

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00616 vom 14. September 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-09-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00616

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00616 du 14 septembre 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00616 del 14 settembre 2022

Regeste

Kündigung | [Die Beschwerdeführerin war seit Januar 2020 bei einem Zweckverband im Fachbereich Erwachsenenschutz als Berufsbeiständin angestellt. Dieser kündigte das Arbeitsverhältnis im April 2021 aufgrund mangelhafter Leistung.] Aus den Mitarbeiterbeurteilungen ergibt sich, dass die Arbeitsleistungen der Beschwerdeführerin in administrativen bzw. finanziellen Belangen ungenügend waren. Dabei handelt es sich um einen wesentlichen Aspekt der Arbeit einer Berufsbeiständin. Ein sachlicher Kündigungsgrund ist gegeben. Der Beschwerdegegner wies die Beschwerdeführerin mehrfach darauf hin, dass sie ihre Leistungen im administrativen Bereich verbessern müsse. Er unterliess es aber, ausdrücklich eine Bewährungsfrist anzuordnen und ihr das rechtliche Gehör zur Kündigung zu gewähren. Damit verletzte er die Verfahrensvorschriften, weshalb der Beschwerdeführerin ein Entschädigungsanspruch zukommt. Die vorinstanzlich zugesprochene Entschädigung in Höhe eines Monatslohns ist nicht zu tief (E. 4 und 5). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2022.00616 Urteil des Einzelrichters vom 7. Juni 2023 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Selina Sigerist. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Zweckverband Sozialdienste Bezirk Dielsdorf vertreten durch RA C, Beschwerdegegner, betreffend Kündigung, hat sich ergeben: I. A, geboren 1960, war ab dem 1. Januar 2020 beim Zweckverband Sozialdienste Bezirk Dielsdorf im Fachbereich Erwachsenenschutz als Berufsbeiständin angestellt; ab dem 1. April 2020 mit einem Pensum von 70 %. Am 27. April 2021 kündigte der Zweckverband Sozialdienste Bezirk Dielsdorf das Arbeitsverhältnis per 30. Juni 2021. Zur Begründung gab er an, die Arbeitsqualität und das Leistungsverhalten im Bereich Finanzverwaltung/Sozialversicherungen sei ungenügend. II. Dagegen rekurrierte A am 26. Mai 2021 an den Bezirksrat Dielsdorf. Dieser stellte mit Entscheid vom 25. August 2022 fest, dass die Kündigung an einem formellen Mangel leide, und verpflichtete den Zweckverband Sozialdienste Bezirk Dielsdorf, A eine Entschädigung von einem Monatslohn zu bezahlen. Im Übrigen wies er den Rekurs ab und sprach keine Parteientschädigungen zu. III. Am 12. Oktober 2022 erhob A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge seien ihr drei zusätzliche Monatslöhne Entschädigung sowie eine Parteientschädigung für das Rekursverfahren zuzusprechen. Der Bezirksrat Dielsdorf verzichtete am 19. Oktober 2022 auf Vernehmlassung. Der Zweckverband Sozialdienste Bezirk Dielsdorf beantragte mit Beschwerdeantwort vom 25. Oktober 2022 die Abweisung der Beschwerde unter

Entschädigungsfolge . A mit Replik vom 7. Dezember 2022 und der Zweckverband Sozialdienste Bezirk Dielsdorf mit Duplik vom 28. Dezember 2022 hielten je an ihren Anträgen fest. Der Einzelrichter erwägt: 1. 1.1 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. Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Die Beschwerdeführerin beantragt eine zusätzliche Entschädigung in der Höhe von drei Monatslöhnen. Bei einem Jahresgrundlohn von Fr. 113'051.- und einem Pensum von 70 % beträgt der Streitwert damit rund Fr. 19'800.-; der in der Beschwerde genannte Streitwert von Fr. 22'610.20 beruht offenkundig auf einem Rechnungsfehler. Damit fällt die Angelegenheit in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). 2. 2.1 Der Beschwerdegegner ist ein Zweckverband im Sinn von Art. 92 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (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 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [GG, LS 131.1]; 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. 16 f.). 2.2 Da der Beschwerdegegner keine eigenen personalrechtlichen Bestimmungen erlassen hat, ist das kantonale Personalgesetz anwendbar. Nach den allgemeinen intertemporalrechtlichen Regeln hat das Verwaltungsgericht als Rechtsmittelinstanz das zum Zeitpunkt des erstinstanzlichen Entscheids massgebende materielle Recht anzuwenden (BGE 147 V 278 E. 2.1, 144 II 326 E. 2.1.1, 139 II 243 E. 11.1, je mit weiteren Hinweisen; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 293; VGr, 3. Februar 2022, VB.2021.00688, E. 3). Folglich sind das Personalgesetz und die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) in der am 27. April 2021 geltenden Fassung massgebend. 2.3 Nach § 16 lit. a PG kann ein Arbeitsverhältnis seitens der öffentlichen Hand durch Kündigung beendet werden. Diese setzt gemäss § 18 Abs. 2 PG einen sachlich zureichenden Grund voraus und darf nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) sein. Mit dem Erfordernis des sachlich zureichenden Kündigungsgrunds geht der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz weiter als die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts (VGr, 14. November 2019, VB.2019.00174, E. 3.2 mit Hinweis). Grundsätzlich ist eine Kündigung dann sachlich begründet, wenn die Weiterbeschäftigung der betreffenden Person dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht. Dies kann unter anderem dann der Fall sein, wenn die angestellte Person mangelhafte Leistungen erbringt oder ihr Verhalten gegenüber den Mitarbeitenden und Vorgesetzten sich als unbefriedigend erweist (vgl. § 16 Abs. 1 lit. a VVO; VGr, 2. September 2021, VB.2020.00880, E. 4.2). Einmalige geringfügige Beanstandungen reichen jedoch nicht aus, es wird vielmehr ein sachlicher Grund von einem gewissen Gewicht bzw. wiederholte oder andauernde Schlecht- oder Nichterfüllung von Aufgaben verlangt (vgl. VGr, 2. September 2021, VB.2020.00880, E. 4.2 mit Hinweisen). 2.4 Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung wegen mangelhafter Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, musste sie der oder dem Angestellten gemäss § 19

Abs. 1 PG in der hier anwendbaren Fassung eine angemessene Bewährungsfrist von längstens sechs Monaten einräumen. Die Pflicht zur Einräumung einer Bewährungsmöglichkeit ist Ausfluss des Willkürverbots und des Verhältnismässigkeitsprinzips (vgl. VGr, 28. Oktober 2021, VB.2021.00258, E. 4.2.1). Von einer Bewährungsfrist konnte ausnahmsweise abgesehen werden, wenn feststand, dass sie ihren Zweck nicht erfüllt. 2.5 Die Beweislast für das Vorliegen sachlich zureichender Gründe für eine Kündigung liegt bei den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden. Die Vorwürfe, die zu einer Kündigung Anlass geben, müssen daher durch eine objektive Mitarbeiterbeurteilung oder durch ein gleichwertiges Verfahren belegt sein. Für Kündigungen im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten der angestellten Person ergab sich dies im massgeblichen Zeitpunkt explizit aus § 19 Abs. 2 PG (vgl. auch Marco Donatsch, Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst, Jusletter vom 3. Mai 2010, Rz. 24; VGr, 28. Januar 2022, VB.2021.00479, E. 3.1). 2.6 Gemäss § 31 Abs. 1 PG sind Angestellte vor Erlass einer sie belastenden Verfügung anzuhören (vgl. auch Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [SR 0.101]). Das rechtliche Gehör ist grundsätzlich vor Erlass einer Verfügung zu gewähren, und zwar zu einem Zeitpunkt, in welchem noch eine ausreichende Offenheit in der Entscheidung besteht und demnach die aus der Gewährung des Gehörsanspruchs gewonnenen Erkenntnisse auch tatsächlich noch in den Entscheidungsprozess einfließen können (VGr, 11. November 2021, VB.2020.00762, E. 8.2 und 27. Oktober 2020, VB.2020.00380, E. 4.1 mit Hinweisen). 3. Der streitgegenständlichen Kündigung liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Die Beschwerdeführerin war ab dem 1. Januar 2020 im Fachbereich Erwachsenenschutz beim Beschwerdegegner als Berufsbeiständin tätig. Gemäss dem Stelleninserat vom November 2019 zählen die Begleitung und Beratung von Menschen im Rahmen von Erwachsenenschutzmassnahmen, umfangreiche administrative Aufgaben sowie Einkommens- und Vermögensverwaltungen zu den Aufgaben einer Berufsbeiständin oder eines Berufsbeistands. Entsprechend setzte der Beschwerdegegner für die Tätigkeit auch gute Kenntnisse im Bereich Sozialhilfe und Sozialversicherung sowie Buchhaltungskennntnisse voraus. In einem Probezeitgespräch vom 24. März 2020 hielt die Vorgesetzte zusammenfassend fest, der Beschwerdeführerin fehlten im administrativen Bereich, namentlich in finanziellen Belangen, noch wesentliche Grundkenntnisse und die Arbeitsqualität sei in diesen Bereichen mangelhaft; im Übrigen sei die Fallführung gut bis sehr gut. Es wurden Entwicklungsmassnahmen im administrativen Bereich festgelegt, die nach drei Monaten überprüft werden sollten. Am 2. Juli 2020 fand eine weitere Mitarbeiterbeurteilung statt, an der die Vorgesetzte erneut festhielt, die Arbeitsleistung der Beschwerdeführerin im Zusammenhang mit finanziellen Belangen entspreche nicht den Erwartungen des Beschwerdegegners. Um dem Stellenprofil gerecht zu werden, müssten die Arbeitsergebnisse in den Bereichen Einkommens- und Vermögensverwaltung sowie bei der Prüfung von Sozialversicherungsansprüchen "den Qualitätsansprüchen des Fachbereichs" angepasst werden. In den übrigen Bereichen entspreche die Arbeitsleistung aber den Erwartungen. Gleichentags vereinbarte die Vorgesetzte mit der Beschwerdeführerin Ziele für den kritisierten Arbeitsbereich. Im Rahmen des Mitarbeiterbeurteilungsgesprächs vom 22. Oktober 2020 stellte die Vorgesetzte fest, dass die Beschwerdeführerin die vereinbarten Ziele erreicht habe und attestierte ihr erstmals auch im finanziellen Bereich eine genügende Arbeitsleistung. Die nächste Mitarbeiterbeurteilung fand am 23. Februar 2021 statt. Anlässlich dieser attestierte die Vorgesetzte der Beschwerdeführerin erneut eine ungenügende Arbeitsleistung im Bereich

Finanzen, während die Arbeitsleistung in den übrigen Bereichen als gut bis sehr gut bewertet wurde. Sie hielt zudem fest: "Um dem Qualitätsanspruch des Fachbereichs entsprechen zu können, ist es dringend notwendig, dass A die Einkommens- und Vermögensverwaltung besser versteht und Zusammenhänge erkennt". Im Nachgang zum Gespräch legte die Vorgesetzte am 25. März 2021 drei bis Ende April 2021 zu erfüllende Entwicklungsmassnahmen im finanziellen Bereich fest. Gleichentags suchte die Beschwerdeführerin das Gespräch mit dem Geschäftsleiter, der ihr zu verstehen gab, dass ihre ungenügenden Leistungen in den Bereichen Finanzverwaltung und Sozialversicherungen "nach wie vor ein Thema sind" und es wichtig sei, "nun rasch eine Entwicklung zu sehen oder ein Zeichen [...] zu erhalten, dass sie dies nun wirklich anpacken und verändern möchte". Am 15. April 2021 führten der Geschäftsleiter des Beschwerdegegners sowie die Vorgesetzte der Beschwerdeführerin mit dieser ein Gespräch. Sie hielten fest, dass sie bis anhin keine Entwicklungsschritte bezüglich der Qualität der Arbeit der Beschwerdeführerin sähen. Zudem informierten sie die Beschwerdeführerin, dass das nächste Mitarbeiterbeurteilungsgespräch auf den 27. April 2021 vorgezogen werde. Im Rahmen der Mitarbeiterbeurteilung vom 27. April 2021 bewertete die Vorgesetzte die festgelegten Entwicklungsmassnahmen als nicht erfüllt. Zudem stufte sie die Leistung der Beschwerdeführerin in zahlreichen Punkten als ungenügend ein, wobei sie dabei im Wesentlichen die "bisher nicht ausreichend ausgeführten Arbeitsgebiete" beurteilte. Sie kam zum Schluss, eine nachhaltige Entwicklung und Verbesserung der Beschwerdeführerin im Bereich der Einkommens- und Vermögensverwaltung sei nicht erkennbar; dabei handle es sich um einen grundlegenden Teil der Führung von Berufsbeistandschaften. Es fehle der Beschwerdeführerin an Kompetenz in den Bereichen Finanzverwaltung und Sozialversicherungen. Eine erfolgreiche Tätigkeit als Berufsbeiständin sei daher nicht möglich. Die Beschwerdeführerin erhielt am Gespräch die Möglichkeit, zu der Kritik mündlich Stellung zu nehmen. Anschliessend kündigte der Beschwerdegegner das Arbeitsverhältnis per 30. Juni 2021 und händigte der Beschwerdeführerin eine Kündigungsverfügung aus. Diese hatte er bereits vorgängig erstellt und ausgedruckt.

E. 4.1

Aus den zahlreichen Mitarbeiterbeurteilungen ergibt sich ohne Weiteres, dass die Arbeitsleistungen der Beschwerdeführerin in administrativen Belangen, namentlich im Zusammenhang mit finanziellen Angelegenheiten, ungenügend waren. Da es sich dabei um einen wesentlichen Aspekt der Arbeit einer Berufsbeiständin handelt, stellt die ungenügende Arbeitsleistung in diesem Bereich einen sachlichen Kündigungsgrund dar, unabhängig davon, dass die Arbeitsleistungen in den übrigen Arbeitsbereichen gut bis sehr gut waren. Die Beschwerdeführerin wurde bereits anlässlich des Probezeitgesprächs und in der Folge in regelmässigen Abständen darauf hingewiesen, dass sie die Qualität ihrer Arbeit im Bereich Finanzen verbessern müsse, und es wurden entsprechende Entwicklungsschritte vereinbart. Entgegen der Darstellung der Beschwerdeführerin wurden ihr damit mehrere Bewährungsmöglichkeiten gewährt und im Ergebnis der Regelung von a§ 19 Abs. 1 PG nachgelebt. Dass die Bewährungsfrist nicht ausdrücklich angeordnet wurde, stellt zwar einen formellen Fehler dar, aus dem der Beschwerdeführerin aber kein Nachteil erwachsen ist, musste ihr doch auch so klar sein, dass eine Weiterführung des Anstellungsverhältnisses eine Verbesserung ihrer Leistungen im administrativen Bereich voraussetzt.

E. 4.2

Die Beschwerdeführerin hatte im Rahmen des Mitarbeiterbeurteilungsgesprächs vom 27. April 2021 zwar die Möglichkeit, zu der ungenügenden Mitarbeiterbeurteilung Stellung zu nehmen. Anschliessend händigte ihr der Beschwerdegegner aber eine bereits zuvor erstellte Kündigungsverfügung aus. Eine Auseinandersetzung mit den Argumenten der Beschwerdeführerin konnte damit per se nicht stattfinden. Wie bereits die Vorinstanz – auf deren Erwägungen im Übrigen verwiesen werden kann (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 VRG) – zu Recht feststellte, verletzte er mit diesem Vorgehen den Anspruch der Beschwerdeführerin auf rechtliches Gehör.

E. 4.3

Insgesamt erweist sich die Kündigung damit materiell als rechtmässig, jedoch hat der Beschwerdegegner Verfahrensfehler begangen, indem er keine formelle Bewährungsfrist ansetzte und der Beschwerdeführerin das rechtliche Gehör zur Kündigung nicht gewährte.

E. 5.1

Verletzt die Anstellungsbehörde im Rahmen eines Kündigungsverfahrens Verfahrensvorschriften, führt dies im Anwendungsbereich des kantonalen Personalrechts in der Regel zu einem Entschädigungsanspruch in Form einer Pönale, weil die Rechtsmittelinstanz keine Weiterbeschäftigung anordnen (vgl. § 27a Abs. 1 VRG) und deshalb die Verfahrensfehler auch nicht heilen kann (VGr, 22. September 2021, VB.2021.00290, E. 3.2). Im Rahmen der Festsetzung der Entschädigungshöhe sind dabei in analoger Anwendung der Rechtsprechung zu materiell fehlerhaften Kündigungen sowohl die pönale Komponente als auch die Wiedergutmachungsfunktion der Entschädigung zu berücksichtigen. Deshalb gilt es zum einen der Schwere der Verfehlung seitens der Anstellungsbehörde und der Schwere des Eingriffs in die Persönlichkeit der arbeitnehmenden Person Rechnung zu tragen und zum anderen den wirtschaftlichen Auswirkungen der Kündigung für Letztere (VGr, 17. November 2020, VB.2020.00300, E. 4.2). Entgegen der Auffassung des Beschwerdegegners ist die Höhe der Entschädigung dabei eine Rechtsfrage, die das Verwaltungsgericht mit voller Kognition überprüfen kann.

E. 5.2

Nach dem vorgängig unter 4 Ausgeführten wiegt der Verzicht auf formelle Ansetzung einer Bewährungsfrist hier nicht schwer. Ebenso fällt die Verletzung des rechtlichen Gehörs nicht stark ins Gewicht, denn es ist nicht ersichtlich, inwiefern die korrekte Gewährung des Gehörsanspruchs die Kündigungsabsicht hätte umstossen können. Da die Beschwerdeführerin zum Kündigungszeitpunkt erst rund ein Jahr und vier Monate beim Beschwerdegegner tätig war, ist die vorinstanzlich zugesprochene Entschädigung in der Höhe eines Monatslohns jedenfalls nicht zu tief.

E. 5.3

Im Rekursverfahren beantragte die Beschwerdeführerin, sie sei altershalber zu entlassen und ihr sei eine Entschädigung in Höhe von sechs Monatslöhnen wegen materiell und formell fehlerhafter Kündigung zuzusprechen. Die Vorinstanz hiess den Rekurs einzig mit Blick auf die formellen Mängel der Kündigung gut. Die Beschwerdeführerin hat folglich nicht überwiegend obsiegt, weshalb ihr für das Rekursverfahren zu Recht keine Parteientschädigung zugesprochen wurde (§ 17 Abs. 2 VRG; Kaspar Plüss, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 17 N. 21).

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7.1

Bei personalrechtlichen Angelegenheiten ist das verwaltungsrechtliche Verfahren bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.- kostenfrei (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG). Dieser Streitwert wird vorliegend nicht erreicht, weshalb die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind.

E. 7.2

Ausgangsgemäss ist der Beschwerdeführerin auch für das Beschwerdeverfahren keine Parteienschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Der in seinem amtlichen Wirkungskreis tätig gewordene Beschwerdegegner hat praxisgemäss ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteienschädigung (vgl. VGr, 14. September 2022, VB.2022.00265, E. 6).

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.