

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00003 vom 16. September 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-09-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2009.00003

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00003 du 16 septembre 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00003 del 16 settembre 2009

Regeste

Haftung | Haftungsrechtliche Ansprüche aus öffentlich-rechtlichen, durch Verfügung begründeten Dienstverhältnissen sind im Anfechtungsverfahren geltend zu machen (Bestätigung der Praxis, E. 1.1). Der Vorbehalt von Art. 336a Abs. 2 Satz 2 OR gilt für Ansprüche, die sich nicht aus der Missbräuchlichkeit der Kündigung ergeben (E. 3.3.3). Ob - wie die Vorinstanz annimmt - mit der bereits rechtskräftigen Zusprechung einer Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen im Rahmen des Kündigungsverfahrens alle Schadenersatz- und auch Genugtuungsansprüche der Beschwerdeführerin aus der Kündigung abgegolten sind, hängt deshalb vom Umfang der materiellen Rechtskraft des entsprechenden Beschlusses ab (E. 4.1). Wenn über vermögensrechtliche Forderungen aus einer Kündigung nichts verfügt wurde, müssen nicht sämtliche Vermögensansprüche innerhalb der aufgrund der Kündigungsverfügung laufenden Rekursfrist geltend gemacht werden (E. 4.2). § 80 Abs. 2 VRG genügt nicht für eine zwingende Konzentration aller Feststellungs- und Leistungsbegehren, welche aus der Rechtswidrigkeit einer Kündigung abgeleitet werden, in einem einzigen Verfahren. Demzufolge liegt vorliegend weder eine res iudicata noch eine mit Blick auf die Kündigungsanfechtung verspätete Geltendmachung der Haftungsansprüche vor (E. 4.5). Mit den zu beurteilenden Beschwerdeanträgen wird die im Rahmen der rechtskräftigen Zusprechung einer Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen gemachte Feststellung einer schweren, von keiner der Parteien überwiegend zu verantwortenden Störung des Vertrauensverhältnisses in Frage gestellt. Da diese Feststellung nach § 21 Abs. 1 des kantonalen Haftungsgesetzes bindend ist, ist die Beschwerde abzuweisen (E. 5.1-4). Abweisung; Abweisung des Gesuchs um unentgeltliche Rechtspflege und -verbeiständung.

Erwägungen

E. 5

Im Folgenden ist zu untersuchen, ob die von der Beschwerdeführerin geltend gemachten Ansprüche abzuweisen sind, weil sie dem rechtskräftigen Regierungsratsbeschluss vom 9. März 2005 inhaltlich widersprechen (§ 21 Abs. 1 Haftungsg). Zunächst ist zu prüfen, ob sie aus der Rechtswidrigkeit der Kündigung abgeleitet werden, was die Beschwerdeführerin bestreitet.

E. 5.1

In der Eingabe vom 8. Februar 2005, mit der das vorliegende Verfahren angehoben wurde, machte die Beschwerdeführerin gestützt auf § 11 in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Haftungsg Ansprüche auf Feststellung einer Persönlichkeitsverletzung sowie auf Schadenersatz und Genugtuung geltend. Der Schaden sei "durch die widerrechtliche Kündigung" erfolgt; die

Persönlichkeitsverletzungen seien "bereits" durch den Administrativuntersuchungsbericht vom 22. Juli 2002 und die vorangegangene Anordnung eines Verfahrens zur Überprüfung der Amtsfähigkeit geschehen. In der Ergänzungs begründung vom 10. Juni 2005 wurden Persönlichkeitsverletzungen im Wesentlichen durch den Administrativuntersuchungsbericht – unter anderem durch die Berücksichtigung privater Korrespondenz der Beschwerdeführerin –, durch die Anordnung eines Verfahrens zur Überprüfung der Amtsfähigkeit, durch Verletzung der Fürsorgepflicht und Mobbing im Verlauf der Konflikte an der Fakultät vorgebracht. Die Persönlichkeitsverletzungen seien nicht durch die Kündigung geschehen, wenn diese auch den Schadenseintritt ausgelöst habe. Auf dieselben Gründe stützte sich die Beschwerdeführerin in der Rechtsmitteleingabe vom 17. Oktober 2005 und in der Beschwerde vom 2. Februar 2009.

E. 5.2

Die angeblich unzulässigen Wertungen des Administrativuntersuchungsberichts, die Akturierung und Berücksichtigung privater Korrespondenz, die angebliche Verletzung der Fürsorgepflicht und das behauptete Mobbing wären grundsätzlich geeignet, Haftungsansprüche wegen Persönlichkeitsverletzung auszulösen, die im Sinn von § 18 Abs. 3 PG in Verbindung mit Art. 336a Abs. 2 Satz 2 OR nicht im Zusammenhang mit einer Kündigung stehen (vgl. vorn 3.3.3). Wäre dies der Fall, so wäre übrigens § 6 Abs. 2 HaftungsG nicht anwendbar, wonach Haftungsansprüche aus einem Entscheid, der im Rechtsmittelverfahren geändert wurde, arglistiges Handeln voraussetzen. Kein solcher Anspruch könnte hingegen aus der – später zurückgenommenen – Anordnung eines Verfahrens zur Überprüfung der Amtsfähigkeit abgeleitet werden, nachdem das Verwaltungsgericht dazu festgehalten hat, sie führe nicht zu einer Beeinträchtigung der Rechtsstellung und zu unmittelbaren Rechtswirkungen (VGr, 3. Oktober 2001, PB.2001.00018, E. 3b–c).

E. 5.3

Im konkreten Fall stehen die geltend gemachten Persönlichkeitsverletzungen allerdings in engem Zusammenhang mit der Kündigung, wie die folgenden Überlegungen zeigen.

E. 5.3.1

Die Kündigung vom 27. Januar 2003 wurde im Sinn einer unverschuldeten Entlassung wegen einer tiefgreifenden Störung des Vertrauensverhältnisses ausgesprochen. Den Hintergrund bildeten komplexe Arbeitskonflikte. Eine Kündigung aus diesem Grund ist nur gerechtfertigt, wenn der Vertrauensverlust durch Verhaltensweisen der entlassenen Person begründet ist, die ihn für Dritte als nachvollziehbar erscheinen lassen, weshalb er zu untersuchen und zu gewichten ist (VGr, 21. Dezember 2005, PB.2005.00034, E. 5.2.2, www.vgrzh.ch). Insofern sind bei einer Kündigung aufgrund von Konflikten die Ursachen der Spannungen von Bedeutung (VGr, 29. August 2001, PB.2001.00011, E. 7c/aa, www.vgrzh.ch = RB 2001 Nr. 113 = ZBl 102/2001, S. 581). Bei der Überprüfung einer wegen gestörten Vertrauens ausgesprochenen Kündigung bildet daher die Vorgeschichte Teil des zu beurteilenden Sachverhalts, wobei die Handlungen und Verhaltensweisen beider Konfliktparteien relevant sind. Allfälliges Fehlverhalten der Arbeitgeberschaft steht damit in engem Zusammenhang zur Kündigung, wenn bejaht wird, dass diese wegen Störung des Vertrauensverhältnisses erfolgte. Der Fall ist nicht mit demjenigen einer Rache Kündigung aufgrund einer Klage über Mobbing vergleichbar, wo das Mobbing und die Kündigung sinngemäss als zwei verschiedene Sachverhalte aufzufassen waren (BGr, 13. Oktober 2004, 4C.343/2003, E. 3 und 7 f., www.bger.ch = JAR 2005, S. 285).

E. 5.3.2

Dies zeigen auch die Eingaben der Beschwerdeführerin im früheren Verfahren. In der Beschwerde gegen die Kündigung vom 12. März 2003 beantragte sie unter anderem die Feststellung, dass die Kündigung ohne sachlich zureichenden Grund erfolgt sei, missbräuchlich sei und gegen das Diskriminierungsverbot des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 (GIG; SR 151.1) verstosse; hierfür sei ihr eine angemessene Entschädigung zuzusprechen. Beschwerdeschrift und Replik vom 10. September 2003 begründeten die Rechtswidrigkeit der Kündigung unter anderem mit den auch im vorliegenden Verfahren geltend gemachten angeblichen Persönlichkeitsverletzungen, die im Wesentlichen im Rahmen von Reaktionen und Massnahmen der Fakultät und der Universität angesichts der genannten Konflikte geschehen sein sollen. Sie wurden eingehend dargestellt, und namentlich in der Replik leitete die Beschwerdeführerin den Entschädigungsanspruch nach § 18 Abs. 3 PG in Verbindung mit Art. 336a Abs. 2 OR explizit aus diesen Handlungen ab: Die Arbeitgeberin habe es "mit der Handhabung des Falles, der Verwendung privater Schreiben, [...] der Anordnung eines Amtsfähigkeitsüberprüfungsverfahrens und später einer Administrativuntersuchung, und vor allem der Missachtung jeglichen Vorschlages zugunsten eines persönlichen Gesprächs [...] unterlassen, zumutbare Massnahmen zur Entspannung der Lage zu ergreifen". Damit habe sie die Fürsorgepflicht verletzt, woraus sich die Missbräuchlichkeit der Kündigung und ein Anspruch auf eine Entschädigung ergäben. Einzelne Handlungen, namentlich die Berücksichtigung privater Korrespondenz, wurden zudem den Mobbingtatbeständen zugerechnet. In der Beschwerde vom 12. März 2003 wurde ausgeführt, dass Mobbing und Verletzung der Fürsorgepflicht bei der Entschädigungsbemessung einzubeziehen seien; auch wurde die geforderte Entschädigung wegen Verletzung des rechtlichen Gehörs unter anderem auf die Durchführung der Administrativuntersuchung gestützt.

E. 5.3.3

Dieselben Elemente des Arbeitskonflikts, welche die Beschwerdeführerin nun als von der Kündigung unabhängige Persönlichkeitsverletzungen bezeichnet, dienten ihr also im Rechtsmittelverfahren gegen die Kündigung als Beleg der Rechtswidrigkeit der Kündigung und als Grundlage ihrer damaligen Entschädigungsansprüche. Zwar trifft zu, dass sie diese Ansprüche damals auf § 18 Abs. 3 PG in Verbindung mit Art. 336a OR und auf Art. 5 GIG stützte, während sie sie nun aus § 11 HaftungsG (in Verbindung mit § 18 Abs. 3 PG und Art. 336a Abs. 2 Satz 2 OR) ableitet. Der zugrunde liegende Sachverhalt bleibt jedoch derselbe. Die Beschwerdeführerin stützt somit ihre Ansprüche im vorliegenden Verfahren ausschliesslich auf Sachverhaltselemente, die Gegenstand des Kündigungsverfahrens waren. Dies zeigt sich auch darin, dass sie selber mehrfach den geltend gemachten Schaden auf die Kündigung zurückführt. Daran ändert nichts, dass sie die Kündigung nun als blossen Auslöser des durch anderweitige Handlungen verursachten Schadens verstehen will. Bei den geltend gemachten Ansprüchen handelt es sich daher um Ansprüche aus der Rechtswidrigkeit der Kündigung und nicht um Ansprüche aus einem anderen Grund im Sinn von Art. 336a Abs. 2 Satz 2 OR. Sie betreffen somit Fragen, die Gegenstand des Regierungsratsbeschlusses vom 9. März 2005 waren.

E. 5.4

Die Gesetzmässigkeit des rechtskräftigen Regierungsratsbeschlusses vom 9. März 2005 darf nicht überprüft werden (§ 21 Abs. 1 HaftungsG).

E. 5.4.1

Aus Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention ergäbe sich allerdings ein Anspruch auf eine Überprüfung des Staatshaftungsanspruchs durch ein Gericht mit voller Kognition, wenn der ursprüngliche Streitgegenstand nicht vor ein Gericht hätte gebracht werden können (BGE 126 I 144 E. 3). Im vorliegenden Fall trifft jedoch die Ansicht der Beschwerdeführerin nicht zu, dass kein Rechtsmittel an ein Gericht zur Verfügung stand, um den Vorwurf der Missbräuchlichkeit der Kündigung weiterzuverfolgen; die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nach §§ 74 ff. VRG hätte ergriffen werden können. Es ist nicht massgeblich, weshalb die Beschwerdeführerin den Beschluss vom 9. März 2005 nicht anfocht; ebenso wenig ist relevant, dass sie sich in der Beschwerde vom 12. März 2003 gegen die Kündigung "alle rechtlichen Schritte zum Schutz ihrer Persönlichkeit und ihrer Ehre in hierfür geeigneten Verfahren" vorbehielt. Das Verwaltungsgericht ist somit an den Regierungsratsbeschluss vom 9. März 2005 gebunden.

E. 5.4.2

Im Beschluss vom 9. März 2005 stellte der Regierungsrat fest, dass die Kündigung ohne sachlich zureichenden Grund erfolgt sei, und verpflichtete die Beschwerdegegnerin, der Beschwerdeführerin neben der bereits zugesprochenen Abfindung eine Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen zu entrichten. Die Tragweite des Dispositivs ist anhand der Erwägungen zu bestimmen (vgl. Stefan Heimgartner/Hans Wiprächtiger, Basler Kommentar, 2008, Art. 61 BGG [Bundesgerichtsgesetz vom 17. Juni 2005, SR 173.110] N. 22; Frank et al., § 191 N. 11). Im vorliegenden Fall enthielt die Entschädigung, nicht die bereits vom Universitätsrat zugesprochene Abfindung, die Wiedergutmachungskomponente (im Gegensatz zur Ausgangslage in VGr, 17. Dezember 2008, PB.2008.00020, E. 6.2, und 17. Mai 2004, PB.2004.00002, E. 3.4, www.vgrzh.ch). Deshalb ergibt sich hier bereits aus dem Verzicht auf die maximal mögliche Entschädigung in der Höhe von sechs Monatslöhnen (§ 18 Abs. 3 PG in Verbindung mit Art. 336a Abs. 2 Satz 1 OR), dass eine schwere Persönlichkeitsverletzung, die eine Genugtuung nach § 11 HaftungsG gestattet hätte, ausgeschlossen wurde. Sodann schloss der Regierungsrat in den Erwägungen zwar nur die damals vorgebrachten Ansprüche nach Art. 5 GlG ausdrücklich aus. Die Formulierung, wonach sich die Entschädigung "ausschliesslich nach § 18 Abs. 3 PG in Verbindung mit Art. 336a Abs. 2 Satz 1 OR" bemesse, sagt nicht mehr aus. Doch werden die Voraussetzungen der nun vorgebrachten Haftungsansprüche implizit ebenfalls verneint. So hielt der Regierungsrat fest, dass die "Ursache des gegenseitigen Vertrauensverlustes [...] weder der einen noch der anderen Seite angelastet werden" könne. Auch der Beschwerdegegnerin könnten keine schwer wiegenden Verfehlungen vorgehalten werden. Die Arbeitskonflikte – die nach Ansicht des Regierungsrats zur Störung des Vertrauensverhältnisses und letztlich zur Kündigung geführt hatten – würden in der Replik nochmals unter dem Aspekt des Mobbing aufgegriffen; eine nähere Untersuchung dieses Vorwurfs könne unterbleiben. Anscheinend hielt der Regierungsrat diese Frage für irrelevant. Sinngemäss hatte er jedoch das Vorliegen von Mobbing bereits verneint, indem er von einer Störung des Vertrauensverhältnisses ausging, die keiner der beiden Parteien überwiegend zuzurechnen sei: Wäre die Störung des Arbeitsklimas durch Mobbing (mit)verursacht worden, hätte die Beschwerdegegnerin durch Dulden des Mobbing ihre Fürsorgepflicht verletzt (BGE 125 III 70 E. 2a), sodass keine beidseits unverschuldete Kündigung vorliegen könnte. Insgesamt ist festzuhalten: Die Zusprechung einer Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen beruht darauf, dass der Regierungsrat

die Kündigung für rechtswidrig erklärte, weil er von einer schweren Störung des Vertrauensverhältnisses ausging, die von keiner der beiden Parteien überwiegend zu verantworten war. Die Anträge der Beschwerdeführerin im vorliegenden Verfahren laufen dagegen auf den Vorwurf eines überwiegenden Verschuldens der Beschwerdegegnerin am Zerwürfnis hinaus. Damit widersprechen sie dem nach § 21 Abs. 1 HaftungsG bindenden Rechtsmittelentscheid über die Kündigung, weshalb sie als unbegründet abzuweisen sind.

E. 5.5

Der Administrativuntersuchungsbericht und die private Korrespondenz der Beschwerdeführerin befinden sich immer noch bei den Akten. Ein neuer Entschädigungsanspruch ist hieraus aber nicht entstanden, da die angebliche ursprüngliche Unrichtigkeit des Vorgehens Streitpunkt ist und keine Änderung des Sachverhalts vorliegt (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. A., Bern 1983, S. 325).

E. 6

Nach den obigen Ausführungen ist die Beschwerde abzuweisen. Dasselbe gilt für den Antrag auf Fristansetzung zur Einreichung einer Ergänzungsbegründung und Modifizierung des Begehrens. Anlass zur Anordnung des beantragten zweiten Schriftenwechsels besteht ebenfalls nicht (vgl. § 58 Satz 2 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 58 N. 9). Weil die Beschwerdeführerin auf die Zustellung der Beschwerdeantwort, die am 16. April 2009 versandt wurde, nicht reagiert hat, ist davon auszugehen, dass sie auf ihr Recht zur Stellungnahme verzichtet hat.

E. 7

Soweit die Beschwerdeführerin Ansprüche aus Handlungen des damaligen Bildungsdirektors in seiner Funktion als Organ des Staates und nicht der Universität geltend macht, ist die Stellungnahme des Regierungsrats im Sinn von § 23 HaftungsG nicht vom Verwaltungsgericht zu überprüfen. Die Verfahrenstrennung als solche ergibt sich übrigens entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin aus § 19 Abs. 1 und 2 HaftungsG und nicht aus der Praxis des Verwaltungsgerichts zur Abgrenzung von Anfechtungs- und Klageverfahren.

E. 8.1

Das vorliegende personalrechtliche Verfahren ist nicht kostenfrei, da der Streitwert nicht unter Fr. 20'000.- liegt (§ 80b VRG). Als unterliegende Partei wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig und hat sie von vornherein keinen Anspruch auf Parteientschädigung (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 70 VRG; § 17 Abs. 2 VRG).

E. 8.2

Die Beschwerdeführerin beantragt allerdings die Gewährung der unentgeltlichen Prozessführung und eines unentgeltlichen Rechtsbeistands. Nach § 16 VRG, welcher der Minimalgarantie von Art. 29 Abs. 3 BV entspricht, sind Privaten auf entsprechendes Ersuchen Verfahrenskosten und Kostenvorschüsse zu erlassen, wenn ihnen die nötigen Mittel fehlen und ihr Begehren nicht offensichtlich aussichtslos erscheint (Abs. 1). Unter denselben Voraussetzungen haben sie überdies Anspruch auf die Bestellung eines unentgeltlichen Rechtsbeistands, wenn sie nicht in der Lage sind, ihre Rechte im Verfahren selbst zu wahren (Abs. 2).

E. 8.2.1

Infolge der gesetzlichen Mitwirkungspflicht muss die gesuchstellende Person den Nachweis der Mittellosigkeit erbringen. Ihr obliegt es, die Einkommens- und Vermögensverhältnisse umfassend darzulegen und soweit möglich auch zu belegen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 16 N. 29). Diese Mitwirkungspflicht hat praxisgemäss hohen Anforderungen zu genügen (VGr, 27. Februar 2009, VB.2009.00045, E. 3 Abs. 1 f., und 5. November 2008, VB.2008.00408, E. 5, beides unter www.vgrzh.ch).

E. 8.2.2

Die behauptete Mittellosigkeit der Beschwerdeführerin wird nicht substantiiert. Entgegen der Ankündigung in der Beschwerdeschrift wurden auch keine Unterlagen zur finanziellen Situation nachgereicht. Die Akten enthalten keine entsprechenden Anhaltspunkte. Einziger Hinweis auf die finanzielle Lage der Beschwerdeführerin ist die Bemerkung in der Beschwerdeschrift, dass die Beschwerdeführerin ihr Begehren (das ursprünglich auf über Fr. 3 Mio. lautete) wegen Änderung der tatsächlichen Verhältnisse seit der Eingabe auf Fr. 2 Mio. reduziere und weiter modifizieren werde. Das Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Rechtsverteidigung ist somit mangels Nachweises der Mittellosigkeit abzuweisen.

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