

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00265 vom 14. September 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-09-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2022.00265](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00265)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00265 du 14 septembre 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00265 del 14 settembre 2022

## Regeste

Kündigung | [Die Vorinstanz trat auf den Rekurs des Beschwerdeführers nicht ein, weil dieser zuvor nicht innert Frist eine Neuurteilung der Kündigung durch den Verwaltungsrat des beschwerdegegnerischen Zweckverbands verlangt hatte.] Der Beschwerdeführer vermag keine derart schwerwiegenden Mängel darzutun, dass sich auf Nichtigkeit der Kündigung schliessen liesse (E. 3). Gegen die Kündigung der Geschäftsleitung hätte Neuurteilung beim Verwaltungsrat verlangt werden müssen; die entsprechende Rechtsmittelbelehrung im Kündigungsschreiben war korrekt (E. 4). Das sinngemässe Fristwiederherstellungsgesuch ist verspätet. Dass der Beschwerdeführer aufgrund eigener Internetrecherche zum irrigen Schluss gelangte, die Rechtsmittelbelehrung sei falsch, stellte auch keinen Fristwiederherstellungsgrund dar (E. 5). Dem Gemeinwesen steht in der Regel keine Parteientschädigung zu (E. 6). Teilweise Gutheissung betreffend Parteientschädigung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2022.00265 Urteil der 4. Kammer vom 14. September 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz) , Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Spitalverband Limmattal, vertreten durch RA C, Beschwerdegegner, betreffend Kündigung , hat sich ergeben: I. A. A war seit dem 1. April 2017 für den Spitalverband Limmattal tätig. Mit Schreiben vom 21. Juni 2021 löste die Spitalleitung des Spitalverbands das Arbeitsverhältnis mit A per 31. Oktober 2021 auf. Das Schreiben verwies auf die Möglichkeit, innert 30 Tagen beim Verwaltungsrat des Spitals um Neuurteilung zu ersuchen. B. Mit Schreiben an den Präsidenten des Verwaltungsrats vom 20. September 2021 machte A geltend, die Kündigung seines Anstellungsverhältnisses sei missbräuchlich, und forderte eine angemessene Entschädigung. Diese Forderung wies der Spitalverband Limmattal mit Schreiben vom 29. September 2021 zurück und machte zugleich geltend, die Rechtsmittelfrist gegen die Kündigung sei bereits am 22. Juli 2021 unbenutzt abgelaufen. II. Mit Rekurs vom 19. Oktober 2021 liess A dem Bezirksrat Dietikon beantragen, unter Entschädigungsfolge sei festzustellen, dass die Kündigung nichtig sei, eventualiter sei die Missbräuchlichkeit der Kündigung festzustellen und ihm eine Entschädigung von vier Monatslöhnen zuzüglich 5 % Zins ab dem 1. November 2021 zuzusprechen. Mit Beschluss vom 31. März 2022 trat der Bezirksrat Dietikon nicht auf den Rekurs ein (Dispositiv-Ziff. I) und verpflichtete A, dem Spitalverband Limmattal eine Parteientschädigung von Fr. 1'500.- zuzüglich Mehrwertsteuer zu bezahlen (Dispositiv-Ziff. III). III. A liess dagegen am 5. Mai 2022

Beschwerde an das Verwaltungsgericht führen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei der Rekursentscheid aufzuheben und festzustellen, dass die Kündigung vom 21. Juni 2021 "zufolge falscher Rechtsmittelbelehrung" nichtig sei, eventualiter sei der Bezirksrat anzuweisen, auf den Rekurs einzutreten. Der Bezirksrat Dietikon verzichtete am 12. Mai 2022 auf Vernehmlassung; der Spitalverband Limmattal schloss am 2. Juni 2022 auf Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Mit weiteren Stellungnahmen von A vom 27. Juni und 19. August 2022 und des Spitalverbands Limmattal vom 7. Juli 2022 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats über personalrechtliche Anordnungen eines Zweckverbands nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Ist die Vorinstanz auf einen Rekurs nicht eingetreten, ist die unterliegende rekurrierende Partei legitimiert, sich auf dem Rechtsmittelweg gegen den Nichteintretensentscheid zu wehren (VGr, 2. Mai 2022, VB.2022.00003, E. 1.2, und 13. April 2022, VB.2021.00663, E. 1.2). Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Wird die Feststellung der Nichtigkeit einer Kündigung bzw. die Weiterbeschäftigung beantragt, gelten als Streitwert praxisgemäss die Bruttobesoldungsansprüche bis zum Zeitpunkt der Hängigkeit beim Verwaltungsgericht zuzüglich der Ansprüche bis zur nächstmöglichen Auflösung des Dienstverhältnisses (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00174, E. 2, und 17. Juli 2019, VB.2018.00589, E. 1.2). Die Kündigungsfrist des Beschwerdeführers betrug vier Monate (siehe den Anstellungsvertrag vom 16. Februar 2017 in Verbindung mit Ziff. 3 Satz 1 des Personalreglements), weshalb das Anstellungsverhältnis bei Einreichung der Beschwerde frühestens per Ende September 2022 hätte aufgelöst werden können. Für die Streitwertberechnung ist damit der Zeitraum vom 1. November 2021 bis zum 30. September 2022 massgebend. Bei einem Jahreslohn von zuletzt rund Fr. 135'000.- ergibt dies einen Streitwert von rund Fr. 124'000.-. 3. Der Beschwerdeführer macht geltend, die Kündigung vom 21. Juni 2021 sei nichtig. Diese Rüge ist vorab und losgelöst von der Frage zu prüfen, ob die Rechtsmittelfrist ungenutzt abgelaufen ist, denn die Nichtigkeit und damit im Ergebnis das Nichtbestehen einer Anordnung kann grundsätzlich jederzeit und vor jeder Instanz geltend gemacht werden (BGE 147 III 226 E. 3.1.2, 137 I 273 E. 3.1, auch zum Folgenden). Fehlerhafte Verwaltungsakte sind in der Regel nicht nichtig, sondern nur anfechtbar, und werden dementsprechend formell rechtskräftig, wenn sie nicht innert der Rechtsmittelfrist angefochten werden. Die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts wird nur angenommen, wenn dieser an einem tiefgreifenden und wesentlichen Mangel leidet, dieser schwerwiegende Mangel offensichtlich oder zumindest leicht erkennbar ist und wenn zudem die Rechtssicherheit durch die Annahme der Nichtigkeit nicht ernsthaft gefährdet ist. Der Beschwerdeführer rügt in diesem Zusammenhang verschiedene Mängel, namentlich sei wegen der vertraglichen Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses für ihn nicht erkennbar gewesen, dass es sich um eine öffentlich-rechtliche Anstellung handelt, ergebe sich das zulässige Rechtsmittel nicht aus dem Personalreglement und hätte der Beschwerdegegner in der Rechtsmittelbelehrung auf die Verwirkungsfolge hinweisen müssen. Damit vermag der Beschwerdeführer indes keinen derart schwerwiegenden Mangel darzutun, dass sich deshalb auf Nichtigkeit der Kündigung schliessen liesse. Wie sich zudem nachfolgend unter 5 zeigt, sind die Rügen des Beschwerdeführers auch unbegründet.

#### **E. 4.1**

Die Vorinstanz trat auf den Rekurs mit der Begründung nicht ein, dass der Beschwerdeführer zunächst beim Verwaltungsrat des Beschwerdegegners im Sinn von §§ 170 f. des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) um Neubeurteilung hätte ersuchen müssen; mangels eines Neubeurteilungsentscheids fehle es an einem tauglichen Anfechtungsobjekt. Im Sinn einer Eventualbegründung führte die Vorinstanz weiter aus, die Frist für ein Gesuch um Neubeurteilung sei (am 22. Juli 2021) unbenutzt abgelaufen, weshalb der Beschwerdegegner das Schreiben vom 20. September 2021 nicht als Neubeurteilungsgesuch habe behandeln müssen. Vermutlich aus diesem Grund verzichtete die Vorinstanz stillschweigend auf eine Überweisung der Rekurschrift an den Verwaltungsrat des Beschwerdegegners zur Behandlung als Neubeurteilungsgesuch (siehe § 5 Abs. 2 Satz 1 VRG und zum zulässigen Verzicht auf Weiterleitung bei verspäteten Eingaben Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 5 N. 49).

#### **E. 4.2**

Beim Beschwerdegegner handelt es sich um eine öffentlich-rechtliche Körperschaft in der Form eines interkommunalen Zweckverbands nach § 73 GG. Gemäss § 73 Abs. 4 GG gelten für Zweckverbände die Bestimmungen des Gemeindegesetzes über die politischen Gemeinden, soweit sie mit den Besonderheiten des Zweckverbands vereinbar sind. Damit ist namentlich § 45 GG anwendbar, wonach Aufgaben zur selbständigen Erledigung an Angestellte übertragen werden können – Angestellten also Verfügungskompetenz eingeräumt werden kann –, wobei Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse in einem Erlass zu regeln sind (siehe zur Anwendbarkeit dieser Bestimmung auf Geschäftsleitungsmitglieder eines Zweckverbands auch die Weisung des Regierungsrats zur Totalrevision des Gemeindegesetzes, ABl. 2013-04-19 [Meldungsnummer 00030197], S. 151). In diesem Sinn delegiert der Verwaltungsrat des Beschwerdegegners in Ziff. 2 Satz 2 PR die "Anstellungskompetenz" an die Spitalleitung. Daraus folgt zwanglos, dass auch die Kompetenz zur Auflösung des Anstellungsverhältnisses bzw. zum Erlass einer entsprechenden Verfügung delegiert wurde. Werden Aufgaben an Angestellte delegiert, kann nach § 170 Abs. 1 lit. c in Verbindung mit § 171 Abs. 1 GG innert 30 Tagen bei der übertragenden Behörde – hier beim Verwaltungsrat – schriftlich und begründet Neubeurteilung verlangt werden. Dieses Neubeurteilungsverfahren ist dem Einspracheverfahren nachgebildet und hat zur Folge, dass die übertragende Behörde die Anordnung uneingeschränkt überprüft und eine neue Verfügung erlässt (§ 171 Abs. 3 GG); erst gegen diese Verfügung steht der Rekurs an den Bezirksrat offen (§ 171 Abs. 4 GG in Verbindung mit § 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 4 VRG). Das Neubeurteilungsverfahren ist mit anderen Worten zwingend; wurde nicht innert Frist um Neubeurteilung ersucht, steht auch der Rekurs an den Bezirksrat nicht offen und die Verfügung der oder des Angestellten erwächst in formelle Rechtskraft.

#### **E. 4.3**

Vorliegend wurde die Ausgangsverfügung dem Beschwerdeführer am 22. Juni 2021 eröffnet, mit dem ausdrücklichen Hinweis, dass hiergegen innert 30 Tagen (das heisst bis zum 22. Juli 2021, vgl. § 11 Abs. 1 VRG) Neubeurteilung beim Verwaltungsrat verlangt werden könne. Unbestrittenermassen gelangte der Beschwerdeführer bis zum 22. Juli 2021 nicht an den Beschwerdegegner, sondern erst mit Schreiben seiner Rechtsvertreterin vom 20. September 2021, wobei er auch in diesem Schreiben nicht eine Neubeurteilung

verlangte, sondern sich darauf beschränkte, die Missbräuchlichkeit der Kündigung zu behaupten. Entgegen dem Beschwerdeführer ist denn auch das Schreiben des Rechtsvertreters des Beschwerdegegners vom 29. September 2021 nicht als "Neubeurteilung" zu qualifizieren, zumal der Rechtsvertreter dafür offenkundig nicht zuständig gewesen wäre (vgl. VGr, 21. November 2017, VB.2017.00391, E. 3.4). Angesichts dieser Sachlage kommt die Vorinstanz zu Recht zum Schluss, dass sie für die Beurteilung eines Rechtsmittels gegen die Verfügung vom 21. Juni 2021 funktionell nicht zuständig ist.

### **E. 5.1**

Die Frist, um eine Neubeurteilung zu verlangen, ist nach dem Gesagten am 22. Juli 2021 unbenutzt abgelaufen. Der Beschwerdeführer ersucht deshalb im Eventualstandpunkt um Wiederherstellung dieser Frist. Nach § 12 Abs. 2 Satz 1 VRG lässt sich eine versäumte Frist nur wiederherstellen, wenn der säumigen Person keine grobe Nachlässigkeit zur Last fällt und sie innert zehn Tagen nach Wegfall des Grundes, der die Einhaltung der Frist verhindert hat, ein Gesuch um Wiederherstellung einreicht. Ein Grund, der die Wiederherstellung einer Frist rechtfertigen könnte, ist dabei nicht leichthin anzunehmen. Eine fehlende grobe Nachlässigkeit ist deshalb nur zu bejahen, wenn es der säumigen Person trotz Anwendung der üblichen Sorgfalt objektiv unmöglich oder subjektiv nicht zumutbar war, die fristgebundene Rechtshandlung rechtzeitig vorzunehmen (VGr, 3. März 2022, VB.2021.00771, E. 3.2 – 28. Oktober 2021, VB.2021.00497, E. 3.1 – 16. April 2021, VB.2021.00217, E. 3.1).

### **E. 5.2**

Der Beschwerdeführer macht im Wesentlichen geltend, er habe zwar die Rechtsmittelbelehrung in der Kündigungsverfügung "zur Kenntnis" genommen, sei jedoch der Auffassung gewesen, es handle sich um ein privatrechtliches Anstellungsverhältnis, und habe sich betreffend möglicher Rechtsbehelfe auf eigene Internetrecherchen zur Geltendmachung der Missbräuchlichkeit im privaten Arbeitsrecht verlassen. In diesem Zusammenhang wirft er dem Beschwerdegegner im Wesentlichen vor, wegen der vertraglichen Ausgestaltung des Anstellungsverhältnisses sei dessen öffentlich-rechtliche Natur nicht erkennbar gewesen und das Kündigungsschreiben sei nicht als Verfügung bezeichnet. Sodann sei im Kündigungsschreiben nicht auf die Verwirkungsfolge bei unbenutztem Ablauf dieser Frist hingewiesen worden, obwohl § 18 Abs. 1 Satz 2 des kantonalen Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) einen solchen Hinweis vorschreibe; das Personalreglement verweise in Ziff. 3 auf die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts.

### **E. 5.3**

Der anwaltlich vertretene Beschwerdeführer empfing das Antwortschreiben des Beschwerdegegners – in dem dieser auf den Fristablauf hinwies – am 30. September 2021, brachte indes erst im Rekurs vom 19. Oktober 2021 sinngemäss Fristwiederherstellungsgründe vor, womit sich ein solches Gesuch als verspätet erwiese. Sodann vermöchten die angeführten Gründe auch keine Fristwiederherstellung zu rechtfertigen. Entgegen dem Beschwerdeführer muss eine Verfügung nicht ausdrücklich als solche bezeichnet werden; es genügt, wenn deren Anordnungscharakter für den Adressaten klar ersichtlich ist (vgl. Peter Karlen, Schweizerisches Verwaltungsrecht, Zürich etc. 2018, S. 204). Hier war sowohl aus der Überschrift ("Beendigung des Arbeitsverhältnisses") als

auch aus dem Text ersichtlich, dass das Schreiben vom 21. Juni 2021 auf Rechtswirkungen ausgerichtet ist; der Beschwerdeführer erkannte denn auch, dass sein Anstellungsverhältnis damit aufgelöst wurde. Sodann ist nicht ersichtlich, weshalb der Beschwerdeführer sich in einem privatrechtlichen Anstellungsverhältnis wähnte, nachdem der (öffentlich-rechtliche) Anstellungsvertrag ausdrücklich auf das Personalreglement des Beschwerdegegners verwies und das Obligationenrecht darin überhaupt nicht erwähnt wurde. Das Arbeitsverhältnis der Angestellten von Zweckverbänden untersteht denn auch zwingend dem öffentlichen Recht (§ 53 Abs. 1 GG); eine privatrechtliche Anstellung wäre gar nicht zulässig. Jedenfalls handelte der Beschwerdeführer grob unsorgfältig, wenn er als juristischer Laie einzig aufgrund eigener Internetrecherche zum Schluss gekommen sein will, dass die (nach dem vorgängig Ausgeführten korrekte) Rechtsmittelbelehrung falsch sei. Nachdem die Rechtsmittelbelehrung korrekt war, ist sodann auch irrelevant, ob der Beschwerdeführer bei Gesetzeslektüre den richtigen Instanzenzug ohne Weiteres hätte erkennen können, zumal der Beschwerdeführer innert Frist auch nicht an eine andere Behörde, etwa den Bezirksrat, gelangt ist. Soweit er sodann rügt, er hätte auf die Verwirkungsfolge hingewiesen werden müssen, übersieht er, dass § 18 Abs. 1 Satz 2 PG nur den Fall der unbegründeten Kündigung und das Recht, eine Begründung zu verlangen, betrifft – die streitgegenständliche Kündigung enthielt bereits eine Begründung –; in der Rechtsmittelbelehrung einer begründeten Kündigung muss demgegenüber auch nach § 18 Abs. 1 Satz 2 PG nicht auf die Verwirkungsfolge hingewiesen werden. Hier kommt diese Bestimmung im Übrigen schon deshalb nicht (subsidiär) zur Anwendung, weil eine Kündigung durch den Beschwerdegegner nach Ziff. 1.3.2 lit. b Satz 2 Personalreglement stets begründet werden muss. Demnach ist die Beschwerde in der Hauptsache abzuweisen.

#### **E. 6.1**

Der Beschwerdeführer wendet sich schliesslich dagegen, dass die Vorinstanz dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung zusprach. Nach ständiger Praxis steht dem in seinem amtlichen Wirkungskreis tätig gewordenen Gemeinwesen in der Regel keine Parteientschädigung zu. Von dieser Regel lässt sich nur unter besonderen Umständen abweichen, etwa wenn dem Gemeinwesen durch die Prozessführung der privaten Partei ein grosser Aufwand entstanden ist (vgl. betreffend den Beschwerdegegner VGr, 19. Mai 2022, VB.2021.00619, E. 3, ferner VGr, 16. September 2015, VB.2014.00559, E. 5.2).

#### **E. 6.2**

Die Vorinstanz begründet die ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung an den Beschwerdegegner damit, dass "[d]as vorliegende Verfahren [...] in prozessualer Hinsicht eine rechtliche Komplexität [aufweise], welche Fachwissen erforderte und den Beizug eines Rechtsvertreters rechtfertigte". Dem lässt sich nicht folgen. Es ist nicht ersichtlich, worin vorliegend eine Komplexität der sich stellenden Rechtsfragen erblickt werden soll, geht es im Ergebnis doch einzig darum, ob der Beschwerdegegner auf das richtige Rechtsmittel verwies. Die Begründung der Vorinstanz ist damit unhaltbar und die Beschwerde in diesem Punkt gutzuheissen.

#### **E. 7**

Der Streitwert beträgt mehr als Fr. 30'000.-, weshalb das vorliegende Verfahren kostenpflichtig ist (§ 65a Abs. 3 Satz 1 e contrario VRG). Die Kosten sind dem nur in einem Nebenpunkt obsiegenden Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Da vorliegend nur die Eintretensfrage bei der

Vorinstanz zu klären war, ist die Gerichtsgebühr angemessen zu reduzieren. Dem unterliegenden Beschwerdeführer steht keine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG); dem obsiegenden Beschwerdegegner ist nach dem vorstehend Ausgeführten ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen.

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