

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C_77/2007 /fun

Urteil vom 27. August 2007
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Aemisegger, Fonjallaz,
Gerichtsschreiber Thönen.

Parteien
X. _____, Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwältin Marie-Luise Williner,

gegen

Munizipalgemeinde Leukerbad, Lichtenstrasse 29, Postfach 239, 3954 Leukerbad, vertreten durch
Advokat Dr. Richard Steiner,
Staatsrat des Kantons Wallis, Regierungsgebäude, 1951 Sitten,
Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, Justizgebäude, 1950 Sitten 2.

Gegenstand
Öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis,

Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gegen das Urteil des Kantonsgerichts Wallis,
Öffentlichrechtliche Abteilung, vom 2. März 2007.

Sachverhalt:

A.
X. _____ arbeitete von 1981 bis Ende Oktober 2002 für die Gemeinde Leukerbad (im Folgenden:
die Gemeinde).

Am 29. August 2001 unterschrieb er einen Arbeitsvertrag, datiert vom 27. Juli 2001, und gültig ab
dem 1. September 2001. Gemäss diesem Vertrag wurde X. _____ von der Gemeinde als
Bausekretär im Stundenlohn temporär im Nebenamt angestellt.

Am 21. August 2002 eröffnete die Gemeinde X. _____ die Auflösung des Arbeitsverhältnisses per
31. Oktober 2002.

B.
Mit Entscheid vom 27. Juni 2003 trat das Arbeitsgericht des Kantons Wallis auf eine Klage von
X. _____ gegen die Gemeinde wegen Unzulässigkeit des Rechtswegs (öffentlich-rechtliche Natur
der Ansprüche) nicht ein.

In der Folge wies die Gemeinde die Forderungen von X. _____ mit Verfügung vom 25. November
2003, zugestellt am 2. Februar 2004, ab.

Mit Entscheid vom 11. Mai 2005 trat der Staatsrat des Kantons Wallis auf die Beschwerde von
X. _____ nicht ein, weil es sich um ein privatrechtliches Arbeitsverhältnis handle.

Mit Urteil vom 2. Dezember 2005 hiess das Kantonsgericht die Verwaltungsgerichtsbeschwerde von
X. _____ gut, soweit es darauf eintrat. Es erachtete das Arbeitsverhältnis zwischen X. _____
und der Gemeinde als öffentlich-rechtlicher Natur und wies die Angelegenheit zur neuen, materiellen
Beurteilung an den Staatsrat zurück.

Der Staatsrat wies die Beschwerde von X. _____ mit Entscheid vom 20. September 2006 ab.

C.
Dagegen gelangte X. _____ erneut an das Kantonsgericht. Dieses wies die
Verwaltungsgerichtsbeschwerde mit Urteil vom 2. März 2007 ab, soweit es darauf eintrat.

D.

Mit Eingabe vom 25. April 2007 führt X. _____ Beschwerde an das Bundesgericht. Er beantragt, der angefochtene Entscheid des Kantonsgerichts vom 2. März 2007 sei aufzuheben. Die Gemeinde sei zu folgenden Zahlungen zu verurteilen: Fr. 56'386.60 (Bruttolohn für die Zeit vom 15. Februar 2002 bis 31. Oktober 2002), Fr. 57'350.60 (Bruttolohn für die Zeit vom 1. November 2003 [richtig: 2002] bis 31. Mai 2003) und Fr. 3'076.90 (Kinderzulagen für die Monate März bis Dezember 2002). Er begründet seine Beschwerde mit einer Verletzung des Obligationenrechts, des Willkürverbots und des Verbots des überspitzten Formalismus.

E.

In ihren Vernehmlassungen beantragen die Gemeinde, der Staatsrat und das Kantonsgericht je die Abweisung der Beschwerde.

X. _____ hat am 27. Juni 2007 eine Replik eingereicht.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.

1.1 Das angefochtene Urteil vom 2. März 2007 ist nach Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes (BGG; SR 173.110) am 1. Januar 2007 ergangen. Auf das vorliegende Verfahren ist das BGG anwendbar (Art. 132 Abs. 1 BGG).

1.2 Das angefochtene Urteil des Kantonsgerichts, einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d BGG), betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Der Beschwerdeführer macht Forderungen im Betrag von insgesamt Fr. 116'814.10 geltend. Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit (Art. 83 lit. g BGG), und die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.-- ist überschritten (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).

1.3 Die I. öffentlich-rechtliche Abteilung des Bundesgerichts ist zur Behandlung der Beschwerde zuständig (Art. 29 Abs. 1 lit. g Reglement für das Bundesgericht vom 20. November 2006, SR 173.110.131).

2.

Nach Angaben im angefochtenen Urteil löste die Gemeinde das Arbeitsverhältnis zwischen ihr und dem Beschwerdeführer per 31. Oktober 2002 auf. Der Beschwerdeführer hingegen macht geltend, das Arbeitsverhältnis habe erst am 30. November 2002 geendet. Er rügt diesbezüglich eine Verletzung der Regeln der Vertragsauslegung gemäss Obligationenrecht. Für die Dauer der Kündigungsfrist sei - ebenfalls gemäss Obligationenrecht - das fortgesetzte, bereits seit 1981 bestehende Arbeitsverhältnis zu berücksichtigen.

2.1 Die Beschwerde an das Bundesgericht beschränkt sich auf die in Art. 95-98 BGG genannten Beschwerdegründe. Eine uneingeschränkte Überprüfung der angefochtenen Entscheide ist im Gesetz nicht vorgesehen. Das Bundesgericht kann die Anwendung kantonalen und kommunalen Rechts - unter Vorbehalt der hier nicht einschlägigen Art. 95 lit. c und d BGG - grundsätzlich nicht überprüfen.

2.2 Gemäss dem angefochtenen Urteil soll sich das Arbeitsverhältnis nach dem Arbeitsvertrag vom 27. Juli 2001 und dem Personalreglement der Munizipalgemeinde vom 3. Oktober 2000 beurteilen. Gemäss diesen Rechtstexten kommt das Obligationenrecht nicht in jedem Fall zur Anwendung, sondern bloss soweit der Arbeitsvertrag "nichts Abweichendes festlegt" bzw. soweit das Personalreglement "keine Regelungen enthält". Das Obligationenrecht ist demnach nur subsidiär anwendbar.

2.3 Nach Ansicht des Kantonsgerichts haben die Parteien im Arbeitsvertrag vom 27. Juli 2001 eine Kündigungsfrist von zwei Monaten vereinbart. Der Arbeitsvertrag enthält eine entsprechende Regelung für das zweite bis neunte "Anstellungsjahr". Er ist öffentlich-rechtlicher Natur und untersteht offenbar dem kommunalen Personalreglement, das ebenfalls eine Regelung über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses enthält (Ziff. VIII). Bei diesen Umständen besteht kein Raum für die subsidiäre Anwendung des Obligationenrechts.

Auf das Vorbringen ist nicht einzutreten.

3.

Als Beschwerdegrund im Sinne von Art. 95 BGG könnte vorgebracht werden, die Anwendung bzw. Auslegung des öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrags verletze verfassungsmässige Rechte. Dies setzt jedoch eine gültige Verfassungsrüge voraus.

Gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG (in Verbindung mit Art. 42 Abs. 2 BGG) prüft das Bundesgericht die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem und interkantonalem Recht nur insofern, als eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und begründet worden ist.

Im Zusammenhang mit dem Vorbringen, die Kündigungsfrist betrage drei (statt zwei) Monate, werden in der Beschwerde keine Verfassungsbestimmungen erwähnt. Es liegt demnach keine gültige

Verfassungsrüge vor.

4.

Das Kantonsgericht begründet das Vertragsende per 31. Oktober 2002 zusätzlich noch damit, der Beschwerdeführer habe mit seinem Schreiben an die Gemeindeverwaltung vom 3. Oktober 2002 die Kündigung akzeptiert. Diesbezüglich rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung des Willkürverbots.

4.1 Beruht der angefochtene Entscheid auf mehreren selbständigen Begründungen, die je für sich den Ausgang des Rechtsstreits besiegeln, so hat der Beschwerdeführer darzulegen, dass jede von ihnen Recht verletzt; andernfalls kann auf die Beschwerde nicht eingetreten werden. Dies ergibt sich zum einen aus der Begründungspflicht gemäss Art. 42 Abs. 2 BGG (BGE 133 IV 119 E. 6.3 S. 120 f. mit Hinweisen), zum anderen aus der Rechtsprechung zum Willkürverbot gemäss Art. 9 BV. Willkür ist nur dann anzunehmen, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (siehe hiernach E. 7.3). Wird nur eine von zwei selbständigen Begründungen gültig gerügt, so bleibt der angefochtene Entscheid im Ergebnis gestützt auf die andere Begründung bestehen.

4.2 Da im vorliegenden Fall die Begründung des Kantonsgerichts, die Kündigungsfrist betrage gemäss Arbeitsvertrag zwei Monate, nicht gültig angefochten ist, fehlt es an einer ausreichend begründeten Verfassungsrüge. Auf die Willkürrüge ist nicht einzutreten.

5.

Der Beschwerdeführer macht überdies geltend, er sei seit dem 30. Oktober 2002 krankgeschrieben. Diesbezüglich rügt er eine Verletzung von Art. 336c Abs. 1 lit. b OR.

5.1 Nach Ansicht des Kantonsgerichts hat der Beschwerdeführer seine Krankheit zu spät mitgeteilt. Er sei angeblich seit dem 30. Oktober 2002 krank gewesen, habe der Gemeinde aber erst am 28. November 2002 ein Arztzeugnis zugestellt. Damit habe er seine Pflicht gemäss Ziff. IV/8 Personalreglement verletzt, wonach die Krankheit ab dem dritten Krankheitstag unaufgefordert durch ein ärztliches Zeugnis zu belegen ist. Da er mit der Meldung knapp einen Monat zugewartet habe und sich bis zum 28. November 2002 nie auf eine bestehende Erkrankung berufen habe, sei von einer Schutzbehauptung auszugehen.

5.2 Es ist auch hier nicht ersichtlich, weshalb das Obligationenrecht subsidiär anwendbar sein soll. Auf das Vorbringen ist mangels eines zulässigen Beschwerdegrundes nicht einzutreten.

6.

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Verbots des überspitzten Formalismus, indem das Kantonsgericht seine Lohnforderung vor Vertragsende (Zeitraum 15. Februar 2002 bis 31. Oktober 2002) nicht behandelt habe. Das Kantonsgericht hätte den Schreibfehler im entsprechenden Antrag berichtigen müssen. Diesbezüglich rügt er auch eine Verletzung der Lohnzahlungspflicht bei Annahmeverzug des Arbeitgebers gemäss Art. 324 OR.

6.1 Das aus Art. 29 Abs. 1 BV (früher aus Art. 4 aBV) fliessende Verbot des überspitzten Formalismus wendet sich gegen prozessuale Formenstrenge, die als exzessiv erscheint, durch kein schutzwürdiges Interesse gerechtfertigt ist, zum blossen Selbstzweck wird und die Verwirklichung des materiellen Rechts in unhaltbarer Weise erschwert oder gar verhindert. Das Bundesgericht prüft frei, ob eine solche Verfassungsverletzung vorliegt (BGE 128 II 139 E. 2a; 127 I 31 E. 2a/bb; 125 I 166 E. 3a). Überspitzter Formalismus ist eine besondere Form der Rechtsverweigerung (BGE 130 V 177 E. 5.4.1). Eine Behörde begeht eine formelle Rechtsverweigerung, wenn sie auf eine ihr unterbreitete Sache nicht eintritt, obschon sie darüber entscheiden müsste. In welcher Form und in welchem Umfang die entsprechenden Ansprüche zu gewährleisten sind, lässt sich nicht generell, sondern nur im Hinblick auf den einzelnen Fall beurteilen (BGE 117 Ia 116 E. 3a).

6.2 Vor Kantonsgericht hat der Beschwerdeführer zwei Anträge gestellt, mit denen er die Zahlung von "Bruttolohn" fordert (Beschwerde vom 27. Oktober 2006). Allerdings sind die darin angegebenen Daten fehlerhaft; sie werden hier in eckigen Klammern berichtet. Rechtsbegehren Ziff. 2 der kantonalen Beschwerde enthält die Forderung für den Zeitraum vom 15. Februar 2003 [richtig: 2002] bis 31. Oktober 2003 [2002]. Rechtsbegehren Ziff. 4 enthält die Forderung für den Zeitraum vom 1. November 2003 [2002] bis 31. Mai 2003.

Das Kantonsgericht führt bloss aus, der Lohn für die Monate Mai bis Oktober 2003 werde doppelt einverlangt. Wie es sich genau damit verhalte, könne offen bleiben, da die Forderungen sich in jedem Fall auf die Zeit nach dem 31. Oktober 2002 (Kündigungstermin) bezögen und dafür ohnehin kein Lohn geschuldet sei.

6.3 Bereits aus dem (vor Kantonsgericht angefochtenen) Entscheid des Staatsrats vom 20. September 2006 (S. 2/3 lit. D) ergibt sich, dass sich die Lohnforderung auf das Jahr 2002 bezieht. Gemäss dieser Darstellung hat der Beschwerdeführer am 28. November 2002 "Schadenersatz" geltend gemacht und später für die Zeit vom 1. November 2002 bis 30. Juni 2003 eine weitere Forderung gestellt. Die erste Teilforderung bezieht sich - immer gemäss Entscheid des Staatsrats - auf die Zeit bis zum 31. Oktober 2002.

Ebenso ergeben sich die korrekten Daten aus den Vorbringen des Beschwerdeführers. Er hat geltend gemacht, am 12. Februar 2002 seien seine Arbeitsstunden empfindlich reduziert worden (Beschwerde an den Staatsrat vom 8. März 2004, S. 6 Ziff. 31; Beschwerde an das Kantonsgericht vom 27. Oktober 2006, S. 3 Ziff. 4). Und das Kantonsgericht hat selber festgestellt, dass die Gemeinde den Vertrag per 31. Oktober 2002 gekündigt habe.

Es ist offensichtlich, dass die Forderung gemäss kantonalem Rechtsbegehren Ziff. 2 das Jahr 2002 (und nicht 2003) betrifft.

6.4 Im Übrigen ist auch die Datumsangabe betreffend die andere - hier nicht zu beurteilende - Teilforderung offensichtlich falsch, da das spätere Datum zuerst genannt wird (kantonales Rechtsbegehren Ziff. 4). Bei diesen offensichtlichen Datumsfehlern hätte das Kantonsgericht die Begehren nach Treu und Glauben berichtigen oder die Beschwerde zur Korrektur zurückweisen müssen.

6.5 Indem das Kantonsgericht die Lohnforderung für den Zeitraum 15. Februar 2002 bis 31. Oktober 2002 wegen einer falschen Jahreszahl nicht behandelt hat, wurde das Verbot des überspitzten Formalismus verletzt. Die Rüge ist begründet.

7.

Der Beschwerdeführer rügt eine willkürliche Sachverhaltsfeststellung, indem das Kantonsgericht feststellt, mit Schreiben vom 10. Mai 2002 habe der Beschwerdeführer sein Einverständnis zur Arbeitsreduktion vom 12. Februar 2002 erklärt.

7.1 Der Beschwerdeführer ist zur Rüge legitimiert (Art. 89 Abs. 1 lit. c BGG). Blicke sie unbehandelt, so könnte im Rückweisungsverfahren gestützt auf die angefochtene Sachdarstellung geschlossen werden, der Beschwerdeführer habe am 10. Mai 2002 auf seine Ansprüche verzichtet.

7.2 Mit Schreiben vom 10. Mai 2002 gelangte der Beschwerdeführer an den Beirat der Gemeinde. In Würdigung dieses Schreibens führt das Kantonsgericht aus, es könne "sachverhaltsmässig" festgehalten werden, dass der Beschwerdeführer, wenn auch mit Zähneknirschen, die durch den Sparzwang diktierten Beschränkungen seiner Tätigkeit akzeptiert habe (angefochtenes Urteil, S. 9 Ziff. 7).

7.3 Gemäss Art. 9 BV hat jede Person Anspruch darauf, von den staatlichen Organen ohne Willkür behandelt zu werden. Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Willkür liegt nur vor, wenn nicht bloss die Begründung eines Entscheides, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist (BGE 132 I 13 E. 5.1 S. 17 f.; 127 I 54 E. 2b S. 56 mit Hinweisen).

7.4 Im Schreiben vom 10. Mai 2002 machte der Beschwerdeführer gegenüber dem Beirat der Gemeinde geltend, der für seine Tätigkeit budgetierte Betrag von jährlich Fr. 10'000.-- könne nicht genügen. Am 12. Februar 2002 sei ihm mitgeteilt worden, dass ab sofort ein anderer Mann die Arbeit des Bausekretärs ausführen werde. Die Beschränkung seiner Tätigkeit komme einer faktischen Kündigung gleich, ein entsprechender Entscheid sei ihm aber - trotz mehrmaliger Anfrage - nicht schriftlich eröffnet worden. Es wäre gegenüber seiner Familie (drei unmündige Kinder) äusserst verantwortungslos, wenn er die Sache einfach so belassen würde.

Aus einem solchen Schreiben auf ein Einverständnis mit der Reduktion der Arbeitsstunden und der damit verbundenen Lohneinbusse zu schliessen, ist offensichtlich unhaltbar und damit willkürlich. Die Rüge ist begründet.

8.

Die Gemeinde macht in der Vernehmlassung vom 25. Mai 2007 (S. 3 Ziff. 4, S. 9) geltend, der Arbeitsvertrag sei bereits in einem früheren Zeitpunkt gekündigt worden. Danach seien dem Beschwerdeführer weitere Aufträge "auf Kleinmandatsbasis" vergeben worden. Es sei Wille der Parteien gewesen, dass das Arbeitsverhältnis aufgelöst werde und die weiteren Arbeiten auf Mandatsbasis vorgenommen werden sollten. Der Beschwerdeführer habe im fraglichen Zeitraum verschiedentlich Rechnungen gestellt, die von der Gemeinde auch bezahlt worden seien. Der Beschwerdeführer könne nach Abrechnung dieser Beträge nicht noch kumulativ eine Lohnforderung stellen.

8.1 Gemäss den Feststellungen des Kantonsgerichts wurde das Arbeitsverhältnis mit Schreiben der Gemeinde vom 21. August 2002 auf den 31. Oktober 2002 gekündigt. Dieser Zeitpunkt steht für beide Parteien als Vertragsende fest. Insoweit ist das Vorbringen der Gemeinde unbegründet.

8.2 Der Beschwerdeführer war gemäss Arbeitsvertrag nur "temporär im Nebenamt" angestellt. Er ist Ingenieur. Aufgrund der Sachverhaltsfeststellungen im angefochtenen Entscheid lässt sich nicht

beurteilen, ob die Gemeinde den Beschwerdeführer - neben dem Arbeitsvertrag und für andere Tätigkeiten - als selbständigen Ingenieur eingesetzt hat und ihm dafür - zusätzlich zu den Lohnzahlungen - Honorare bezahlt hat. Insoweit kann das Vorbringen der Gemeinde nicht beurteilt werden.

8.3 Im Rückweisungsverfahren wird das Kantonsgericht - soweit zur Beurteilung der Forderungen notwendig - ermitteln, wieviele Stunden der Beschwerdeführer ab dem 15. Februar 2002 in Erfüllung des Arbeitsvertrags für die Gemeinde arbeitete und wieviel Lohn er dafür erhielt. Es wird weiter ermitteln, ob der Beschwerdeführer - im gleichen Zeitraum und parallel zur Teilzeitbeschäftigung gemäss Arbeitsvertrag - auch Aufträge oder Werkverträge für die Gemeinde besorgte und dafür Honorare erhielt. Es wird darlegen, ob grundsätzlich ein Anspruch auf Lohnzahlung aus dem Arbeitsvertrag bis 31. Oktober 2002 besteht, ob die Forderung von Kinderzulagen berechtigt ist und ob sich der Beschwerdeführer allenfalls bestimmte Zahlungen, die er unter anderem Rechtstitel erlangte, auf die Lohnforderung anrechnen lassen muss.

9.

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist, und die Sache ist an das Kantonsgericht zur Neuurteilung zurückzuweisen.

Entsprechend dem Ausgang des bundesgerichtlichen Verfahrens sind keine Gerichtskosten zu erheben (Art. 66 Abs. 4 BGG). Die Gemeinde unterliegt (als Beschwerdegegnerin) mit ihren Anträgen; sie hat daher dem anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (Art. 68 Abs. 2 BGG; Art. 4 und 8 Abs. 3 Reglement über die Parteientschädigung vom 31. März 2006, SR 173.110.210.3).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

In teilweiser Gutheissung der Beschwerde wird das angefochtene Urteil des Kantonsgerichts Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, vom 2. März 2007 aufgehoben. Die Sache wird zur Neuurteilung an das Kantonsgericht zurückgewiesen.

2.

Im Übrigen wird auf die Beschwerde nicht eingetreten.

3.

Es werden für das bundesgerichtliche Verfahren keine Gerichtskosten erhoben.

4.

Die Munizipalgemeinde Leukerbad hat den Beschwerdeführer für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 3'000.-- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird dem Beschwerdeführer, der Munizipalgemeinde Leukerbad, dem Staatsrat des Kantons Wallis und dem Kantonsgericht Wallis, Öffentlichrechtliche Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 27. August 2007

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung

des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: