

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00498 vom 22. Mai 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-05-22, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00498

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00498 du 22 mai 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00498 del 22 maggio 2025

Regeste

Kündigung | [Kündigung wegen Mängeln in der Leistung. Verzicht auf Bewährungsfrist]
Die Kündigung der Beschwerdegegnerin erweist sich schon deshalb als unverhältnismässig, weil sie nicht auf die Ansetzung einer Bewährungsfrist verzichten durfte. Der Beschwerdeführer zeigte sich in seinen Rückmeldungen zu den ihm vorgehaltenen Leistungsmängeln zwar durchaus kritisch. Eine pauschale Verweigerung oder der Unwille zur Änderung der behaupteten Leistungsmängel lässt sich daraus aber nicht entnehmen (E. 4). Dem Beschwerdeführer steht eine Entschädigung von fünf Monatslöhnen zu (E. 5). Der Beschwerdeführer hat Anspruch auf eine Abfindung; in diesem Punkt wird die Angelegenheit an die Beschwerdegegnerin zurückgewiesen, da das kommunale Recht der Beschwerdegegnerin hinsichtlich der konkreten Festlegung ein grosses Ermessen einräumt (E. 6). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00498 Urteil der 4. Kammer vom 22. Mai 2025 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Matthias Neumann. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Gemeinde C, vertreten durch den Gemeinderat C, dieser vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Kündigung, hat sich ergeben: I. A, geboren 1962, war seit 1. Januar 2014 als Gemeindeschreiber für die Gemeinde C tätig. Am 19. April 2023 kündigte der Gemeinderat C das Anstellungsverhältnis mit A per 31. Oktober 2023 wegen Mängeln in der Amtsausübung bzw. in der Leistung. II. Einen hiergegen am 17. Mai 2023 erhobenen Rekurs von A hiess der Bezirksrat E am 24. Juni 2024 teilweise gut und sprach A wegen Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör eine Entschädigung in Höhe von Fr. 15'324.30 zu (Dispositiv-Ziffer I). Verfahrenskosten erhob der Bezirksrat nicht (Dispositiv-Ziffer II) und Parteientschädigungen sprach er nicht zu (Dispositiv-Ziffer III). III. Am 27. August 2024 führte A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge seien die Ziffern I und III des Beschlusses des Bezirksamts E vom 24. Juni 2024 insoweit aufzuheben, als damit der Rekurs abgewiesen und ihm für das Verfahren vor Vorinstanz keine Parteientschädigung zuerkannt wurde, und es sei festzustellen, dass die Kündigung der Gemeinde C vom 19. April 2023 rechtswidrig gewesen sei. Zudem sei ihm eine Entschädigung von Fr. 76'621.65 (nebst Zins zu 5 % seit dem 1. Mai 2024), eine Abfindung von Fr. 176'229.85 (nebst Zins zu 5 % seit dem 1. Mai 2024) und für das vorinstanzliche Verfahren eine Parteientschädigung von Fr. 45'500.- zuzusprechen. Der Bezirksrat verzichtete am 30. August 2024 auf Vernehmlassung; die Gemeinde C beantragte mit

Beschwerdeantwort vom 27. September 2024, die Beschwerde sei unter Entschädigungsfolgen abzuweisen, eventualiter das Verfahren zur Festlegung einer Abfindung an sie zurückzuweisen. Mit Eingaben vom 30. Oktober, 28. November und 3. Dezember 2024 hielten die Parteien an ihren jeweiligen Anträgen fest. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats betreffend personalrechtliche Anordnungen einer Gemeinde gemäss §§ 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 Der Beschwerdeführer verlangt vor Verwaltungsgericht wie bereits vor Vorinstanz eine Entschädigung in Höhe von Fr. 76'621.65 und eine Abfindung von Fr. 176'229.85. Die Vorinstanz sprach ihm bereits eine Entschädigung in Höhe eines Monatslohns zu. Damit verbleibt ein Streitwert von rund Fr. 235'000.-. Die Beschwerde ist demnach durch die Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG).
2. Hinsichtlich der streitgegenständlichen Kündigung ergibt sich aus den Akten das Folgende:
 - 2.1 Der Beschwerdeführer trat seine Stelle als Gemeindeschreiber bei der Beschwerdegegnerin am 1. Januar 2014 an, die Amtsübergabe erfolgte am 23. Januar 2014 und ab dem 1. April 2014 war er unbefristet angestellt. Am 27. November 2014 führte F, der damalige Gemeindepräsident, mit ihm eine erste Mitarbeiterbeurteilung für das Jahr 2014 durch und beurteilte die Leistung und das Verhalten des Beschwerdeführers insgesamt mit einem "A" ("übertrifft die Anforderungen") bzw. als "sehr gut".
 - 2.2 Am 28. April 2016 fand eine zweite Mitarbeiterbeurteilung statt. F beurteilte die Leistung und das Verhalten des Beschwerdeführers darin gesamthaft mit einem "A" bzw. als "ausgezeichnet". Für die Jahre 2017 bis 2020 sind keine weiteren Mitarbeiterbeurteilungen oder Mitarbeitergespräche mit dem Beschwerdeführer dokumentiert.
 - 2.3 Am 31. Januar 2019 wurde dem Beschwerdeführer auf eigenen Wunsch ein Zwischenzeugnis ausgestellt, das positiv ausfiel. Darin wurden unter anderem die erfolgreiche Bewältigung von anspruchsvollen Aufgaben, sein organisatorisches Geschick und die systematische Arbeitsweise sowie ein sehr gutes Verhältnis zu seinen Mitarbeitern hervorgehoben.
 - 2.4 Am 20. Dezember 2020 stellte die Beschwerdegegnerin dem Beschwerdeführer ein weiteres Zwischenzeugnis aus, das inhaltlich weitgehend jenem vom 31. Januar 2019 entsprach. Dabei wurde insbesondere erwähnt, dass die Beschwerdegegnerin mit dem Beschwerdeführer als Gemeindeschreiber ausserordentlich zufrieden sei.
 - 2.5 Am 12. Januar bzw. am 8. Februar 2022 fand ein Mitarbeitergespräch mit dem Beschwerdeführer statt zwecks seiner Beurteilung für das Jahr 2021. Das Gespräch führte G durch, seit 2015 Gemeinderat und seit Anfang 2021 im Amt des Gemeindepräsidenten, nachdem F Ende 2020 aus gesundheitlichen Gründen zurückgetreten war. Die Beurteilung fiel in fast allen Teilen (sehr) positiv aus. Unter "Strategisch" führte G aus, dass das Jahr 2021 durch die plötzlichen Rücktritte von F und dem Ressortvorsteher Soziales sowie die Einführung eines neuen Organisationsmodells (Reduktion der Anzahl Gemeinderäte von sieben auf fünf, Einführung Geschäftsleitungsmodell, neue Kompetenzregelungen) geprägt gewesen sei, der Beschwerdeführer sich aber rasch mit der neuen Situation identifizieren können. Er habe bei der Erarbeitung der neuen Gemeindeordnung, der Erstellung der Kompetenzregelungen und des Organisationsreglements sowie bei der Bewältigung der beiden Rücktritte wertvolle Arbeit geleistet. Hinsichtlich der Vor- und Nachbereitung der Gemeinderatsgeschäfte, der Gemeindeversammlung sowie der Wahlen und Abstimmungen ("Operatives und Fachliches") wurden dem Beschwerdeführer gute Fachkenntnisse attestiert und festgehalten, er erledige seine Fachaufgaben umsichtig, termingerecht,

inhaltlich sehr gut und zur vollen Zufriedenheit aller Beteiligten. Unter "Persönliches und Verhalten" ist unter anderem vermerkt, dass der Beschwerdeführer gut mit seinem Vorgesetzten kommuniziere und seine Unterstellten regelmässig informiere; zudem sei er immer freundlich und korrekt. Unter dem Titel "Führungsaufgabe" wird schliesslich festgehalten, dass der Beschwerdeführer im Rahmen der Führung der Gemeindeverwaltung die Delegation, klare Auftragserteilung, Terminkontrolle und Setzung klarer Rahmenbedingungen zu verbessern habe. Gleichzeitig wird hervorgehoben, dass der Beschwerdeführer situativ und spontan führe und stark die sozialen Befindlichkeiten der Mitarbeitenden pflege, was sich in einer positiven Arbeitsatmosphäre und einem allgemeinen Wohlbefinden ausdrücke.

2.6 Am 26. Oktober 2022 führte der Bezirksrat E im Rahmen seiner Aufsichtsfunktion eine Visitation bei der Beschwerdegegnerin durch und überprüfte (stichprobenweise) Protokolle von Gemeindeversammlungen, Protokolle von Sitzungen des Gemeinderats und Protokolle der Geschäftsleitung aus den Jahren 2020 und 2021. Gestützt auf diese Visitation stellte der Bezirksrat mit Beschluss vom 29. Dezember 2022 eine (gesamthaft) unbefriedigende Protokollführung fest und sprach verschiedene Empfehlungen aus. Anlass für ein aufsichtsrechtliches Tätigwerden sah der Bezirksrat hingegen nicht.

2.7 Am 1. und am 22. November 2022 tagte der Gemeinderat (ohne Beisein des Beschwerdeführers) zum Geschäft "Personelles, Gemeindeschreiber". Das Protokoll dieser Sitzung führte der Gemeindepräsident. Der Gemeinderat erwog zusammengefasst das Folgende: Mit der Einführung des Geschäftsleitungsmodells in der Gemeindeverwaltung hätten sich beim Beschwerdeführer zunehmend gravierende Schwächen in seinen Kernaufgaben Führung und Fachkompetenz sowie im persönlichen Verhalten gezeigt. Es sei bei ihm keine Führung der Geschäftsleitung wahrnehmbar und er vernachlässige die Personalführung, weshalb Mitarbeitende im Bauamt gekündigt hätten. Es sei kein Plan zur Weiterentwicklung der Mitarbeitenden erkennbar. Protokolle und Traktandenlisten der Geschäftsleitung seien bisher nicht geführt worden. Er sei nicht in der Lage, korrekt formulierte Protokolle der Gemeinderatssitzungen abzufassen, obwohl der Gemeinderat dies schon seit Längerem von ihm verlangt habe. Dies sei auch anlässlich der Visitation des Bezirksrats bemängelt worden. Der Beschwerdeführer unterstütze den Gemeinderat bei seinen Aufgaben oft ungenügend und mangelhaft. Namentlich seien die Anträge in verschiedenen Fällen so mangelhaft, dass sich der Gemeinderat vor der Sitzung kein genügendes Bild eines Sachgeschäfts machen könne. Im persönlichen Umgang mit den Gemeinderätinnen und den Gemeinderäten lasse der Beschwerdeführer jeden Respekt vermissen, verweigere die aktive Mitarbeit und unterschlage Informationen. Bei entsprechenden Nachfragen, die ihm unangenehm seien, reagiere er heftig und aggressiv. Der Gemeinderat prüfe deshalb personalrechtliche Massnahmen, um die Funktionsfähigkeit des Gemeindeschreibers und der Gemeindeverwaltung wiederherzustellen. Sollte dies nicht gelingen, sei eine Auflösung des Anstellungsverhältnisses zu prüfen. Gestützt auf diese Erwägungen beschloss der Gemeinderat, den Gemeindepräsidenten mit der Einleitung geeigneter personalrechtlicher Massnahmen zu beauftragen, mit denen die geschilderten Missstände nachhaltig behoben werden könnten. Der Gemeindepräsident sollte "bis zum 31. April 2023" über die getroffenen personalrechtlichen Massnahmen berichten und gegebenenfalls einen Antrag stellen.

2.8 Am 19. Januar 2023 fand eine Mitarbeiterbeurteilung durch den Gemeindepräsidenten G statt. Dieser beurteilte die Leistung des Beschwerdeführers gesamthaft mit einem "E" bzw. als "ungenügend". Mit gut ("C") beurteilt wurden die Durchführung der Wahlen, das Fachwissen des Beschwerdeführers, seine Fähigkeit zur Problemerkennung und seine Zusammenarbeit und

Teamfähigkeit. Als sehr gut ("B") beurteilte der Vorgesetzte seine Kundenorientierung mit der Bemerkung, er sei sehr freundlich und bürgerbezogen. Mit ungenügend ("E") beurteilte G unter anderem die Führungskompetenzen des Beschwerdeführers. Namentlich delegiere er nicht zweckmässig, unterlasse Kontrollen und führe eher mit Befehlen als mit Aufträgen. Ausserdem unterstütze er die Mitarbeitenden auf sachlicher Ebene wenig und erfasse Förderungsbedarf nicht adäquat. Er habe die am letzten Mitarbeitergespräch vom 12. Januar 2022 vereinbarten Ziele im Bereich Führung nicht erreicht. Der Aufbau von Führungsinstrumenten sei nie ernsthaft genug angegangen worden und es fehle an Geschäftsleitungsprozessen. Die nicht vorhandenen Strukturen bei der Einladung zu und der Protokollierung von Geschäftsleitungssitzungen führe dazu, dass der Gemeinderat die Führung des Beschwerdeführers nicht nachverfolgen könne. Es fehle zudem an differenzierten Mitarbeitergesprächen und -beurteilungen mit Zielsetzungen und Förderungsmassnahmen. Ebenfalls in verschiedenen Punkten als ungenügend ("E") bewertete G das Verhalten des Beschwerdeführers. Er habe Mühe mit Kritik, Vorschlägen und neuen Aufgaben und reagiere bei Konflikten nicht sachbezogen und teilweise nicht konstruktiv. Er begegne Neuem sehr ablehnend und begründe dies gegebenenfalls unlogisch. Der Abschluss und die Umsetzung der begonnenen Weiterbildung sei zudem nicht erkennbar. G übergab dem Beschwerdeführer anlässlich dieser Mitarbeiterbeurteilung ausserdem das Protokoll des Gemeinderats betreffend die Sitzungen vom 1. und vom 22. November 2022 und gewährte ihm das rechtliche Gehör zum Beschluss des Gemeinderats bzw. zur Einleitung personalrechtlicher Massnahmen. 2.9 Am 3. Februar 2023 nahm der Beschwerdeführer mit zwei separaten Schreiben Stellung zur Mitarbeiterbeurteilung vom 19. Januar 2023 (adressiert an den Gemeindepräsidenten) und zu den Sitzungen bzw. zum Beschluss des Gemeinderats vom 1. resp. vom 22. November 2022 (adressiert an den Gemeinderat). Der Beschwerdeführer äusserte sich zu den einzelnen Punkten der Mitarbeiterbeurteilung vom 19. Januar 2023 und führte im Wesentlichen aus, er könne die Beurteilungsgrundlagen nicht nachvollziehen und sei mit der Beurteilung, sowohl was die einzelnen Punkte betrifft als auch mit der Gesamtbeurteilung "ungenügend", nicht einverstanden. Er könne nicht verstehen, weshalb alle bisherigen Mitarbeiterbeurteilungen sehr gut ausgefallen seien und plötzlich eine massiv abweichende und durchs Band vernichtende Bewertung erteilt werde. In jedem Fall erwarte er, dass allfällige Unzufriedenheiten mit seiner Leistung oder seinem Verhalten spezifisch und nachvollziehbar benannt und die Erwartungen an ihn klar dargelegt werden. Gegebenenfalls seien gemeinsam klare, realistische und messbare Ziele zu definieren, für deren Erreichung ihm eine angemessene Frist von mindestens sechs Monaten einzuräumen sei. Zum Beschluss des Gemeinderats nahm der Beschwerdeführer ebenfalls Stellung und äusserte im Allgemeinen sein Unverständnis und seine Enttäuschung über die für ihn nicht nachvollziehbare und überraschende Kritik an seiner Leistung und an seinem Verhalten. Die Vorwürfe der Unterschlagung von Informationen und der bisweilen aggressiven und heftigen Reaktion weise er zurück und bestimmte Vorwürfe habe er bis zur Lektüre des Gemeinderatsprotokolls nie zuvor gehört. Der Beschwerdeführer bemerkte zudem, dass die Gemeinde vor Kurzem eine tiefgreifende Verwaltungsreform umgesetzt und neu das Geschäftsleitungsmodell eingeführt habe. Es sei zwar das gute Recht des Gemeinderats, Neuerungen und andere Instrumentarien zu verlangen. Das Personal sollte bei der Anwendung aber begleitet werden, anstatt ihm nach zwei Jahren aus heiterem Himmel zu vermitteln, es würde nun auf einmal alles falsch machen und sollte am besten rasch entlassen werden. 2.10 G bestätigte dem Beschwerdeführer mit E-Mail vom 7. Februar

2023 den Empfang der beiden Stellungnahmen und hielt fest, er werde diese Dokumente nun genau analysieren, gegebenenfalls mit dem Gemeinderat besprechen und die nächsten Schritte mit dem Beschwerdeführer besprechen. Erfreut nehme er zur Kenntnis, dass der Beschwerdeführer bereit sei, Neues zu lernen, Unterstützung anzunehmen, und dass er sich weiterhin mit Herzblut und vollem Elan für die Gemeinde einsetzen möchte. 2.11 Anfang März 2023 beauftragte der Gemeindepräsident H als externen Berater mit der Durchführung eines Coachings mit dem Beschwerdeführer. Am 9. März 2023 fand eine erste Sitzung statt, an der auch G anwesend war. Diese Sitzung wurde soweit ersichtlich nicht protokolliert. Gemäss dem Bericht von H vom 18. Juli 2023 ging es an dieser Sitzung um die Protokollführung durch den Beschwerdeführer, die (verschlechterte) Arbeitszufriedenheit des Verwaltungspersonals, die Vorbereitung eines Workshops zur Standortbestimmung und die Vereinbarung von Zielen für den Beschwerdeführer. Am 3. April 2023 führte H einen rund zweistündigen Workshop zur Standortbestimmung mit Mitgliedern des Gemeinderats, dem Beschwerdeführer, Mitgliedern der Geschäftsleitung und einzelnen Schlüsselpersonen der Verwaltung durch. Der Ablauf und der Inhalt dieses Workshops wurden soweit ersichtlich nicht protokolliert. Am 5. April 2023 fand eine rund einstündige Videokonferenz zwischen H, G und dem Beschwerdeführer statt. Bei diesem Gespräch wurde dem Beschwerdeführer der Entwurf einer Zielvereinbarung vorgestellt. Der Entwurf enthielt verschiedene Ziele, die der Beschwerdeführer innerhalb einer bestimmten Zeit erreichen sollte. Der Entwurf sah zudem vor, dass für den Beschwerdeführer eine Bewährungsfrist im Sinn der Personalverordnung gelte, innerhalb der er die beschriebenen Ziele zu erreichen habe. G sandte dem Beschwerdeführer den schriftlichen Entwurf dieser Zielvereinbarung am 6. April 2023 per E-Mail zu und bat den Beschwerdeführer um Feedback dazu bis am 11. April 2023. 2.12 Am 14. April 2023 gab der Beschwerdeführer G seine schriftliche Rückmeldung. Zur Ansetzung einer Bewährungsfrist bemerkte der Beschwerdeführer, dass er mit der Mitarbeiterbeurteilung vom 19. Januar 2023 nach wie vor nicht einverstanden und weiterhin der Ansicht sei, diese Beurteilung könne keine hinreichende Grundlage für die Ansetzung einer Bewährungsfrist darstellen. Er sei aber selbstverständlich bereit, klare, realistische und messbare Ziele zu vereinbaren, damit allenfalls zu einem späteren Zeitpunkt eine neue und korrekte Mitarbeiterbeurteilung durchgeführt werden könne. Zur "Führung der GL (Erhebung von Kennzahlen)" bemerkte er, die Ziele und Aufträge seien vage und bedürften der Konkretisierung, wobei für ein effizientes und zielführendes Vorgehen seines Erachtens eine Startsituation zwischen dem Gemeindepräsidenten und ihm stattfinden sollte. An dieser Sitzung könne der Gemeindepräsident die gewünschten Kennzahlen näher definieren und ihm seine Vorstellungen für das interne und das externe Reporting und die Messbarkeit der Ziele darlegen. Zur "Führung der Direktunterstellten (GL-Mitglieder + Assistenz)" bemerkte der Beschwerdeführer, dass die Ziele und Meilensteine für die Abteilungsleiter aus seiner Sicht jeweils gemeinsam mit den jeweiligen Ressortvorstehern, denen die fachliche Führung der Abteilungsleiter obliege, zu definieren sei. Zu "Ausserordentliche Mitarbeiterbeurteilung Leiter Planung und Bau" bemerkte er, dass die Anstellung und die Kündigung von Abteilungsleitern in die Kompetenz des Gemeinderats falle. Nachdem der Gemeinderat den Leiter Planung und Bau am 12. April 2023 bereits abgemahnt habe, müssten das vorgeschlagene Ziel, der Auftrag und der Termin neu definiert werden. Der weitere Prozess könne gerne vom Beschwerdeführer zusammen mit dem zuständigen Ressortvorsteher vorbereitet und abgewickelt werden. Für eine allfällige Aufhebungsvereinbarung mit dem Abteilungsleiter empfehle sich seines Erachtens der

Beizug eines Personalrechtsjuristen. Abschliessend fügte der Beschwerdeführer an, die vorgeschlagenen Fristen für die Ziele seien nicht realistisch und es müsste gemeinsam ein neuer Terminplan definiert werden, wobei insbesondere verschiedene Ferienabwesenheiten, fehlende Stellvertretung und die zeitliche Belastung für die Vor- und Nachbearbeitung des Abstimmungswochenendes bzw. der Gemeindeversammlung im Juni 2023 berücksichtigt werden müssten. 2.13 Am 19. April 2023 kündigte der Gemeinderat das Anstellungsverhältnis mit dem Beschwerdeführer wegen Mängeln in der Amtsausübung (Personalführung und Führung der Verwaltung/Geschäftsleitung) und verzichtete gestützt auf Art. 24 Abs. 1 der Personalverordnung der Gemeinde C vom 12. Dezember 2000 (PVO, SR-Nr. 1.08) auf die Ansetzung einer Bewährungsfrist. 3. 3.1 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. Die Gemeinde C hat von dieser Kompetenz mit Erlass der Personalverordnung sowie den dazugehörigen Ausführungserlassen Gebrauch gemacht. 3.2 Nach Art. 23 Abs. 2 PVO darf eine Kündigung durch die Gemeinde nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts (OR, SR 220) sein und setzt sie einen sachlich zureichenden Grund voraus. Ein sachlich zureichender Kündigungsgrund liegt nach Art. 24 Abs. 1 PVO vor bei mangelnder Leistung oder bei unbefriedigendem Verhalten. Mit dem 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; VGr, 14. März 2024, VB.2023.00146, E. 4.1, und 18. März 2021, VB.2020.00628, E. 3.1 Abs. 1). Die Gründe, die zur Kündigung Anlass gegeben haben, müssen von einem gewissen Gewicht sein. Allerdings ist nicht erforderlich, dass sie die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheinen lassen; es reicht aus, wenn die Weiterbeschäftigung der oder des Angestellten einem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht. Dies kann sich aus einem unbefriedigenden Verhalten, mangelnder Verantwortungsbereitschaft oder Teamfähigkeit, erheblichen Störungen der Arbeitsgemeinschaft oder aus betrieblichen Motiven ergeben (vgl. BGr, 14. Dezember 2012, 8C_649/2012, E. 8.1 – 1. November 2010, 8C_690/2010, E. 4.2.2 – 1. Juli 2010, 8C_826/2009, E. 2 und 4.5). Stets zu beachten sind die allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranken wie das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie der Grundsatz von Treu und Glauben. Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss die Kündigung erstens ein geeignetes Mittel zur Problemlösung sein, muss sie zweitens in dem Sinn erforderlich sein, dass eine weniger einschneidende Massnahme nicht ebenfalls zum Ziel führen würde, und muss drittens eine Abwägung der gegenseitigen Interessen die Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen (zum Ganzen VGr, 8. November 2017, VB.2017.00300, E. 4.2 Abs. 2 mit Hinweisen). Die Beweislast für das Vorliegen hinreichender Gründe für die (arbeitgeberseitige) Auflösung eines Anstellungsverhältnisses liegt bei der arbeitgebenden Partei (VGr, 16. März 2023, VB.2022.00541, E. 3.2, und 18. März 2021, VB.2020.00628, E. 3.2 Abs. 1). Erweist sich die Kündigung als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt und wird der

Angestellte nicht wieder eingestellt, so bemisst sich die Entschädigung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung (Art. 23 Abs. 3 PVO). Die Ausrichtung einer Abfindung bleibt vorbehalten (Art. 23 Abs. 3 PVO; Art. 33 PVO). 3.3 Bevor die Anstellungsbehörde eine Kündigung wegen mangelhafter Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht, räumt sie der oder dem Angestellten eine angemessene Bewährungsfrist von längstens sechs Monaten ein (Art. 24 Abs. 1 PVO). 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). Sinn und Zweck der Bewährungsfrist ist es, zu eruieren, ob sich die in der Mitarbeiterbeurteilung oder einem gleichwertigen Verfahren belegten (vermeintlichen) Kündigungsgründe weiterhin manifestieren oder nicht. Damit wird dem oder der Angestellten eine Gelegenheit gegeben, Leistung bzw. Verhalten zu verbessern, um so eine in Aussicht stehende Kündigung abzuwenden (VGr, 13. Januar 2010, PB.2009.00033, E. 5.1.1). Dass bei Leistungs- oder Verhaltensmängeln grundsätzlich eine Bewährungsfrist anzusetzen ist, beruht auf dem Umstand, dass eine Leistungsverbesserung oder Verhaltensänderung in der Regel einer gewissen Zeit bedarf und deshalb nicht sofort erwartet werden kann (exemplarisch VGr, 7. März 2012, VB.2011.00595, E. 5). Von einer Bewährungsfrist kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn feststeht, dass sie ihren Zweck nicht erfüllt. Dies ist namentlich der Fall, wenn die betroffene Person auch mit angemessenen Förderungsmassnahmen nicht in der Lage sein wird, ihre Leistung oder ihr Verhalten genügend zu verbessern, oder nicht gewillt ist, ihre Leistung oder ihr Verhalten zu ändern (§ 18 Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [VVO, LS 177.111]).

E. 4.1

Der Beschwerdeführer macht geltend, die Beschwerdegegnerin hätte schon deshalb nicht auf eine Bewährungsfrist verzichten dürfen, weil die Personalverordnung der Gemeinde C diese Möglichkeit nicht vorsehe. Gemäss Art. 3 PVO gelte das kantonale Personalrecht sinngemäss, soweit die kommunale Personalverordnung nichts Abweichendes vorsehe. Die Möglichkeit eines Verzichts auf die Bewährungsfrist sei zwar per 1. Januar 2006 durch Ergänzung eines zweiten Satzes in § 19 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) eingeführt worden. Dabei handle es sich jedoch um eine klare Abweichung von Art. 24 PVO. Die Gemeinde C habe diese Ergänzung (Verzicht auf Bewährungsfrist) in ihrer Personalverordnung nie eingeführt, auch nicht anlässlich der letzten Teilrevision im Juli 2019. Die Beschwerdegegnerin hält dem entgegen, die Personalverordnung der Gemeinde C enthalte keine Regelung zum Verzicht auf eine Bewährungsfrist. Deshalb komme das kantonale Recht zur Anwendung, das diese Möglichkeit schon lange vorsehe. Wie es sich damit verhält, kann offenbleiben. Denn die Beschwerdegegnerin hätte auch bei Anwendung des kantonalen (Personal-)Rechts nicht auf die Ansetzung einer Bewährungsfrist verzichten dürfen.

E. 4.2

Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass die Beschwerdegegnerin zu Recht auf die Ansetzung einer Bewährungsfrist verzichtet habe, da der Beschwerdeführer nicht gewillt gewesen sei, seine Leistung zu verbessern. Einerseits sei er bezüglich der Leistungsmängel völlig uneinsichtig gewesen und zum anderen habe er die Verbesserungsvorschläge pauschal zurückgewiesen. Er sei nicht gewillt gewesen, auch nur einen einzigen Auftrag auszuführen. Die Vorinstanz stütze sich bei ihrer Beurteilung insbesondere auf die

schriftliche Rückmeldung des Beschwerdeführers vom 14. April 2024. Diesem Schluss kann nicht gefolgt werden. Der Rückmeldung des Beschwerdeführers zur vorgeschlagenen Zielvereinbarung der Beschwerdegegnerin lässt sich keine pauschale Verweigerung oder kein grundsätzlicher Unwille des Beschwerdeführers zur Änderung der (angeblichen) Leistungsmängel entnehmen. Der Beschwerdeführer war in seiner Rückmeldung durchaus kritisch, indem er etwa bestimmte Ziele als vage bezeichnete und eine Konkretisierung derselben forderte oder die vorgeschlagenen Fristen zur Zielerreichung als zu kurz und nicht realistisch einstufte. Er hielt aber bereits einleitend fest, "selbstverständlich" bereit zu sein "klare, realistische und messbare Ziele zu vereinbaren". Zudem äusserte der Beschwerdeführer zu einzelnen Zielen konkrete Vorschläge für das weitere Vorgehen, namentlich eine Startsitung mit dem Gemeindepräsidenten, damit dieser ihm seine Vorstellungen näher erläutern könnte. Es ist zudem zu berücksichtigen, dass es sich bei der fraglichen Zielvereinbarung ausdrücklich um einen Entwurf handelte und der Gemeindepräsident den Beschwerdeführer am 6. April 2023 um ein "Feedback" dazu bat. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden und nachvollziehbar, dass der Beschwerdeführer zu einzelnen Zielen seine eigene Sicht darlegte, die von der Sicht des Gemeinderats teilweise abwich oder sie gar infrage stellte. Dies ist gerade charakteristisch für ein "Feedback" bzw. eine Rückmeldung, wird damit doch um die persönliche Sicht bzw. die persönliche Meinung einer Person (zu einem bestimmten Sachverhalt) ersucht. Ein Unwille des Beschwerdeführers, seine Leistung zu verbessern, kann schliesslich auch nicht im (angeblichen) Verhalten des Beschwerdeführers anlässlich der Sitzungen mit dem externen Berater H erblickt werden. Ob die abgehaltenen Sitzungen inhaltlich (überhaupt) als (individuelles) Führungcoaching mit dem Beschwerdeführer qualifiziert werden können, kann dahingestellt bleiben. Es ist jedenfalls festzustellen, dass von den mit H durchgeführten Sitzungen und dem Workshop keine Protokolle oder Unterlagen in den Akten sind. Dem erst nach der Kündigung erstellten Bericht von H vom 18. Juli 2023 ist einzig zu entnehmen, der Beschwerdeführer habe am Gespräch vom 5. April 2023 die Zielvereinbarung wie auch den Zeitplan als viel zu ambitioniert erachtet. Allein gestützt darauf kann wie erwähnt nicht auf einen grundsätzlichen Unwillen des Beschwerdeführers, seine Leistung zu verbessern, geschlossen werden. Dass die Bewährungsfrist ihren Zweck nicht würde erfüllen können, stand im Kündigungszeitpunkt damit nicht fest. Die Beschwerdegegnerin durfte deshalb auf das Ansetzen einer Bewährungsfrist nicht verzichten. Dem Beschwerdeführer wurde damit die Möglichkeit genommen, sich innert Frist zu bewähren. Die Kündigung der Beschwerdegegnerin unter Berufung auf Leistungsmängel erweist sich deshalb als materiell ungerechtfertigt bzw. als unverhältnismässig.

E. 4.3

Bei diesem Ergebnis kann offenbleiben, ob die von der Beschwerdegegnerin ins Feld geführten Mängel belegt sind und überhaupt zur Ansetzung einer Bewährungsfrist berechtigt hätten.

E. 5.1

Erweist sich die Kündigung als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt und wird die entlassene Person nicht wieder eingestellt, ist ihr eine Entschädigung auszurichten, welche sich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung richtet (Art. 23 Abs. 3 PVO; so auch § 18 Abs. 3 Satz 1 PG). Nach Art. 336a Abs. 2 OR wird die Entschädigung unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls

festgesetzt, darf aber den Betrag nicht übersteigen, welcher dem Lohn der arbeitnehmenden Person für sechs Monate entspricht. 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). Im Rahmen der 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 die Schwere 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 statt vieler VGr, 22. August 2018, VB.2018.00330, E. 3.4 mit Hinweisen).

E. 5.2

Der Beschwerdeführer war im Kündigungszeitpunkt 60-jährig und bis dahin rund neun Jahre als Gemeindeschreiber bei der Beschwerdegegnerin tätig. Gemäss den Akten ist gegenüber dem Beschwerdeführer bis zur besagten Mitarbeiterbeurteilung vom 19. Januar 2023, in der seine Leistung als gesamthaft ungenügend qualifiziert wurde, seitens der Beschwerdegegnerin keine nennenswerte Kritik an seiner Leistung oder seinem Verhalten geäussert worden. Rund ein Jahr zuvor hat ihm der Gemeindepräsident noch wertvolle Arbeit und gute Fachkenntnisse attestiert und seinen Beitrag zur positiven Arbeitsatmosphäre hervorgehoben sowie festgehalten, der Beschwerdeführer erledige seine Fachaufgaben zur vollen Zufriedenheit aller Beteiligten. Zwischen der ungenügenden Mitarbeiterbeurteilung und der Kündigung des Anstellungsverhältnisses vergingen nur drei Monate, wobei dem Beschwerdeführer nie eine ernsthafte Möglichkeit eingeräumt wurde, die (vermeintlichen) Leistungsmängel innerhalb einer bestimmten Bewährungsfrist zu verbessern. Die Kündigung leidet damit an einem schweren Mangel. In einer solchen Konstellation wird die Entschädigung in der verwaltungsgerichtlichen Praxis regelmässig im oberen Bereich der bis zu sechs Monatslöhne betragenden Entschädigungshöhe festgelegt. Aufgrund der dargelegten Umstände ist die Entschädigung antragsgemäss in der Höhe von fünf Monatslöhnen festzulegen. Massgebend ist der zuletzt bezogene Bruttomonatslohn unter Einschluss ständiger Zulagen mit Lohncharakter, jedoch entgegen der Vorinstanz ohne Kinderzulagen (vgl. VGr, 22. August 2024, VB.2023.00654/765, E. 4.5). Auf dieser Entschädigung sind keine Sozialversicherungsbeträge zu entrichten (VGr, 18. März 2009, PB.2008.00041, E. 5).

E. 5.3

Die Entschädigung wurde mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses fällig. Der Beschwerdeführer hat seine Forderung(en) bereits vorgängig in seiner Rekurschrift unmissverständlich geltend gemacht. Damit schuldet die Beschwerdegegnerin antragsgemäss ab dem 1. April 2024 – dem auf die Auflösung des Arbeitsverhältnisses folgenden Tag – Verzugszins.

E. 6

Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung der Gemeinde und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, haben Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind (Art. 33 Abs. 1 PVO). Die Abfindung wird nach den Umständen des Einzelfalls festgelegt. Angemessen mitberücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse, die Dienstzeit, der Kündigungsgrund sowie der neue Lohn, falls der Angestellte weiter beschäftigt wird (Art. 33 Abs. 4 PVO). Die Abfindung beträgt ab dem 51. Altersjahr drei bis fünfzehn Monatslöhne (Art. 33 Abs. 5 lit. c PVO). Die Kündigung der Beschwerdegegnerin erweist sich als ungerechtfertigt und ist deshalb unverschuldet. Der Beschwerdeführer erfüllt zudem die Anzahl Dienstjahre sowie das Mindestalter. Daher hat er Anspruch auf eine Abfindung. Die einschlägige Bestimmung in der kommunalen Personalverordnung regelt die Anspruchsvoraussetzungen für die Ausrichtung einer Abfindung und räumt der Exekutive hinsichtlich der konkreten Festlegung im Übrigen ein grosses Ermessen ein. Die Sache ist deshalb in diesem Punkt an den Gemeinderat zurückzuweisen.

E. 7

Die Beschwerde ist teilweise gutzuheissen. Dispositiv-Ziffer I des Beschlusses des Bezirksrats E vom 24. Juni 2024 ist aufzuheben und es ist festzustellen, dass die Kündigung der Beschwerdegegnerin nicht gerechtfertigt war. Zudem ist die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine Entschädigung in Höhe von fünf Monatslöhnen auszurichten, zuzüglich 5 % Zins seit dem 1. April 2024. Was die Abfindung betrifft, ist die Sache an den Gemeinderat zurückzuweisen, damit dieser in Ausübung seines pflichtgemässen Ermessens die Höhe der Abfindung festsetzen kann.

E. 8

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 auszurichten (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 17 Abs. 2 VRG). Ausgangspunkt für die Bemessung der Parteientschädigung sind die Kosten, die der entschädigungsberechtigten Partei durch den Prozess notwendigerweise entstanden sind. Notwendig sind jene Kosten, die zur sachgerechten und wirksamen Rechtsverfolgung objektiv unerlässlich sind (VGr, 7. April 2016, VB.2015.00199, E. 4.3 mit Hinweisen ; vgl. BGr, 18. Mai 2021, 2C_816/2020, E. 4.2). Massgebend für die Beurteilung der notwendigen Kosten sind in erster Linie die Bedeutung der Streitsache, die Schwierigkeit des Prozesses, der geltend gemachte Zeitaufwand und die Höhe der Barauslagen (vgl. § 8 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts [GebV VGr, LS 175.252]). Unnötiger Aufwand wird nicht ersetzt (§ 8 Abs. 2 GebV VGr). Der Rechtsvertreter des Beschwerdeführers weist für das vorinstanzliche Verfahren einen Aufwand von 130 Stunden und für das Beschwerdeverfahren einen Aufwand von 38 Stunden aus bei einem Stundensatz von Fr. 350.-. Gestützt darauf macht er eine Parteientschädigung von Fr. 45'500.- für das vorinstanzliche Verfahren und eine Parteientschädigung von Fr. 13'300.- (jeweils zuzüglich Mehrwertsteuer) für das Beschwerdeverfahren geltend. Dieser Aufwand ist für die Rechtsverfolgung sowohl im Rahmen des vorinstanzlichen Verfahrens wie auch im Beschwerdeverfahren (massiv) zu hoch. Der Streitgegenstand ist vorliegend nicht sehr komplex und die im Rahmen eines mehrfachen Schriftenwechsels eingereichten Rechtsschriften sind ausserordentlich umfangreich und mitunter

weitschweifig. Der Rechtsvertretung des Beschwerdeführers wäre eine wirksame Rechtsverfolgung mit einem deutlich geringeren Aufwand möglich gewesen. Insgesamt erscheint vorliegend eine Parteientschädigung von Fr. 12'000.- (inklusive Mehrwertsteuer) für das Rekurs- und das Beschwerdeverfahren als angemessen.

E. 9

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). Soweit im vorliegenden Urteil über den Abfindungsanspruch entschieden und die Angelegenheit diesbezüglich zur konkreten Festsetzung an die Beschwerdegegnerin überwiesen wird, handelt es sich um einen Zwischenentscheid. Gegen diesen ist unter den Voraussetzungen von Art. 93 BGG die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG zulässig.

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