

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00469 vom 30. Juni 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-06-30, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00469

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00469 du 30 juin 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00469 del 30 giugno 2022

Regeste

Kündigung / Arbeitszeugnis | Eine interkommunale Anstalt ist gestützt auf eine entsprechende Kompetenzbestimmung im Gründungsvertrag befugt, ein eigenes Personalrecht zu erlassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Arbeitsverhältnis der Angestellten von (interkommunalen) Anstalten dem öffentlichen Recht untersteht und das Gemeinwesen als Arbeitgeber stets gehalten ist, die verfassungsmässigen Grundsätze einzuhalten (E. 5.1 ff.). Offengelassen, ob lediglich die Ermächtigung zum Erlass eines eigenen Personalrechts als "wichtig" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV zu qualifizieren ist oder ob den Stimmberechtigten weitere inhaltliche Bestimmungen hätten zur Abstimmung vorgelegt werden müssen (E. 5.4). Die Kündigung erweist sich als rechtmässig (E. 7) und das rechtliche Gehör der Beschwerdegegnerin wurde nicht verletzt (E. 8). Die Beschwerdeführerin kann nicht verpflichtet werden, die Qualifikation "zu unserer vollen Zufriedenheit" ins Arbeitszeugnis aufzunehmen (E. 10). Teilweise Gutheissung im Verfahren VB.2021.00469. Abweisung im Verfahren VB.2021.00492.

Erwägungen

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin ist eine interkommunale Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (Art. 1 Abs. 1 des Gründungsvertrags der Limeco vom 27. September 2009 [nachfolgend Gründungsvertrag]; vgl. § 74 GG). Der Gründungsvertrag wurde an Urnenabstimmungen in den Trägergemeinden am 27. September 2009 angenommen (vgl. § 79 GG; Art. 89 KV) und am 13. Januar 2010 vom Regierungsrat genehmigt (RRB Nr. 20/2010; vgl. § 15b Abs. 4 des [damals geltenden] Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [aGG]; heute § 80 GG). Der Gründungsvertrag sieht in Art. 11 und 33 vor, dass das Kontrollorgan ein Reglement über die Anstellungsbedingungen des Personals erlassen kann. Von dieser Befugnis hat das Kontrollorgan (vgl. dazu Art. 5 Gründungsvertrag) Gebrauch gemacht und unter anderem ein Anstellungs- und Arbeitszeitreglement (in Kraft bis 31. Dezember 2019) bzw. ein Personalreglement ([Personalreglement], in Kraft seit 1. Januar 2020) erlassen. Soweit Letzteres Lücken enthält, gelten gemäss Ziff. 2.2 Personalreglement sinngemäss die Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) über den Einzelarbeitsvertrag (Art. 319 ff. OR).

E. 4.2

Die Vorinstanz erwog, das Kontrollorgan der Beschwerdeführerin habe nicht die Befugnis, personalrechtliche Bestimmungen zu erlassen, welche als "wichtige Rechtssätze" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV zu qualifizieren seien (vgl. Vittorio Jenni in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Kommentar GG],

Zürich etc. 2017, § 53 N. 11; Gemeindeamt, Handbuch Anstalten, März 2019, Ziff. 9). Gemäss dieser Bestimmung werden alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes erlassen (Art. 38 Abs. 1 KV bezieht sich zwar ausdrücklich nur auf Rechtssätze des kantonalen Rechts, gilt aber jedenfalls sinngemäss auch für das kommunale Recht [VGr, 9. Juni 2021, AN.2021.00001, E. 2.3 – 5. September 2013, AN.2013.00002, E. 5.3.1; BGr, 18. Dezember 2017, 1C_517/2017, E. 5.2]). Folglich müssten – so die Vorinstanz weiter – wichtige Rechtssätze (mindestens) dem fakultativen Referendum unterstehen (vgl. Matthias Hauser in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 38 N. 7). Die Stimmberechtigten der Vertrags- bzw. Trägergemeinden einer gemeinsamen Anstalt hätten jedoch keine Mitwirkungsrechte, sodass Anstaltsorgane auch keine Beschlüsse fassen könnten, die gemäss Kantonsverfassung dem fakultativen Referendum unterliegen würden (vgl. Tobias Jaag, Kommentar GG, § 74 N. 15) . Vor diesem Hintergrund wandte die Vorinstanz – sofern sie von wichtigen Rechtssätzen ausging – das kantonale Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) an (vgl. § 53 Abs. 2 GG). Was im Personalrecht als "wichtige Rechtssätze" zu qualifizieren sei, ergebe sich daraus, "welche Bestimmungen des kantonalen Personalrechts direkt im Personalgesetz, das dem fakultativen Referendum unterstand, geregelt worden sind".

E. 5

Die Beschwerdeführerin bringt insbesondere vor, die Vorinstanz habe ihrem Personalreglement zu Unrecht die Anwendung versagt.

E. 5.1

Nach Art. 98 Abs. 1 KV können die Gemeinden im Rahmen der Gesetzgebung die Erfüllung öffentlicher Aufgaben an Dritte übertragen. Die Übertragung kommunaler Aufgaben, zu deren Erfüllung hoheitliche Befugnisse erforderlich sind, muss in der Gemeindeordnung geregelt werden (Art. 98 Abs. 3 KV). Zu regeln sind Art, Umfang und Finanzierung der zu übertragenden öffentlichen Aufgabe, die Struktur der betreffenden Organisation, der Umfang von Rechtsetzungsbefugnissen, Art und Umfang bedeutender Beteiligungen sowie Aufsicht und Rechtsschutz (Art. 98 Abs. 4 KV). Diese verfassungsrechtlichen Vorschriften werden in §§ 65 ff. GG dahingehend konkretisiert, dass Gemeinden eine oder mehrere Aufgaben einer Anstalt oder einer juristischen Person des Privatrechts übertragen können. Die Ausgliederung hat notwendigerweise zur Konsequenz, dass die Anstellungsverhältnisse auf die Anstalt oder die juristische Person des Privatrechts übergehen (vgl. Stefan Vogel, Kommentar GG, Vorbem. zu §§ 56–70 N. 10). Ebensolches gilt, wenn zwei oder mehr Gemeinden – wie vorliegend – eine gemeinsame Anstalt errichten; denn eine solche verfügt gemäss § 74 Abs. 1 GG unter anderem über eigene personelle Mittel (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1659, 1661; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 7 Rz. 17; Christina Walser in: Verein Zürcher Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute [Hrsg.], Ergänzungsband Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, Zürich 2011, § 15a [aGG] N.1.1) . Für die gemeinsame Anstalt gelten die Bestimmungen über die politischen Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten der gemeinsamen Anstalt vereinbar sind (§ 74 Abs. 3 GG). Daraus ist – in Verbindung mit § 53 Abs. 2 GG – zu schliessen, dass die gemeinsame Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit personalrechtliche Regelungen erlassen kann (vgl. VGr, 5. Dezember 2018,

VB.2018.00368, E. 2 – 10. September 2020, VB.2020.00234, E. 2 – 20. Oktober 2020, VB.2020.00566, E. 2 [jeweils zur Beschwerdeführerin]). Hätten der Verfassungs- bzw. der kantonale Gesetzgeber dies ausschliessen wollen, hätten sie dies ausdrücklich in der Verfassung bzw. gesetzlich verankern müssen. Dies haben sie jedoch nicht getan. Vielmehr hat sich der Gesetzgeber darauf beschränkt, öffentlich-rechtliche Anstellungen vorzuschreiben (§ 53 Abs. 1 GG).

E. 5.2

Aus den vorangehenden Erwägungen kann jedoch nicht geschlossen werden, dass eine gemeinsame Anstalt in jedem Fall befugt ist, ein eigenes Personalrecht zu erlassen. Vielmehr bedarf es dazu einer Ermächtigung durch die Stimmberechtigten der Trägergemeinden (§ 76 Abs. 1 lit. d GG). Bei einer interkommunalen Anstalt stimmen Letztere lediglich über die Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit (hier den Gründungsvertrag) sowie etwaige Änderungen derselben ab (§ 79 GG; Jaag, § 79 N. 3). Wie dargelegt (vorn, E. 4.1), ist das Kontrollorgan der Beschwerdeführerin gemäss Art. 11 und 33 Gründungsvertrag befugt, ein Reglement über die Anstellungsbedingungen des Personals zu erlassen. Der Gründungsvertrag wurde von den Stimmberechtigten der Trägergemeinden in einer Urnenabstimmung angenommen; folglich genügt er dem Erfordernis eines formellen Gesetzes im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV (vgl. Hauser, Art. 38 N. 50). Die Kompetenz des Kontrollorgans zum Erlass personalrechtlicher Bestimmungen ist somit demokratisch hinreichend legitimiert. Die Einschränkung der politischen Mitwirkungsrechte beim Erlass des anstaltseigenen Personalrechts ist sodann zwangsläufig mit der verfassungsrechtlich zulässigen Ausgliederung öffentlicher Aufgaben in einer gemeinsamen kommunalen Anstalt verbunden. Für die Zulässigkeit eines anstaltseigenen Personalrechts – gestützt auf eine entsprechende Kompetenz im Gründungsvertrag – spricht auch der Umstand, dass die hier interessierende Ausgliederung auch in Form einer juristischen Person des Privatrechts hätte vorgenommen werden können (§ 75 GG; vgl. Art. 98 Abs. 1 Satz 2 KV). In diesem Fall wäre nicht nur das Anstellungsverhältnis nicht mehr öffentlich-rechtlicher Natur, sondern wäre es überdies möglich, die Anstellungsbedingungen im Rahmen der zwingenden Bestimmungen des Obligationenrechts frei zu regeln (vgl. Tobias Jaag/Markus Rüssli, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 5. A., Zürich etc. 2019, Rz. 2428; Jenni, § 53 N. 6; Jaag, § 75 N. 5, 16).

E. 5.3

Es kann somit festgehalten werden, dass eine interkommunale Anstalt, gestützt auf eine entsprechende Kompetenzbestimmung im Gründungsvertrag, ein eigenes Personalrecht erlassen kann. Zu berücksichtigen ist dabei, dass das Arbeitsverhältnis der Angestellten von (interkommunalen) Anstalten gemäss § 53 Abs. 1 GG dem öffentlichen Recht untersteht (so ausdrücklich auch Ziff. 2.1 Satz 1 Personalreglement; vgl. dazu auch hinten, E. 7.3). Überdies ist das Gemeinwesen als Arbeitgeber stets gehalten, die verfassungsmässigen Grundsätze des Legalitätsprinzips, der Rechtsgleichheit, der Verhältnismässigkeit und des Willkürverbots sowie den Anspruch auf rechtliches Gehör einzuhalten; dies gilt selbst dann, wenn es seine Anstellungsverhältnisse dem Privatrecht unterstellt und Letzteres nicht lediglich als ergänzendes kantonales öffentliches Recht zur Anwendung kommt (BGr, 2. Mai 2022, 8C_709/2021, E. 3.3 – 22. Februar 2018, 8C_324/2017 E. 5.3.2 – 17. Oktober 2005, 2P.137/2005, E. 3.2; Marco Donatsch, Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst, Jusletter vom 3. Mai 2010, Rz. 18; Häfelin/Müller/Uhlmann,

Rz. 2007 ff.).

E. 5.4

Wie sich im Folgenden zeigt, braucht nicht abschliessend beurteilt zu werden, ob lediglich die Ermächtigung zum Erlass eines eigenen Personalrechts als "wichtig" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV zu qualifizieren ist oder ob den Stimmberechtigten weitere inhaltliche Bestimmungen hätten zur Abstimmung vorgelegt werden müssen. In Anbetracht der genannten verfassungsrechtlichen Vorgaben und der dazu ergangenen Rechtsprechung erscheint jedoch fraglich, ob auch diesbezüglich ein "erhöhter Legitimationsbedarf" besteht (vgl. VGr, 8. Juli 2021, AN.2020.00007, E. 5.1 am Ende). Ohnehin halten die im vorliegenden Verfahren anwendbaren Bestimmungen des Personalrechts der Beschwerdeführerin den verfassungsrechtlichen Anforderungen stand bzw. stimmen sie inhaltlich mit den Vorgaben des kantonalen Personalrechts überein (dazu hinten, E. 7 ff.). Anzumerken bleibt, dass der Vorinstanz nicht gefolgt werden kann, wenn sie sämtliche Normen des kantonalen Personalgesetzes als "wichtig" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV qualifiziert. Diese pauschale Herangehensweise lässt ausser Acht, dass die Wichtigkeit einer Norm bzw. eines Rechtssatzes nicht allein aufgrund der gewählten Normstufe, sondern in erster Linie nach dem konkreten Regelungsinhalt zu bestimmen ist (vgl. VGr, 23. Juli 2020, AN.2020.00003, E. 3.3 Abs. 2; Georg Müller/Felix Uhlmann, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 226 ff.; Hauser, Art. 38 N. 19 ff. [je auch zum Folgenden]). Dabei sind insbesondere die Grösse des Adressatenkreises, die Zahl der geregelten Sachverhalte, die Intensität eines Eingriffs in Grundrechtspositionen Betroffener, die Bedeutung der Norm für das politische System, die finanziellen Auswirkungen der Regelung oder deren Akzeptanz bei den Betroffenen zu berücksichtigen. Der Gesetzgeber braucht sich hingegen nicht ausschliesslich nach diesen Kriterien zu richten, sondern kann auch andere als "wichtige" Inhalte ins formelle Gesetz aufnehmen, etwa zur Festschreibung politischer Kompromisse oder zur Klarstellung. Ausserdem sind die Rechtsanwendungsbehörden nicht an die Einschätzung des Gesetzgebers betreffend die Wichtigkeit gebunden.

E. 5.5

Schliesslich ist auf die Bedeutung von Art. 33 Gründungsvertrag im vorliegenden Kontext einzugehen. Diese Bestimmung lautet wie folgt: "Für das Personal der Anstalt gelten grundsätzlich die gleichen Anstellungs- und Besoldungsbedingungen wie für das Personal des Kantons Zürich. Das Kontrollorgan kann jedoch ein Reglement über die Anstellungsbedingungen des Personals erlassen." Der erste Satz dieses Artikels wiederholt die Regelung von § 53 Abs. 2 GG, wonach – soweit die Gemeinden (bzw. hier die gemeinsame Anstalt) keine eigenen Regelungen erlassen – das kantonale Personalrecht sinngemäss anwendbar ist. Der zweite Satz räumt sodann dem Kontrollorgan die Kompetenz ein, von diesem Grundsatz abzuweichen und ein eigenes Personalrecht zu erlassen. Es stellt sich die Frage, ob diese Kompetenz dahingehend interpretiert werden kann, dass das subsidiär geltende kantonale Personalrecht im Fall von Lücken des Personalreglements vollständig wegbedungen und an dessen Stelle ausschliesslich die Bestimmungen des Obligationenrechts über den Einzelarbeitsvertrag treten (so Ziff. 2.2 Personalreglement). Diese Frage braucht hier jedoch nicht abschliessend beurteilt zu werden, da ein Rückgriff auf das Obligationenrecht entweder gar nicht notwendig ist (hinten, E. 7 f.) oder ein solcher im Ergebnis ohnehin erfolgt (hinten, E. 10.1).

E. 6

Der streitgegenständlichen Kündigung liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

E. 6.1

Die Beschwerdegegnerin war seit dem 1. September 2012 als ... bei der Beschwerdeführerin angestellt; zunächst mit einem Arbeitspensum von 50 %, ab dem 1. Januar 2014 mit einem solchen von 40 %. Anlässlich des Probezeitgesprächs vom 21. Februar 2013 wurden die Leistungen der Beschwerdegegnerin insgesamt mehrheitlich mit "Leistung/Resultat kann noch optimiert werden" bewertet. Anlässlich der Personalbeurteilung vom 4. Dezember 2014 erreichte die Beschwerdegegnerin in zwei bewerteten Tätigkeitsgebieten die Bewertung "Erwartungen/Vorgaben vollumfänglich erfüllt", in einem Bereich "Leistung/Resultat kann noch optimiert werden" und in einem weiteren Tätigkeitsgebiet beide der vorgenannten Bewertungen zugleich. In Mitarbeiterbeurteilungen (MAB) vom 16. Februar 2017 und vom 2. Februar 2018 wurde die Leistung der Beschwerdegegnerin jeweils mit "E" ("Erfüllt Anforderungen") bewertet. Gleichzeitig wurde festgehalten, dass sie ihre Effizienz noch verbessern könne. In der MAB vom 11. Januar 2019 fehlt eine Einschätzung der Leistungen der Beschwerdegegnerin. Diesbezüglich wurde festgehalten, dass sich ihr neuer Vorgesetzter "noch kein belastbares Bild zur Arbeitsqualität und Effizienz" habe machen können; eine Bewertung werde erst im März 2019 nach der "Phase Beobachtung" durchgeführt. Gleichzeitig wurden in der MAB verschiedene Ziele vereinbart; unter anderem sollte die Beschwerdegegnerin "ihre Arbeitsabläufe im Bereich ... prüfen und Vorschläge unterbreiten", wie dieser vollständig durch sie organisiert werden könnte.

E. 6.2

Am 28. Juni 2019 fand ein Gespräch zwischen der Beschwerdegegnerin, ihrem Vorgesetzten, C, und D, der Leiterin der Personalabteilung der Beschwerdeführerin, statt. Darin wurden der Beschwerdegegnerin detaillierte (Arbeits-)Ziele vorgegeben. Ausserdem wurde anlässlich des Gesprächs festgehalten, dass die Beschwerdegegnerin erst um 9.00 Uhr erscheine, was eine Verletzung der Blockzeiten sei; aus betrieblichen Gründen könne dies nicht weiter unterstützt werden. Des Weiteren wird festgehalten: "Wenn [die Beschwerdegegnerin] anwesend ist, erwartet [C] 100% Einsatz für Limeco". Rund drei Monate später, am 26. September 2019, fand ein weiteres Gespräch zwischen der Beschwerdegegnerin, C und D statt. Es wurde unter anderem vereinbart, dass die Beschwerdegegnerin künftig eine Excel-Liste führen solle mit Zeitangaben ("von... bis...") für ihre Tätigkeiten. Eine nächste (protokollierte) Besprechung fand am 9. Januar 2020 statt; daran nahmen neben der Beschwerdegegnerin und C auch E, welcher seit dem 1. November 2019 ihr direkter Vorgesetzter war, teil. Anlässlich desselben wurden "Effizienzverluste" der Beschwerdegegnerin festgestellt und verschiedene Massnahmen angeordnet: So wurde von der Beschwerdegegnerin "der Arbeitsbeginn 08:00 eingefordert" und von ihr verlangt, dass sie die Zeiterfassung präziser führe. Ebenso wurden ihr "Arbeitspakete" (das heisst, konkrete [Halb-]Tagesziele) vorgegeben.

E. 6.3

Anlässlich eines Gesprächs vom 27. Februar 2020 übergaben E und D der Beschwerdegegnerin eine "Verwarnung". Darin wurde Folgendes festgehalten: "1. Für eine weitere Zusammenarbeit ist es unumgänglich, dass [die Beschwerdegegnerin] an ihren Arbeitstagen spätestens um 8.00 Uhr anwesend und einsatzbereit ist (...) 2.

Arbeitsabläufe sind gem. der Vorgabe der Vorgesetzten sowie gem. Besprechung vom 9.1.2020 zu erledigen. Das heisst unter anderem nur noch 1. Rundgang jeweils am Donnerstag. 3. Aufträge/Bestellungen sind gem. Stellenbeschreibung sowie Vorgaben der Vorgesetzten selbständig und frühzeitig zu tätigen." Unter dem Titel "Weiteres Vorgehen" heisst es, die Erreichung der Zielvorgaben werde regelmässig überprüft. Sollten sie "nicht erreicht und/oder nicht genügend ausfallen", ziehe die Beschwerdeführerin in Betracht, das Anstellungsverhältnis aufzulösen. Die Beschwerdegegnerin unterzeichnete das Dokument, fügte jedoch an, dass sie "unter Druck unterschrieben" habe.

E. 6.4

Am 29. Mai 2020 fand ein Mitarbeiterbeurteilungs- und Entwicklungsgespräch statt. Anlässlich desselben wurde die Leistungen der Beschwerdegegnerin von E in fast allen Teilbereichen mit "D" ("Erbringt/erfüllt ungenügende Leistungen/Erwartungen") bewertet. Ergänzend wurde festgehalten, dass die Ziele Ziff. 2 und 3 gemäss der Verwarnung vom 27. Februar 2020 nicht bzw. nur teilweise erfüllt seien; lediglich der Arbeitsbeginn ab 8.00 Uhr werde seither eingehalten. Aus diesen Gründen wurde der Beschwerdegegnerin gleichentags das rechtliche Gehör "zu einer in Aussicht gestellten ordentlichen Kündigung" gewährt und ihr die Möglichkeit gegeben, "innert 7 Tagen bis zum 4. Juni 2020" Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 4. Juni 2020 nahm die Beschwerdegegnerin Stellung zur beabsichtigten Kündigung. Gleichzeitig äusserte sie sich zu den vorerwähnten Gesprächsnotizen und zur Verwarnung von 27. Februar 2020 sowie zum Gespräch vom 29. Mai 2020.

E. 6.5

Mit Verfügung vom 19. Juni 2020 löste die Beschwerdeführerin das Arbeitsverhältnis mit der Beschwerdegegnerin unter Einhaltung einer dreimonatigen Kündigungsfrist per 30. September 2020 auf. Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf die Nichteinhaltung der geforderten Arbeitsabläufe, die unvollständige Dokumentation der benötigten Zeitressourcen und die fehlende Effizienz sowie die unzureichende Leistungserbringung verwiesen. Da die Beschwerdegegnerin im Juli und August 2020 krankheitshalber arbeitsunfähig war, verschob sich ihr Austrittsdatum auf den 30. November 2020. Per dieses Datum stellte die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin ein Arbeitszeugnis aus.

E. 7

Im Folgenden ist die Rechtmässigkeit der Kündigung zu prüfen.

E. 7.1

Die Vorinstanz hielt der Beschwerdeführerin zunächst vor, dass sie bei der Verwarnung vom 27. Februar 2020 nicht nach den Vorgaben gemäss § 30 Abs. 2 f. PG vorgegangen sei. Diese Bestimmung regelt den Verweis, welcher bei Arbeitspflichtverletzungen ausgesprochen werden kann. Den diesbezüglichen Erwägungen der Vorinstanz kann bereits deshalb nicht gefolgt werden, weil die Beschwerdeführerin gar nicht gehalten war, anhand des kantonalen Personalrechts vorzugehen. Überdies weist die Beschwerdeführerin zu Recht darauf hin, dass der Verweis gemäss § 30 PG eine eigenständige disziplinarische Massnahme darstellt, welche nicht mit einer Verwarnung gleichzusetzen ist (vgl. VGr, 18. November 2009, PB.2009.00027, E. 1.2). Ihr eigenes Personalrecht kennt denn auch keine mit § 30 PG vergleichbare Bestimmung, weshalb es ihr unbenommen war, die Beschwerdegegnerin zu verwarnen. Wie sich sogleich zeigt, versties die

Beschwerdeführerin dabei auch nicht gegen die anwendbaren verfassungsmässigen Grundsätze.

E. 7.2

Im Weiteren bemängelte die Vorinstanz, dass die Beschwerdeführerin der Beschwerdegegnerin in der Verwarnung keine explizite Bewährungsfrist einräumte. Das Ansetzen einer formellen Bewährungsfrist vor einer Kündigung wegen mangelhafter Leistung oder mangelhaften Verhaltens ist jedoch von Verfassungen wegen nicht geboten (VGr, 5. März 2014, VB.2013.00685, E. 2.2 Abs. 3); dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist bereits Genüge getan, wenn der oder dem Angestellten eine angemessene Bewährungsmöglichkeit eingeräumt wurde (vgl. Donatsch, Rz. 22), ohne dass dies im Rahmen einer formell angesetzten Bewährungsfrist geschehen müsste (zum Ganzen VGr, 29. Juni 2016, VB.2016.00057, E. 4.3.2 Abs. 1; ferner VGr, 11. April 2018, VB.2017.00769, E. 2.3). Vorliegend sind in der Verwarnung vom 27. Februar 2020 einerseits die Erwartungen der Vorgesetzten klar formuliert. Andererseits wird festgehalten, dass die Erreichung der Zielvorgaben regelmässig überprüft werde und dass eine Kündigung in Betracht gezogen würde, sollten die Zielvorgaben nicht erreicht werden. Damit ist den verfassungsmässigen Anforderungen an eine angemessene Bewährungsmöglichkeit Genüge getan. Aus den Akten geht zwar nicht hervor, dass die Einhaltung der Zielvorgaben gemäss Verwarnung zwischen dem 27. Februar und dem 29. Mai 2020 mit der Beschwerdegegnerin besprochen worden wären. Dies war jedoch auch nicht notwendig. Vielmehr erscheint es nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin zunächst eine gewisse Zeit – vorliegend rund drei Monate – verstreichen liess, um danach eine formelle Überprüfung der Zielvorgaben vorzunehmen (vgl. in diesem Zusammenhang auch § 19 Abs. 1 PG, wo eine angemessene Bewährungsfrist von längstens sechs Monaten erwähnt wird).

E. 7.3

Schliesslich verneinte die Vorinstanz das Vorliegen eines sachlich zureichenden Grunds für die Kündigung. Ein solcher ist gemäss Ziff. 2.5 Abs. 1 Satz 1 Personalreglement Voraussetzung für die Auflösung des Anstellungsverhältnisses (vgl. zu diesem Erfordernis auch BGr, 14. Dezember 2012, 8C_649/2012, E. 8.1 – 25. August 2011, 8C_594/2010, E. 4.4 mit Hinweisen). Diese Voraussetzung müsste auch dann erfüllt sein, wenn dies im Personalrecht der Beschwerdeführerin nicht ausdrücklich verankert wäre (vgl. BGr, 2. Mai 2014, 8C_686/2012, E. 5.3, auch zum Folgenden). Grundsätzlich ist eine Kündigung dann sachlich begründet, wenn die Weiterbeschäftigung der betreffenden angestellten Person dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht (statt vieler VGr, 28. Oktober 2021, VB.2021.00258, E. 2.3; BGr, 1. Juli 2010, 8C_826/2009, E. 2). In der Kündigungsverfügung wird zur Begründung auf die Nichteinhaltung der geforderten Arbeitsabläufe, die unvollständige Dokumentation der benötigten Zeitressourcen und die fehlende Effizienz sowie die unzureichende Leistungserbringung verwiesen. Diese Gründe können ohne Weiteres als sachlich zureichend qualifiziert werden, zumal insbesondere die letzteren beiden Aspekte dem öffentlichen Interesse klar zuwiderlaufen. Entgegen den vorinstanzlichen Erwägungen sind die in der Kündigung angeführten Gründe auch hinreichend nachgewiesen. Wie aufgezeigt, geht aus den Akten hervor, dass die Beschwerdegegnerin anlässlich mindestens zweier (protokollierter) Gespräche im Juni und September 2019 darauf hingewiesen wurde, dass sie ihre Arbeitsabläufe anders bzw. effizienter zu gestalten habe. Am 9. Januar 2020 wurden

der Beschwerdegegnerin sodann klare Vorgaben gemacht, welche Arbeiten wann zu erledigen seien, da ihr Vorgesetzter weiterhin Effizienzverluste festgestellt hatte. Aus den in der Verwarnung vom 27. Februar 2020 hervorgehobenen Beispielen geht sodann hervor, dass die Beschwerdegegnerin die vorgegebenen Arbeitsabläufe an mehreren Tagen nicht einhielt. Die in den Gesprächsprotokollen bzw. der Verwarnung festgehaltenen Mängel basieren schliesslich auf den Feststellungen von zwei direkten Vorgesetzten der Beschwerdegegnerin. Vor diesem Hintergrund vermag der Umstand, dass sie die Verwarnung "unter Druck unterschrieben" hat, nichts daran zu ändern, dass deren Inhalt nachvollziehbar ist. Ebenso kann aufgrund der dargestellten Abläufe nicht gesagt werden, der Beschwerdegegnerin sei am 29. Mai 2020 "plötzlich und erstmalig völliges Ungenügen und fehlende Eignung" vorgeworfen worden. Unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Beschwerdegegnerin vom 4. Juni 2020 sind zwar gewisse Vorwürfe seitens der Beschwerdeführerin zu relativieren; am Ergebnis vermag diese indes nichts zu ändern. So kann etwa nicht zuungunsten der Beschwerdegegnerin gewertet werden, dass sie bei einer Aufgabe, bei welcher sie keine Routine hat, ihren Vorgesetzten um Unterstützung fragte. Ebenso ist nachvollziehbar, dass gewisse Tätigkeiten zeitlich nicht genau planbar sind bzw. aus Sicherheitsüberlegungen sofort oder zumindest zeitnah erledigt werden müssen ; darauf weist die Beschwerdegegnerin zu Recht hin. Gleichzeitig geht aus der Stellungnahme deutlich hervor, dass die Vorstellungen der Beschwerdegegnerin und diejenige ihrer Vorgesetzten betreffend Arbeitsabläufe und Effizienz nicht übereinstimmten. Sie bringt denn auch nicht vor, dass sie sich stets an die Vorgaben ihrer Vorgesetzten gehalten hätte. Nicht von entscheidender Bedeutung ist in diesem Zusammenhang, dass der Vorfall vom 16. Januar 2020 (...) sowohl in der Verwarnung vom 27. Februar 2020 wie auch anlässlich des Gesprächs vom 29. Mai 2020 thematisiert wurde.

E. 7.4

Zusammenfassend lag somit ein sachlich zureichender Grund für die Kündigung vor. Diese erweist sich damit als rechtmässig.

E. 8.1

Die Beschwerdegegnerin macht – wie bereits vor Vorinstanz – in verschiedener Hinsicht eine Verletzung ihres rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) geltend.

E. 8.2.1

Zunächst ist auf die der Beschwerdegegnerin angesetzte Frist zur Stellungnahme einzugehen. Die Beschwerdeführerin stellte der Beschwerdegegnerin am 29. Mai 2020 die Kündigung in Aussicht und räumte ihr die Möglichkeit ein, sich bis zum 4. Juni 2020 schriftlich dazu zu äussern.

E. 8.2.2

Voraussetzung des Äusserungsrechts sind genügende Kenntnisse über den Verfahrensverlauf, was auf das Recht hinausläuft, in geeigneter Weise über die entscheidwesentlichen Vorgänge und Grundlagen vorweg orientiert zu werden. Wie weit dieses Recht geht, lässt sich nicht generell, sondern nur unter Würdigung der konkreten Umstände beurteilen. Entscheidend ist, ob der betroffenen Person ermöglicht wurde, ihren Standpunkt wirksam zur Geltung zu bringen. Im öffentlichen Personalrecht können auch relativ informelle Äusserungsgelegenheiten vor der Kündigung dem verfassungsrechtlichen Gehörsanspruch genügen, sofern der betroffenen Person klar war, dass sie mit einer solchen

Massnahme zu rechnen hatte (BGE 144 I 11 E. 5.3; BGr, 2. September 2009, 8C_158/2009, E. 5.2). Mit dem Gehörsanspruch ist überdies ohne Weiteres vereinbar, dass der betroffenen Person eine bestimmte Frist gesetzt wird. Diese muss lediglich angemessen, das heisst so bemessen sein, dass eine gehörige Wahrung des Äusserungsrechts – gegebenenfalls unter Beizug eines Rechtsvertreters – effektiv möglich ist (BGE 133 V 196 E. 1.2; Michele Albertini, Der verfassungsrechtliche Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 341 f.).

E. 8.2.3

Die der Beschwerdegegnerin angesetzte Frist von sechs bzw. sieben Tagen zur Stellungnahme ist relativ kurz bemessen. Mit Blick auf die gesamten Umstände des vorliegenden Falls ist sie jedoch als angemessen zu qualifizieren. Insbesondere ist dabei zu berücksichtigen, dass die Beschwerdegegnerin bereits im Zeitpunkt der Verwarnung, das heisst am 27. Februar 2020, wusste, welche Mängel ihre Vorgesetzten festgestellt hatten und dass – sollten die diesbezüglich vereinbarten Ziele nicht erreicht werden – eine Kündigung des Anstellungsverhältnisses in Betracht gezogen würde (vgl. dazu BGr, 2. September 2009, 8C_158/2009, E. 5.2 mit Hinweis). Die Beschwerdegegnerin war somit im Zeitpunkt der Gehörsgewährung bereits seit geraumer Zeit über die entscheidungswesentlichen Vorgänge und Grundlagen informiert. Die Beschwerdegegnerin äusserte sich denn auch umfassend zu den Vorwürfen der Beschwerdeführerin und war demnach tatsächlich in der Lage, ihren Anspruch auf rechtliches Gehör wahrzunehmen. Im Übrigen hätte die Beschwerdegegnerin auch um Erstreckung der Frist ersuchen können.

E. 8.3.1

Die Beschwerdegegnerin erblickt im Weiteren eine Gehörsverletzung darin, dass die Beschwerdeführerin ihr bloss formal die Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt habe und die "Entscheidfindung faktisch mit der vernichtenden Leistungsbeurteilung vom 29. Mai 2020 bereits abgeschlossen war". Die Vorinstanz sei sodann auf diese Rüge der "pro Forma Gehörsgewährung" gar nicht eingegangen, was ebenfalls eine Gehörsverletzung darstelle

E. 8.3.2

Aus den Akten gehen keine Hinweise darauf hervor, dass der Entscheid zur Auflösung des Anstellungsverhältnisses am 29. Mai 2020 bereits definitiv gefallen war. Überdies ist in diesem Zusammenhang entscheidend, dass sich die Beschwerdegegnerin zu den Gründen der (angedachten) Kündigung äussern konnte und sich die Kündigungsverfügung mit den Vorbringen der Beschwerdegegnerin gemäss ihrer Stellungnahme vom 4. Juni 2020 befasste. Eine Gehörsverletzung liegt nicht vor (zum Ganzen VGr, 24. Juni 2021, VB.2021.00084, E. 5.3; vgl. auch VGr, 11. November 2021, VB.2020.00762, E. 8.2 ff.).

E. 8.3.3

Die Vorinstanz war sodann nicht gehalten, sich mit allen Vorbringen der Beschwerdegegnerin einlässlich auseinandersetzen. Vielmehr konnte sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken. Der angefochtene Beschluss genügt diesen Anforderungen. Diejenigen Überlegungen, von denen sich die Vorinstanz hat leiten lassen, gehen aus der Begründung hervor (vgl. zum Ganzen BGE 143 III 65 E. 5.2 mit Hinweisen).

E. 9

Nach dem Gesagten erweist sich die Kündigung des Anstellungsverhältnisses durch die Beschwerdeführerin als rechtmässig und wurde das rechtliche Gehör der Beschwerdegegnerin nicht verletzt. Folglich steht Letzterer keine Entschädigung zu. Es braucht somit nicht geprüft zu werden, ob die Vorinstanz bei der Berechnung der Entschädigungshöhe "das anteilige 13. Gehalt" berücksichtigt hat.

E. 10.1

Im Weiteren ist die Formulierung des Arbeitszeugnisses umstritten. Diesbezüglich kommen Lehre und Rechtsprechung zu Art. 330a OR zur Anwendung, entweder gestützt auf den Verweis in Ziff. 2.2 Personalreglement oder über einen Rückgriff auf das kantonale Personalgesetz, da § 46 Abs. 2 PG praktisch denselben Wortlaut aufweist wie die obligationenrechtliche Bestimmung (vgl. hierzu VGr, 8. Juli 2021, VB.2020.00584, E. 2.1 – 2. Juni 2015, VB.2014.00697, E. 3.1 mit Hinweis).

E. 10.2

Der bzw. die Arbeitnehmende hat Anspruch auf Ausstellung eines klar und eindeutig formulierten, wahrheitsgemässen Zeugnisses. Das Zeugnis muss wohlwollend abgefasst sein, das heisst, es soll einerseits das berufliche Fortkommen des bzw. der Arbeitnehmenden fördern, andererseits zukünftigen Arbeitgebenden ein möglichst genaues Abbild von Tätigkeit, Leistung und Verhalten des bzw. der Arbeitnehmenden geben. Indessen findet die Pflicht zur Förderung des Fortkommens des bzw. der Arbeitnehmenden ihre Grenze an der Wahrheitspflicht; das Zeugnis darf und muss auch ungünstige Tatsachen und Beurteilungen enthalten. Voraussetzung ist allerdings, dass die Negativa für die Gesamtbeurteilung des bzw. der Arbeitnehmenden erheblich sind, es sich also nicht um völlig isolierte Vorfälle oder unwichtige Kleinigkeiten handelt. Der Anspruch des bzw. der Arbeitnehmenden geht auf ein objektiv wahres, nicht auf ein gutes Arbeitszeugnis; der Grundsatz der Wahrheit geht dem Grundsatz des Wohlwollens vor (BGr, 17. Juli 2002, 2A.118/2002, E. 2.2). Trotz zahlreichen Rahmenbedingungen steht dem bzw. der Arbeitgebenden bei der Formulierung ein im Rahmen der Klarheit und des noch Üblichen breites Ermessen zu; der bzw. die Arbeitnehmende hat keinen Anspruch auf die Verwendung bestimmter Formulierungen (BGr, 13. September 2007, 4A_117/2007, E. 7.1; Streiff/von Kaenel/Rudolph, Art. 330a N. 3b mit Hinweisen). Das Zeugnis soll es Dritten erlauben, sich ein zutreffendes Bild des bzw. der Arbeitnehmenden zu schaffen. Entscheidend ist daher, wie ein unbeteiligter Dritter bzw. eine unbeteiligte Dritte das Zeugnis nach Treu und Glauben verstehen darf. Dieses Verständnis soll den Tatsachen entsprechen (vgl. BGr, 28. April 2005, 4C.60/2005, E. 4.1; zum Ganzen VGr, 24. Juni 2020, VB.2020. 00016 , E. 7.2 f.).

E. 10.3

Vorliegend ist lediglich noch umstritten, ob die Beschwerdeführerin am Ende des vierten Abschnitts des Arbeitszeugnisses folgenden Satz anzufügen hat: "Sie erledigte die ihr übertragenen Arbeiten zu unserer vollen Zufriedenheit". Die Beschwerdeführerin bringt vor, dass die Beschwerdegegnerin keinen Anspruch auf eine solche Formulierung habe und sie, die Beschwerdeführerin, deshalb nicht verpflichtet werden könne, eine entsprechende "Floskel" ins Schlusszeugnis aufzunehmen. Die Beschwerdegegnerin hält ihrerseits am Antrag fest, die Beschwerdeführerin sei zu verpflichten, ihr ein Arbeitszeugnis mit dem vorgenannten Zufriedenheitssatz auszustellen . Die Vorinstanz erwog, dass das Fehlen einer Gesamtbewertung im Sinn des zitierten Satzes bei einem potenziellen künftigen

Arbeitgeber ein negatives Bild der Beschwerdegegnerin erwecken könnte. Dieser Begründung ist prinzipiell zuzustimmen. In Lehre und Rechtsprechung ist heute grundsätzlich als verkehrsmässig anerkannt, dass sich ein Zeugnis "neben der Beurteilung einzelner Aspekte auch über eine Gesamtbeurteilung ausspricht (z. B. Aufgabenerledigung 'zur vollen Zufriedenheit' oder 'qualitativ und quantitativ gute Leistungen')" (Streiff/von Kaenel/Rudolph, Art. 330a N. 3; vgl. Stephan Fischer, Arbeitszeugnis – Beurteilung und Durchsetzung, Zürich/St. Gallen 2016, S. 27; Roland Müller/Philipp Thalmann, Streitpunkt Arbeitszeugnis, 2. A., Basel 2016, S. 76 und 126; BGr, 10. Juni 2014, 4A_137/2014, E. 4; VGr, 8. Juli 2021, VB.2020.00584, E. 7.4.6, 7.5 und 10 – 25. Oktober 2006, PB.2006.00023, E. 3.4). Vor allem in Bewerbungsverfahren mit sehr vielen Kandidatinnen und Kandidaten ist gemäss Lehre nicht ausgeschlossen, dass bei Fehlen einer üblichen Gesamtbeurteilung auch (sehr) gute Bewerberinnen und Bewerber im Rahmen einer Ersttriage anhand dieser Gesamtqualifikation ausscheiden (Streiff/von Kaenel/Rudolph, Art. 330a N. 3). Somit ist die Verpflichtung, eine Gesamtbeurteilung bzw. – in den Worten der Beschwerdegegnerin – einen "Zufriedenheitssatz" ins Arbeitszeugnis aufzunehmen, nicht zu beanstanden. Entgegen der Vorinstanz kann die Beschwerdeführerin indes nicht verpflichtet werden, die Qualifikation "zu unserer vollen Zufriedenheit" ins Arbeitszeugnis aufzunehmen. Wie dargelegt, durfte die Beschwerdeführerin die Kündigung unter anderem wegen Leistungsmängeln aussprechen. Folglich muss sich dieser Aspekt auch in der Gesamtbeurteilung widerspiegeln, zumal der Grundsatz der Wahrheit dem Grundsatz des Wohlwollens vor geht (dazu vorn, E. 10.2). In Abänderung des vorinstanzlichen Entscheids ist als Gesamtqualifikation deshalb folgender Satz ins Arbeitszeugnis aufzunehmen: " Sie erledigte die ihr übertragenen Arbeiten zu unserer Zufriedenheit."

E. 11.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde im Verfahren VB.2021.00469 teilweise gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. II des angefochtenen Beschlusses ist aufzuheben. In Abänderung von Dispositiv-Ziff. III b des angefochtenen Beschlusses ist die Beschwerdeführerin zu verpflichten, am Ende des vierten Abschnitts des Arbeitszeugnisses folgenden Satz anzufügen: "Sie erledigte die ihr übertragenen Arbeiten zu unserer Zufriedenheit".

E. 11.2

Die Beschwerde im Verfahren VB.2021.00492 ist demgegenüber abzuweisen.

E. 11.3

Bei diesem Verfahrensausgang ist die Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren als mehrheitlich unterliegend zu qualifizieren, weshalb Dispositiv-Ziff. V des angefochtenen Beschlusses aufzuheben ist.

E. 12.1

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, weshalb die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind.

E. 12.2

Der mehrheitlich unterliegenden Beschwerdegegnerin ist keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 13

Weil der Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt (vorne, E. 2), ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur zulässig, sofern sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 lit. a und Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde offen (Art.113 ff. BGG).

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