Die bisherige Kompetenz der Anstellungsbehörde, mittels anfechtbarer Verfügung über Anstände aus dem Anstellungsvertrag zu befinden, wird daher nur noch selten zur Anwendung kommen, nämlich dann, wenn Ansprüche ohne überwiegenden wirtschaftlichen Zweck zur Beurteilung anstehen. Als Folge fällt auch der Beschwerdeweg an den Regierungsrat und anschliessend an das Verwaltungsgericht in den meisten Fällen weg. Diese Praxisänderung führt dazu, dass in Abweichung der Absicht des Gesetzgebers, Anstände aus dem Anstellungsvertrag weitgehend dem Beschwerdeverfahren zu unterstellen, nicht mehr gewährleistet ist und bei Streitigkeiten neu meist Klage beim Verwaltungsgericht erhoben werden muss. Dadurch verschlechtert sich der Rechtsschutz der Rechtssuchenden, indem ihnen nicht mehr das kostenlose und zweistufige Beschwerdeverfahren zur Verfügung steht. Mit einer Änderung des Staatspersonalgesetzes und des Gesetzes über die Gerichtsorganisation soll der bisherige Rechtsmittelweg wieder hergestellt werden und generell für alle Anstände aus dem Anstellungsvertrag der Beschwerdeweg geöffnet werden.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zur Änderung des Gesetzes über das Staatspersonal vom 27. September 1992 (BGS 126.1; StPG) und des Gesetzes über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977 (BGS 125.12; GO). Diese Gesetzesänderungen haben zum Zweck, bei Streitigkeiten im Personalrecht innerkantonale weiterhin einen zweistufigen Rechtsweg zu gewährleisten. Ohne Gesetzesanpassungen müssten die meisten Anstände aus Anstellungsverträgen gestützt auf die neuste Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtes neu auf dem Klageweg überprüft werden.

1. Ausgangslage

1.1 Geltende Regelung des Rechtsschutzes im Personalrecht

Nach § 53 Absatz 1 StPG erlässt die Anstellungsbehörde über Anstände aus dem Anstellungsvertrag, die nicht vermögensrechtlicher Natur sind, eine Verfügung (unter vorgängiger Anhörung der Betroffenen zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs). Diese kann beim Regierungsrat auf dem Beschwerdeweg angefochten werden. Gegen den Beschluss des Regierungsrates kann beim Verwaltungsgericht Beschwerde erhoben werden.

§ 48 Absatz 1 Buchstabe b GO sieht vor, dass Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen, ausgenommen Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen nach § 18 StPG mittels Klage dem Verwaltungsgericht unterbreitet werden können, soweit es sich nicht um vermögensrechtliche Streitigkeiten handelt. Diese Bestimmung regelt mit andern Worten, dass (als Ausnahme) für Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen das Beschwerdeverfahren zugelassen wird, jedoch eingeschränkt (wiederum als Ausnahme) nur dann, wenn es sich nicht um eine vermögensrechtliche Streitigkeit handelt.

Nach den beiden zitierten Bestimmungen sind folglich das Verwaltungsbeschwerde- und dann das Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren einzuschlagen, wenn es sich um eine nicht vermögensrechtliche Streitigkeit handelt. Vermögensrechtliche Streitigkeiten sind hingegen im Klageverfahren vor dem Verwaltungsgericht anhängig zu machen. Diese Regelung des Rechtsweges ist aufgrund des Verweises in § 87^{quinquies} Absatz 1 des Volksschulgesetzes vom 14. September 1969 (BGS 413.111; VSG) ebenfalls für die Lehrkräfte der Volksschule anwendbar. Die Abgrenzung zwischen vermögensrechtlicher und nicht vermögensrechtlicher Streitigkeit ist somit massgebend, welcher Rechtsweg vorgesehen wird.

1.2 Abgrenzung vermögensrechtliche und nicht vermögensrechtliche Streitigkeit

Die Gesetzgebung nimmt selber keine Definition oder Zuordnung vor, welche Streitigkeiten vermögensrechtlicher bzw. nicht vermögensrechtlicher Natur sind. Abgrenzungskriterien wurden in langjähriger Gerichtspraxis geschaffen.

Das Verwaltungsgericht hat in einem kürzlich ergangenen Grundsatzentscheid vom 22. Januar 2013 (zugänglich unter <http://www.so.ch/gerichte/obergericht/praxis/05032013-verwaltungsgericht.html>) die bisherige Praxis zur Abgrenzung vermögensrechtlicher und nicht vermögensrechtlicher Streitigkeiten geändert, indem es einen Entscheid des Regierungsrates bestätigt hat, dass die LohnEinstufung einer Lehrkraft neu als vermögensrechtliche Angelegenheit zu betrachten sei. Es nimmt im erwähnten Urteil eingehend Stellung zur Frage der Abgrenzung und beleuchtet sowohl die Entstehungsgeschichte der Bestimmung wie auch die bisherige Praxis. Das Verwaltungsgericht führt in diesem Entscheid aus, dass sich mit der Revision des Staatspersonalgesetzes im Jahr 2000 die Rechtsgrundlagen im öffentlichen Personalrecht grundlegend

geändert hätten (Abschaffung Beamtenstatus, genereller Zugang zum Gericht, GAV). Die Unterscheidung zwischen vermögensrechtlichen und nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten sei jedoch für die Frage des einzuschlagenden Rechtsweges entscheidend geblieben. Für vermögensrechtliche Streitigkeiten habe die GO immer schon eine gerichtliche Überprüfung im Klageverfahren vorgesehen, während in den meisten nicht vermögensrechtlichen Angelegenheiten erst seit der Revision von 2000 ein Verwaltungsgerichtsbeschwerdeverfahren möglich sei (E. 2.2.2). Das Verwaltungsgericht verweist im zitierten Entscheid auf die vor dem Jahr 2000 geltende Praxis und hält fest, dass es eine Streitigkeit dann als vermögensrechtlich beurteilt hat, „wenn unmittelbar geldwerte Interessen auf dem Spiel stünden. So zählten zu den vermögensrechtlichen Ansprüchen der öffentlichen Funktionäre insbesondere die Besoldung, Zulagen und sonstige Entschädigungen, nicht aber Ferien, Urlaube oder Zeugnisse. In Streitigkeiten, welche bloss mittelbar vermögensrechtlicher Natur seien, sei die verwaltungsrechtliche Klage nicht zulässig. Dazu zählten etwa Anstände über die Anrechnung von Dienstjahren, die Einteilung in eine bestimmte Lohnklasse oder Beförderungsbegehren. Ein Streit über die Einteilung eines Funktionärs in eine bestimmte Lohnklasse sei demnach keine vermögensrechtliche Streitigkeit im Sinne von § 48 lit. a GO“ (E. 2.2.1).

Die bisherige Praxis zur Abgrenzung von vermögensrechtlichen und nicht vermögensrechtlichen Streitigkeiten wurde mit dem getroffenen Grundsatzentscheid vom 22. Januar 2013 wie erwähnt geändert. Das Verwaltungsgericht stützt sich dabei neu auch auf die Praxis des Bundesgerichtes, welches den Begriff der vermögensrechtlichen Streitigkeit in der Vergangenheit weiter ausgelegt hat als bisher das Verwaltungsgericht. Im erwähnten Urteil stellt das Verwaltungsgericht klar, dass keine Gründe ersichtlich seien, die gegen eine einheitliche Auslegung des Begriffes „vermögensrechtlich“ auf kantonaler wie auf Bundesebene sprechen würden (E. 2.3). Nach der Bundesgerichtspraxis gilt eine Streitigkeit schon dann als vermögensrechtlich, wenn ein Kläger einen überwiegend wirtschaftlichen Zweck verfolgt. Danach gelten Anstände über Einreihungen in eine Erfahrungsstufe oder Lohnklasseneinreihungen als vermögensrechtliche Streitigkeit. Vermögensrechtlicher Natur sind somit alle Anstände über Lohnansprüche, Entschädigungen, Beförderungen oder lohnrelevante Bestandteile aus dem öffentlich-rechtlichen Anstellungsverhältnis. Auch Divergenzen über den Inhalt eines Arbeitszeugnisses werden als vermögensrechtlich beurteilt, weil ein ungenügendes Zeugnis das berufliche Fortkommen beeinträchtigen kann. Als nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten verbleiben Anstände über „Fragen der Weiterbildung, der Arbeits- und Ruhezeit (...), an rein dienstliche oder organisatorische Anordnungen aller Art, Aspekte des Persönlichkeitsschutzes am Arbeitsplatz, an das Berufs-, Geschäfts- oder Amtsgeheimnis, an Verbot oder Gestattung von Nebenbeschäftigungen (...), an Fragen im Zusammenhang mit der Einschränkung von Rechten der Angestellten sowie an einen internen Stellenwechsel ohne Lohneinbusse“ (zit. Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, Basel 2008, Art. 83 N 170).

1.3 Konsequenz aus der eingeleiteten Änderung der Gerichtspraxis

Der Grundsatzentscheid des Verwaltungsgerichtes, welcher die Praxis des Bundesgerichtes übernimmt, hat zur Folge, dass neu praktisch alle personalrechtlichen Streitigkeiten auf dem Klageweg geltend gemacht werden müssen. Das Beschwerdeverfahren kommt nur noch in Ausnahmefällen zur Anwendung. Diese Abkehr vom Beschwerde- hin zum Klageverfahren erschwert den Rechtsschutz der Rechtssuchenden, indem ihnen nicht mehr das unter der Officialmaxime stehende und kostenlose Beschwerdeverfahren vor dem Regierungsrat mit anschliessender Möglichkeit des Weiterzuges an das Verwaltungsgericht zur Verfügung steht, sondern nur noch die Klage beim Verwaltungsgericht. Diese Änderung des Rechtsweges dürfte nicht der damaligen Absicht des Gesetzgebers entsprechen, weshalb mit einer Änderung des Staatspersonalgesetzes und des Gerichtsorganisationsgesetzes der bisherige Rechtsschutz wieder hergestellt werden soll. Damit Abgrenzungsprobleme in Zukunft vermieden werden können, soll darauf verzichtet werden, den zulässigen Rechtsweg von der Qualifikation, ob eine vermögensrechtliche bzw. nicht vermögensrechtliche Angelegenheit zur Diskussion steht, abhängig zu machen.

1.4 Vernehmlassungsverfahren

Über die vorliegende Gesetzesvorlage wurde ein eingeschränktes Vernehmlassungsverfahren bei folgenden Adressaten durchgeführt:

- Im Kantonsrat vertretene Parteien (8; BDP; CVP; EVP; FdP. Die Liberalen, Grüne, Grünliberale, SP, SVP)
- Verband Solothurner Einwohnergemeinden (VSEG)
- Verband Bürgergemeinden und Waldeigentümer
- Personalverbände (5; Staatspersonalverband, Verband Lehrerinnen und Lehrer, Verband schweiz. Assistenz- und Oberärzte/-innen Sektion Solothurn, vpod, Kantonalverband für Lehrkräfte an Berufsschulen)

Stellungnahmen gingen von den Personalverbänden, dem Verband Solothurner Einwohnergemeinden, der Sozialdemokratischen Partei, den Grünliberalen sowie der FDP Die Liberalen ein.

Die Personalverbände begrüssen die Vorlage vorbehaltlos. Es sei sachgerecht und zweckmässig, dass die Unterscheidung in vermögensrechtliche und nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten fallen gelassen werde und für alle Anstände aus dem Anstellungsverhältnis erstinstanzlich das kostenlose Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehe. Dem Klageverfahren vor Verwaltungsgericht sei zudem im Unterschied zu den zivilrechtlichen Streitigkeiten kein Schlichtungsverfahren vorgelagert. Das erstinstanzliche Beschwerdeverfahren übernehme teilweise diese Funktion und trage damit zur Klärung der Ausgangslage bzw. des Streitgegenstandes bei und entlaste dadurch das Verwaltungsgericht.

Die Grünliberale Partei äusserte sich ebenfalls zustimmend zur Gesetzesvorlage. Dadurch werde der Rechtsschutz der Betroffenen verbessert, und der Wegfall der Differenzierung zwischen vermögensrechtlicher und nicht vermögensrechtlicher Streitigkeit stelle eine Vereinfachung dar.

Kritisch äusserte sich die SP Kanton Solothurn zur geplanten Änderung. Sie bringe zu grosse Nachteile für die Arbeitnehmenden, da diese die Herrschaft über das Verfahren verlieren würden. Im Klageverfahren können die Arbeitnehmenden in einem von ihnen bestimmten Zeitpunkt die Ansprüche geltend machen, und es bleibe auch genügend Zeit, auf dem Verhandlungsweg zu einer Einigung zu gelangen. Im Beschwerdeverfahren werde der Streitgegenstand durch die Anstellungsbehörde festgelegt. Im Klageverfahren stehe es dem Betroffenen hingegen frei, welchen Sachverhalt er wann einklagen wolle. Eine Verdeutlichung der Abgrenzung zwischen vermögensrechtlicher und nicht vermögensrechtlicher Streitigkeit würde genügen, um den Rechtsschutz zu verbessern. Sollte der Rechtsweg doch vereinheitlicht werden, wird gefordert, dass vor Erlass einer Verfügung das rechtliche Gehör umfassend gewährt werden müsse, Arbeitnehmende den Erlass einer Verfügung über den entsprechenden Sachverhalt fordern können und die Beschwerdefrist 30 Tage betrage.

Ablehnend zur Gesetzesänderung äusserten sich der VSEG und die FDP Die Liberalen, Kanton Solothurn. Der VSEG wünscht keine analoge Regelung für die Gemeindeangestellten. Der Verband empfiehlt weiter, dass der Kanton für seine Angestellten von einer solchen Neuregelung absehen soll, weil die Anstellungen mittels Vertrag gestützt auf den GAV erfolgen würden, weshalb Ansprüche aus dem Arbeitsvertrag konsequenterweise auch auf dem Klageweg erfolgen sollen.

Die FDP Die Liberalen begründet ihre ablehnende Haltung damit, dass die heute geltende Lösung vermeiden wolle, dass vermögensrechtliche Streitigkeiten in einem verwaltungsinternen

Verfahren beurteilt würden. Daran solle festgehalten werden, damit zumindest in vermögensrechtlicher Hinsicht die Staatsangestellten mit den Arbeitnehmenden im Privatsektor gleichgestellt seien, welche ebenfalls den Klageweg beschreiten müssten. Es sei nicht opportun, das kostenlose Beschwerdeverfahren auszudehnen. Richtig sei vielmehr, dass eine unabhängige, gerichtliche Instanz über vermögensrechtliche Angelegenheiten unbefangen entscheide, wie dies die heutige Regelung vorsehe.

Im vorgängig zum Vernehmlassungsverfahren durchgeführten verwaltungsinternen Mitbetrachtungsverfahren haben sich alle Adressaten (Departemente, Spitäler AG) vorbehaltlos zustimmend zur Vorlage geäußert, womit zwischen Arbeitgeberseite und der Auffassung der Personalverbände Konsens über die Gesetzesvorlage besteht. Das Verwaltungsgericht begrüßt ebenfalls die neuen Verfahrensbestimmungen.

2. Verhältnis zur Planung

Die vorliegende Gesetzesänderung ist weder im Legislaturplan noch im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan abgebildet.

3. Auswirkungen

Die Vorlage hat – wenn überhaupt - geringe personelle und finanzielle Auswirkungen. Das Beschwerdeverfahren sieht im Gegensatz zum Klageverfahren zwei kantonale Rechtsmittelinstanzen vor (Regierungsrat und Verwaltungsgericht), was grundsätzlich mit einem gewissen Mehraufwand verbunden ist. Bisher (d.h. bis zum kürzlich ergangenen Grundsatzentscheid) stand der Beschwerdeweg jedoch schon in vielen Fällen offen, womit sich an dieser Ausgangslage wenig ändert. Aus personalpolitischer Sicht ist positiv zu werten, dass den Rechtssuchenden weiterhin das erstinstanzlich kostenlose Beschwerdeverfahren mit der anschliessenden Möglichkeit des Weiterzuges des Entscheides an das Verwaltungsgericht zur Verfügung steht. Bezüglich Folgen für die Gemeinden als Anstellungsbehörden der Volksschullehrkräfte gilt zu erwähnen, dass mit der vorliegenden Vorlage zusätzliche Unklarheiten hinsichtlich des einzuschlagenden Rechtsweges behoben werden können. Die Volksschulkräfte werden zwar von den Gemeinden mit öffentlich-rechtlichem Vertrag angestellt. Eine wesentliche Komponente des Vertragsinhaltes - nämlich die Höhe des Gehaltes – bestimmt jedoch der Kanton. Diese geteilte Kompetenz erschwert die Festlegung des Rechtsweges zusätzlich und kann mit der beantragten Gesetzesänderung entschärft werden.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 53 Absatz 1 Gesetz über das Staatspersonal

Die heutige Bestimmung erteilt der Anstellungsbehörde die Kompetenz, über Anstände aus dem Anstellungsvertrag zu verfügen, sofern diese nicht vermögensrechtlicher Natur sind. Diese Einschränkung auf nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten soll aufgehoben werden. Damit ist die Anstellungsbehörde befugt, über alle Anstände aus öffentlich-rechtlichen Arbeitsverträgen eine Verfügung zu erlassen (unter vorgängiger Anhörung der Betroffenen zwecks Gewährung des rechtlichen Gehörs). Im Übrigen bleibt § 53 Absatz 1 unverändert, womit sichergestellt ist, dass die Verfügung beim Regierungsrat angefochten werden kann, sofern er nicht selber Anstellungsbehörde ist. Der Beschluss des Regierungsrates wiederum kann beim Verwaltungsgericht angefochten werden.

§ 48 Absatz 1 Buchstabe b Gerichtsorganisationsgesetz

Die bestehende Norm sieht vor, dass das Verwaltungsgericht auf dem Klageweg über Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Verträgen urteilt. Davon ausgenommen werden jedoch Streitigkeiten aus öffentlich-rechtlichen Anstellungsverträgen, aber nur soweit es sich um nicht vermögensrechtliche Streitigkeiten handelt. Diese doppelte Ausnahme führt im Ergebnis dazu, dass im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses zu einer vermögensrechtlichen Streitigkeit Klage beim Verwaltungsgericht einzureichen ist. Durch Aufhebung dieser zweifachen Ausnahme entfällt in Zukunft die verwaltungsrechtliche Klage bei Streitigkeiten im Personalrecht.

5. Rechtliches

Zuständig für die Teilrevision des Staatspersonal- und des Gerichtsorganisationsgesetzes ist der Kantonsrat (Art. 71 KV). Wenn die Vorlage von weniger als Zweidrittel der anwesenden Mitglieder verabschiedet wird, unterliegt sie dem obligatorischen, sonst dem fakultativen Referendum (Art. 35ff. KV).

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Peter Gomm
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Departemente (6)
Gerichtsverwaltungskommission
Personalamt
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (Eng, Stu, Rol)
Amtsblatt (Referendum)
Parlamentsdienste
GS, BGS