

PRK Fall Nr. 21: Zuständigkeit betreffend Beurteilung eines Rechtsgeschäfts

Auszug aus dem Entscheid der Personalrekurskommission (PRK) vom 5. November 2002 i.S. Y. gegen die Anstellungsbehörde X. betreffend Verweigerung des Erlasses einer Feststellungsverfügung im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis.

Inhaltsverzeichnis

Rechtsprobleme	Welche rechtliche Themen betrifft dieser Entscheid?
Sachverhalt	Kurze Schilderung der Geschehnisse
Rechtliche Erwägungen	Begründung der Personalrekurskommission
Entscheid u. Rechtskraft	Urteil der Personalrekurskommission
Relevante Rechtsnormen	Auf welche Rechtsnormen stützt sich dieser Entscheid

I. Rechtsprobleme

Im vorliegenden Fall stellt sich die Frage, ob die Personalrekurskommission zur Beurteilung und Aufhebung von rechtsgeschäftlichen Akten bzw. öffentlichrechtlichen Verträgen zuständig ist? (E.1.)

II. Sachverhalt

Y. arbeitete seit 1982 für den Kanton Basel-Stadt. Ab 1999 war das Arbeitsverhältnis zwischen Y. und der Anstellungsbehörde X. zunehmend angespannt. Im Oktober 2001 wurde die Versetzung von Y. diskutiert. In der Folge wurde ihm durch die Anstellungsbehörde das Angebot unterbreitet, in eine andere Amtsstelle überzutreten, während dem ersten Jahr mit einem Beschäftigungsgrad von 100%, danach mit einem neu zu überprüfenden Beschäftigungsgrad von voraussichtlich 30-50%.

Y. teilte der Anstellungsbehörde mit, dass er mit diesem Vergleich einverstanden sei, sofern ihm ein Beschäftigungsgrad von 100% zugesichert würde.

Die Anstellungsbehörde unterbreitete Y. am 12. März 2002 ein letztes, befristetes Angebot, welches am Beschäftigungsgrad von 100% beim neuen Arbeitgeber nur im ersten Jahr festhielt, jedoch zusätzlich noch ein Outplacement-Verfahren auf Kosten der Anstellungsbehörde vorsah. Für die Beantwortung legte die Anstellungsbehörde eine Frist bis zum 20. März 2002 fest. Für den Fall, dass Y. diesem Angebot nicht zustimmen sollte, sah das Schreiben weiter vor, dass das Arbeitsverhältnis ordentlich gekündigt würde.

Y. willigte am 22. März 2002 in die Vereinbarung ein, fügte jedoch an, dass eine Erhöhung des Beschäftigungsgrades ab April 2003 einem Outplacement-Verfahren vorzuziehen sei.

Am 24. April 2002 teilte Y. durch seinen Rechtsvertreter der Anstellungsbehörde schriftlich mit, dass seine Einwilligung sich nicht auf eine Reduktion des Beschäftigungsgrades beziehe und in einem weiteren Schreiben vom 3. Mai 2002 ersuchte er um verfügungsweise Feststellung, dass seine Beschäftigung auch nach dem 1. Mai

2003 100% betragen würde bzw. dass auch nach dem 1. Mai 2003 keine Gründe bestünden, von einem reduzierten Anstellungsverhältnis auszugehen.

In Beantwortung dieser Schreiben verweigerte die Anstellungsbehörde X. mit Schreiben vom 7. Mai 2002 den Erlass einer Feststellungsverfügung und verwies auf die von Y. vorbehaltlos unterzeichnete Vereinbarung vom 22. März 2002.

Mit Schreiben vom 17. Mai 2002 reichte der Rechtsvertreter von Y. Rekurs gegen die Verweigerung des Erlasses einer Feststellungsverfügung im Zusammenhang mit dem Dienstverhältnis bei der Personalrekurskommission ein.

Am 4. Juni 2002 unterzeichnete Y. den neuen Arbeitsvertrag bei der neuen Arbeitsstelle mit Wirkung ab 1. Juni 2002.

In der Rekurschrift hält Y. insbesondere fest, dass er die mit Schreiben seines Rechtsvertreters vom 22. März 2002 erfolgte Annahmeerklärung im Zustand der Urteilsunfähigkeit abgegeben habe, das abgeschlossene Rechtsgeschäft somit nichtig sei und daher keine Rechtswirkungen entfalte. Zudem bestehe das Arbeitsverhältnis mit der Anstellungsbehörde X. fort.

III. Rechtliche Erwägungen

1.

Nach § 40 Personalgesetz können Massnahmen gemäss § 24 und 25 Personalgesetz sowie Kündigungen und fristlose Auflösungen des Arbeitsverhältnisses mittels Rekurs bei der Personalrekurskommission angefochten werden. Im vorliegenden Verfahren liegt jedoch unbestrittenermassen keine solche Verfügung vor. Der Rekurrent verlangt nach den massgeblichen Anträgen in der Rekursbegründung denn auch nicht die Aufhebung einer Kündigung; vielmehr wird die Feststellung beantragt, dass zwischen den Parteien ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis bestehe. Grundsätzlich sind Feststellungsbegehren auch im Verwaltungsverfahren zulässig, wobei sie allerdings nur subsidiär in Frage kommen, wenn nämlich kein entsprechendes Leistungsbegehren auf Aufhebung oder Abänderung einer ergangenen Verfügung möglich ist (BJM 1995 S. 325, 1987 S. 307/8). Diese Voraussetzung ist vorliegend erfüllt, da in Ermangelung einer förmlichen Kündigung des Arbeitsvertrags gar keine anfechtbare Verfügung existiert.

Im Weiteren ist erforderlich, dass der Rekurrent ein aktuelles Rechtsschutzinteresse an der verlangten Feststellung hat. Dies ist hier entgegen der Auffassung der Rekursgegnerin in Bezug auf die Feststellung des Fortbestands des strittigen Arbeitsverhältnisses des Rekurrenten ohne weiteres der Fall, auch wenn er zur Zeit bei der neuen Anstellungsbehörde noch im gleichen Umfang und zum gleichen Lohn wie beim alten Arbeitgeber tätig ist und die vorgesehene Reduktion seines Beschäftigungsgrades auf 30-50% erst auf Frühjahr 2003 wirksam werden wird. Unabhängig von den Modalitäten des Arbeitsvertrags besteht ein rechtlich schützenswertes Interesse jedes Arbeitnehmers zu wissen, bei welcher Stelle der kantonalen Verwaltung und in welcher Funktion er beschäftigt ist.

Die Zuständigkeit zum Erlass eines Feststellungsurteils gestaltet sich grundsätzlich gleich wie bei Leistungsbegehren, d.h. im Verwaltungsrekursverfahren wie bei Anträgen auf Aufhebung oder Abänderung von Verfügungen (vgl. dazu auch BJM 1995 S. 323/24). Für das vorliegende Verfahren bedeutet dies, dass die Personalrekurskom-

mission hinsichtlich der verlangten Feststellung, wonach zwischen den Parteien ein ungekündigtes Arbeitsverhältnis bestehe, zuständig wäre, soweit eine nach § 40 Abs. 1 Personalgesetz anfechtbare Kündigung in Frage stünde. Dies wäre z.B. dann der Fall, wenn eine Anstellungsbehörde durch konkludentes Handeln, z.B. Einstellung der Lohnzahlungen und Verweigerung der Zuweisung von Arbeit, zum Ausdruck bringt, dass sie ein Arbeitsverhältnis als beendet betrachtet, obschon sie nie eine förmliche schriftliche Kündigung erklärt hat.

Im Falle des Rekurrenten liegt jedoch insofern eine andere Situation vor, als sich die Verwaltung stets darauf berufen hat, dass das Arbeitsverhältnis mit ihm nicht durch Kündigung, sondern aufgrund einer entsprechenden Vereinbarung beendet worden sei. Demzufolge hat sie dessen Begehren um Erlass einer Verfügung, womit die Fortdauer des Arbeitsvertrags festgestellt werden sollte, stets verweigert.

Unter der Voraussetzung, dass diese Argumentation zutrifft, müsste die Zuständigkeit der Personalrekurskommission klarerweise verneint werden, denn diese ist sowohl aus grundsätzlichen Überlegungen wie auch mangels einer entsprechenden Kompetenznorm im Personalgesetz nicht zur Beurteilung und Aufhebung von rechtsgeschäftlichen Akten bzw. öffentlichrechtlichen Verträgen befugt. In § 33 Personalgesetz ist zwar die Möglichkeit der einvernehmlichen Beendigung des Arbeitsvertrags explizit vorgesehen, nicht jedoch deren Anfechtbarkeit.

2.

Wie aus den Akten hervorgeht, wurde bereits im Jahre 2001 die Versetzung des Rekurrenten diskutiert, wobei die Hintergründe, weshalb nach offenbar während vielen Jahren zur beiderseitigen Zufriedenheit verlaufener Tätigkeit plötzlich Schwierigkeiten entstanden sind, im vorliegenden Verfahren nicht klar geworden sind. Es macht den Anschein, dass persönliche Differenzen zugrunde gelegen haben, worauf jedoch hier nicht näher eingegangen werden muss. Jedenfalls wurde dem Rekurrenten mit Schreiben der Anstellungsbehörde vom 21. Januar 2002 eine neue Arbeitsstelle innerhalb der Verwaltung angeboten, wobei für die entsprechende Tätigkeit während dem ersten Jahr ein Arbeitsverhältnis zu 100 %, danach jedoch eine Reduktion desselben auf 30-50% vorgesehen war.

Zunächst beharrte der Rekurrent darauf, dass er einem Wechsel der Arbeitsstelle nur zustimmen würde, wenn ihm ein Beschäftigungsgrad von 100% zugesichert würde. Hiermit war die Anstellungsbehörde indessen nicht einverstanden, weshalb sie in ihrem letzten, befristeten Angebot vom 12. März 2002 unter Ziff. A. an den früher genannten Bedingungen des Übertritts, d.h. an der Reduktion des Beschäftigungsgrades nach dem ersten Jahr, festhielt. Zusätzlich erklärte sie sich aber in Ziff. B. im Hinblick auf die bloss im ersten Jahr garantierte Vollzeitbeschäftigung zur Bezahlung einer Outplacement Beratung für ihn bereit, damit er nach Ablauf des ersten Jahres entweder noch eine zusätzliche Teilzeitstelle ausüben oder eine selbständige Erwerbstätigkeit aufnehmen könne. Abschliessend wurde darauf hingewiesen, dass bei Nichtannahme dieses Vorschlags innert Frist das Arbeitsverhältnis mit dem Rekurrenten ordentlich auf den nächstmöglichen Termin gekündigt werde.

In der Folge teilte der Rekurrent innert der erstreckten Antwortfrist durch Schreiben seines Rechtsvertreters vom 22. März 2002 der Rekursgegnerin mit, dass er die „Angebote gemäss lit. A. und lit. B. in Ihrem Schreiben vom 12. März 2002“ annehme. Damit ist eine vorbehaltlose Annahme der Vorschläge der Anstellungsbehörde erklärt worden, auch wenn der Anwalt im nächsten Absatz des Briefes ausgeführt hat, er würde der Adressatin vor dem Hintergrund des veränderten Gesundheitszustands seines Klienten „beliebt machen“, die Outplacement-Lösung zu Gunsten einer Erhöhung des Beschäftigungsgrades ab 1. April 2003 zu ersetzen, da der

vorgeschlagene Weg der Beratung unter Umständen zu einer untragbaren weiteren Belastung führen würde. Die Formulierung „beliebt machen“ beinhaltet eine Bitte, sich die Sache nochmals zu überlegen, ein Vorbehalt bezüglich der Annahme der Angebote gemäss Ziff. A. und B. im Schreiben der Rekursgegnerin vom 12. März 2002 oder eine Bedingung für den Übertritt zur neuen Verwaltungsstelle ist hierin nicht zu erblicken. Sodann geht auch aus dem gleichzeitig versandten Schreiben des Rekurrenten an die Anstellungsbehörde vom 19. März 2002 hervor, dass er resigniert hatte und enttäuscht den Wechsel der Arbeitsstelle mit der Folge einer Reduktion des Beschäftigungsgrades nach einem Jahr akzeptierte. Er bat zwar nochmals um ein Gespräch mit der Anstellungsbehörde, doch sollte dieses nur dazu dienen, „einen guten Abschluss“ zu finden. Damit ist festzustellen, dass der Rekurrent zwar stets eine Vollzeitbeschäftigung nach Frühjahr 2003 gewünscht hat, jedoch seine Erklärung, wonach er mit der getroffenen Lösung einverstanden sei, nicht davon abhängig gemacht hat.

Entsprechend diesen Ausführungen hat der Rekurrent auch im vorliegenden Verfahren nicht bestritten, dass er auf das Angebot der Verwaltung vom 12. März 2002 letztlich ein vorbehaltloses Akzept erklärt hatte. Seine nunmehr vorgebrachte Argumentation, wonach er dabei nicht urteilsfähig gewesen sei, bezieht sich nicht auf den Inhalt der abgegebenen Erklärung, sondern auf deren rechtliche Gültigkeit. Liegt aber inhaltlich eine Vereinbarung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses vor, so ist der Personalrekurskommission eine weitere Prüfung verwehrt. Insbesondere kann es nicht in Frage kommen, dass diese die Nichtigkeit des Vergleichs zufolge der behaupteten zeitweisen Urteilsunfähigkeit des Rekurrenten feststellt. Es trifft zwar zu, dass die Nichtigkeit eines Rechtsgeschäfts von Amtes wegen in jedem Verfahren berücksichtigt werden muss, indessen verlangt der Rekurrent im Ergebnis, dass die Personalrekurskommission über die Gültigkeit eines Vertrags im Personalrecht entscheidet, wozu sie nach den obigen Ausführungen nicht zuständig ist. Es kann nicht angehen, mit der Begründung, die Nichtigkeit eines Rechtsaktes sei für alle Behörden massgeblich, eine unzuständige Behörde über den Rechtsstreit betreffend diese Nichtigkeit entscheiden zu lassen. Dementsprechend ist hier das Begehren um Feststellung der Ungültigkeit der strittigen Vereinbarung zufolge Urteilsunfähigkeit bei denjenigen Behörden anzubringen, welche nach den allgemeinen Bestimmungen über das baselstädtische Verwaltungsverfahren, d.h. insbesondere denjenigen des Organisationsgesetzes, für die Anfechtung von öffentlichrechtlichen Verträgen zuständig sind. Demgegenüber würde die beantragte Feststellung der Nichtigkeit der getroffenen Vereinbarung bzw. des Weiterbestands des Arbeitsverhältnisses zwischen den Parteien durch die Personalrekurskommission im Ergebnis dazu führen, dass diese nicht vorhandene Kompetenzen wahrnehmen würde. Bei dieser Rechtslage kann mangels Zuständigkeit auf den Rekurs nicht eingetreten werden.

IV. Entscheid und Rechtskraft

Auf den Rekurs von Y. wurde mangels Zuständigkeit der Personalrekurskommission nicht eingetreten. Y. hat in der Folge den Entscheid angefochten und an das Verwaltungsgericht weitergezogen. Das Verwaltungsgericht hat den Entscheid der Personalrekurskommission geschützt und den Rekurs von Y. abgewiesen.

Siehe auch Kurzzusammenfassung der Erwägungen des Verwaltungsgericht und Schlussfolgerungen des ZPD.

V. Relevante Rechtsnormen

§ 24 PG: Massnahmen während des Arbeitsverhältnisses

§ 25 PG: Vorsorgliche Massnahmen

§ 33 PG: Auflösung in gegenseitigem Einvernehmen

§ 40 PG: Rechtsmittel