

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00816 vom 29. April 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-04-29, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2020.00816

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00816 du 29 avril 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2020.00816 del 29 aprile 2021

Regeste

Kündigung | [Das Anstellungsverhältnis wurde aufgelöst, da die Beschwerdegegnerin die ihr im Rahmen einer Reorganisation angebotene Stelle aufgrund der damit verbundenen Probezeit inklusive siebentägiger Kündigungsfrist nicht annahm.] Die Stelle der Beschwerdegegnerin wurde im Rahmen einer Reorganisation aufgelöst. Im Anstellungsvertrag für die neue Stelle sollte eine Probezeit von drei Monaten, verbunden mit einer Kündigungsfrist von sieben Tagen, vereinbart werden (E. 3.1). Diese (neuen) Anstellungsbedingungen waren der Beschwerdegegnerin offenkundig nicht zumutbar. Denn damit hätte sie nach rund 5,5 Dienstjahren eine massive Verschlechterung ihres Kündigungsschutzes akzeptieren müssen. Demnach lag kein sachlicher Grund für eine Kündigung vor (E. 3.3). Die Höhe der von der Vorinstanz zugesprochenen Entschädigung ist nicht rechtsfehlerhaft (E. 4.2). Der Beginn der Zinspflicht wurde korrekt festgelegt (E. 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2020.00816 Urteil des Einzelrichters vom 29. April 2021 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen Zweckverband A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen C, vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Kündigung, hat sich ergeben: I. C war seit dem 1. April 2014 in einem 60%-Pensum als Controllerin/Mitarbeiterin Management Accounting beim Zweckverband A angestellt. Mit Schreiben vom 23. September 2019, unterzeichnet vom Leiter Finanzen/Administration und der Bereichsleiterin Personal, wurde das Arbeitsverhältnis per 31. Dezember 2019 aufgelöst. Auf einen dagegen am 24. Oktober 2019 erhobenen Rekurs trat der Bezirksrat F nicht ein und überwies ihn im Sinn eines Begehrens um Neubeurteilung an den Verwaltungsrat des Zweckverbands A. Mit Verfügung vom 22. April 2020 wies dieser das Gesuch ab. II. Dagegen liess C am 26. Mai 2020 beim Bezirksrat F rekurrieren, welcher das Rechtsmittel mit Beschluss vom 22. Oktober 2020 teilweise guthiess und feststellte, dass die Kündigung der Anstellung von C "in materieller Hinsicht ungerechtfertigt erfolgte". Der Zweckverband A wurde angewiesen, ihr eine Entschädigung "in der Höhe von Fr. 16'436.10 zzgl. Verzugszins von 5 % seit 1. Januar 2020 auszurichten". Im Übrigen wies der Bezirksrat den Rekurs ab (Dispositiv-Ziff. I). Es wurden keine Verfahrenskosten erhoben (Dispositiv-Ziff. II) und der Zweckverband A wurde verpflichtet, C eine Parteientschädigung "von Fr. 1'000.00 (zzgl. MwSt.) auszurichten, zahlbar an deren Rechtsvertreter, Rechtsanwalt E" (Dispositiv-Ziff. III). III. Der Zweckverband A liess am 23. November 2020 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der

Entscheid der Vorinstanz aufzuheben und der Rekurs der Beschwerdegegnerin vollumfänglich abzuweisen. Eventualiter sei "der Entscheid zur Neu Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen"; subeventualiter "sei die Höhe der Entschädigung an die Beschwerdegegnerin auf einen Monatslohn (CHF 5'478.70) zzgl. Verzugszins ab dem 26. Mai 2020 zu reduzieren". Am 2. Dezember 2020 reichte der Bezirksrat F eine Vernehmlassung ein. C liess mit Beschwerdeantwort vom 4. Januar 2021 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge schliessen. Mit Replik vom 26. Januar 2021 hielt der Zweckverband A an seinen Anträgen fest. C verzichtete am 1. Februar 2021 auf erneute Stellungnahme. Mit Verfügung vom 18. März 2021 wurde der Zweckverband A erneut aufgefordert, dem Verwaltungsgericht das vollständige Personaldossier von C einzureichen. Dieser Anordnung kam der Zweckverband A mit Eingabe vom 24. März 2021 nach. Der Einzelrichter erwägt:

1. 1.1 Gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats in personalrechtlichen Angelegenheiten kommunal Bediensteter steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Gleiches gilt für das Personal von Zweckverbänden und (interkommunalen) Anstalten (vgl. § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [LS 131.1] und § 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 3 f. VRG; VGr, 28. Mai 2020, VB.2019.00673, E. 1.1). Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Der Beschwerdeführer beantragt die Aufhebung des vorinstanzlichen Entscheids, womit der Beschwerdegegnerin eine Entschädigung wegen ungerechtfertigter Kündigung in der Höhe von Fr. 16'436.10 "zzgl. Verzugszins von 5 % seit 1. Januar 2020" zugesprochen wurde. Damit beläuft sich der Streitwert auf rund Fr. 17'500.-. Da keine über den Einzelfall hinausreichende Frage von grundsätzlicher Bedeutung geklärt zu werden braucht, fällt die Sache in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG).

2. 2.1 Der Beschwerdeführer ist ein Zweckverband im Sinn von Art. 92 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101). Das Arbeitsverhältnis der Angestellten von Zweckverbänden untersteht dem öffentlichen Recht. Enthält das Recht eines Zweckverbands keine personalrechtlichen Bestimmungen (oder erweisen sich diese als lückenhaft), so gilt sinngemäss das kantonale Personalrecht, namentlich das Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) und die zugehörigen Ausführungserlasse (§ 53 Abs. 2 GG; Tobias Jaag in: ders./Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Kommentar GG], Zürich etc. 2017, § 73 N. 30; Vittorio Jenni, Kommentar GG, § 53 N. 8 f., N. 16 f.). Der Beschwerdeführer hat mit seinem Personalreglement eigene personalrechtliche Normen aufgestellt. Demzufolge endet das unbefristete Arbeitsverhältnis unter anderem durch Kündigung (Ziff. II/1.3 Personalreglement; vgl. bezüglich Form und Frist der Kündigung Ziff. II/1.3.2 f.). Bei nicht gerechtfertigter Kündigung wird dabei laut Ziff. II/1.3.4 Personalreglement keine Abfindung gemäss § 26 PG ausgerichtet. Mit Ausnahme der Vorschriften zum Vorgehen bei einer Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten (vgl. Ziff. II/1.3.1 Personalreglement) schweigt sich das Reglement allerdings über die Gründe, welche eine ordentliche Kündigung rechtfertigen, aus. Diesbezüglich ist somit auf die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts abzustellen (vgl. Ziff. I/3 Satz 2 Personalreglement; zum Ganzen VGr, 28. Mai 2020, VB.2019.00673, E. 2.1).

2.2 Gemäss § 18 Abs. 2 PG darf eine Kündigung nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) sein und muss sie zudem auf einem zureichenden Grund beruhen. Auch darf die Kündigung nach § 20 Abs. 1 PG nicht zur Unzeit im Sinn von Art. 336c OR erfolgen (vgl. Ziff. II/1.3.3 lit. c Personalreglement). Mit

dem zusätzlichen Erfordernis des sachlich zureichenden Kündigungsgrunds geht der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz weiter als die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts (BGr, 25. August 2011, 8C_594/2010, E. 4.4 mit Hinweisen) . Grundsätzlich ist eine Kündigung dann sachlich begründet, wenn die Weiterbeschäftigung der betreffenden angestellten Person dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht. Ein sachlich zureichender Kündigungsgrund besteht nach § 16 Abs. 1 lit. b VVO namentlich, wenn die von der arbeitnehmenden Person bekleidete Stelle aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen aufgehoben wird und eine andere zumutbare Stelle nicht angeboten werden kann oder abgelehnt wird. Letztere Voraussetzung ist Ausfluss des allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismässigkeit staatlichen Handelns (zum Ganzen VGr, 24. Juni 2020, VB.2020.00023, E. 5.1).

2.3 Die reorganisierende Verwaltungseinheit darf bei ihrem Entscheid die Erfordernisse des Betriebs und das Interesse an einer raschen und reibungslosen Umstrukturierung in den Vordergrund stellen. Arbeitnehmenden muss mithin keine Stelle angeboten werden, deren Anforderungen sie allenfalls knapp oder erst nach erheblichen Weiterbildungsanstrengungen erfüllen . Das Angebot einer geeigneten Stelle setzt sodann selbstredend das Vorhandensein einer solchen voraus und muss diese im Zeitpunkt der Kündigung auch tatsächlich vakant sein bzw. erkennbar innert absehbarer Frist zur Neubesetzung anstehen. Die Verwaltungseinheit ist demnach nicht gehalten, entsprechende, aktuell nicht vorhandene Stellen neu zu schaffen. Ebenso wenig besteht grundsätzlich eine Verpflichtung dazu, eine zumutbare Stelle durch Versetzung oder Kündigung anderer Mitarbeiter verfügbar zu machen. Die Kündigung aus organisatorischen Gründen setzt aber grundsätzlich voraus, dass der öffentliche Arbeitgeber vor der Kündigung nach anderen zumutbaren Stellen im betreffenden Gemeinwesen Ausschau gehalten und diese – falls vorhanden – der betroffenen angestellten Person angeboten hat. Ob eine Stelle zumutbar ist, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab (VGr, 24. Juni 2020, VB.2020.00023, E. 5.2 mit Hinweisen – 3. Oktober 2017, VB.2017.00123, E. 4.2).

3. 3.1 Die Stelle der Beschwerdegegnerin als Controllierin im Departement X (Finanzen & Administration) wurde im Rahmen einer Reorganisation des Beschwerdeführers aufgehoben. In der gleichzeitig ausgebauten Abteilung "G" wurde eine neue Stelle als Finanzcontrollierin geschaffen. Im Rahmen von Gesprächen betreffend Konflikten zwischen der Beschwerdegegnerin und deren Arbeitskollegin, H, wurde unter anderem "entschieden", dass "[die Beschwerdegegnerin] in die Abteilung G versetzt wird". Im Anstellungsvertrag für die Stelle als Finanzcontrollierin in der Abteilung G sollte eine Probezeit von drei Monaten, verbunden mit einer Kündigungsfrist von sieben Tagen, vereinbart werden. Die Beschwerdegegnerin war mit der Vereinbarung einer (erneuten) Probezeit jedoch nicht einverstanden; daraufhin kündigte der Beschwerdeführer das Anstellungsverhältnis.

3.2 Der Beschwerdeführer bringt zunächst vor, entgegen den vorinstanzlichen Erwägungen sei eine analoge Anwendung der obligationenrechtlichen Bestimmungen zur Probezeit nicht zulässig. Das Personalreglement regle die Frage, wann eine dreimonatige Probezeit gelte, abschliessend (vgl. Ziff. II/1.2 in Verbindung mit Ziff. II/1.1 Personalreglement); demnach gelte eine solche "nicht nur bei Eintritt eines Arbeitnehmers in die Dienste des Beschwerdeführers, sondern bei jedem neuen Vertragsabschluss". Ob dieser Auslegung mit Blick auf den eher den gegenteiligen Schluss nahelegenden Wortlaut sowie unter Berücksichtigung des Verhältnismässigkeitsprinzips (Art. 5 Abs. 2 der Bundesverfassung [BV, SR 101]) und des Zwecks der Probezeit (vgl. dazu BGr, 14. Dezember 2012, 8C_649/2012, E. 8.2; VGr, 8. März 2017, VB.2016.00777,

E. 4.1.1 Abs. 3; vgl. auch BGE 134 III 108 E. 7.1.1) zugestimmt werden kann, ist zweifelhaft. Die Frage braucht jedoch – wie sich sogleich zeigt – nicht abschliessend geklärt zu werden. 3.3 Zentrale Bedeutung kommt hier dem Umstand zu, dass der Beschwerdegegnerin im Rahmen der Reorganisation ein neuer Anstellungsvertrag vorgelegt wurde, welcher nicht nur eine Probezeit, sondern damit verbunden auch eine Kündigungsfrist von "beidseitig sieben Kalendertage[n]" vorsah. Diese (neuen) Anstellungsbedingungen waren der Beschwerdegegnerin offenkundig nicht zumutbar. Denn damit hätte sie nach rund 5,5 Dienstjahren eine Verkürzung der Kündigungsfrist von drei Monaten (vgl. Ziff. II/1.3.3. lit. a Personalreglement) auf sieben Tage akzeptieren müssen, was eine massive Verschlechterung ihres Kündigungsschutzes bedeutet und insbesondere dem Beschwerdeführer ermöglicht hätte, das Anstellungsverhältnis vor der ordentlichen Kündigungsfrist gemäss bisheriger Anstellung und ohne Berücksichtigung des zeitlichen Kündigungsschutzes aufzulösen. Aufgrund des Umstands, dass der Beschwerdeführer bereits im Vorfeld der Reorganisation beabsichtigte, die Beschwerdegegnerin in die Abteilung G zu versetzen, ist nicht nachvollziehbar, weshalb er auf einer siebentägigen Kündigungsfrist beharrte. Vielmehr ist die Ablehnung der erneuten Probezeit bzw. insbesondere der damit verbundenen siebentägigen Kündigungsfrist durch die Beschwerdegegnerin nachvollziehbar. Des Weiteren ist zu berücksichtigen, dass der Beschwerdeführer nach Erhalt der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin im Rahmen des rechtlichen Gehörs direkt zur Kündigung schritt, ohne auf deren – berechnete – Einwände gegen die Ansetzung einer neuen Probezeit einzugehen. Die Kündigung erscheint vor diesem Hintergrund als verfrüht und damit als unverhältnismässig. Dass zuvor bereits Gespräche stattgefunden haben, anlässlich welcher der Beschwerdegegnerin die neu geschaffene Stelle in der Abteilung G angeboten wurde, ändert daran nichts (vgl. dazu auch sogleich, E. 3.4). Zusammenfassend wurde der Beschwerdegegnerin die vorhandene Stelle zu unzumutbaren Bedingungen angeboten und lag demnach kein sachlicher Grund für eine Kündigung vor. 3.4 Überdies ist das Vorgehen des Beschwerdeführers als treuwidrig zu qualifizieren. Aus dem Personaldossier der Beschwerdegegnerin ergibt sich, dass diese am 3. Juli 2019 gegenüber der Bereichsleiterin Personal ausführlich zu Konfliktsituationen zwischen ihr und ihrer Arbeitskollegin, H, Stellung nahm. In der Folge fanden zwei weitere Gespräche zu diesen Konflikten und möglichen Lösungsmöglichkeiten statt. Anlässlich eines Gesprächs vom 23. August 2019, an welchem neben der Beschwerdegegnerin auch die erwähnte Bereichsleiterin Personal, der direkte Vorgesetzte der Beschwerdegegnerin sowie der Leiter Finanzen/Administration, Departement X, teilnahmen, wurde "entschieden", dass "[die Beschwerdegegnerin] in den G versetzt wird". Ebenso wurde festgehalten, dass diese Versetzung im Rahmen der Reorganisation zur Beilegung des Konflikts führen solle; die Stelle innerhalb der Abteilung G wurde der Beschwerdegegnerin somit auch als Lösung für die belastende Arbeitssituation präsentiert. Sie durfte sich somit grundsätzlich darauf verlassen, dass der Beschwerdeführer ihr diese neue Stelle – ohne derart massive Einschränkungen ihres Kündigungsschutzes – zutraut und sie diese auch tatsächlich würde antreten können. 3.5 Nach dem Gesagten ist für den Ausgang des vorliegenden Verfahrens nicht von Bedeutung, ob die ursprüngliche Stelle der Beschwerdegegnerin und die ihr im Rahmen der Reorganisation angebotene Stelle tatsächlich vergleichbar waren. Damit hat die Vorinstanz weder das rechtliche Gehör des Beschwerdeführers noch ihre Untersuchungspflicht gemäss § 7 VRG verletzt, indem sie es unterliess, die beantragte Befragung von I durchzuführen und damit auf dessen Erläuterungen zu den Unterschieden zwischen den beiden Stellen verzichtete. Aus

denselben Überlegungen kann auch im vorliegenden Verfahren von der Befragung I's abgesehen werden.

E. 4.1

Gemäss § 18 Abs. 3 Satz 1 PG ist bei einer sachlich nicht gerechtfertigten Kündigung eine Entschädigung geschuldet, welche sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung bemisst. Nach Art. 336a Abs. 2 OR ist die Entschädigung durch das Gericht in Würdigung aller Umstände festzusetzen und darf sie den Betrag von sechs Monatslöhnen nicht übersteigen (vgl. zur Höhe der Entschädigung und dem diesbezüglichen richterlichen Ermessen Ullin Streiff/Adrian von Kaenel/Roger Rudolph, Arbeitsvertrag, 7. A., Zürich etc. 2012, Art. 336a N. 3 f.). Im Rahmen der ermessensweisen Festsetzung der Höhe der Entschädigung ist dabei zu berücksichtigen, dass diese sowohl eine pönale Komponente als auch eine Wiedergutmachungsfunktion beinhaltet, weshalb es zum einen der Schwere der Verfehlung der arbeitgebenden Person und der Schwere des Eingriffs in die Persönlichkeit der arbeitnehmenden Person Rechnung zu tragen gilt und zum anderen den wirtschaftlichen Auswirkungen der Kündigung für Letztere (zum Ganzen VGr, 17. November 2020, VB.2020.00300, E. 4.2).

E. 4.2

Die Vorinstanz sprach der Beschwerdegegnerin eine Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen zu. Dabei berücksichtigte sie das Alter der Beschwerdegegnerin im Zeitpunkt der Kündigung, ihre Unterstützungspflichten und das Verhalten des Beschwerdeführers im Rahmen der Kündigung. Dieses Vorgehen ist nicht zu beanstanden. Der Beschwerdeführer legt weder substantiiert dar noch wäre ersichtlich, weshalb die Höhe der zugesprochenen Entschädigung rechtsfehlerhaft sein soll.

E. 5

Mit Blick auf den Beginn der Zinspflicht ist schliesslich Folgendes anzumerken: Der Schuldner einer öffentlich-rechtlichen Forderung schuldet ab dem Datum der Mahnung Verzugszins von 5 % (§ 29a Abs. 2 Satz 2 VRG). Die Mahnung ist eine an den Schuldner gerichtete Erklärung des Gläubigers, die klar zum Ausdruck bringt, dass er die geschuldete Leistung ohne Säumnis verlangt (BGE 143 II 37 E. 5.2.2; vgl. zum Ganzen Tobias Jaag, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 29a N. 5 f.). Vorliegend hat die Beschwerdegegnerin mit ihrer Eingabe vom 24. Oktober 2019 erstmals eine Entschädigung eingefordert; sie hat demnach bereits vor Beendigung des Anstellungsverhältnisses und damit vor Fälligkeit der Forderung gemahnt (vgl. Art. 339 Abs. 1 OR und zur analogen Anwendung dieser Bestimmung auf Entschädigungsforderungen VGr, 22. Februar 2017, VB.2016.00516, E. 5.3 Abs. 2 mit Hinweis). Dieses Vorgehen ist zulässig (Jaag, § 29a N. 5 mit Hinweisen); vor der Fälligkeit kann aber kein Verzug eintreten (BGE 143 II 37 E. 5.2.2). Die Vorinstanz hat den Beginn des Zinslaufs demnach zu Recht auf den 1. Januar 2020 festgelegt. Vor diesem Hintergrund kann auf den Beizug der bezirksrätlichen Akten zum Verfahren GE.2019.42 verzichtet werden.

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 vorliegend nicht erreicht (vgl. vorn, E. 1.2), weshalb die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind.

E. 7.2

Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu. Ausgangsgemäss ist er jedoch zu verpflichten, der Beschwerdegegnerin eine angemessene Parteientschädigung zu bezahlen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 8

Weil der Streitwert mehr als Fr. 15'000.- beträgt, ist als Rechtsmittel auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu verweisen (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).

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