Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.252/2006 /blb

Urteil vom 13. März 2007
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Karlen,
Gerichtsschreiber Küng.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführerin,

gegen

Stadt Zürich,
Beschwerdegegnerin,
vertreten durch den Stadtrat von Zürich,
Postfach, 8022 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8090 Zürich.

Gegenstand
Art. 9 BV (Kündigung des Arbeitsverhältnisses),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
vom 23. August 2006.

Sachverhalt:
A.
X._____ (geb. 1967) war seit November 2002 als Ärztin beim Dienst D._____ der Stadt Zürich tätig. Das Arbeitsverhältnis wurde am 28. Januar 2005 durch Kündigung seitens der Dienstabteilung Gesundheit und Prävention des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich per Ende April 2005 aufgelöst. Dagegen gelangte X._____ an den Stadtrat von Zürich, der ihre Einsprache mit Beschluss vom 20. April 2005 insofern teilweise guthiess, als er die Kündigung auf den 31. Mai 2005 aussprach.
Mit Verfügungen vom 14. bzw. 22. April 2005 stellte die Dienstabteilung Gesundheit und Prävention des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich X._____ bis auf weiteres von der Arbeit frei. Eine von der Letzteren dagegen erhobene Einsprache wurde vom Stadtrat von Zürich mit Beschluss vom 22. Juni 2005 abgewiesen. X._____ wandte sich gegen beide Beschlüsse des Stadtrates an den Bezirksrat Zürich, der ihre Rekurse am 27. Oktober 2005 und 12. Januar 2006 abwies.
Die Beschlüsse des Bezirksrats Zürich focht X._____ beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich an; dieses vereinigte die zwei Verfahren und wies die Beschwerden am 23. August 2006 ab, soweit es darauf eintrat.
B.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde vom 2. Oktober 2006 beantragt X._____ dem Bundesgericht im Hauptantrag, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 23. August 2006 aufzuheben und festzustellen, dass die Kündigung vom 28. Januar 2005 nichtig sei.
Die Stadt Zürich beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich stellt denselben Antrag, verzichtet indessen auf eine Vernehmlas-

sung.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Am 1. Januar 2007 ist das neue Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (Bundesgerichtsgesetz, BGG; AS 2006 1205) in Kraft getreten. Nach Art. 132 Abs. 1 BGG ist hier indessen noch das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege (OG) anzuwenden, da der angefochtene Entscheid vor Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes ergangen ist.
1.2 Angefochten ist ein in Anwendung von kommunalem bzw. kantonalem Recht ergangener letztinstanzlicher kantonaler Entscheid, gegen den auf Bundesebene nur die staatsrechtliche Beschwerde zur Verfügung steht.
1.3 Soweit die Beschwerdeführerin in ihrer Eingabe mehr als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids verlangt, ist darauf nicht einzutreten (BGE 131 I 291 E. 1.4, mit Hinweis).
1.4 Da das kommunale Dienstrecht die Zulässigkeit der Kündigung eines Anstellungsverhältnisses von bestimmten materiellen Voraussetzungen abhängig macht, ist die Beschwerdeführerin insoweit legitimiert, den Kündigungsentscheid wegen Verletzung des Willkürverbotes mit staatsrechtlicher Beschwerde anzufechten (BGE 120 Ia 110).
1.5 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss eine staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze und inwiefern sie durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Im Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde beschränkt sich das Bundesgericht auf die Behandlung der in der Beschwerdeschrift rechtsgenüglich vorgebrachten Rügen; es tritt nur auf Vorbringen ein, die klar und detailliert erhoben werden und, soweit möglich, belegt sind. Auf ungenügend begründete Rügen und rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein. Den gesetzlichen Begründungsanforderungen wird nicht Genüge getan, wenn der Beschwerdeführer im Rahmen pauschaler Vorbringen einfach behauptet, der angefochtene Entscheid sei willkürlich, und seine Sicht der Dinge derjenigen der letzten kantonalen Instanz gegenüberstellt; vielmehr muss in Auseinandersetzung mit der Begründung des angefochtenen Entscheids dargetan werden, inwiefern dieser an einem qualifizierten und offensichtlichen Mangel leidet (BGE 125 I 492 E. 1b S. 495, mit Hinweisen). Diesen Anforderungen genügt die Eingabe der Beschwerdeführerin über weite Strecken nicht.
Es erübrigt sich deshalb, auf alle von ihr vorgebrachten Argumente einzugehen.
Soweit die Beschwerdeführerin daher ohne Bezugnahme auf die tatsächlichen Feststellungen des Verwaltungsgerichts den Sachverhalt schildert und zahlreiche neue Tatsachen vorbringt, ist darauf nicht einzutreten: Im Rahmen einer staatsrechtlichen Beschwerde wegen Verletzung des Willkürverbotes sind - von hier nicht zutreffenden Ausnahmen abgesehen - neue tatsächliche und rechtliche Vorbringen grundsätzlich unzulässig (BGE 118 Ia 20 E. 5a S. 26; vgl. Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Aufl., Bern 1994, S. 370 f.).
Nicht einzutreten ist auf die Beschwerde auch insoweit, als sie sich gegen die Freistellung richtet. Die Beschwerdeführerin legt mit keinem Wort dar, inwiefern der angefochtene Entscheid in diesem Punkt verfassungswidrig sein sollte.
2.
2.1 Das Verwaltungsgericht erklärt zunächst, die streitige Kündigung könne mangels besonders schwerer Mängel entgegen der Behauptung der Beschwerdeführerin nicht als nichtig bezeichnet werden. Letzteres wäre selbst dann nicht der Fall, wenn eine schriftliche Mahnung oder die Ansetzung einer Bewährungsfrist (im Sinne von Art. 17 Abs. 3 lit. b und 18 der Verordnung vom 28. November 2001 über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals [Personalrecht, PR]) unterblieben wäre (angefochtenes Urteil E. 3).
2.2 Mit dieser Begründung setzt sich die Beschwerdeführerin, obwohl sie die Feststellung der Nichtigkeit der Kündigung verlangt, in keiner Weise auseinander; sie ist deshalb nicht weiter zu überprüfen.
3.
3.1 Gemäss Art. 17 Abs. 2 PR setzt die Kündigung durch die Stadt einen sachlich zureichenden Grund voraus und darf nach den Bestimmungen des Obligationenrechts nicht missbräuchlich sein. Mit dem Erfordernis des sachlich zureichenden Kündigungsgrundes geht der öffentlichrechtliche Kündigungsschutz weiter als die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts (vgl. Urteil vom 22. Mai 2001, 2A.71/2001, E. 2c).
3.2 Das Verwaltungsgericht legt diese Bestimmungen dahingehend aus, dass die Gründe, die zur Kündigung Anlass gegeben haben, von einem gewissen Gewicht sein müssten. Allerdings sei nicht erforderlich, dass sie

die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheinen liessen; es reiche aus, wenn die Weiterbeschäftigung des oder der betreffenden Angestellten dem öffentlichen Interesse widerspreche. Dies sei der Fall, wenn sich aufgrund der angeführten Kündigungsgründe genügend erhärte, dass das Verhalten eines Arbeitnehmers den Betriebsablauf störe oder das Vertrauensverhältnis zwischen Behörde und Arbeitnehmer erschüttere. Diese Auslegung, mit welcher sich die Beschwerdeführerin nicht auseinandersetzt, erweist sich nicht als unhaltbar.

3.3 Das Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin wurde gestützt auf Art. 17 Abs. 3 lit. a und b und Art. 18 Abs. 3 PR gekündigt.

3.3.1 Der Kündigungsgrund von Art. 17 Abs. 3 lit. a PR (Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Pflichten) fällt nach dem angefochtenen Entscheid ausser Betracht.

3.3.2 Nach Art. 17 Abs. 3 lit. b PR gelten als Grund für die ordentliche Kündigung durch die Stadt Mängel in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholten.

Das Verwaltungsgericht hat festgestellt, die Beschwerdeführerin habe sich entgegen der Weisung ihres Vorgesetzten (Dr. V._____) geweigert, mit der ihr zugeteilten diensthabenden Medizinalassistentin zusammenzuarbeiten und das Kind zu behandeln, das am 22. Dezember 2004 die Klinik K._____ notfallmässig aufgesucht habe. Das ihr als Notfall zugewiesene Kind habe sie erst untersucht, nachdem sie durch den Chef des Dienstes D._____ (Dr. W._____) ermahnt worden sei. Sodann habe sie das Gespräch mit dem Klinikdirektor verweigert, welches zur Klärung des Vorfalls anberaumt worden sei. Diesem Vorfall vorausgegangen seien verschiedene Probleme bei der Zusammenarbeit mit Vorgesetzten und Mitarbeitenden, die zu einem grossen Teil der Beschwerdeführerin anzulasten seien. Das im November 2003 durchgeführte Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräch halte bei den Zielen unter anderem denn auch fest: Lautstärke reduzieren, Emotionen und Aggressionen beherrschen. Das Verhalten der Beschwerdeführerin werde als gelegentlich egozentrisch, aggressiv bis terrorisierend gegen MA beschrieben. Schliesslich sei festgehalten worden, dass die Beschwerdeführerin gegenüber den Mitarbeitenden dominant auftrete; sie verfüge gelegentlich über zu
wenig Einfühlungsvermögen in die Situation der Mitarbeiter, so dass der Klinikbetrieb durch Streitereien belastet werde.

3.3.3 Was die Beschwerdeführerin vorbringt, lässt diese Feststellungen, die sich auf die Akten (insb. Gesprächsprotokoll vom 23. Dezember 2004, Notiz vom 18. März 2005) stützen lassen, nicht als offensichtlich unrichtig oder unvollständig erscheinen. Inwiefern das Gesprächsprotokoll unglaubwürdig sein soll, wie die Beschwerdeführerin behauptet, ist nicht ersichtlich und wird von der Beschwerdeführerin nicht dargetan. Ein Widerspruch zur handschriftlichen Aktennotiz vom 22. Dezember 2004 ist nicht zu erkennen. Dass die von ihrem direkten Vorgesetzten unterzeichnete Beurteilung vom 28. November 2003 (welche auf der ersten Seite offensichtlich versehentlich als Ende der Zeitperiode den 1. November 2004 statt 2003 anführt) nicht auch von ihr unterzeichnet worden ist, stellt deren Inhalt noch nicht in Frage, zumal sie ihn nicht sonstwie zu widerlegen vermag. Allein die Tatsache, dass die Notiz vom 18. März 2005 drei Monate nach dem Vorfall erstellt wurde, macht diese nicht unzuverlässig.

3.3.4 Das Verwaltungsgericht durfte das Verhalten der Beschwerdeführerin deshalb ohne Willkür als in verschiedener Hinsicht mangelhaft im Sinne von Art. 17 Abs. 3 lit. b PR qualifizieren.

3.4 Hinsichtlich der Mitarbeiterbeurteilung vom 28. November 2003 ist das Verwaltungsgericht zum Schluss gekommen, diese erfülle die Voraussetzungen einer schriftlichen Mahnung im Sinne von Art. 17 Abs. 3 lit. b PR, da sie der Beschwerdeführerin deutlich gemacht habe, welche Aspekte ihres Verhaltens mangelhaft gewesen seien und inwiefern eine Änderung ihres Verhaltens erwartet worden sei; die Vorkommnisse vom 22. Dezember 2004 belegten, dass die Mängel im Verhalten trotz schriftlicher Mahnung nach wie vor bestanden hätten.

Diese Folgerung kann nicht als unhaltbar bezeichnet werden, waren doch die Ereignisse vom 22. Dezember 2004 lediglich der Höhepunkt einer bereits mit der Mitarbeiterbeurteilung festgestellten Reihe von verhaltensmässigen Unzulänglichkeiten der Beschwerdeführerin, die zuvor bereits Anlass zu verschiedenen, offenbar ebenfalls erfolglosen Aussprachen, zum Teil unter Beizug einer Mediatorin (Moderation) geboten hatten (vgl. etwa Sitzungsprotokoll vom 13. Mai 2003). Dass in der Beurteilung keine Verweigerung einer Zusammenarbeit erwähnt ist, steht dem nicht entgegen, da diese lediglich als Äusserung des generell beanstandeten, gelegentlich zu Streitigkeiten führenden Verhaltens der Beschwerdeführerin erscheint.

3.5 Bevor eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausgesprochen wird, ist dem Angestellten eine angemessene Bewährungsfrist von mindestens zwei und höchstens sechs Mona-

ten einzuräumen (Art. 18 Abs. 1 PR). Bei schwerwiegenden Verhaltensmängeln kann die Kündigung indessen ohne Einräumen einer Bewährungsfrist erfolgen (Art. 18 Abs. 3 PR).
Das Verwaltungsgericht erachtete es als Ausdruck schwerwiegender Verhaltensmängel, dass die Beschwerdeführerin das ihr zugewiesene Kind zunächst nicht untersuchen wollte und darüber hinaus die Zusammenarbeit mit der damals einzigen verfügbaren Assistentin sowie das Gespräch mit dem Klinikdirektor verweigerte. Bereits die anfängliche Weigerung, das Kind zu untersuchen, stelle für sich genommen einen schwerwiegenden Verhaltensmangel dar, weshalb die Kündigung ohne Ansetzen einer Bewährungsfrist habe ausgesprochen werden dürfen.
Diese Folgerung des Verwaltungsgerichts kann ebenfalls nicht als unhaltbar bezeichnet werden. Die Beschwerdeführerin setzt sich denn auch nicht näher mit den diesbezüglichen Ausführungen im angefochtenen Urteil auseinander. Dass das Verwaltungsgericht noch anfügt, die anfängliche Weigerung habe żu einer längeren und unnötigen Wartezeit für Vater und Kindġeführt, liegt auf der Hand. Dieser Umstand stellt entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keinen zusätzlichen Verhaltensmangel dar.
3.6 Der Einwand, die Kündigung sei missbräuchlich im Sinne von Art. 336 OR, ist neu und deshalb unbeachtlich.
4.
Die Beschwerde ist aus diesen Gründen abzuweisen, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Ausgang hat die Beschwerdeführerin die Kosten des Verfahrens vor Bundesgericht zu tragen (Art. 156 Abs. 1 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:
1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 13. März 2007
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: