

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2003.00010 vom 23. April 2003

ZH Verwaltungsgericht, 2003-04-23, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2003.00010

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2003.00010 du 23 avril 2003

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2003.00010 del 23 aprile 2003

Regeste

Kündigung | Kündigung einer ordentlichen Professorin "im Sinne einer unverschuldeten Entlassung". Gegen die erstinstanzlichen personalrechtlichen Entscheide des Universitätsrats ist - entsprechend dem Wortlaut von § 74 Abs. 1 VRG i.V.m. § 46 UniversitätsG - der Rekurs an den Regierungsrat gegeben. Die direkte Beschwerde an das Verwaltungsgericht ergibt sich weder aus einer Analogie zwischen Universitätsrat und Bildungsrat noch daraus, dass das Universitätsgesetz die entsprechende Zuständigkeit des Universitätsrats als "abschliessend" bezeichnet (E. 1). Keine Kostenaufgabe wegen der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung durch die Vorinstanz (E. 2). Nichteintreten mangels funktioneller Zuständigkeit und Überweisung an den Regierungsrat.

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 23.01.2004 PB.2003.00010 Zurich Verwaltungsgericht
23.01.2004 PB.2003.00010 Zurigo Verwaltungsgericht 23.01.2004 PB.2003.00010

Kündigung | Kündigung einer ordentlichen Professorin "im Sinne einer unverschuldeten Entlassung". Gegen die erstinstanzlichen personalrechtlichen Entscheide des Universitätsrats ist - entsprechend dem Wortlaut von § 74 Abs. 1 VRG i.V.m. § 46 UniversitätsG - der Rekurs an den Regierungsrat gegeben. Die direkte Beschwerde an das Verwaltungsgericht ergibt sich weder aus einer Analogie zwischen Universitätsrat und Bildungsrat noch daraus, dass das Universitätsgesetz die entsprechende Zuständigkeit des Universitätsrats als "abschliessend" bezeichnet (E. 1). Keine Kostenaufgabe wegen der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung durch die Vorinstanz (E. 2). Nichteintreten mangels funktioneller Zuständigkeit und Überweisung an den Regierungsrat.

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: PB.2003.00010 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: PB.2003.00010 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 23.01.2004 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Kündigung Kündigung einer ordentlichen Professorin "im Sinne einer unverschuldeten Entlassung". Gegen die erstinstanzlichen personalrechtlichen Entscheide des Universitätsrats ist - entsprechend dem Wortlaut von § 74 Abs. 1 VRG i.V.m. § 46 UniversitätsG - der Rekurs an den Regierungsrat gegeben. Die direkte Beschwerde an das Verwaltungsgericht ergibt sich weder aus einer Analogie zwischen Universitätsrat und Bildungsrat noch daraus, dass das Universitätsgesetz die entsprechende Zuständigkeit des Universitätsrats als "abschliessend" bezeichnet (E. 1). Keine Kostenaufgabe wegen der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung durch die Vorinstanz (E. 2). Nichteintreten mangels funktioneller Zuständigkeit und Überweisung an den Regierungsrat. Stichworte: BEENDIGUNG DES

DIENSTVERHÄLTNISSES BILDUNGSRAT FUNKTIONELLE UNZUSTÄNDIGKEIT
FUNKTIONELLE ZUSTÄNDIGKEIT KÜNDIGUNG PERSONALRECHTLICHE
BESCHWERDE RECHTSMITTELBELEHRUNG UNIVERSITÄTSRAT
VERTRAUENSSCHUTZ ZUSTÄNDIGKEIT DES VERWALTUNGSGERICHTS

Rechtsnormen: § 26 Abs. I UniversitätsG § 29 Abs. V Ziff. 9 UniversitätsG § 46 UniversitätsG § 5 Abs. I VRG § 5 Abs. II VRG § 74 Abs. I VRG Publikationen: RB 2004 Nr. 18 S. 70 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. Mit Beschluss vom 27. Januar 2003 kündigte der Universitätsrat der Universität Zürich Prof. Dr. A, einer ordentlichen Professorin an der Universität Zürich, per 29. Februar 2004 "im Sinne einer unverschuldeten Entlassung", setzte eine Abfindung von 12 Monatslöhnen fest und stellte A ab Ablauf des ihr gewährten Forschungssemesters bis zur Beendigung des Arbeitsverhältnisses frei. Als Rechtsmittel gegen diesen Beschluss wurde die Beschwerde an das Verwaltungsgericht bezeichnet. II. Am 12. März 2003 liess A gegen den genannten Beschluss Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben und beantragen, er sei wegen Nichtigkeit aufzuheben. Eventualiter sei festzustellen, dass ihr ohne sachlich zureichenden Grund, missbräuchlich und diskriminierend im Sinn des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 (GlG; SR 151.1) gekündigt worden sei, und ihr hierfür eine angemessene Entschädigung zuzusprechen. Ebenso sei ihr eine angemessene Entschädigung wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs zu gewähren. Die Kosten und eine Parteientschädigung seien dem Beschwerdegegner (als solcher wurde der Universitätsrat bezeichnet) aufzuerlegen. In formeller Hinsicht liess A eine mündliche Verhandlung, jedenfalls aber einen zweiten Schriftenwechsel beantragen. Namens der Universität Zürich beantragte der Universitätsrat in seiner Beschwerdeantwort vom 16. Mai 2003 (die innert erstreckter Frist eingereicht wurde), die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Beschwerdeführerin abzuweisen. In der Replik vom 10. September 2003 und der Duplik vom 14./17. November 2003, die ebenfalls innert jeweils erstreckter Frist erstattet wurden, hielten die Parteien an ihren Anträgen fest. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit von Amts wegen (§ 80c in Verbindung mit §§ 70 und 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG; LS 175.2]). Gemäss § 38 Abs. 2 und 3 VRG ist das Geschäft von der Kammer zu behandeln. 1.1 Nach § 46 Abs. 1 des Universitätsgesetzes vom 15. März 1998 (UniversitätsG; LS 415.11) sind Entscheide des Universitätsrats nach Massgabe des Verwaltungsrechtspflegegesetzes weiterziehbar. Gemäss § 74 Abs. 1 VRG können personalrechtliche Anordnungen des Regierungsrats, der obersten kantonalen Gerichte, des Bildungsrats, des Kirchenrats, der römisch-katholischen Zentralkommission, der Ombudsperson, der Leitung der Finanzkontrolle sowie erstinstanzliche Rekursentscheide über personalrechtliche Anordnungen anderer Organe beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Letzteres entspricht den mit der Revision des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 8. Juni 1997 verfolgten Grundsätzen, dass einerseits gegen jede Anordnung der Verwaltung mindestens eine verwaltungsinterne Rekursinstanz angerufen werden kann und dass andererseits innerhalb des Kantons Zürich höchstens zwei Rechtsmittelinstanzen – einschliesslich des Verwaltungsgerichts – zur Verfügung stehen (vgl. auch §§ 19-19c VRG; VGr, 18. Dezember 2003, VB.2003.00265, E. 1.4, www.vgrzh.ch). Beim angefochtenen Beschluss des Universitätsrats handelt es sich um einen erstinstanzlichen Entscheid eines in § 74 Abs. 1 VRG nicht genannten Organs, weshalb nach dem Wortlaut der Bestimmung die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nicht gegeben wäre. Dies bedeutet, dass zuerst Rekurs zu ergreifen wäre. Da § 46 Abs. 2

UniversitätsG den Rekurs an die Rekurskommission der Universität gegen Entscheide des Universitätsrats ausschliesst, wäre der Regierungsrat – der nach § 26 Abs. 1 UniversitätsG die allgemeine Aufsicht über die Universität wahrnimmt und im Übrigen oberste vollziehende Verwaltungsbehörde ist – anzurufen. In der Literatur wird allerdings teilweise angenommen, auch personalrechtliche Anordnungen des Universitätsrats betreffend Rektorat, Prorektorat sowie Professorinnen und Professoren könnten unmittelbar mit Beschwerde beim Verwaltungsgericht angefochten werden, wobei diese Ansicht nicht begründet wird (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 74 N. 14; anders Tobias Jaag, Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Rz. 2990).

1.2 Den Materialien lassen sich keine Angaben zur Frage entnehmen, ob die Aufzählung in § 74 Abs. 1 VRG abschliessend gemeint ist. Auch die Nennung des heutigen Bildungsrats in dieser Bestimmung wird nicht begründet. Einzig im Protokoll der Kantonsratskommission zur Änderung des Verwaltungsrechtspflegegesetzes findet sich eine Äusserung, die darauf hinzuweisen scheint, dass die Aufzählung von der Verwaltung als abschliessend verstanden wurde (Prot. KK, 25. Januar 1996, S. 134 f.; vgl. im Übrigen zu § 74 Abs. 1 VRG: Weisung des Regierungsrats vom 3. Mai 1995 zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, ABl 1995 II 1520, 1540; Prot. KR 1995-1999, S. 6505; Weisung des Regierungsrats vom 29. März 2000 zum Finanzkontrollgesetz [vom 30. Oktober 2000; LS 614], ABl 2000 I 411, 428 f.; zu § 46 UniversitätsG: Weisung des Regierungsrats vom 8. Januar 1997 zum Universitätsgesetz, ABl 1997 I 149, 181; Prot. KR 1995-1999, S. 9495+9497).

1.3 Die Auslegung von § 74 Abs. 1 VRG ergibt keine Hinweise darauf, dass gegen erstinstanzliche Personalentscheide des Universitätsrats entgegen dem Wortlaut der Bestimmung direkt die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ergriffen werden könnte. Namentlich besteht kein Anlass, den Universitätsrat analog zum Bildungsrat zu behandeln, der in § 74 Abs. 1 VRG als unmittelbare Vorinstanz des Verwaltungsgerichts genannt wird – ungeachtet dessen, dass bei der Schaffung des Universitätsrats dessen Wahl und Zusammensetzung sinngemäss weitgehend denjenigen des damaligen Erziehungs- und späteren Bildungsrats entsprachen (vgl. § 28 UniversitätsG; § 2 des Unterrichtsgesetzes vom 23. Dezember 1859 [Unterrichtsg; LS 410.1], aufgehoben auf den 1. Januar 2004 mit der Inkraftsetzung der §§ 20-22 des Bildungsgesetzes vom 1. Juli 2002 [Bildungsg; OS 58, 3+271]). Mittlerweile wurden im Übrigen mit dem In-Kraft-Treten von §§ 20-22 Bildungsg die Gemeinsamkeiten zwischen Universitätsrat und Bildungsrat in dieser Hinsicht verringert, werden doch die Mitglieder des Bildungsrats – abgesehen vom für das Bildungswesen zuständigen Regierungsratsmitglied, das dem Bildungsrat von Amts wegen angehört – nun vom Kantonsrat gewählt (§ 22 Abs. 1 Ziff. 2 Bildungsg). Die Kompetenzen der beiden Räte namentlich in personalrechtlicher Hinsicht stimmten jedenfalls bereits bei der Schaffung des Universitätsrats nicht überein (vgl. § 29 UniversitätsG; §§ 3-5 Unterrichtsg [ausser Kraft getreten am 1. Januar 2004]). Insbesondere wurden dem Universitätsrat keine personalrechtlichen Befugnisse übertragen, die vor seiner Schaffung dem damaligen Erziehungsrat (und heutigen Bildungsrat) zugestanden hätten (vgl. § 29 Abs. 5 Ziff. 7-9 UniversitätsG; § 131 Unterrichtsg in der Fassung vom 5. April 1981 [GS III, 13], aufgehoben mit der Inkraftsetzung des Universitätsgesetzes am 1. Oktober 1998 [§§ 51 und 53 UniversitätsG; OS 54, 672]; §§ 16 Abs. 1, 59 Abs. 1, 60 Abs. 1 und 99 der Universitätsordnung vom 11. März 1920 [GS III, 343; OS 49, 20+637], auf den 1. Januar 1999 ausser Kraft gesetzt durch § 83 der Universitätsordnung vom 4. Dezember 1998 [LS 415.111]). Es bestand keine Absicht, mit dem Universitätsgesetz die Rechtsmittelordnung

von § 74 Abs. 1 VRG im Grundsatz zu ändern; wären personalrechtliche Befugnisse vom damaligen Erziehungsrat an den Universitätsrat übertragen worden, hätte es sich deshalb allenfalls rechtfertigen lassen, gegen die betreffenden Beschlüsse des Universitätsrats nach wie vor direkt die Beschwerde an das Verwaltungsgericht zuzulassen. In Bezug auf eine personalrechtliche Kompetenz, die vom Regierungsrat an den Universitätsrat überging, gilt dies jedoch nicht: Der Einschub einer zusätzlichen Rechtsmittelinstanz ist insoweit die logische Folge einer Kompetenzabtretung an eine hierarchisch untergeordnete Behörde und stellt keine grundsätzliche Änderung der in § 74 Abs. 1 VRG aufgestellten Rechtsmittelordnung dar.

1.4 Das Universitätsgesetz enthält seinerseits keine Anhaltspunkte, dass erstinstanzliche Personalentscheide des Universitätsrats entgegen dem Wortlaut von § 46 Abs. 1 UniversitätsG in Verbindung mit § 74 Abs. 1 VRG nicht dem Rekurs an den Regierungsrat unterstehen sollten. Dieser Regelung des Rechtsmittelwegs steht auch § 29 Abs. 5 UniversitätsG nicht entgegen, laut dessen Ingress in Verbindung mit Ziff. 9 Ernennung, Beförderung und Entlassung der Professorinnen und Professoren in die "abschliessende" Zuständigkeit des Universitätsrats fallen. Damit werden nicht etwa die betreffenden Entscheide des Universitätsrats – unter Vorbehalt einzig eines von höherrangigem Recht vorgesehenen Rechtswegs – für endgültig erklärt; vielmehr werden damit die Bereiche, in denen der Universitätsrat entscheidbefugt ist, von jenen abgegrenzt, in denen er nur zur Antragstellung an den Regierungsrat ermächtigt ist (vgl. § 29 Abs. 2 UniversitätsG). Daran ändert auch nichts, dass laut den Materialien die "wesentliche Grundlage für die angestrebte höhere Autonomie der Universität" gerade dadurch geschaffen werden sollte, dass die politischen Behörden unter anderem die Kompetenz zur Ernennung und Entlassung von Professorinnen und Professoren dem Universitätsrat abtraten (Weisung zum Universitätsgesetz, ABl 1997 I 173). Die Autonomie der Universität findet nämlich insofern ihre Grenze, als dem Regierungsrat die "allgemeine Aufsicht" übertragen wird (unter der "Oberaufsicht" des Kantonsrats und über der "unmittelbaren Aufsicht" des Universitätsrats; § 25 Abs. 1, § 26 Abs. 1 und § 29 Abs. 4 UniversitätsG). Der Grundsatz der universitären Autonomie ist also nicht in einem solchen Mass verwirklicht, dass der Rekurs an den Regierungsrat gegen "abschliessende" Beschlüsse des Universitätsrats als Widerspruch zu ihm erscheinen müsste.

1.5 Demnach ist gegen den Beschluss des Universitätsrats der Rekurs an den Regierungsrat zulässig. Auf die Beschwerde ist mangels funktioneller Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts nicht einzutreten, und die Akten sind gestützt auf § 5 Abs. 2 VRG an den Regierungsrat zu überweisen, der die Eingabe vom 12. März 2003 als Rekurs zu behandeln hat.

1.6 Hieraus ist allerdings nicht abzuleiten, dass gegen erstinstanzliche Personalentscheide von Organen selbständiger öffentlichrechtlicher kantonaler Anstalten, die anstaltsintern nicht angefochten werden können, unabhängig von der jeweiligen gesetzlichen Regelung stets der Rekurs an den Regierungsrat gegeben ist. Zwar hat das Verwaltungsgericht in Anwendung der §§ 19-19c VRG jüngst festgehalten, der Regierungsrat könne in seiner Eigenschaft als oberste vollziehende Verwaltungsbehörde auch dann als Rechtsmittelinstanz betrachtet werden, wenn er nicht Aufsichtsinstanz gegenüber der verfügenden Behörde sei (VGr, 18. Dezember 2003, VB.2003.00265, E. 1.4, www.vgrzh.ch). Dieser Grundsatz entbindet jedoch nicht von der Prüfung der jeweiligen gesetzlichen Regelung. Diese könnte einerseits die direkte Personalbeschwerde an das Verwaltungsgericht vorsehen. Andererseits könnte das Verwaltungsgericht gegebenenfalls auch direkt angerufen werden, wenn die Auslegung der anwendbaren gesetzlichen Regelung ergibt, dass ein kantonales anstaltsexternes Rechtsmittel überhaupt ausgeschlossen werden sollte; in diesem

Fall kann sich die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts und damit die Zulässigkeit einer Beschwerde aus dem höherrangigen Recht ergeben (§§ 74, 80c sowie 43 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 VRG). 2. 2.1 Der Streitwert liegt hier nicht unter Fr. 20'000.-; so wird für die in den Eventualanträgen geforderten Entschädigungen auf Art. 336a des Obligationenrechts und Art. 5 Abs. 2 GIG verwiesen, die je die Zuspreehung eines sechs Monatslöhnen entsprechenden Betrags erlauben. Damit ist das Verfahren nicht kostenfrei (vgl. § 80b VRG und zur Bemessung der Gerichtsgebühr §§ 3 und 6 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 26. Juni 1997). Da der Beschwerdeführerin aus der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung kein Nachteil entstehen darf, sind die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (vgl. RB 2002 Nr. 114 E. 2d mit Hinweisen). 2.2 Eine Parteientschädigung steht der unterliegenden Beschwerdeführerin von vornherein nicht zu. Aber auch die Beschwerdegegnerin kann keine Entschädigung beanspruchen, was sich bereits daraus ergibt, dass das vorliegende Verfahren auf ihre unzutreffende Rechtsmittelbelehrung zurückzuführen ist (vgl. § 17 Abs. 2 VRG). 3. Nach Auffassung der Kammer stellt der vorliegende Nichteintretensentscheid weder einen Endentscheid noch einen anfechtbaren Zwischenentscheid dar. Deshalb wird das Rechtsmittel der eidgenössischen Verwaltungsgerichtsbeschwerde (Art. 97 ff. des Bundesrechtspflegegesetzes vom 16. Dezember 1943 [OG; SR 173.110]) im Dispositiv nicht aufgeführt, obwohl die Beschwerde teilweise mit der Verletzung des Gleichstellungsgesetzes begründet wird (vgl. Art. 13 Abs. 1 GIG; BGr, 23. April 2003, 2A.610/2002, E. 1.1, www.bger.ch; BGE 124 II 409 E. 1d/ii). Für den Fall, dass eine Partei mit der Rüge, die Anwendung des kantonalen Verfahrensrechts vereitle die Durchsetzung des Bundesrechts, dennoch die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht ergreifen will, sei ergänzend auf Art. 106 Abs. 1 OG hingewiesen. Danach ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde innert 30 Tagen, gegen eine Zwischenverfügung innert zehn Tagen seit Eröffnung der Verfügung zu erheben. Demgemäss beschliesst die Kammer : 1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. Das Rechtsmittel wird zur Behandlung als Rekurs an den Regierungsrat weitergeleitet. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 2'500.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 140.-- Zustellungskosten, Fr. 2'640.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen. 4. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen. 5. ...

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