

I. Gemeinderecht

124 Auslegung von Verfügungen.

- Ausgangspunkt und Grundlage der Auslegung einer Verfügung bildet deren Wortlaut. Ergänzend zum Wortlaut sind im Rahmen der Auslegung die Begleitumstände und das Verhalten der Behörde vor, während und nach Erlass der Verfügung zu beachten und die Verfügung ist unter Berücksichtigung der Verfassung, des Gesetzes, der öffentlichen Interessen und des Vertrauensgrundsatzes auszulegen (Erw. 2 b aa).
- Die für das Vertragsrecht entwickelten Auslegungsmittel und -regeln können für die Feststellung des Verfügungsinhaltes analog herangezogen werden (Erw. 2 b bb).

Entscheid des Regierungsrates vom 23. August 2000 i.S. Einwohnergemeinde K. gegen Departement des Innern.

Aus den Erwägungen

2. a) Die Einwohnergemeinde K. (Beschwerdeführerin) hat M.R. (Beschwerdegegner) mit Schreiben vom 19. Mai 1999 gestützt auf § 12 des Dienst- und Besoldungsreglementes der Gemeinde K. vom 1. Dezember 1995 gekündigt. Es stellt sich die Frage, ob diese Kündigung zulässig war.

Die Beschwerdeführerin hat im Wahlbeschluss vom 5. März 1997, welcher die Anstellungsverfügung darstellt, folgende Klausel verankert:

„5.

Der Arbeitnehmer muss sich für vier Jahre fest verpflichten, d.h. bis 30. April 2001.“

(...)

b) aa) Die Parteien streiten um den massgeblichen Inhalt der oben zitierten Nebenbestimmung. Die Beschwerdeführerin stellt sich auf den Standpunkt, dass keine der Parteien ein befristetes Anstellungsverhältnis habe eingehen wollen. Bei Ziff. 5 des Wahlbeschlusses vom 4. März 1999 handle es sich lediglich um eine moralische Verpflichtung des Beschwerdegegners. Es liege demnach nicht ein befristetes, sondern ein unbefristetes, und damit gegenseitig jederzeit unter Einhaltung der Kündigungsfristen und –termine beendbares öffentlichrechtliches Anstellungsverhältnis vor. Der Beschwerdegegner hält dem entgegen, dass die Wahlbehörde ihm gegenüber nie zum Ausdruck gebracht habe, es solle sich bei Ziff. 5 des Wahlbeschlusses nur um eine moralische Verpflichtung handeln, andererseits habe der Beschwerdegegner ohne weiteres angenommen, es handle sich dabei um eine rechtlich bindende Verpflichtung. Er habe diese Verpflichtung von Anbeginn weg als feste Wahl seiner Person bis Ende April 2001, demnach als beidseitige Verpflichtung verstanden.

bb) Im Zusammenhang mit dem massgeblichen Inhalt einer Verfügungsklausel stellt sich die Frage, ob und wie eine solche Klausel ausgelegt werden muss. Ausgangspunkt und Grundlage der Auslegung einer Verfügung bildet deren Wortlaut. Ergänzend zum Wortlaut sind im Rahmen der Auslegung die Begleitumstände und das Verhalten der Behörde vor, während und nach Erlass der Verfügung zu berücksichtigen. Ausserdem ist die Verfügung unter Berücksichtigung der Verfassung, des Gesetzes, der öffentlichen Interessen und des Vertrauensgrundsatzes auszulegen (AGVE 1982 S. 271; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 129, 204 f., 210 mit Verweisungen auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung; für die Auslegung privatrechtlicher Verträge: Peter Gauch/Walter R. Schluep/Jörg Schmid/Heinz Rey, Schweizerisches Obligationenrecht, Allgemeiner Teil, Band I, 7. Auflage, Zürich 1998, N 1205 ff.).

Die für das Vertragsrecht entwickelten Auslegungsmittel und -regeln können für die Feststellung des Verfügungsinhaltes analog herangezogen werden (Max Imboden/René A. Rhinow, Schweizeri-

sche Verwaltungsrechtsprechung, Band I: Allgemeiner Teil, 6. Auflage, Basel/Frankfurt a.M. 1986, Nr. 74 B Va mit Verweisungen). Bei der Auslegung einer einzelnen Verfügungsklausel sind auch die übrigen Klauseln miteinzubeziehen und die in Frage stehende Klausel ist im Zusammenhang auszulegen (systematisches Element oder sogenannte ganzheitliche Auslegung; Gauch/Schluép/Schmid/Rey, a.a.O., N 1229 ff.). Bei Anwendung des Vertrauensprinzips ist zu fragen, wie eine vernünftig und korrekt handelnde Person die auszulegende Verfügung verstehen durfte und musste. Besteht eine Differenz zwischen dem nach Vertrauensgrundsatz ermittelten Inhalt einer Verfügungsklausel und dem wirklichen Verfügungswillen der Behörde, erkennt aber der Verfügungsadressat oder die Verfügungsadressatin diesen Willen, so bestimmt sich der Verfügungsinhalt nach dem wirklichen Willen der verfügenden Behörde, und es kommt nicht zu einer Auslegung der Verfügung nach dem Vertrauensprinzip. Dies ergibt sich auch aus § 2 der Verfassung des Kantons Aargau vom 25. Juni 1980, der bestimmt, dass der Grundsatz von Treu und Glauben auch im Verhältnis zwischen Privatperson und Staat zu beachten ist (Kurt Eichenberger, Verfassung des Kantons Aargau, Textausgabe mit Kommentar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1986, § 2 N 7; Wolfgang Wiegand, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, 2. Auflage, Basel 1996, Art. 18 N 7 f.; Ernst Zeller, Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht, Obligationenrecht I, Basel 1992, Art. 18 N 31).

Bei der Auslegung von Verträgen kann auch die Unklarheitsregel beachtet werden, welche besagt, dass eine unklare Vertragsbestimmung im Zweifelsfall zu Lasten derjenigen Partei auszulegen ist, welche diese Bestimmung verfasst hat („in dubio contra stipulatorem“). Diese Regel kommt vor allem dann zum Zug, wenn der Verfasser oder die Verfasserin einer Vertragsklausel der andern Partei diese nicht erläutert hat und nach Anwendung der übrigen erwähnten Auslegungsregeln Zweifel am massgeblichen Inhalt der Klausel bestehen bleiben (vgl. Gauch/Schluép/Schmid/Rey, a.a.O., N 1231 f.

mit Hinweisen). Zwar bezieht sich diese Unklarheitsregel nicht auf Verfügungen und ist originär keine Regel des Verwaltungsrechts; sie kann aber analog auf Verfügungen angewandt werden, insbesondere wenn es sich - wie vorliegend - um eine synallagmatische, d.h. auf Austausch von Leistung und Gegenleistung ausgerichtete, zustimmungsbedürftige Verfügung und daher um eine „vertragsähnliche“ Verfügung handelt. Indessen darf die Funktion der Verfügung als Vollzugsinstrument des materiellen Rechtes nicht darunter leiden. (...)

125 Einwohnergemeindeversammlung.

- Instanzenzug bei der Beurteilung von Gemeindebeschwerden (Erw. 1).
- Beeinflussung der Willensbildung durch Informationen des Gemeinderates (Erw. 2 d).
- Festlegung der Traktandenliste durch den Gemeinderat (Erw. 3 a).
- Zusatz-, Abänderungs- und Gegenanträge sind zulässig, sofern sie in einem inneren Zusammenhang mit dem traktandierten Geschäft stehen; ansonsten können sie nur als Überweisungsantrag behandelt werden (Erw. 3 a und c).

Entscheid des Regierungsrates vom 29. November in Sachen A.S. und R.S. gegen Departement des Innern.

Aus den Erwägungen

1. Die in D. stimmberechtigten Beschwerdeführer rügen, ein anlässlich der Einwohnergemeindeversammlung D. vom 11. Juni 1999 von A.S. gestellter Antrag auf Umzonung des Gebietes "B." sei nicht zur Abstimmung gebracht worden. Dadurch sei das Recht der Stimmberechtigten, zu den in der Traktandenliste aufgeführten Sachgeschäften Anträge zur Geschäftsordnung und zur Sache zu stellen (vgl. § 27 Abs. 1 des Gesetzes über die Einwohnergemeinden [Gemeindegesetz] vom 19. Dezember 1978 [GG]) verletzt worden.