

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00058 vom 27. Februar 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-02-27, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00058

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00058 du 27 février 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00058 del 27 febbraio 2025

Regeste

Kündigung | [Entlassung eines Polizisten aufgrund zerstörten Vertrauens.] Voraussetzungen einer Kündigung infolge Vertrauensverlusts (E. 4). Der Vorwurf an den Beschwerdeführer lautet auf nachträgliche wahrheitswidrige Abänderung eines Polizeirapports. Die reine Überarbeitung eines noch nicht fertiggestellten Polizeirapports vermag keinen Vertrauensverlust zu begründen. Die Wahrheitswidrigkeit der vom Beschwerdeführer vorgenommenen Änderungen ist nicht erstellt. Insofern wäre der Ausgang des gegen ihn geführten Strafverfahrens abzuwarten gewesen und liegt deshalb eine unzulässige Verdachtskündigung vor (E. 6). Entschädigung von sechs Monatslöhnen (E. 7).
Gutheissung

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00058 Urteil der 4. Kammer vom 27. Februar 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Michael Spring. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde C, vertreten durch den Gemeinderat der Gemeinde C, dieser vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Kündigung, hat sich ergeben: I. A, geboren 1972, war seit 2007 als Gemeindepolizist der Gemeinde C tätig, zuletzt in der Funktion als Polizeichef und Abteilungsleiter Sicherheit. Am 26. April 2023 kündigte der Gemeinderat der Gemeinde C das Arbeitsverhältnis unter Berücksichtigung der ordentlichen Kündigungsfrist von vier Monaten per 31. August 2023. Er begründete das mit einem Verlust des Vertrauens in A, weil dieser einen Polizeirapport nachträglich und in wahrheitswidriger Weise abgeändert habe. II. Einen dagegen erhobenen Rekurs wies der Bezirksrat E mit Beschluss vom 19. Dezember 2023 ab. III. A führte hiergegen am 31. Januar 2024 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss des Bezirksamts E vom 19. Dezember 2023 aufzuheben und es sei festzustellen, dass die Kündigung formell mangelhaft und sachlich nicht gerechtfertigt sei. Die Gemeinde C sei zu verpflichten, ihm eine Entschädigung in der Höhe von sechs Monatslöhnen, brutto Fr. 68'226.50, zu bezahlen. Der Bezirksrat E verzichtete am 7. Februar 2024 auf eine Vernehmlassung. Die Gemeinde C beantragte am 6. März 2024, die Beschwerde sei unter Entschädigungsfolge abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Die Kammer erwägt: 1. Das Verwaltungsgericht ist gemäss §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksamts über Anordnungen betreffend ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis zuständig. Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde

einzutreten. 2. Der Streitwert beträgt vorliegend rund Fr. 68'000.-, sodass die Angelegenheit in die Zuständigkeit der Kammer fällt (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 3. Das kantonale Recht macht den Gemeinden im Bereich des Personalrechts nur wenige Vorgaben. Nach Art. 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (LS 101) untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) wiederholt diese Regelung. Daneben sieht § 53 Abs. 2 GG vor, dass das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden ist, sofern eine Gemeinde keine eigenen Vorschriften erlässt. Die Regelung des Personalrechts fällt demnach in den Kompetenzbereich der Gemeinden, wobei ihnen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. Für die hier interessierenden Fragen (insbesondere zur Rechtmässigkeit einer Kündigung und zu den Folgen einer unrechtmässigen Kündigung) hat die Gemeinde C in ihrer Personalverordnung keine eigene Regelung erlassen. Somit kommen die Bestimmungen des Personalgesetzes und der zugehörigen Verordnungen zur Anwendung.

E. 4.1

Gemäss § 18 Abs. 2 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) darf eine Kündigung nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) sein und muss sie zudem auf einem zureichenden Grund beruhen. Mit dem zusätzlichen Erfordernis des sachlich zureichenden Kündigungsgrunds geht der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz weiter als die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts (BGr, 14. Dezember 2012, 8C_649/2012, E. 8.1, und 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. Dies kann unter anderem dann der Fall sein, wenn sie mangelhafte Leistungen erbringt oder ihr Verhalten gegenüber den Mitarbeitenden und Vorgesetzten sich als unbefriedigend erweist (vgl. § 16 Abs. 1 lit. a der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz [LS 177.111]). Unbefriedigendes Verhalten kann beispielsweise angenommen werden, wenn das Verhalten der arbeitnehmenden Person zu einer Störung der Arbeitsgemeinschaft oder des Betriebsablaufs führt (vgl. BGr, 22. Januar 2019, 8C_280/2018, E. 3.4 – 19. März 2015, 8C_647/2014, E. 5.2 – 1. November 2010, 8C_690/2010, E. 4.2.2, mit Hinweisen), wenn sich diese nicht in den Betrieb einordnen kann oder ihr der Wille zur vertrauensvollen Zusammenarbeit fehlt (VGr, 2. September 2021, VB.2020.00880, E. 4.2, und 18. Februar 2021, VB.2020.00334, E. 3.2). Vorbehalten bleiben stets die allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranken wie das Willkürverbot, der Grundsatz von Treu und Glauben sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip (VGr, 24. Juni 2020, VB.2019.00342, E. 2.2).

E. 4.2

Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, erfolgt eine schriftliche Mahnung. Diese ist verbunden mit einer Frist zur Verbesserung von längstens drei Monaten. Wenn feststeht, dass die Frist ihren Zweck nicht erfüllen wird, kann darauf verzichtet werden (§ 19 PG). Sofern die Kündigung aufgrund zerstörten Vertrauens ausgesprochen wird, kann ebenso auf das Ansetzen einer Bewährungsfrist verzichtet werden. Dies jedoch nur, soweit damit die Schutzvorschriften der Kündigung in Zusammenhang mit der Leistung oder mit dem Verhalten am Arbeitsplatz nicht umgangen werden (vgl. VGr, 14. März 2024,

VB.2023.00146, E. 6.5 – 30. März 2023, VB.2022.00612, E. 8.4.1 Abs. 2 – 28. Oktober 2021, VB.2021.00258, E. 4.2, je mit Hinweisen).

E. 4.3

Die Beweislast für das Vorliegen sachlich zureichender Gründe für eine Kündigung liegt bei den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden (VGr, 14. März 2024, VB.2023.00146, E. 4.3, mit Hinweisen). Nur wenn sich hinreichend erhärtet, dass das Verhalten eines Arbeitnehmers den Betriebsablauf stört oder das Vertrauensverhältnis dadurch erschüttert ist, kann das Vorliegen eines sachlich genügenden Kündigungsgrunds bejaht werden (vgl. VGr, 2. Dezember 2015, VB.2015.00105, E. 4.2).

E. 4.4

Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts ist es unzulässig, ein öffentlich-rechtliches Anstellungsverhältnis auf den blossen Verdacht einer strafbaren Handlung hin aufzulösen, weil nach Art. 32 Abs. 1 der Bundesverfassung (SR 101) jede Person bis zu ihrer rechtskräftigen Verurteilung als unschuldig gilt. Von der Verdachtskündigung zu unterscheiden ist die Kündigung, welche aufgrund eines erstellten Sachverhalts, aber unabhängig von dessen noch nicht feststehender strafrechtlicher Würdigung ausgesprochen wird. Eine Kündigung verstösst somit nur dann gegen die Unschuldsvermutung, wenn sie gerade mit dem noch ungeklärten Vorwurf der Strafbarkeit des fraglichen Verhaltens begründet wird (VGr, 11. Dezember 2019, VB.2019.00504, E. 3.2 – 13. Juli 2016, VB.2016.00152, E. 3.2 – 13. Januar 2010, PB.2009.00013, E. 3.4).

E. 5

Der streitgegenständlichen Kündigung liegt folgender Sachverhalt zugrunde: Der Beschwerdeführer nahm 2007 seine Arbeit als Gemeindepolizist bei der Gemeinde C auf. 2010 wurde er zum Polizeichef befördert und 2012 zusätzlich zum Abteilungsleiter Sicherheit ernannt. Am 24. April 2021 wurden er und F, ein weiterer Polizist der kommunalen Polizei der Gemeinde C, zu einer Auseinandersetzung zwischen Ehegatten in deren Wohnung gerufen. Es fand daraufhin eine Befragung am Ort des Konflikts statt. Dabei wurden die Eheleute getrennt von je einem Polizisten befragt und nachfolgend mit den Aussagen des anderen Ehegatten konfrontiert. Mit Datum vom 28. April 2021 erstellte F einen Rapport über diesen Einsatz. Darin rapportierte er auch zu den Ergebnissen der durch den Beschwerdeführer vorgenommenen Einvernahme der Ehefrau. F druckte am 29. April 2021 die von ihm erstellte Version des Rapports aus und leitete diesen daraufhin im Entwurfstadium an den Beschwerdeführer weiter. Am 3. Mai 2021 wurden durch den Beschwerdeführer Mutationen am gleichen Dokument vorgenommen. Daraufhin stellte er den definitiven Rapport der Untersuchungsbehörde zu. Im von F verfassten Entwurf wird unter anderem festgehalten, die Ehefrau habe gegenüber dem Beschwerdeführer angegeben, dass es zuerst eine laute Diskussion zwischen den Eheleuten gegeben habe. Daraufhin habe ihr Ehemann sie am Nacken gepackt und zu ihr gesagt, dass er sie totschiessen werde. In der durch den Beschwerdeführer bearbeiteten und schliesslich weitergeleiteten Version des Rapports vom 3. Mai 2021 wird demgegenüber ausgeführt, dass der Ehemann seine Frau am Genick gepackt habe und ihr mit Worten gedroht habe. Den genauen Wortlaut wisse die Ehefrau nicht mehr. Rund ein Jahr später informierte F – gemäss eigenen Angaben namentlich infolge zunehmender Meinungsverschiedenheiten mit dem Beschwerdeführer – die Beschwerdegegnerin über den Sachverhalt. Diese gelangte ihrerseits an die Kantonspolizei Zürich, welche wiederum am 26. Juli 2022 zuhanden der

Staatsanwaltschaft G wegen des Verdachts auf Amtsmissbrauch rapportierte. Die Staatsanwaltschaft überwies die Akten am 22. August 2022 dem Obergericht des Kantons Zürich, welches am 18. Oktober 2022 die Ermächtigung zur Strafverfolgung des Beschwerdeführers erteilte. Am 19. August 2022 fand ein Gespräch zwischen dem Beschwerdeführer und dem Vorsteher Sicherheit sowie dem Gemeindeschreiber statt, anlässlich welchem er mit den zwei Versionen des Rapports konfrontiert und daraufhin freigestellt wurde. Er gab an, sich vage an den Fall erinnern zu können, und meinte, dass er das damals in der Einvernahme anders verstanden habe. Am 30. August 2022 fand ein weiteres Gespräch mit dem Beschwerdeführer statt. Dabei wurde er darüber informiert, dass der Gemeindeschreiber von F über die Geschehnisse in Kenntnis gesetzt worden war. Ab dem 4. Oktober 2022 war der Beschwerdeführer vollständig krankgeschrieben. Nach Gewährung des rechtlichen Gehörs kündigte die Beschwerdegegnerin das Arbeitsverhältnis am 26. April 2023 per 31. August 2023.

E. 6.1

Die Beschwerdegegnerin begründet die Kündigung mit einem unwiederbringlichen Verlust des Vertrauens in den Beschwerdeführer. Dieser habe einen polizeilichen Rapport nachträglich wahrheitswidrig abgeändert und dadurch gegen seine Pflichten als Arbeitnehmer zu einer sorgfältigen und rechtmässigen Aufgabenerfüllung verstossen. Dem hält der Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht entgegen, es treffe zu, dass er den Rapportentwurf abgeändert habe. Allerdings sei dies einzig im Sinn der tatsächlichen Geschehnisse erfolgt.

E. 6.2.1

Was den Vorwurf der nachträglichen Abänderung eines polizeilichen Rapports anbelangt, ist Folgendes festzuhalten: Der Rapport befand sich zum Zeitpunkt, als der Beschwerdeführer die Bearbeitung von F übernahm, erst im Stadium eines Entwurfs. Der Beschwerdeführer hat diesen Entwurf hinsichtlich seiner eigenen Wahrnehmungen überarbeitet und finalisiert. Das durfte er ohne Weiteres. Der reine Vorgang der Überarbeitung eines nicht fertiggestellten Dokuments vermag personalrechtlich keinen Vertrauensverlust zu begründen.

E. 6.2.2

In Bezug auf den Vorwurf der Wahrheitswidrigkeit der vorgenommenen Änderungen ist der Sachverhalt sodann nicht erstellt. F bekam vor Ort nach eigenen Aussagen den von der Ehefrau angeblich erhobenen Vorwurf der Todesdrohung nicht mit. Sein nachgängig verfasster Protokollentwurf stützt sich insofern auf Notizen des Beschwerdeführers. Diese sind nicht mehr auffindbar und konnten auch von F nicht beigebracht werden. Summarische Befragungsnotizen lassen zudem regelmässig Raum für unterschiedliche Interpretationen und damit auch für Missverständnisse. Es ist unter diesen Umständen nicht ersichtlich, wieso den Ausführungen von F mehr Glauben geschenkt werden sollte als der Finalisierung des Protokollentwurfs durch den Beschwerdeführer basierend auf dessen eigenen Wahrnehmungen. Die Beschwerdegegnerin hätte im Ergebnis den Ausgang des Strafverfahrens abwarten müssen, da dieses gerade zum Inhalt hat, ob die fraglichen Änderungen richtig und damit zulässig waren. Indem sie das nicht tat, sprach sie eine Verdachtskündigung aus und verletzte die Unschuldsvermutung.

E. 6.3

Nach dem Gesagten fehlt es an einem sachlichen Kündigungsgrund.

E. 7.1

Erweist sich die Kündigung als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt und wird die entlassene Person nicht wieder eingestellt, bemisst sich die Entschädigung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung (§ 18 Abs. 3 PG). Nach Art. 336a Abs. 2 OR ist die Entschädigung in Würdigung aller Umstände festzusetzen und darf sie den Betrag von sechs Monatslöhnen nicht übersteigen. Diese Bestimmung dient sowohl der Bestrafung als auch der Wiedergutmachung und ist nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ein mit der Konventionalstrafe vergleichbares Rechtsinstitut eigener Art (BGE 123 III 391 E. 3c).

E. 7.2

Im Rahmen der ermessensweisen Festsetzung der Entschädigungshöhe sind sowohl die pönale Komponente als auch die Wiedergutmachungsfunktion der Entschädigung zu berücksichtigen. Im Hinblick auf Erstere sind die Schwere der Verfehlung des Arbeitgebers und des Eingriffs in die Persönlichkeit der Arbeitnehmenden zu berücksichtigen. Das Verschulden bemisst sich dabei insbesondere nach dem Anlass der Kündigung, allfälligem Mitverschulden der Arbeitnehmenden, dem Vorgehen bei der Kündigung und der Art des Arbeitsverhältnisses. Im Hinblick auf die Wiedergutmachungsfunktion sind sodann die wirtschaftlichen Auswirkungen der Kündigung für die Arbeitnehmenden zu berücksichtigen, namentlich deren Alter, berufliche Stellung, soziale Situation, die Schwierigkeiten einer Wiedereingliederung in das Arbeitsleben, die konjunkturelle Lage auf dem Arbeitsmarkt und die Dauer des Arbeitsverhältnisses (vgl. zum Ganzen VGr, 22. August 2018, VB.2018.00330, E. 3.4, mit Hinweisen).

E. 7.3

Der Beschwerdeführer war im Kündigungszeitpunkt 50 Jahre alt und seit mehr als 15 Jahren bei der Beschwerdegegnerin angestellt. Aus seinem Personaldossier ergeben sich keine Verfehlungen. Es wird vielmehr ein tadelloses Verhalten ersichtlich, das verschiedentlich mit Lohnerhöhungen und Beförderungen belohnt wurde. Ein Mitverschulden des Beschwerdeführers an der Kündigung ist nicht erkennbar. Der aufgezeigte Mangel der Kündigung ist schwer, weshalb die Entschädigung gemäss der verwaltungsgerichtlichen Praxis im oberen Bereich der möglichen Entschädigungshöhe festzulegen ist (vgl. VGr, 28. Januar 2022, VB.2021.00479, E. 4.4.2). Aufgrund seines Alters, der langjährigen Tätigkeit für die Beschwerdegegnerin und der beruflich exponierten Stellung dürfte eine Wiedereingliederung in das Arbeitsleben für den Beschwerdeführer im Weiteren mit Schwierigkeiten behaftet gewesen sein. Gesamthaft betrachtet ist es gerechtfertigt, ihm antragsgemäss eine Entschädigung von sechs Monatslöhnen zuzusprechen. Massgebend ist der zuletzt bezogene Bruttomonatslohn, zu dem anteilmässig auch die regelmässig ausgerichteten Zulagen hinzuzurechnen sind. Auf dieser Entschädigung sind keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten (zum Ganzen VGr, 9. April 2020, VB.2019.00700, E. 4.2, mit Hinweisen).

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I des Beschlusses des Bezirksrats E vom 19. Dezember 2023 ist aufzuheben. Es ist festzustellen, dass die Entlassung des Beschwerdeführers nicht gerechtfertigt war, und die Beschwerdegegnerin ist zu verpflichten, ihm eine Entschädigung von sechs Monatslöhnen zu bezahlen.

E. 9

Da der Streitwert mehr als Fr. 30'000.- beträgt, ist das Verfahren kostenpflichtig (§ 65a Abs. 3 e contrario VRG). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen und ist diese zu verpflichten, dem Beschwerdeführer für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren eine angemessene Parteientschädigung von insgesamt Fr. 8'000.- (inklusive Mehrwertsteuer) auszurichten (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG).

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