

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00376 vom 16. Dezember 2015

ZH Verwaltungsgericht, 2015-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2015.00376

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00376 du 16 décembre 2015

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2015.00376 del 16 dicembre 2015

Regeste

Nichtverlängerung einer teilamtlichen Ersatzrichterstelle | [Wiederholte Befristung der Anstellung eines Ersatzmitglieds an einem Bezirksgericht] Die Verwaltungskommission des Obergerichts hat das ihr im Rahmen der Ernennung von Ersatzmitgliedern an Bezirksgerichten zukommende Ermessen vorliegend nicht rechtsverletzend ausgeübt; namentlich ist nicht zu beanstanden, dass die Verwaltungskommission hierbei massgeblich dem Interesse an Personalentwicklung und -förderung und nicht dem Anciennitätsprinzip Rechnung trägt (E. 3.2-5). Die Anstellungsverhältnisse von Ersatzmitgliedern an Bezirksgerichten sind vom grundsätzlichen Verbot sogenannter Kettenarbeitsverhältnisse aus sachlichem Grund ausgenommen (E. 4.3). Die wiederholte bzw. mehr als ein Jahr dauernde Befristung solcher Anstellungsverhältnisse führt daher nicht dazu, dass Letzere als unbefristet zu gelten hätten (E. 4.4). Abweisung im Sinn der Erwägungen.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2015.00376 Urteil der 4. Kammer vom 16. Dezember 2015 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Eva Heierle. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, und Bezirksgericht Zürich, Mitbeteiligtes, gegen Staat Zürich, vertreten durch das Obergericht des Kantons Zürich, Verwaltungskommission, Beschwerdegegner, betreffend Nichtverlängerung einer teilamtlichen Ersatzrichterstelle, hat sich ergeben: I. Das Bezirksgericht Zürich ersuchte die Verwaltungskommission des Obergerichts des Kantons Zürich (nachfolgend "Verwaltungskommission") am 22. April 2015, nebst weiteren die bis 30. Juni 2015 befristete Anstellung von A als teilamtlicher Ersatzrichterin bis 31. Dezember 2015 zu verlängern. Mit Beschluss vom 13. Mai 2015 verlängerte die Verwaltungskommission die Ernennung von A als teilamtlicher Ersatzrichterin des Bezirksgerichts Zürich letztmals bis 30. November 2015 und schloss eine weitere Verlängerung aus (Dispositiv-Ziff. 2). A wurde eingeladen, der Verwaltungskommission bis 31. August 2015 mitzuteilen, ob sie per 1. Dezember 2015 eine Stelle als Gerichtsschreiberin am Obergericht antreten wolle, ansonsten Verzicht angenommen werde (Dispositiv-Ziff. 4). II. A liess am 17. Juni 2015 Beschwerde beim Verwaltungsgericht führen und im Wesentlichen beantragen, es sei unter Entschädigungsfolge festzustellen, dass die Anordnung, ihre Anstellung nur bis zum 30. November 2015 zu verlängern und eine weitere Verlängerung auszuschliessen, unrechtmässig und unsachlich sei; es sei ihr eine Entschädigung wegen "unsachlicher Kündigung" in der Höhe von mindestens vier Monatslöhnen sowie eine Abfindung von acht Monatslöhnen zuzusprechen. Die Verwaltungskommission beantragte mit

Beschwerdeantwort vom 25./26. August 2015 im Wesentlichen die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Das Bezirksgericht Zürich teilte am 11. September 2015 mit, dass es "im unterstützenden Sinn" auf die Ausführungen der Beschwerde sowie auf seine Ausführungen in einem Wiedererwägungsgesuch vom 10. Juni 2015 verweise. A und die Verwaltungskommission hielten in weiteren Eingaben vom 8./9. Oktober sowie 6. November bzw. 23. Oktober 2015 an ihren Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft seine Zuständigkeit nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) von Amtes wegen. Die umstrittene Verlängerung der Ernennung der Beschwerdeführerin zur Ersatzrichterin betrifft einen einzinstanzlichen Justizverwaltungsakt eines anderen obersten kantonalen Gerichts (hier des Obergerichts in einer Personalsache), weshalb das Verwaltungsgericht nach § 42 lit. c Ziff. 1 VRG und § 19 Abs. 3 der Verordnung über die Organisation des Obergerichts vom 3. November 2010 (LS 212.51) für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig ist. Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Die Beschwerdeführerin verlangt die Zusprechung einer Entschädigung von mindestens vier Monatslöhnen sowie einer Abfindung von acht Monatslöhnen. Sie bezog zuletzt einen Jahresteillohn von Fr. 85'179.50. Der Streitwert beläuft sich somit auf wenigstens ebenso viel, weshalb die Beschwerde durch die Kammer zu behandeln ist (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 2. Der Kantonsrat wählt die Mitglieder und die Ersatzmitglieder der für das gesamte Kantonsgebiet zuständigen Gerichte (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]). Die Mitglieder der übrigen Gerichte werden vom Volk, die Ersatzmitglieder von der übergeordneten Gerichtsinstanz gewählt (Art. 75 Abs. 2 KV). Nach § 11 Abs. 1 des Gesetzes über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess vom 10. Mai 2010 (GOG, LS 211.1) kann das Obergericht auf Antrag eines Bezirksgerichts Ersatzmitglieder ernennen (Satz 1); es bestimmt deren Befugnisse (Satz 2). Als Ersatzmitglied kann ernannt werden, wer in der Schweiz politischen Wohnsitz gemäss Art. 3 des Bundesgesetzes über die politischen Rechte vom 17. Dezember 1976 (SR 161.1) hat (Abs. 2). Personalentscheide über die Wahl und den voll- und teilamtlichen Einsatz der Ersatzmitglieder der Bezirksgerichte fallen in die Zuständigkeit der Verwaltungskommission (§ 18 Abs. 1 lit. j Ziff. 3 der Verordnung über die Organisation des Obergerichts). 3. 3.1 Die Beschwerdeführerin macht zunächst geltend, dem Mitbeteiligten komme nicht nur ein Antragsrecht hinsichtlich des Umfangs der Ersatzrichtereinsätze, sondern auch ein Mitspracherecht hinsichtlich der Person des Ersatzrichters bzw. der Ersatzrichterin zu. Die Verwaltungskommission dürfe daher nur aus triftigen Gründen von den Anträgen des Mitbeteiligten abweichen, ansonsten sie sich den Vorwurf der Ermessensüberschreitung oder des Ermessensmissbrauchs gefallen lassen müsse. Dem kann nicht gefolgt werden: 3.2 Bei § 11 Abs. 1 Satz 1 GOG handelt es sich um eine "Kann-Vorschrift", welche der zuständigen Behörde ein Entschliessungsermessen hinsichtlich der Ernennung von Ersatzmitgliedern an Bezirksgerichten einräumt. Die Verwaltungskommission kann mithin entscheiden, ob sie überhaupt Ersatzmitglieder ernennt. Sodann statuiert § 11 Abs. 1 Satz 1 GOG lediglich ein Antragsrecht der Bezirksgerichte, nicht aber ein Vorschlagsrecht; erst recht besteht kein Mitsprache- im Sinn eines direkten Mitbestimmungsrechts. Vielmehr ergibt sich aus der gesetzlichen Ordnung, dass das Obergericht bzw. dessen Verwaltungskommission für die Ernennung und damit auch für die Auswahl der Ersatzmitglieder kompetent ist. Der Vorwurf, die

Verwaltungskommission habe das ihr zukommende Ermessen überschritten, weil sie die Beschwerdeführerin nicht (genau) wie vom Mitbeteiligten beantragt als Ersatzrichterin ernannt habe, geht fehl. 3.3 Das ihr im Rahmen der Ernennung von Ersatzmitgliedern zukommende Ermessen hat die Verwaltungskommission pflichtgemäss bzw. verfassungs- und gesetzeskonform auszuüben (vgl. Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 26 N. 11). Ermessensmissbrauch liegt vor, wenn eine Behörde sich zwar formell an die gesetzlichen Schranken hält, das ihr zukommende Ermessen aber in sachfremder, unverhältnismässiger, rechtsungleicher, willkürlicher oder treuwidriger Weise oder nach dem Zweck der gesetzlichen Ordnung fremden Gesichtspunkten handhabt (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 26 N. 18; ferner Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 463 f.). Das Verwaltungsgericht übt lediglich eine Rechtskontrolle aus. Entsprechend darf es die Ermessensausübung nur auf Missbrauch, Über- oder Unterschreitung hin überprüfen. Demgegenüber ist die Rüge der Unangemessenheit nur zulässig, wenn eine – hier fehlende – Gesetzesbestimmung dies vorsieht (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG). Dies gilt auch dann, wenn das Verwaltungsgericht – wie im vorliegenden Fall – als erste Rechtsmittelinstanz über (erstinstanzliche) Anordnungen oberster Verwaltungsorgane entscheidet (vgl. Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 50 N. 67).

3.4 Die Verwaltungskommission führt in ihrem Beschluss vom 13. Mai 2015 zunächst aus, dass sich der Umfang der vom Mitbeteiligten beantragten Verlängerungen der Ersatzrichtereinsätze nicht rechtfertigen lasse, sondern vielmehr zu einer Überkapazität führe, welche zu bewilligen auch aufgrund der Geschäftsentwicklung des Mitbeteiligten nicht angezeigt sei; vielmehr müsse eine halbe Ersatzrichterstelle abgebaut werden, weshalb "ein 50 %-Ersatzrichtereinsatz" nicht verlängert werden könne. Sie habe im März 2008 Richtlinien über den Einsatz von Ersatzrichterinnen und Ersatzrichtern an den Bezirksgerichten (im Folgenden "Richtlinien") erlassen und dabei im Grundsatz festgelegt, dass Ersatzmitglieder höchstens während dreier Jahre eine teil- oder vollamtliche Ersatzrichterstelle bekleiden dürften und dieser Einsatz um maximal drei Jahre verlängert werden könne, wenn begründete Aussicht auf eine Wahlstelle als ordentliches Mitglied bestehe. Hintergrund der Richtlinien sei, dass Ersatzmitglieder zwar weitgehend die gleichen Rechte und Pflichten wie ordentliche Mitglieder hätten, ihnen aber die demokratische Legitimation durch die Volkswahl fehle, weshalb aus rechtstaatlichen Gründen dafür zu sorgen sei, dass weitestgehend die ordentlichen Mitglieder an einem Gericht Recht sprächen. Die Verwaltungskommission führt weiter aus, die Richtlinien bezweckten auch, möglichst vielen interessierten Personen die Gelegenheit zu geben, als Ersatzmitglied einen Einblick in den Richterberuf zu erhalten. Im angefochtenen Beschluss erwägt sie weiter, von der damals festgelegten Praxis abzuweichen bestehe kein Anlass, weshalb sie zu entscheiden habe, welche Anstellung der beiden sich aktuell im Amt befindenden teilamtlichen Ersatzrichterinnen beim Mitbeteiligten nicht zu verlängern sei. In Anwendung der Richtlinien ergebe sich, dass der teilamtliche Einsatz der Beschwerdeführerin nicht zu verlängern sei, welche sich im Vergleich zur anderen, ebenfalls (seit Langem) im Teilamt tätigen Ersatzrichterin C nicht ersichtlich um eine Wahlstelle bemüht habe und deren Chancen auf eine Wahlstelle als Mitglied der Grünen Partei vor dem Hintergrund der eben erst erfolgten Kantonsratswahlen in absehbarer Zeit wesentlich schlechter seien als jene von C, welche Mitglied der FDP sei. Unter

Berücksichtigung dessen, dass die Beschwerdeführerin bei der Nichtverlängerung ihres Ersatzrichtereinsatzes nicht nahtlos in eine vormals bestehende Anstellung als Gerichtsschreiberin am Obergericht zurückkehren könne, sei es indes angezeigt, ihr eine sechsmonatige Übergangsfrist zu gewähren und sie letztmals bis zum 30. November 2015 zur Ersatzrichterin zu ernennen, wobei eine weitere Verlängerung ausgeschlossen sei. 3.5 Die Beschwerdeführerin macht nicht geltend, die Verwaltungskommission habe das ihr zustehende Ermessen bezüglich des Umfangs der insgesamt verfügbaren Anstellungen von Ersatzmitgliedern in rechtsverletzender Weise ausgeübt; Solches ist auch nicht ersichtlich. Auch kann entgegen der Beschwerde nicht die Rede davon sein, dass die Verwaltungskommission in Willkür verfallen sei, indem sie den Einsatz gerade der Beschwerdeführerin nicht wie beantragt bis Ende Dezember, sondern nur bis Ende November 2015 verlängert habe. Dies gilt auch unter der Annahme, dass sich die Beschwerdeführerin wie geltend gemacht entgegen der Verwaltungskommission genügend um eine Wahlstelle bemüht habe, zumal sie jener jedenfalls insofern zustimmt, als sie selbst darauf hinweist, "angesichts ihrer Parteizugehörigkeit und der Veränderung der Mehrheitsverhältnisse im Kantonsrat" sei es schwierig gewesen, sich um eine Wahl als ordentliche Bezirksrichterin zu bemühen. Der hier interessierende personelle Entscheid der Verwaltungskommission, welcher sich wie dargelegt an den Zwecken der Richtlinien orientiert, stützt sich vielmehr auf nachvollziehbare und sachliche Gründe; namentlich ist entgegen dem sinngemässen Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht zu beanstanden, dass die Verwaltungskommission bei der Ernennung von Ersatzmitgliedern an Bezirksgerichten in Anwendung ihrer Richtlinien auch bzw. massgeblich dem Interesse an Personalentwicklung und -förderung und nicht dem von der Beschwerdeführerin favorisierten Anciennitätsprinzip Rechnung trägt. Sodann ist der Verwaltungskommission nicht vorzuwerfen, sie habe für den Entscheid wesentliche Umstände in rechtsverletzender Weise nicht berücksichtigt. Vielmehr trägt sie der besonderen Situation der Beschwerdeführerin angemessene Rechnung, indem sie den Ersatzrichtereinsatz zur Gewährleistung einer Übergangsfrist trotz Überkapazität verlängert und der Beschwerdeführerin eine daran anschliessende Anstellung als Gerichtsschreiberin am Obergericht anbietet. Anzumerken bleibt Folgendes: Gemäss Dispositiv-Ziff. 2 Satz 2 des angefochtenen Beschlusses ist eine weitere Verlängerung der Ernennung der Beschwerdeführerin als Ersatzrichterin des Mitbeteiligten ausgeschlossen. Es fragt sich, wie dies zu verstehen sei: Aufgrund des blossen Wortlauts liesse sich grundsätzlich daraus folgern, dass die Beschwerdeführerin künftig generell von Ersatzrichtereinsätzen ausgeschlossen werde. Ein solcher Ausschluss stellt die Betroffenen schlechter als die übrigen wählbaren Personen, welche lediglich keinen Anspruch auf Ernennung zum Ersatzmitglied eines Bezirksgerichts haben; er müsste sich wie jeder staatliche Akt auf vernünftige und sachliche Gründe stützen (lassen) und dürfte im Ergebnis nicht in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderlaufen (Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]; vgl. Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. A., Zürich etc. 2012, N. 814; ferner Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 5). Ob solche Gründe hier angenommen werden könnten, kann vorliegend offenbleiben: Mit Blick auf die Erwägungen der Verwaltungskommission, den Ersatzrichtereinsatz der Beschwerdeführerin trotz Überkapazität zur Gewährleistung einer angemessenen Übergangsfrist zu verlängern und ihr im Anschluss daran eine Anstellung als Gerichtsschreiberin anzubieten, ist nämlich zu folgern, dass die Verwaltungskommission in Dispositiv-Ziff. 2 Satz 2 ihres Beschlusses

vom 13. Mai 2015 der Beschwerdeführerin gegenüber lediglich klar zum Ausdruck bringen wolle, sie könne nicht mit einer weiteren Verlängerung ihres Einsatzes bzw. der ihr gewährten Übergangsfrist rechnen. Demgegenüber ist nicht anzunehmen, dass die Verwaltungskommission die Beschwerdeführerin künftig generell von Ersatzrichtereinsätzen ausschliessen wolle.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin bringt sodann vor, ihr Anstellungsverhältnis sei ein missbräuchliches Kettenarbeitsverhältnis bzw. "längst in ein faktisch unbefristetes umgewandelt worden", weshalb es arbeitgeberseitig nur aus sachlichem Grund gekündigt werden dürfe .

E. 4.2

Aus den Akten geht hervor, dass die Beschwerdeführerin vom 1. August 2002 bis zum 31. Januar 2003 als vollamtliche Ersatzrichterin am Bezirksgericht Zürich, vom 10. März 2003 bis zum 11. April 2003 als vollamtliche Ersatzrichterin am Bezirksgericht Bülach, vom 1. Oktober 2003 bis zum 31. August 2005 und vom 9. Juli 2007 bis zum 31. Dezember 2007 als vollamtliche Ersatzrichterin am Bezirksgericht Zürich tätig war. Vom 1. Januar 2008 bis zum 30. November 2015 war sie teilamtliche Ersatzrichterin am Bezirksgericht Zürich. Sämtliche Anstellungen bzw. deren Verlängerungen waren jeweils auf maximal sechs Monate befristet.

E. 4.3

Nach § 13 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) wird das Arbeitsverhältnis in der Regel unbefristet mit der Möglichkeit der Kündigung begründet (Abs. 1). Gemäss Abs. 2 dieser Bestimmung sind befristete Arbeitsverhältnisse grundsätzlich für längstens ein Jahr zulässig und gelten nach dessen Ablauf als unbefristet (Satz 1); wird das befristete Arbeitsverhältnis weiter verlängert, hat es die Wirkungen eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses (Satz 2); vorbehalten bleiben besondere Bestimmungen über die Anstellungsdauer und die Kündigungsfristen für Anstellungsverhältnisse mit Ausbildungscharakter oder mit aus anderen Gründen zeitlich begrenzten Aufgaben (Satz 3). Aus der gesetzlichen Regelung ergibt sich mithin, dass das Dienstverhältnis regelmässig ein unbefristetes ist. Auch eine Befristung ist jedoch – grundsätzlich für längstens ein Jahr – zulässig. Zur Vermeidung der unerwünschten Auswirkungen sogenannter Kettenarbeitsverhältnisse soll ein befristetes Arbeitsverhältnis, welches über die Dauer eines Jahres hinaus verlängert wird, sodann den Wirkungen des unbefristeten Dienstverhältnisses unterliegen (vgl. Weisung zum Personalgesetz vom 22. Mai 1996, ABI 1996, 1131 ff., 1174, auch zum Nachstehenden). Gewisse befristete Anstellungen müssen indes auch über ein Jahr hinaus möglich oder verlängerbar sein und somit speziellen Regelungen unterliegen. Dazu gehören nebst Lehrbeauftragten an Mittel- und Berufsschulen und zahlreichen Ausbildungsverhältnissen gemäss der Weisung des Regierungsrats Personen mit anderweitig zeitlich klar beschränkter Aufgabe wie namentlich Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter. Damit in Einklang steht die Bestimmung des § 2 Abs. 1 der gestützt auf § 56 Abs. 3 PG erlassenen Vollzugsverordnung der obersten kantonalen Gerichte zum Personalgesetz vom 26. Oktober 1999 (VVPG der Rechtspflege, LS 211.21), wonach die Befristung für länger als ein Jahr und die mehrfache Verlängerung eines Arbeitsverhältnisses über ein Jahr hinaus unter anderem für voll- oder teilamtliche Ersatzrichterinnen und -richter zulässig ist. Anstellungsverhältnisse wie das hier im Streit

liegende werden mit anderen Worten durch die Ausnahmebestimmungen des § 13 Abs. 2 Satz 3 PG bzw. § 2 Abs. 1 VVPG der Rechtspflege von dem in § 13 Abs. 2 Satz 2 PG grundsätzlich statuierten Verbot sogenannter Kettenarbeitsverhältnisse ausgenommen. In der Funktion der Ersatzmitglieder – nämlich der situativen Entlastung der ordentlichen Mitglieder zur Gewährleistung insbesondere der verlässlichen und raschen Rechtspflege (vgl. Robert Hauser/Erhard Schweri/Viktor Lieber, Kommentar zum zürcherischen Gesetz über die Gerichts- und Behördenorganisation im Zivil- und Strafprozess, Zürich etc. 2012, § 11 N. 7) – liegt sodann ein sachlicher Grund für die Befristung solcher Anstellungsverhältnisse (vgl. zum diesbezüglichen Erfordernis VGr, 2. April 2014, VB.2013.00700, E. 5.3.3). Demgegenüber führte die von der Beschwerdeführerin angebehrte Annahme eines unbefristeten Arbeitsverhältnisses dazu, dass Ersatzmitglieder eines Gerichts über eine bessere Rechtsstellung verfügten als die auf Amtsdauer gewählten – und damit demokratisch legitimierten – ordentlichen Gerichtsmitglieder.

E. 4.4

Nach dem Gesagten führt die wiederholte bzw. mehr als ein Jahr dauernde Befristung des Anstellungsverhältnisses der Beschwerdeführerin nicht dazu, dass dieses als unbefristetes zu gelten hätte; die wiederholte Verlängerung bzw. Befristung des Anstellungsverhältnisses eines Ersatzmitglieds eines Bezirksgerichts erweist sich im Licht der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen als zulässig. Dass die Verwaltungskommission für die "Mobile Ersatzrichterequipe" aus besonderen Gründen, namentlich mit Blick auf die von den dieser angehörigenden Personen zu erfüllenden erhöhten Qualifikationsanforderungen und auf deren anspruchsvolleres und breiteres Einsatzgebiet, auch unbefristet Ersatzrichterinnen und -richter ernannt haben mag, führt diesbezüglich zu keiner anderen Beurteilung.

E. 4.5

Das Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin endete mit Ablauf der befristeten Anstellung, mithin durch blossen Zeitablauf, am 30. November 2015 (§ 16 lit. b PG). Bei einer solchen Beendigung des Arbeitsverhältnisses besteht weder Raum für die Feststellung einer unrechtmässigen Beendigung bzw. Kündigung oder die Zusprechung der angebehrten Entschädigung infolge unrechtmässiger Kündigung des Arbeitsverhältnisses im Sinn des § 18 Abs. 3 PG noch ein Anspruch auf eine Abfindung (§ 26 Abs. 3 PG). Auch brauchte die Beschwerdeführerin in der vorliegenden Konstellation vor Erlass des angefochtenen Beschlusses nicht angehört zu werden. Anzumerken bleibt, dass die Bestimmungen des Personalgesetzes und seiner Ausführungserlasse grundsätzlich, das heisst unter Vorbehalt besonderer gesetzlicher Vorschriften, zwar auch für Ersatzmitglieder der Bezirksgerichte gelten (§ 2 Abs. 1 lit. b der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 [PVO, LS 177.11]). Die Bestimmungen des Personalgesetzes über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung (und damit auch § 18 Abs. 3 PG) sind indes entgegen der Beschwerde auf sie kraft § 2 Abs. 2 PVO ohnehin nicht anwendbar.

E. 5.1

Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin sinngemäss vor, die Verwaltungskommission habe ihr mehrfach und schriftlich bestätigt, dass sie weiterhin mit einer Anstellung als Ersatzrichterin rechnen könne, wenn sie sich redlich um eine Wahlstelle bemühe, und hinsichtlich weiterer Verlängerungen ihres Einsatzes lediglich den Vorbehalt angebracht habe, dass sie (die Beschwerdeführerin) im Fall der Aufhebung vollamtliche r Ersatzrichterstellen keinen Anspruch darauf habe, an einem vom Mitbeteiligten

verschiedenen Bezirksgericht als Ersatzrichterin eingesetzt zu werden. Ansonsten sei die Zusicherung erfolgt, dass die Richtlinien betreffend die maximale Einsatzdauer von Ersatzrichterinnen und -richtern auf sie nicht angewendet würden. Die Beschwerdeführerin beruft sich mit anderen Worten auf den Grundsatz des Vertrauensschutzes.

E. 5.2

Jede Person hat Anspruch darauf, von den staatlichen Organen nach Treu und Glauben behandelt zu werden (Art. 9 BV). Art. 9 BV schützt Personen in ihrem berechtigten Vertrauen in behördliche Zusicherungen oder sonstiges bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden (BGr, 3. Februar 2011, 1C_217/2010, E. 4.1). Die Berufung auf Vertrauensschutz hängt von verschiedenen Voraussetzungen ab. Zu diesen gehören in erster Linie das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage sowie die Betätigung des Vertrauens in der Weise, dass der Betroffene gestützt darauf Dispositionen getätigt hat, die ohne Nachteile nicht mehr rückgängig gemacht werden können (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 511, 631 ff., 686 ff.; BGE 137 I 69 E. 2.5.1, 131 II 627 E. 6, 129 I 161 E. 4.1, 127 I 31 E. 3a). Als Vertrauensgrundlage geltend behördliche Zusicherungen oder sonstiges bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten, sofern sich dieses auf eine konkrete, den betreffenden Bürger berührende Angelegenheit bezieht (BGE 130 I 26 E. 8.1). Das behördliche Verhalten muss mit anderen Worten bei den betroffenen Personen bestimmte Erwartungen auslösen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 631). Typische Vertrauensgrundlage sind deshalb (individuell-konkrete) Verfügungen und Entscheide, deren Funktion es gerade ist, Privaten Klarheit über ihre konkreten Rechte und Pflichten zu verschaffen, während Rechtssetzungsakte aus diesen Gründen in der Regel keine Vertrauensgrundlage darstellen (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 632 ff. und 641 ff.). Je konkreter und individueller eine staatliche Handlung ist, desto eher vermag sie bestimmte Erwartungen auszulösen und eine Vertrauensgrundlage im Rahmen des Vertrauensschutzes zu bilden. Eine generelle Praxis eignet sich hingegen nicht, eine Vertrauensgrundlage zu schaffen (BGE 125 I 267 E. 4c, 111 V 161 E. 5b; BGr, 8. Mai 2009, 2C_762/2008, E. 2.3, und 23. Dezember 2013, 8C_618/2013, E. 3.3).

E. 5.3.1

Die Verwaltungskommission lud unter anderem die Beschwerdeführerin mit Schreiben vom 11. Mai 2009 zu einer Informationsveranstaltung über die Richtlinien ein. Da die Beschwerdeführerin an diesem Anlass nicht teilnehmen konnte, wurde sie vom (damaligen) Generalsekretär des Obergerichts am 4. Juni 2009 schriftlich darüber informiert, dass die Anstellung aus Sicht der Verwaltungskommission ein wichtiger Karriereschritt, aber nicht das Ende der Karriere sei. Es würden keine Ersatzrichterstellen geschaffen oder erhalten, damit jemand seine Funktion behalten könne. Wer also über längere Zeit am Gericht bleiben wolle, habe sich darum zu bemühen, auf eine ordentliche Richterstelle gewählt zu werden. Ersatzrichterbestellungen bzw. deren Verlängerungen sollten in der Regel drei Jahre nicht übersteigen; eine darüber hinausgehende Verlängerung sei denkbar, wenn eine Wahlstelle in Aussicht stehe. Es könne aber nicht mit mehrjährigen Verlängerungen gerechnet werden. Auch sei eine gewisse Rotation bei der Besetzung von Ersatzrichterstellen aus Gründen der Personalentwicklung und -förderung unumgänglich. Abschliessend wurde die Beschwerdeführerin ersucht, der Verwaltungskommission ihre persönliche Situation hinsichtlich einer möglichen Wahlstelle darzulegen. Dies tat sie denn auch im September 2009, wobei sie gegenüber der Verwaltungskommission ausführte, sie sei im Zusammenhang mit ihrer Richterinnenlaufbahn vor Kurzem der Grünen Partei

beigetreten und werde inskünftig auch mit Blick auf eine Wahlstelle die entsprechenden Beziehungen unterhalten. Die Verwaltungskommission hat die Beschwerdeführerin mithin bereits im Jahr 2009 darauf hingewiesen, dass sie nicht, insbesondere nicht mit längerfristigen Verlängerungen ihres Ersatzrichtereinsatzes rechnen könne.

E. 5.3.2

Mit Rundschreiben vom 24. November 2012 informierte der Präsident des Obergerichts unter anderem die Beschwerdeführerin darüber, dass die Verwaltungskommission beschlossen habe, am Grundsatz festzuhalten, dass Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter in der Regel höchstens während dreier Jahre eine voll- oder teilamtliche Ersatzrichterstelle an einem Bezirksgericht bekleiden sollten. Bestehe begründete Aussicht auf eine Wahl als ordentlicher Bezirksrichter bzw. ordentliche Bezirksrichterin, könne der Ersatzrichtereinsatz um höchstens drei weitere Jahre verlängert werden. Von diesem Grundsatz ausgenommen seien die bei Einführung dieser Praxis schon langjährig im Einsatz stehenden Ersatzrichterinnen und Ersatzrichter sowie die Mitglieder der Mobilen Ersatzrichterequipe. Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Verwaltungskommission habe ihr damit eine "eindeutige und vorbehaltlose Zusicherung gemacht, dass auf sie die Regelungen hinsichtlich der Befristung der Anstellungen weiterhin keine Anwendung finden würden". Dem kann nicht gefolgt werden: Bei Einführung der genannten Praxis bzw. bei Erlass der Richtlinien im März 2008 war die Beschwerdeführerin nach einer längeren Pause erst seit rund neun Monaten wieder als Ersatzrichterin tätig und stand damit offenkundig zu jenem Zeitpunkt nicht schon langjährig als Ersatzrichterin im Einsatz. Auch die Berücksichtigung sämtlicher Ersatzrichtereinsätze vor Erlass der Richtlinien führt zu keinem anderen Schluss, beschränkten sich diese doch auf bestimmte Verfahren, wurden durch anderweitige Tätigkeiten unterbrochen und dauerten längstens ein Jahr und elf Monate. Eine Vertrauensgrundlage bezüglich künftiger Verlängerungen der Tätigkeit als Ersatzrichterin kann daher im Rundschreiben vom 24. November 2012 nicht erblickt werden. Vielmehr wurde der Beschwerdeführerin damit gerade in Erinnerung gerufen, dass mit mehrjährigen Verlängerungen nicht gerechnet werden könne. Auch in einer allfälligen Zusicherung der Gerichtsleitung des Mitbeteiligten, die in den Richtlinien statuierten Maximaldauern von Ersatzrichtereinsätzen fänden in ihrem Fall keine Anwendung, liesse sich keine genügende Vertrauensgrundlage erblicken, musste die Beschwerdeführerin doch wissen, dass nicht das Mitbeteiligte selbst, sondern die Verwaltungskommission für die Ernennung der Ersatzmitglieder kompetent ist.

E. 5.3.3

Mit Schreiben vom 26. Februar 2014 wurde der Beschwerdeführerin mitgeteilt, die Verwaltungskommission halte an der "3-Jahresregel mit einer Verlängerungsmöglichkeit bei realen Wahlchancen" grundsätzlich fest. Aufgrund der konkreten Umstände in ihrem Fall sehe die Verwaltungskommission aber von der Durchsetzung dieser Befristung ab. Die Beschwerdeführerin werde aber "mit Nachdruck" darauf hingewiesen, dass sie "im Falle der Aufhebung von vollamtlichen Ersatzrichterstellen am Bezirksgericht Zürich (bspw. bei einer Erhöhung der ordentlichen Richterstellen oder bei einem sinkenden Bedarf an Ersatzrichterkapazitäten) keinen Anspruch darauf habe [...], an einem anderen Bezirksgericht als Ersatzrichterin eingesetzt zu werden." Im Übrigen gehe die Verwaltungskommission davon aus, dass die Beschwerdeführerin bei nächster Gelegenheit versuchen werde, sich einer Wahl zur ordentlichen Bezirksrichterin zu stellen. Die Verwaltungskommission macht zutreffend geltend, ihren Ausführungen vom 26. Februar

2014 könne lediglich entnommen werden, dass sie von einer Beendigung bzw. Nichtverlängerung der Anstellung der Beschwerdeführerin infolge mehr als drei- bzw. sechsjährigen Einsatzes als Ersatzmitglied absehen werde, während sie keine weitergehende Zusicherung machte. Namentlich liegt in den Ausführungen der Verwaltungskommission entgegen dem sinngemässen Vorbringen der Beschwerde keine Zusicherung, die Beschwerdeführerin werde bei einem allfälligen Abbau von Ersatzrichterstellen beim Mitbeteiligten bevorzugt behandelt bzw. ihre Anstellung werde verlängert, solange zumindest ein teilamtliches Ersatzmitglied des Mitbeteiligten ernannt werde. Die Beschwerdeführerin anerkennt denn auch grundsätzlich, dass die Verwaltungskommission die Verlängerung ihres Einsatzes davon abhängig machte, dass sich die Rahmenbedingungen, insbesondere der Bedarf an Ersatzrichterkapazitäten, nicht änderten. Eine solche Veränderung trat in der Folge indes gerade ein, indem aufgrund des aktuell bzw. per 1. Juli 2015 zu veranschlagenden Bedarfs an Ersatzmitgliedern des Mitbeteiligten eine Überkapazität resultierte (vgl. oben 3.4 f.). Nach dem Gesagten bildete (auch) das Schreiben vom 26. Februar 2014 keine genügende Vertrauensgrundlage, aufgrund deren die Beschwerdeführerin hätte darauf vertrauen dürfen, ihre Anstellung werde inskünftig laufend verlängert.

E. 5.3.4

Auch die wiederholten befristeten Verlängerungen der Anstellung der Beschwerdeführerin – mithin die bislang mit Bezug auf die Beschwerdeführerin durch die Verwaltungskommission geübte Praxis – können keine Vertrauensgrundlage schaffen. Solches gilt auch für die Verlängerungen der Anstellung von C, welche wie die Beschwerdeführerin schon länger als gemäss den Richtlinien vorgesehen als Ersatzrichterin tätig ist.

E. 5.3.5

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass keine Vertrauensgrundlage gegeben ist. Damit kann offenbleiben, ob vorliegend überhaupt von einem Nachteil auszugehen ist, welcher die Zuspreehung einer Entschädigung rechtfertigen könnte.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7.1

Bei personalrechtlichen Angelegenheiten ist das verwaltungsgerichtliche Verfahren bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.- kostenfrei (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG). Dieser Schwellenwert wird hier bei Weitem überschritten (vgl. oben 1.2), weshalb im vorliegenden Beschwerdeverfahren Kosten zu erheben sind.

E. 7.2

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit § 65a Abs. 2 VRG); eine Parteientschädigung bleibt ihr verwehrt (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 7.3

Vorliegend hat auch die Verwaltungskommission eine Parteientschädigung beantragt. Gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG hat das Gemeinwesen in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den

angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist über einen Wissensvorsprung verfügen (RB 2008 Nr. 18 E. 2.3.1; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51). Vorliegend besteht denn auch kein Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen; dem Verfahren lagen keine ausserordentlich komplexen Sachverhalte und/oder schwierige rechtliche Fragen zugrunde, und der entstandene Aufwand war nicht als ungewöhnlich gross zu bezeichnen. Nach § 17 Abs. 2 lit. b VRG kann einem Gemeinwesen sodann eine Entschädigung bei offensichtlich unbegründeten Rechtsbegehren zugesprochen werden, wobei es sich hier – anders als bei § 17 Abs. 2 lit. a VRG – nicht rechtfertigt, bezüglich der Berechtigung des Gemeinwesens höhere Anforderungen zu stellen als bei privaten Parteien (Plüss, § 17 N. 62). Die hier zu beurteilenden Begehren sind indes nicht als offensichtlich unbegründet zu beurteilen, weshalb (auch) der Verwaltungskommission keine Parteientschädigung zuzusprechen ist.

E. 8

Weil der Streitwert mehr als Fr. 15'000.- beträgt, steht als Rechtsmittel die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zur Verfügung (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).

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