Kein Arbeitsverhältnis ohne Unterschrift

geschrieben von Sandra Wittich | März 17, 2022

Im Kanton Graubünden war das Bestehen eines öffentlichen Dienstverhältnisses strittig. Die Klägerin vertrat die Ansicht, es habe aufgrund des konkludenten Verhaltens der Gemeindevertreter ein Arbeitsverhältnis bestanden. Die Gemeinde hingegen war der Auffassung, dass die Klägerin ihre Leistungen ehrenamtlich erbrachte. Das Verwaltungsgericht hatte zu beurteilen, ob ein Anstellungsverhältnis entstanden war oder nicht.

Sachverhalt A. ist ausgebildete Erzieherin nach deutschem Recht. Sie ist die Ehefrau von G., der in der Gemeinde B. wohnhaft war und dort während eines Schuljahrs (2017/2018) als Schulleiter amtete. Am 25. März 2019 reichte A. gegen die Gemeinde B. beim Verwaltungsgericht Graubünden eine Klage ein und verlangte, es seien ihr netto Fr. 20872.50 zuzüglich Zins seit dem 1. Juni 2018 zu bezahlen. Zur Begründung führte sie aus, zwischen ihr und der Gemeinde B. habe trotz Fehlen eines Arbeitsvertrages ein Arbeitsverhältnis bestanden; dieses sei durch konkludentes Verhalten zustande gekommen. Sie habe in den Bereichen Jugendarbeit und Schulsozialarbeit Leistungen für die Gemeinde erbracht. Indem die Gemeinde B. diese Leistungen entgegengenommen hatte, habe sie ein Arbeitsverhältnis akzeptiert. Die Gemeinde B. habe nicht davon ausgehen dürfen, dass sie die Leistungen unentgeltlich erbringe, zumal sie währenddessen ihre eigene Praxis in Deutschland vernachlässigt habe. Falls die Gemeinde B. der Ansicht gewesen sei, es bestehe kein Anstellungsverhältnis, hätte sie von Anfang an intervenieren müssen. Die Gemeinde B. brachte dagegen vor, A. stütze ihre Begehren auf ein selbst erfundenes Konstrukt. Sie habe ihren Ehemann, den Schulleiter der Gemeinde B., ehrenamtlich an die Kommissionssitzungen begleitet. Ohnehin würden die Kommissionen über keine

finanziellen Kompetenzen verfügen, insbesondere nicht, um Personen anzustellen oder schulische Arbeiten zu vergeben. Hinzu komme, dass ein öffentliches Dienstverhältnis ohnehin nur durch Verfügung oder durch öffentlich-rechtlichen Vertrag entstehen könne. Da beides nicht vorliege, habe offensichtlich kein Anstellungsverhältnis bestanden.

A. machte in Bezug auf die fehlenden Kompetenzen der Kommissionen geltend, dass sie die in der Gemeindeverfassung geregelten Kompetenzen nicht habe kennen müssen, sondern sich auf das Verhalten der Gemeindevertreter, insbesondere des Gemeindepräsidenten, habe verlassen dürfen.

Entscheid

Anwendung öffentlichen Rechts
Vorab hielt das Verwaltungsgericht mit Verweis auf die herrschende Lehre und Rechtsprechung fest, dass das Rechtsverhältnis zwischen dem Staat als Arbeitgeber und Privaten als Arbeitnehmende grundsätzlich dem öffentlichen Recht unterstehe. Privatrechtliche Anstellungsverhältnisse seien nur im Ausnahmefall vorzusehen und würden einer klaren gesetzlichen Grundlage bedürfen. Entsprechend diesen Grundsätzen habe die Gemeinde B. in ihrem eigenen Personalgesetz die Anstellungen durch die Gemeinde geregelt.

Das Verwaltungsgericht folgerte daraus, dass das der von A. ausgeübten Tätigkeit zugrunde liegende Vertragsverhältnis aus öffentlich-rechtlicher Perspektive zu beurteilen sei. Dies würde sich auch bestätigen, wenn man den Sachverhalt unter Verwendung der von Lehre und Rechtsprechung entwickelten Abgrenzungskriterien von öffentlich- und privatrechtlichen Vertragsverhältnissen beurteilen würde: Die mit der kommunalen Jugendarbeit beauftragte Person nehme eine Aufgabe im öffentlichen Interesse wahr (Interessenstheorie) und übe eine öffentliche Tätigkeit aus (Funktionstheorie). Die Gemeinde B. als Arbeitgeberin befände sich gegenüber der beauftragten Person sodann in einem übergeordneten Verhältnis

(Subordinationstheorie). Beim von A. geltend gemachten, (angeblich) konkludent entstandenen Arbeitsverhältnis handelte es sich somit um ein öffentlich-rechtliches.

Entstehung eines Arbeitsverhältnisses
Das Verwaltungsgericht erwog, dass ein öffentliches Dienstverhältnis grundsätzlich entweder durch verwaltungsrechtlichen Vertrag oder durch Verfügung begründet werde. Im vorliegenden Fall verweise das Personalgesetz der Gemeinde B. zudem auf das kantonale Personalrecht, wonach Arbeitsverhältnisse mit öffentlich-rechtlichem Vertrag begründet würden. Dieser bedürfe nach herrschender Lehre und Rechtsprechung der Schriftform, da er ansonsten nichtig sei, was in analoger Anwendung von Art. 13 OR bedeute, dass der Vertrag von allen sich verpflichtenden Parteien unterschrieben werden müsse.

Im vorliegenden Fall war unbestritten, dass weder ein schriftlicher Vertrag abgeschlossen, noch eine Verfügung erlassen wurde, welche ein Dienstverhältnis zwischen den Parteien begründen würde. A. machte deshalb geltend, dass analog der Regelung im privaten Arbeitsvertragsrecht nach Art. 320 Abs. 2 OR ein Arbeitsvertrag durch konkludentes Verhalten entstanden sei.

Das Verwaltungsgericht präzisierte diesbezüglich, dass bei einer Übernahme von privatrechtlichen Regelungen ins öffentliche Dienstrecht oder bei einer Verweisung auf privatrechtliche Regelungen, falls das anwendbare öffentliche Personalrecht keine entsprechende Regelung vorsehe, die betreffenden privatrechtlichen Normen zu öffentlichem Recht würden. Das vorliegend anwendbare Personalgesetz enthalte eine solche Verweisung, weshalb grundsätzlich auch Regelungen aus dem privaten Arbeitsvertragsrecht auf das zu beurteilende Rechtsverhältnis (als öffentliches Recht) Anwendung finden könnten. Es enthalte jedoch ebenso eine Bestimmung, wonach Arbeitsverhältnisse nur mittels öffentlichrechtlichem Vertrag begründet würden. Aufgrund des klaren, eindeutigen und

unmissverständlichen Wortlauts dieser Bestimmung bleibe kein Raum für eine andere Auslegung oder die Anwendung von privatrechtlichen Normen.

Das Verwaltungsgericht kam deshalb zum Schluss, dass selbst wenn (angeblich) ein konkludenter Arbeitsvertrag entstanden wäre, dieser aufgrund der für verwaltungsrechtliche Verträge zwingenden fehlenden Schriftlichkeit nichtig gewesen wäre. Es sei somit zu keinem Zeitpunkt ein öffentlichrechtliches Arbeitsverhältnis entstanden.

In der Folge verneinte das Verwaltungsgericht auch einen Anspruch von A. aus Vertrauensschutz, da es ihr an der notwendigen Vertrauensgrundlage fehle. Als Ehefrau des Schulleiters habe ihr bewusst sein müssen, dass eine Anstellung bei der Gemeinde über einen schriftlichen verwaltungsrechtlichen Vertrag hätte erfolgen müssen. Zumindest hätte sie sich diese Kenntnis relativ einfach verschaffen können und erkennen müssen, dass den fraglichen Gemeindevertretern für die (angeblichen) Zusicherungen die notwendige Kompetenz gefehlt hätten.

Anmerkungen
Der Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Graubünden zeigt, dass die Formalisierung des Anstellungsvertrages notwendig ist. So soll, gemäss den Erwägungen des Verwaltungsgerichts, das Schrifterfordernis bei öffentlich-rechtlichen Verträgen Konstellationen verhindern, in denen sich der Bürger in aufwendigen Gerichtsverfahren wiederfindet, um einen (angeblich) konkludent entstandenen öffentlich-rechtlichen Vertrag zu beweisen.

Dieser Auffassung ist beizupflichten. Das Erfordernis der Schriftlichkeit bietet beiden Parteien Sicherheit betreffend den Bestand von Rechten und Pflichten. Dies ist im Anstellungsverhältnis von besonderer Bedeutung: Das arbeitsrechtliche (öffentliche) Vertragsverhältnis ist nicht nur Anknüpfungspunkt für den Anspruch auf Entlöhnung, sondern

auch für weitere Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis wie die Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit, den bezahlten Urlaub, ein Arbeitszeugnis oder die Bestimmung der Modalitäten zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses.