

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT PB.2000.00011 vom 25. Oktober 2000

ZH Verwaltungsgericht, 2000-10-25, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_PB.2000.00011](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2000.00011)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT PB.2000.00011 du 25 octobre 2000

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT PB.2000.00011 del 25 ottobre 2000

## Regeste

Kündigung | . Ist ein Anstellungsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Arbeitnehmer durch Vertrag begründet worden und bestehen keinerlei Anhaltspunkte für eine Begründung mittels zustimmungsbedürftiger Verfügung, so ist der Rekurs- und Beschwerdeweg ausgeschlossen. Zu den Rechtsgrundlagen der Anstellung (E. 3a). Zulässigkeit der Begründung des Anstellungsverhältnisses durch Vertrag (E. 3b). Der Bezirksrat hat das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien zutreffend als vertragliches qualifiziert und ist deshalb auf den Rekurs zu Recht nicht eingetreten (E. 3c,d).

## Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 25.10.2000 PB.2000.00011 Zurich Verwaltungsgericht 25.10.2000 PB.2000.00011 Zurigo Verwaltungsgericht 25.10.2000 PB.2000.00011

Kündigung | . Ist ein Anstellungsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Arbeitnehmer durch Vertrag begründet worden und bestehen keinerlei Anhaltspunkte für eine Begründung mittels zustimmungsbedürftiger Verfügung, so ist der Rekurs- und Beschwerdeweg ausgeschlossen. Zu den Rechtsgrundlagen der Anstellung (E. 3a). Zulässigkeit der Begründung des Anstellungsverhältnisses durch Vertrag (E. 3b). Der Bezirksrat hat das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien zutreffend als vertragliches qualifiziert und ist deshalb auf den Rekurs zu Recht nicht eingetreten (E. 3c,d).

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: PB.2000.00011 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: PB.2000.00011 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 25.10.2000 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Kündigung . Ist ein Anstellungsverhältnis zwischen Gemeinwesen und Arbeitnehmer durch Vertrag begründet worden und bestehen keinerlei Anhaltspunkte für eine Begründung mittels zustimmungsbedürftiger Verfügung, so ist der Rekurs- und Beschwerdeweg ausgeschlossen. Zu den Rechtsgrundlagen der Anstellung (E. 3a). Zulässigkeit der Begründung des Anstellungsverhältnisses durch Vertrag (E. 3b). Der Bezirksrat hat das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien zutreffend als vertragliches qualifiziert und ist deshalb auf den Rekurs zu Recht nicht eingetreten (E. 3c,d). Stichworte: ANFECHTUNGSVERFAHREN BEGRÜNDUNG DES DIENSTVERHÄLTNISSES KLAGEVERFAHREN PERSONALRECHTLICHE BESCHWERDE PERSONALRECHTLICHE KLAGE REKURS VERFÜGUNG VERTRAG, ÖFFENTLICH-RECHTLICHER VERTRAG, PRIVATRECHTLICHER VERTRAGLICH Rechtsnormen: § 74 lit. I VRG § 79 VRG § 80b VRG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. A, geboren 27. November 1933,

war nach ihrer Darstellung seit 1976 Mitglied der Museumskommission X und als Gestalterin des Ortsmuseums X tätig. Die Wahl in diese Kommission erfolgte jeweils durch den Gemeinderat, so gemäss den bei den Akten liegenden Wahlbeschlüssen am 21. April 1982 für die Amtsdauer 1982/1986 und mit jeweiliger Wiederwahl für die folgenden Amtsdauern, wobei ab der Amtsdauer 1994/1998 die Wahl zum "Mitglied mit beratender Stimme" erfolgte. Die bisher letzte Wahl erfolgte am 24. Juni 1998 für die Amtsdauer 1998/2002. Für die Tätigkeit als Gestalterin von Ausstellungen im Ortsmuseum wurde sie im Stundenlohn entschädigt. Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Anstellungsverhältnisse aller im Stundenlohn beschäftigten Arbeitnehmenden wurde mit ihr im Dezember 1995 ein Arbeitsvertrag "i.S. Art. 319 ff des Schweizerischen Obligationenrechtes" abgeschlossen (act. --), welcher laut Art. 20 lit. c ab dem 2. Dienstjahr mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten auf das Ende eines Monats gekündigt werden kann. Nachdem es in der Museumskommission zu Spannungen gekommen war und in der Folge verschiedene Aussprachen und Briefwechsel stattgefunden hatten, kündigte der Gemeinderat X den Arbeitsvertrag mit Schreiben vom 19. August 1999 auf den 30. November 1999, wobei er zur Begründung darauf hin wies, dass laut Museumskommission eine konstruktive Zusammenarbeit nicht mehr möglich sei. Gegen die Kündigung liess A Rekurs an den Bezirksrat erheben mit den Anträgen, die Kündigung aufzuheben, eventuell festzustellen, dass die Kündigung missbräuchlich und sachlich nicht gerechtfertigt sei, und ihr eine Entschädigung von Fr. 10'000.■ sowie eine Abfindung von Fr. 16'000.■ zuzusprechen. Auf eine in der Folge erhobene Beschwerde der Gemeinde X gegen eine verfahrensleitende Anordnung des Bezirksratspräsidenten vom 24. Februar 2000 trat das Verwaltungsgericht am 5. April 2000 nicht ein (Verfahren PB.2000.00005). In den Erwägungen wies das Gericht zudem darauf hin, dass der Bezirksrat im Hinblick auf seine Zuständigkeit in erster Linie zu prüfen haben werde, ob das streitbetreffende Arbeitsverhältnis ein öffentlichrechtliches sei. Falls dies zutrefte, sei aber die Zuständigkeit des Bezirksrats nur dann gegeben, wenn das Anstellungsverhältnis durch Verfügung begründet worden sei; beruhe es hingegen auf öffentlichrechtlichem Vertrag, sei das Verwaltungsgericht im Klageverfahren zuständig und könne in jenem Verfahren nicht die Aufhebung der Kündigung, sondern nur eine Entschädigung geltend gemacht werden. In der Folge liess A am 18. Mai 2000 Klage beim Verwaltungsgericht erheben mit dem Antrag, es sei festzustellen, dass die Kündigung ungerechtfertigt sei, und es sei die Gemeinde X zu Entschädigungen von insgesamt Fr. 26'000.- an die Klägerin zu verpflichten; gleichzeitig ersuchte sie um Sistierung dieses Verfahrens (PK.2000.00005) bis zur rechtskräftigen Erledigung des Verfahrens vor Bezirksrat, welchem Antrag das Verwaltungsgericht mit Präsidialverfügung vom 19. Mai 2000 entsprach. II. Mit Beschluss vom 16. Mai 2000 trat der Bezirksrat auf den Rekurs A's nicht ein mit der Begründung, es handle sich bei der Anstellung der Ausstellungsgestalterin jedenfalls nicht um ein durch Verfügung, sondern durch Vertrag begründetes Arbeitsverhältnis. Gleichgültig, ob es sich dabei um einen privat- oder öffentlichrechtlichen Vertrag handle, sei jedenfalls nicht der Bezirksrat zuständig. III. Gegen den Bezirksratsbeschluss liess A am 16. Juni 2000 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben mit den Anträgen, das Gericht möge diesen Beschluss aufheben, über die im Rekursverfahren gestellten Anträge entscheiden bzw. eventuell die Sache zur Neuentscheidung an den Bezirksrat zurückweisen. Die Kosten des Verfahrens seien auf die Staatskasse zu nehmen, zu deren Lasten der Beschwerdeführerin auch eine Entschädigung zuzusprechen sei; eventuell sei die Beschwerdegegnerin zur Tragung der Kosten und zur Leistung einer Entschädigung an die Beschwerdeführerin zu

verpflichten. Sodann sei das anhängig gemachte Beschwerdeverfahren mit dem sistierten Klageverfahren PK.2000.00005 zu vereinigen, dessen Sistierung aufzuheben sei. Der Bezirksrat beantragte am 28. Juni 2000 Abweisung der Beschwerde. Die Gemeinde X liess am 4. September 2000 in erster Linie Abweisung der Beschwerde beantragen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zu Lasten der Beschwerdeführerin, und widersetzte sich der Vereinigung des Beschwerde- mit dem Klageverfahren sowie der Fortsetzung des Letzteren. Das Verwaltungsgericht zieht in Erwägung: 1. Die Beschwerde richtet sich gegen einen Rekursentscheid des Bezirkrats über eine personalrechtliche Anordnung eines Gemeinderats; auf die Beschwerde ist gemäss § 74 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, in der Fassung vom 8. Juni 1997) einzutreten. 2. Die Beschwerdeführerin beantragt die Vereinigung des vorliegenden Verfahrens mit dem Klageverfahren PB.2000.00005. Diesem Antrag ist schon deshalb nicht statt zu geben, weil das Klageverfahren im Gegensatz zum vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht spruchreif ist. Über die Aufhebung der Sistierung jenes Verfahrens wird dort zu befinden sein. 3. Die Beschwerdeführerin stellt sich nicht gegen die dem Nichteintretensbeschluss des Bezirkrats zugrundeliegende Rechtsauffassung, sondern macht geltend, dieser habe voreilig und ohne weitere Abklärungen aufgrund des zwischen den Parteien im Dezember 1995 abgeschlossenen Arbeitsvertrags angenommen, das Rechtsverhältnis mit der Beschwerdeführerin sei vertraglicher Natur. a) Bereits die Besoldungsverordnung der Gemeinde X vom 1. Dezember 1993 (BVO 93) sah neben dem auf Amtsdauer begründeten Beamtenverhältnis und der unbefristeten öffentlichrechtlichen Anstellung in Art. 4.1 privatrechtliche Anstellungen nach dem Schweizerischen Obligationenrecht (OR) vor, jedoch nur für Angestellte "mit vorübergehender Tätigkeit bis maximal drei Monate". Mit der auf 1. Januar 1995 in Kraft gesetzten Revision der Besoldungsverordnung vom 7. Dezember 1994 wurde Art. 4.1 wie folgt neu gefasst (BVO 94): "Für Angestellte der Gemeinde mit vorübergehender Tätigkeit bis maximal sechs Monate, mit einem geringen Beschäftigungsgrad im Stundenlohn oder in weiteren Spezialfällen kann die zuständige Behörde privatrechtliche Verträge abschliessen, die sich ausschliesslich nach dem Schweizerischen Obligationenrecht richten. Der Gemeinderat bezeichnet die betreffenden Personalkategorien." Laut Art. 44 BVO 94 schafft der Gemeinderat für privatrechtlich Angestellte im Rahmen des Obligationenrechts Modellverträge, die im Einzelfall den Umständen angepasst werden. In der Folge wurden die Anstellungen der im Stundenlohn beschäftigten Arbeitnehmenden der Gemeinde X mit neuen Verträgen geregelt, so auch im Dezember 1999 mit der Beschwerdeführerin (act. --). b) Der Abschluss von (verwaltungsrechtlichen) Verträgen zwischen öffentlichrechtlichen Organisationen und Privaten ist unter anderem zulässig, wenn ein Rechtssatz wie hier Art. 4.1 BVO 94 dies ausdrücklich vorsieht (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 3. A., Zürich 1998, Rz. 862). Ob frühere Besoldungsverordnungen die vertragliche Begründung von Anstellungsverhältnissen in der Gemeinde X zuliessen, braucht nicht geprüft zu werden. Jedenfalls bestand mit Art. 4.1 BVO 94 eine solche Grundlage bei der Erneuerung des Arbeitsverhältnisses der Beschwerdeführerin im Dezember 1995. c) Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin gibt es keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass entgegen dem klaren Wortlaut der mit ihr im Dezember 1995 getroffenen Vereinbarung ihr Anstellungsverhältnis nicht durch Vertrag, sondern mittels zustimmungsbedürftiger Verfügung getroffen worden ist. Für die Beamten und die in einem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis stehenden Angestellten wird das Arbeitsverhältnis durch die "Allgemeinen Bestimmungen" in Abschnitt 5 der Besoldungsverordnung

geregelt; entsprechend erfolgt die Wahl bzw. Anstellung durch mitwirkungsbedürftige Verfügung auf der Grundlage dieser Bestimmungen. Eine solche rechtssatzmässige Regelung des Dienstverhältnisses besteht für die übrigen Personalkategorien, das heisst insbesondere für die im Stundenlohn Beschäftigten, jedoch nicht; entsprechend besteht auch keine Grundlage für eine Anstellung durch (mitwirkungsbedürftige) Verfügung. Vielmehr wird der Inhalt der Dienstverhältnisse dieser Personalkategorien nach dem Willen des Verordnungsgebers durch vertragliche Vereinbarung geregelt, wobei sich der Gemeinderat gemäss Art. 44.1 BVO 94 an Modellverträgen orientiert. Die Zweifel der Beschwerdeführerin, "ob die Beschwerdegegnerin mit diesem Vertrag überhaupt das Bewusstsein und den Willen hatte, mit der Beschwerdeführerin als gleichberechtigtem Rechtssubjekt individuell zu kontrahieren", sind deshalb unbegründet. Das Dienstverhältnis der Beschwerdeführerin kann keine andere Grundlage haben als einen solchen Kontrakt, wobei hier nicht darüber zu entscheiden ist, ob es sich um einen öffentlichrechtlichen oder einen privatrechtlichen Vertrag handelt. Wenn die Darstellung der Beschwerdeführerin zutreffen sollte, dass zwischen ihr und der Gemeinde bei Beginn der Tätigkeit für das Ortsmuseum im Jahr 1976 ein durch Verfügung begründetes öffentlichrechtliches Anstellungsverhältnis zustande gekommen ist, so ist es jedenfalls durch die Neuordnung im Dezember 1995 abgelöst worden. Auf das Fortdauern einer allenfalls durch Verfügung begründeten Anstellung konnte die Beschwerdeführerin schon deshalb nicht vertrauen, weil die Revision der Besoldungsverordnung vom 7. Dezember 1994, in deren Folge die Neuregelung ihres Arbeitsverhältnisses erfolgte, auf die Erweiterung des Spielraums für vertragliche Anstellungen geradezu abzielte. Vor diesem Hintergrund erweisen sich die Einwände als unbehelflich, es sei der Beschwerdegegnerin nicht um eine Neuregelung des personalrechtlichen Verhältnisses, sondern bloss um eine neue finanzrechtliche Regelung gegangen; aufgrund der vorangehenden Revision der Besoldungsverordnung und auch aufgrund des Schreibens der Beschwerdegegnerin vom 18. Dezember 1995, mit welchem der Beschwerdeführerin der (neue) Vertrag zugestellt wurde, trifft genau das Gegenteil zu: Der Beschwerdegegnerin ging es unmissverständlich darum, die Arbeitsverhältnisse der im Stundenlohn beschäftigten Arbeitnehmenden auf eine vertragliche Grundlage zu stellen. Sodann betrafen die der Beschwerdeführerin regelmässig eröffneten Wahlbeschlüsse offenkundig ihre Mitgliedschaft in der Museumskommission und nicht ihre im Anstellungsverhältnis geleistete und im Stundenlohn besoldete übrige Tätigkeit für das Ortsmuseum. Auch wenn es zwischen beiden Tätigkeiten Überschneidungen gegeben haben mag, so ändert dies nichts daran, dass zwischen der Wahl als Behördemitglied (ab 1994 nur noch mit beratender Stimme) und der "Anstellung als Gestalterin im Ortsmuseum", die im Dezember 1995 auf eine neue Grundlage gestellt worden ist, unterschieden werden muss. Bezüglich der Rechtsnatur des Anstellungsverhältnisses lässt sich deshalb aus den Wahlanzeigen nichts gewinnen. d) Der Bezirksrat hat somit das Rechtsverhältnis zwischen den Parteien zutreffend als vertragliches qualifiziert. Was er hierfür noch weiter hätte abklären müssen, wird von der Beschwerdeführerin nicht dargetan und ist auch nicht ersichtlich. Damit stellt die Kündigung keine anfechtbare Verfügung dar und ist der Bezirksrat auf den Rekurs der Beschwerdeführerin zu Recht nicht eingetreten. Die Beschwerde ist abzuweisen. 3. ... Demgemäss entscheidet das Verwaltungsgericht: 1. Die Beschwerde wird abgewiesen. 2. ...

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.