Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.208/2004 /ast

Urteil vom 14. Januar 2005
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Merkli, Präsident,
Bundesrichter Betschart, Ersatzrichter Rohner,
Gerichtsschreiberin Diarra.

Parteien
X._____,
Beschwerdeführer, vertreten durch Rechtsanwalt David Nussbaum und Rechtsanwalt Alexander Lecki,

gegen

Zweckverband A._____,
Beschwerdegegner, vertreten durch Rechtskonsulent
Dr. Benno Schnüriger,
Bezirksrat Winterthur, Lindstrasse 8, 8400 Winterthur,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, Militärstrasse 36, Postfach, 8021 Zürich.

Gegenstand
Art. 9 und 29 BV (Kündigung),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, vom 12. Mai 2004.

Sachverhalt:
A.
Der Zweckverband A._____ ist Träger des Alterszentrums "B._____". Am 31. März 2003 kündigte die Heimkommission das Arbeitsverhältnis des seit 1. Februar 1990 als Verwaltungsleiter des Zentrums amtenden X._____ per 30. September 2003 und stellte diesen sofort frei.
B.
X._____ rekurrierte am 25. April 2003 an den Bezirksrat Winterthur mit dem Antrag, die Unwirksamkeit der Kündigung festzustellen. Mit Beschluss vom 21. November 2003 wies der Bezirksrat Winterthur den Rekurs ab. Auf die in der Replik erhobene Aufsichtsbeschwerde X._____s trat er nicht ein.
C.
Mit Eingabe vom 6. Februar 2004 erhob X._____ Beschwerde beim Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Er verlangte die Feststellung, dass die Kündigung unwirksam, eventuell sachlich nicht gerechtfertigt sei. Subeventuell beantragte er, die Angelegenheit zur vollständigen Feststellung des Sachverhalts und anschliessender neuer Entscheidung an den Bezirksrat zurückzuweisen. Das Verwaltungsgericht Zürich trat mit Beschluss vom 12. Mai 2004 auf die Beschwerde nicht ein. Es auferlegte X._____ die Kosten und verpflichtete ihn, dem Zweckverband A._____ eine Parteientschädigung von Fr. 2'000.– auszurichten.
D.
Mit staatsrechtlicher Beschwerde wegen Verletzung von Art. 9 und 29 Abs. 1 BV beantragt X._____, den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 12. Mai 2004 aufzuheben und das Verwaltungsgericht anzuweisen, auf die Beschwerde einzutreten.
E.

Der Zweckverband A._____ schliesst auf Abweisung der Beschwerde. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich beantragt, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:
1.
1.1 Beim angefochtenen Entscheid handelt es sich um einen kantonal letztinstanzlichen Endentscheid, der sich ausschliesslich auf kantonales Recht stützt. Die behauptete Rechtsverletzung kann nicht sonst wie durch Klage oder Rechtsmittel beim Bundesgericht oder bei einer anderen Bundesbehörde gerügt werden. Der Beschwerdeführer ist in rechtlich geschützten Interessen berührt und damit zur Beschwerdeerhebung berechtigt. Die staatsrechtliche Beschwerde erweist sich daher grundsätzlich als zulässig (Art. 84, Art. 86 und Art. 88 OG).
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht gegebenen Ausnahmen abgesehen, rein kassatorischer Natur (BGE 129 I 173 E. 1.5 S. 176; 127 II 1 E. 2c S. 5). Die Rückweisung der Angelegenheit zu neuer Entscheidung ist im Falle der Gutheissung der Beschwerde daher selbstverständlich und ein entsprechender Antrag überflüssig (BGE 112 Ia 353 E. 3c/bb S. 354 f.). Soweit der Beschwerdeführer mehr beantragt als die Aufhebung des angefochtenen Entscheids, kann deshalb auf die Beschwerde nicht eingetreten werden.
1.3 Nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG muss eine staatsrechtliche Beschwerde die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darstellung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze und inwiefern sie durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind. Im staatsrechtlichen Beschwerdeverfahren prüft das Bundesgericht nur klar und detailliert erhobene Rügen. Auf ungenügend begründete Rügen und rein appellatorische Kritik am angefochtenen Entscheid tritt es nicht ein (BGE 125 I 492 E. 1b S. 495; 129 I 173 E. 3.1 S. 178, je mit Hinweisen).
2.
In seiner Eingabe an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich verlangte der Beschwerdeführer hauptsächlich die Feststellung, dass die Kündigung unwirksam sei. Das Verwaltungsgericht hat dieses Begehren als Antrag auf Wiederherstellung bzw. Weiterführung des Dienstverhältnisses verstanden und ist gestützt auf § 80 Abs. 2 des Zürcher Gesetzes vom 24. Mai 1959 über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen (Verwaltungsrechtspflegegesetz; VRG), aus dem es folgert, dass das Verwaltungsgericht die einmal erfolgte Kündigung eines öffentlichen Dienstverhältnisses nicht rückgängig machen könne, auf die Beschwerde nicht eingetreten.
Der Beschwerdeführer betrachtet es als willkürlich, § 80 Abs. 2 VRG so auszulegen, dass eine formell in jeder Hinsicht mangelhafte Kündigung geschützt werde. Der Wortlaut von § 80 VRG schliesse die Rückgängigmachung einer Kündigung nicht aus. Zudem sei dem Beschwerdeführer entgegen zwingendem Recht keine Bewährungsfrist angesetzt worden.
2.1 In Frage steht die Anwendung von kantonalem Recht, die das Bundesgericht nur unter dem beschränkten Gesichtswinkel der Willkür prüft (BGE 125 417 E. 4c S. 423 mit Hinweis). Willkürlich ist ein Entscheid nicht schon dann, wenn eine andere Lösung ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre, sondern erst dann, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft (BGE 129 I 8 E. 2.1 S. 9; 127 I 54 E. 2b S. 56, je mit Hinweisen).
2.2 § 80 Abs. 2 VRG lautet:
"Hält das Verwaltungsgericht eine Kündigung, Nichtwiederwahl, Einstellung im Amt oder vorzeitige Entlassung für nicht gerechtfertigt, stellt es dies fest und bestimmt die Entschädigung, welche das Gemeinwesen zu entrichten hat."
Der Wortlaut von § 80 Abs. 2 VRG steht der vom Verwaltungsgericht vertretenen Auffassung, die Kündigung könne nicht rückgängig gemacht werden, jedenfalls nicht entgegen. Diese Bestimmung gibt dem Verwaltungsgericht relativ detaillierte Anweisungen, was es in Fällen, in denen die Rechtfertigung einer Kündigung strittig ist, vorzukehren hat; die Möglichkeit, die Kündigung aufzuheben, ist nicht vorgesehen. Diese Auslegung entspricht der konstanten Rechtsprechung des Zürcher Verwaltungsgerichts (vgl. die Entscheide PB.2004.00003 vom 7. April 2004 E. 3 sowie 5.2, PB.2003.00040 vom 25. Februar 2004 E. 1.2, PB.2002.00035 vom 26. Februar 2003 E. 2a; PB.2001.00011 vom 29. August 2001 E. 1b; PB.2000.00016 vom 25. Oktober 2000 E. 2) und wird auch von der - soweit ersichtlich herrschenden - Lehre geteilt (Kölz/Bosshart/Röhl, VRG, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999 N. 1 und 6 zu § 80 VRG; Andreas Keiser, Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht nach dem revidierten Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, in: ZBl 99/1998 S. 193 ff S. 220). Vom Verwaltungsgericht offen gelassen wurde, wie es

sich bei eigentlicher Nichtigkeit der Kündigung verhält (vgl. Entscheid PB.2001.00011 vom 29. August 2001 E. 1b). Im vorliegenden Fall hält der Beschwerdeführer selber Nichtigkeit nicht für gegeben; diese ist von der Vorinstanz denn auch zu Recht verneint worden. Vorbehalten bleiben nach der Verwaltungsgerichtspraxis ferner die - ausnahmsweise mögliche - aufsichtsrechtliche Wiederherstellung des gekündigten Dienstverhältnisses sowie einzelne bundesrechtliche Spezialtatbestände. Der Bezirksrat ist indes auf eine Aufsichtsbeschwerde des Beschwerdeführers nicht eingetreten, ohne dass dieser vor Verwaltungsgericht diesbezügliche Rügen erhoben hätte, und Bundesrecht ist hier zum Vornherein nicht einschlägig. Die Auslegung, dass eine - selbst ungerechtfertigte - Kündigung im Regelfall nicht mehr rückgängig gemacht werden kann, führt auch nicht zu einem im interkantonalen Vergleich völlig singulären Ergebnis (vgl. etwa die Situation im luzernischen Personalrecht). Die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Anwendung von § 80 Abs. 2 VRG, kann daher nicht als schlechthin unhaltbar angesehen werden.

2.3 Was der Beschwerdeführer dazu weiter vorbringt, ist nicht stichhaltig. In beiden von ihm zitierten Fällen wird zwar festgehalten, dass eine Kündigung ohne vorgängige Ansetzung einer Bewährungsfrist nicht zulässig sei. Im Entscheid vom 27. Mai 2003 (PB 2003.00006 E. 2a/bb) handelt es sich im wesentlichen jedoch um ein obiter dictum, und im Entscheid vom 25. Februar 2004 (PB.2003.00021) wird trotz festgestellter Rechtsverletzung lediglich eine Geldentschädigung zugesprochen, nicht aber die Kündigung rückgängig gemacht. Die Willkürrüge erweist sich somit als unbehelflich.

3.

Das Verwaltungsgericht ist auch auf den Eventualantrag auf Feststellung, dass die Kündigung sachlich ungerechtfertigt sei, nicht eingetreten. Es hat erwogen, dass solche Feststellungsanträge normalerweise mit einem Entschädigungsbegehren zu verbinden seien. Ein Feststellungsbegehren ohne gleichzeitiges Entschädigungsbegehren stelle im Regelfall ein Indiz dar, dass lediglich die Rückgängigmachung der Kündigung angestrebt werde, was nach dem Gesagten nicht zulässig sei. In diesem Sinne sei denn auch die Eingabe des Beschwerdeführers an das Verwaltungsgericht zu verstehen gewesen. Das Verwaltungsgericht anerkenne zwar auch andere Feststellungsinteressen; solche seien aber in der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht dargetan worden.

Der Beschwerdeführer macht geltend, § 80 Abs. 2 VRG setze kein gleichzeitiges Entschädigungsbegehren voraus; ein solches Erfordernis wäre seines Erachtens unhaltbar und verstiesse gegen den Untersuchungsgrundsatz sowie gegen § 7 Abs. 3 VRG, wonach die Behörde nicht an die gestellten Begehren gebunden sei. Die Überlegung des Verwaltungsgerichts führe zum stossenden Ergebnis, dass das Verwaltungsgericht selbst offenkundig sachlich unbegründete Kündigungen schütze. Willkürlich sei es sodann, wenn das Verwaltungsgericht pauschal behaupte, es seien keine schutzwürdigen Interessen "zu erkennen", zumal das Verwaltungsgericht in einem anderen Fall ein schutzwürdiges Interesse an der Klärung der Frage, ob eine Freistellung rechtmässig erfolgt sei, im Hinblick auf die Persönlichkeitsinteressen des Betroffenen bejaht habe, obwohl dieser nicht einmal die Überprüfung der Kündigungsgründe beantragt habe.

3.1 Nach allgemeinen prozessualen Lehren bedarf das für eine Feststellungsklage erforderliche rechtliche Interesse - anders als bei Leistungs- oder Gestaltungsklagen - regelmässig besonderer Begründung, und in der Regel wird die Feststellungsklage als subsidiärer Behelf gegenüber den übrigen Klagearten erachtet, mit denen eine unmittelbare rechtliche Wirkung (durchsetzbarer Leistungsanspruch, Rechtsgestaltung) angestrebt wird (vgl. etwa Merkli/Aeschlimann/ Herzog, Kommentar zum Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege im Kanton Bern, Bern 1997, N. 19 f. zu Art. 49 VRPG; Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N. 58 ff., N. 62 zu § 19 VRG). Die Regelung von § 80 Abs. 2 VRG bildet insoweit eine Ausnahme, indem eine Feststellung gerade dann erfolgen soll - und somit implizit ein Feststellungsinteresse angenommen wird -, wenn über eine Entschädigung zu entscheiden, eine Leistungsklage also möglich ist. Nach den Erwägungen des angefochtenen Entscheides muss dagegen in den übrigen Fällen ein Feststellungsinteresse vom Beschwerdeführer in hinreichender Weise dargetan werden. Der Beschwerdeführer rügt diese Ordnung als solche nicht als willkürlich.

3.2 Der Beschwerdeführer macht nicht geltend, das Verwaltungsgericht habe mit der Feststellung, dass er weder ein Entschädigungsbegehren gestellt noch ein anderweitiges Feststellungsinteresse geltend gemacht habe, verfassungsmässige Rechte verletzt. Er folgert jedoch aus § 7 Abs. 3 VRG sowie den allgemeinen Prozessmaximen des Verwaltungsverfahrensrechts, dass das Verwaltungsgericht auch ohne Entschädigungsbegehren oder konkret vorgebrachtes Feststellungsinteresse im Lichte des Willkürverbotes gehalten sei, die mangelnde sachliche Rechtfertigung einer Kündigung festzustellen. Dem kann in dieser Allgemeinheit klarerweise nicht gefolgt

werden. § 7 Abs. 3 VRG bezieht sich seiner systematischen Stellung nach auf das Verwaltungsverfahren; im gerichtlichen Verfahren sind mit dem Rechtsbegehren Bindungswirkungen verbunden, indem dieses den Streitgegenstand bestimmt und das Verwaltungsgericht über die gestellten Begehren nicht hinausgehen darf (§ 63 Abs. 2 VRG; Kölz/ Bosshart/Röhl, a.a.O., N. 13 ff. zu § 63; vgl. auch N. 1 ff. zu § 54 VRG).

Ferner ist § 7 Abs. 3 VRG noch aus einem weiteren Grund nicht einschlägig: Der Beschwerdeführer hat vor Verwaltungsgericht zwar ein Feststellungsbegehren gestellt. Das Verwaltungsgericht hat dazu aber erwogen, der Beschwerdeführer habe kein Feststellungsinteresse belegt. Diese Erwägung ist nicht willkürlich. Abgesehen davon, dass die Partei auch in einem vom Untersuchungsgrundsatz beherrschten Verfahren eine gewisse prozessuale Mitwirkungspflicht trifft (vgl. Kölz/ Bosshart/Röhl, a.a.O., N. 59 ff. zu § 7 sowie N. 69 f. zu §§ 19-28 VRG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N. 1 ff. zu Art. 20 VRPG), trägt sie überdies namentlich die objektive Beweislast für Sachumstände, aus denen sie Ansprüche ableitet (Kölz/Bosshart/Röhl, a.a.O., N. 69 zu §§ 19-28 VRG; Merkli/Aeschlimann/Herzog, a.a.O., N. 6 zu Art. 18 VRPG). Dieser in Art. 8 ZGB für das Zivilrecht statuierte Grundsatz gilt in allen Rechtsgebieten. Vorliegend tut der Beschwerdeführer nicht dar, in welcher Weise er im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Sachumstände vorgetragen habe, die ein Feststellungsinteresse belegen, oder aus welchen sonst wie in das Verfahren eingeführten Sachumständen das Verwaltungsgericht auf ein spezifisches Feststellungsinteresse hätte schliessen
sollen. Er hat im kantonalen Verfahren explizit keine Entschädigungsforderung gestellt, und die Erwägung des Verwaltungsgerichts, er habe keine weiteren eine Feststellung rechtfertigenden Sachumstände behauptet, ist zumindest nicht willkürlich. Soweit der Beschwerdeführer unter Hinweis auf den verwaltungsgerichtlichen Entscheid vom 25. Februar 2004 (PB.2003.00040) dartut, dass auch in seinem Fall Persönlichkeitsinteressen - namentlich die Erörterung seiner Angelegenheit in der Lokalpresse - ein Feststellungsinteresse begründeten, werden die entsprechenden Vorbringen in der staatsrechtlichen Beschwerde erstmals geltend gemacht. Sie stellen neue tatsächliche Behauptungen dar, auf die nach den von der Praxis entwickelten Grundsätzen zum Novenrecht nicht eingetreten werden kann (vgl. etwa BGE 119 Ia 88 E. 1a S. 90 f.; 117 Ia 491 E. 2a S. 495, 522 E. 3a S. 525; 107 Ia 187 E. 2b S. 191). Die Rügen betreffend den verwaltungsgerichtlichen Entscheid über das Eventualbegehren des Beschwerdeführers erweisen sich damit ebenfalls als unbegründet, soweit darauf angesichts der Begründungspflicht nach Art. 90 Abs. 1 lit. b OG überhaupt eingetreten werden kann.

Soweit der Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung der Rechtsgleichheit behauptet, indem das Verwaltungsgericht im Entscheid vom 25. Februar 2004 (PB.2003.00040) auf die Beschwerde eines Primarlehrers eingetreten sei, obwohl dieser keinen expliziten Antrag auf Feststellung einer sachlich nicht gerechtfertigten Kündigung gestellt habe, tut der Beschwerdeführer nicht im Einzelnen die Vergleichbarkeit der beiden Fälle dar. Zwar hat er vor Verwaltungsgericht einen Feststellungsantrag gestellt, das Feststellungsinteresse aber, wie das Verwaltungsgericht ohne Willkür festhält, nicht hinreichend belegt. Aus dem vom Beschwerdeführer zum Vergleich herangezogenen Urteil scheint eher zu folgen, dass entsprechende Sachvorbringen an sich in den Prozess eingeführt worden waren. Da es aber an näheren Ausführungen hierzu fehlt, kann auf die Rüge nicht eingetreten werden. Demzufolge sind auch die Rügen betreffend den verwaltungsgerichtlichen Entscheid über das Eventualbegehren unbehelflich, soweit darauf eingetreten werden kann.

4.

Das Verwaltungsgericht ist auf das Subeventualbegehren auf Rückweisung an die kantonale Vorinstanz ebenfalls nicht eingetreten. Es erwog, dass die damit angestrebte Sachverhaltsergänzung wiederum lediglich im Rahmen des auf Rückgängigmachung der Kündigung gerichteten, somit unzulässigen Verfahrensziels verlangt werde. Eine Rückweisung könne nicht dazu führen, dass die Rekursinstanz eine im ersten Rechtsgang geschützte Auflösung des Arbeitsverhältnisses im zweiten Rechtsgang rückgängig mache.

Der Beschwerdeführer erblickt darin Willkür und formelle Rechtsverweigerung. Zur Begründung der Willkürrüge verweist er im wesentlichen auf das zum Haupt- und zum Eventualantrag des verwaltungsgerichtlichen Urteils Vorgebrachte. Als formelle Rechtsverweigerung erachtet er, dass das Verwaltungsgericht in willkürlicher Auslegung von § 80 Abs. 2 VRG nicht auf den Rückweisungsantrag eingetreten sei.

Die Rüge der formellen Rechtsverweigerung hat im Rahmen des vom Beschwerdeführer Vorgebrachten keine selbständige Bedeutung, wird sie doch lediglich mit willkürlicher Auslegung von § 80 Abs. 2 VRG begründet. Diese Rüge geht ihrerseits fehl. Die Verweigerung der Rückweisung durch das Verwaltungsgericht hängt nicht

mit dem nur auf das Verfahren vor Verwaltungsgericht selber zugeschnittenen § 80 Abs. 2 VRG zusammen, sondern - wie das Verwaltungsgericht zeigt - damit, dass Art. 17 Abs. 4 des Personalstatuts des Alterszentrums "B._____", der seinerseits dem § 18 Abs. 3 des Gesetzes vom 27. September 1998 über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals des Kantons Zürich (Personalgesetz; PersG) nachgebildet ist, keinen Anspruch auf Rückgängigmachung einer Kündigung statuiert. Dies entspricht der Praxis des Verwaltungsgerichts zu § 18 Abs. 3 PersG und zu kommunalrechtlichen Personalerlassen, welche sich daran anlehnen (zu ersterem: vgl. Entscheide PB.2003.00011 vom 11. Juni 2003 E. 2b mit Hinweisen, sowie PB.2001.00008 vom 11. April 2001 E. 3; zu letzterem: Entscheid PB.2003.00021 vom 25. Februar 2004 E. 2.1 mit Hinweisen), und wird auch von der Lehre gutgeheissen (Fritz Lang, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in:
Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 67 [mit Hinweisen auf die Gesetzesmaterialien]; Andreas Keiser, Das neue Personalrecht - eine Herausforderung für die Zürcher Gemeinden, in: ZBl 102/2001, S. 561 ff, 568). Der Beschwerdeführer tritt dem nicht entgegen, so dass von der Prüfung weiterer Fragen in diesem Zusammenhang abgesehen werden kann.

5.

Die Beschwerde erweist sich damit als unbegründet, soweit darauf eingetreten werden kann. Bei diesem Verfahrensausgang wird der Beschwerdeführer kostenpflichtig (Art. 156 Abs. 1 OG) und hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren angemessen zu entschädigen (Art. 159 Abs. 2 OG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.

2.

Die Gerichtsgebühr von Fr. 3'000.– wird dem Beschwerdeführer auferlegt.

3.

Der Beschwerdeführer hat den Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'000.– zu entschädigen.

4.

Dieses Urteil wird den Parteien, dem Bezirksrat Winterthur und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 14. Januar 2005

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin: