**Tribunal fédéral – 1C_136/2026**
**Ire Cour de droit public**
**Arrêt du 2 octobre 2026**

**Licenciement**

Montant de l'indemnité

**Art. 9 Cst. ; § 26 PG/ZH ; § 16*g*, 99 VVO/ZH**

Le montant de l'indemnité pour licenciement octroyé en dernier lieu par les autorités cantonales n'est pas remis en cause.

Besetzung
Bundesrichter Müller, Präsident,
Bundesrichter Kneubühler,
Bundesrichterin Scherrer Reber,
Gerichtsschreiberin Merico.

Verfahrensbeteiligte
A.,
Beschwerdeführerin,

*gegen*

Kantonsspital Winterthur,
Brauerstrasse 15, 8400 Winterthur,
Beschwerdegegner,
vertreten durch Rechtsanwalt Daniel Mägerle,

Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur, Brauerstrasse 15, 8400 Winterthur.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht; Abfindung, Rechtsverweigerung,

Beschwerde gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Einzelrichter, vom 22. Januar 2026 (VB.2025.00308, VB.2025.00581).

**Sachverhalt:**

**A.**

**A.a.** A. war seit dem Jahr 1996 als diplomierte Pflegefachfrau auf Stundenlohnbasis für das Kantonsspital Winterthur (KSW) tätig, zuletzt mit einem Beschäftigungsgrad von 70 %. Nachdem sie ab November 2017 krankheitshalber vollständig arbeitsunfähig war, löste das KSW das Arbeitsverhältnis mit Verfügung vom 8. Januar 2019 per Ende Juli 2019 auf. Der Spitalrat des KSW wies einen gegen die Kündigung erhobenen Rekurs mit Beschluss vom 18. Juni 2020 in der Hauptsache ab, sprach A. aufgrund von Verfahrensfehlern jedoch eine Entschädigung von einem Monatslohn zu. Mit Urteil vom 18. März 2021 hiess das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde gut, stellte die Rechtswidrigkeit der Kündigung fest, und verpflichtete das KSW, A.eine Entschädigung von insgesamt sechs Monatslöhnen zu bezahlen (Verfahren VB.2020.00562). Ein von ihr gestelltes Erläuterungsgesuch wies das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 3. Februar 2022 ab und überwies die Angelegenheit an die Spitaldirektion des KSW, damit diese über die strittige Berechnung der Höhe der Entschädigung eine Verfügung erlasse (Verfahren EG.2022.00001).

Mit Verfügung vom 1. April 2022 legte die Spitaldirektion den für die Entschädigung massgebenden Monatslohn auf Fr. 6'669.35 fest. Der Spitalrat hiess einen dagegen erhobenen Rekurs mit Beschluss vom 28. November 2023 teilweise gut und setzte den Monatslohn auf Fr. 7'334.50 fest. Mit Urteil vom 22. August 2024 wies das Verwaltungsgericht die gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde in der Hauptsache ab, wobei es in den Erwägungen festhielt, dass der Spitalrat den massgebenden Lohn falsch berechnet habe und dieser tatsächlich Fr. 7'326.55 betrage (Verfahren VB.2023.00654/765). Das Bundesgericht wies eine dagegen erhobene Beschwerde mit Urteil 1C_606/2024 vom 7. Februar 2025 ab, soweit es darauf eintrat.

**A.b.** Mit Verfügung vom 8. September 2020 hatte die Spitaldirektion A. eine Abfindung in der Höhe von zehn Monatslöhnen zugesprochen. Der Spitalrat hiess einen dagegen erhobenen Rekurs mit Beschluss vom 8. Oktober 2021 teilweise gut und sprach ihr eine Abfindung von elf Monatslöhnen zu. Das dagegen erhobene Rechtsmittel wies das Bundesgericht mit Urteil 8D_4/2022 vom 6. Oktober 2022 letztinstanzlich ab, soweit es darauf eintrat.
Am 7. Juli 2022 gelangte A. mit Rechtsverweigerungsrekurs an den Spitalrat und beantragte sinngemäss, die Spitaldirektion sei anzuweisen, die Höhe des für die Abfindung massgebenden Monatslohns zu verfügen. Mit Verfügung vom 15. März 2023 setzte die Spitaldirektion den für die Abfindung massgebenden Monatslohn auf Fr. 6'057.30 fest. Dagegen erhob A. Rekurs an den Spitalrat und beantragte, die Abfindung sei auf der Grundlage eines Monatslohns von Fr. 8'723.85 festzusetzen. Mit Verfügung vom 5. Juli 2024 sistierte der Präsident des Spitalrats das Rekursverfahren, "bis im Verfahren betreffend Entschädigungshöhe und Verrechnung [...] ein rechtskräftiger Endentscheid zur Höhe des massgeblichen letzten Monatslohns der Rekurrentin ergangen ist". Eine hiergegen erhobene Beschwerde wies das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 23. Januar 2025 ab (Verfahren VB.2024.00421/433).

**B.**
Am 19. Mai 2025 hat A. "Rechtsverweigerungsbeschwerde" beim Verwaltungsgericht erhoben und beantragt, unter Entschädigungsfolge sei der Spitalrat anzuweisen, unverzüglich über die Höhe der monatlichen Abfindung zu entscheiden (Verfahren VB.2025.00308). Mit Beschluss vom 10. Juli 2025 setzte der Spitalrat die Abfindung bei einem massgebenden Monatslohn von Fr. 7'326.55 auf Fr. 80'592.05 fest und sprach ihr auf diesem Betrag Verzugszinsen von 5 % seit dem 1. August 2019 zu. Gegen diesen Beschluss erhob A. am 11. September 2025 Beschwerde beim Verwaltungsgericht (Verfahren VB.2025.00581).
Mit Urteil vom 22. Januar 2026 vereinigte das Verwaltungsgericht die beiden Verfahren (Dispositiv-Ziff. 1) und wies die Beschwerden ab, soweit es darauf eintrat und sie nicht als gegenstandslos geworden abgeschrieben wurden (Ziff. 2 und 3). Es setzte die Gerichtskosten auf Fr. 2'265.-- fest und auferlegte diese A. (Ziff. 4 und 5).

**C.**
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 4. März 2026 beantragt A. sinngemäss die Aufhebung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 22. Januar 2026, eventualiter die Rückweisung der Angelegenheit zur Neubeurteilung an die Vorinstanz. Ferner sei ihr eine "ausserrechtliche Genugtuung" in der Höhe von Fr. 1'500 bis 5'000.-- zuzusprechen.
Die Vorinstanz hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. Das KSW und der Spitalrat beantragen, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei.
Die Beschwerdeführerin hat repliziert.

**Erwägungen:**

**1.**

**1.1.** Die Beschwerde richtet sich gegen einen Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86

Abs. 1 lit. d und Abs. 2, Art. 90 BGG) und betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine Angelegenheit des öffentlichen Rechts (Art. 82 lit. a BGG). Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht greift. Der nach Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG erforderliche Streitwert von Fr. 15'000.-- ist - ausgehend von den vor der Vorinstanz streitig gebliebenen Begehren - erreicht (vgl. Art. 51 Abs. 1 lit. a BGG). In der Sache ist die Beschwerdeführerin, die am vorinstanzlichen Verfahren teilgenommen hat und mit ihren Anträgen unterlag, ohne Weiteres zur Beschwerde legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG). Auf ihr Rechtsmittel ist unter Vorbehalt der nachfolgenden Erwägungen einzutreten.

**1.2.** Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundesrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a BGG). Das Bundesgericht prüft die Anwendung des kantonalen Rechts - unter Vorbehalt hier nicht anwendbarer Ausnahmen - nur unter dem Blickwinkel des Willkürverbots (BGE 151 II 850 E. 4.3; 150 I 39 E. 5.2; je mit Hinweisen) und nur insoweit, als eine solche Rüge in der Beschwerde überhaupt vorgebracht und ausreichend begründet wird (qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit gemäss Art. 106 Abs. 2 BGG; BGE 150 II 346 E. 1.5.3 mit Hinweisen).

**1.3.** Die Beschwerde hat ein Begehren und eine Begründung zu enthalten (Art. 42 Abs. 1 BGG). In gedrängter Form ist darzulegen, inwiefern der angefochtene Entscheid Recht verletzt (Art. 42 Abs. 2 BGG). Um den Begründungsanforderungen zu genügen, muss die beschwerdeführende Partei mit ihrer Kritik bei den als rechtsfehlerhaft erachteten Erwägungen der Vorinstanz ansetzen (BGE 148 IV 205 E. 2.6 mit Hinweisen). Das bedeutet, dass die Rechtsschrift auf den angefochtenen Entscheid und seine Begründung Bezug nehmen und sich damit auseinandersetzen muss (BGE 143 II 283 E. 1.2.2; Urteil 1C_31/2026 vom 24. August 2026 E. 2.1; je mit Hinweisen). Auf ungenügend begründete Rügen oder bloss allgemein gehaltene appellatorische Kritik am angefochtenen Urteil geht das Bundesgericht nicht ein (BGE 149 III 81 E. 1.3 mit Hinweisen).
Die Begründung muss zudem in der Beschwerdeschrift selbst enthalten sein, weshalb es nicht genügt, auf andere Rechtsschriften oder die Akten zu verweisen (BGE 144 V 173 E. 3.2.2; 143 II 283 E. 1.2.3; je mit Hinweisen). Die Beschwerdeführerin kann ihre Beschwerdebegründung daher nicht durch Verweise auf Ausführungen in Rechtsschriften des kantonalen Verfahrens ergänzen.

**1.4.** Aus der pauschalen Berufung auf grundrechtliche Garantien vermag die Beschwerdeführerin keine über die nachfolgend behandelten Begehren hinausgehenden Ansprüche abzuleiten, zumal eine substanziierte Begründung insoweit fehlt. Soweit sie der Vorinstanz eine unzutreffende Kenntnis und Anwendung des kantonalen Rechts sowie der einschlägigen Praxis vorwirft, erschöpfen sich ihre Vorbringen in appellatorischer Kritik. Darauf ist nicht einzutreten (vgl. E. 1.3 hiervor).

**1.5.** Soweit die Beschwerdeführerin die Zuständigkeit des Einzelrichters bestreitet, genügt die Beschwerde den Begründungsanforderungen nicht. Es ist weder dargetan noch ersichtlich, inwiefern die Anwendung von § 38b Abs. 1 lit. c des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG/ZH; LS 175.2) bundesrechtswidrig erfolgt sei, noch weshalb die vorinstanzliche Streitwertberechnung offenkundig fehlerhaft sein soll. Der nicht weiter begründete Verweis auf die grundsätzliche Bedeutung der aufgeworfenen Rechtsfrage vermag daran nichts zu ändern und eine Auseinandersetzung mit den vorinstanzlichen Erwägungen nicht zu ersetzen.

**1.6.** Nichts anderes gilt, soweit die Beschwerdeführerin beanstandet, die Vorinstanz sei zu Unrecht nicht auf ihr Begehren betreffend die Versicherung des Abfindungsbetrags in der beruflichen Vorsorge eingetreten. Mit der vorinstanzlichen Erwägung, wonach die Zuständigkeit für diese Frage beim Sozialversicherungsgericht liege, setzt sich die Beschwerdeführerin nicht hinreichend auseinander und zeigt insbesondere nicht auf, inwiefern diese Beurteilung unhaltbar sein soll.

**1.7.** Anfechtungsobjekt bildet einzig das vorinstanzliche Urteil (vgl. Art. 42 Abs. 2 und Art. 86 Abs. 1

lit. d BGG). Soweit die Beschwerdeführerin sodann das Vorgehen und die Entscheide der Spitaldirektion, des Spitalrats oder die rechtskräftig beurteilte Kündigungsentschädigung beanstandet, setzt sie sich nicht rechtsgenüglich mit dem angefochtenen Entscheid auseinander. Auf ausserhalb des Streitgegenstands liegende oder bereits rechtskräftig entschiedene Vorbringen ist nicht einzutreten.

**1.8.** Gleiches gilt für die erstmals vor dem Verwaltungsgericht geltend gemachten "ausserrechtlichen Genugtuungsansprüche". Diese waren weder Gegenstand der Ausgangsverfügung noch des Rekursverfahrens und liegen damit ausserhalb des Streitgegenstands. Im Übrigen fehlt es sowohl an einer hinreichenden Begründung als auch an einer erkennbaren Rechtsgrundlage für diese Forderung.

**2.**
Streitgegenstand bildet die Höhe der Abfindung nach kantonalem Personalrecht. Der Spitalrat legte den massgebenden Monatslohn auf Fr. 7'326.55 fest, was die Vorinstanz bestätigt hat. Demgegenüber verlangt die Beschwerdeführerin eine Bemessung auf Grundlage eines Monatslohns von Fr. 8'723.85.

**2.1.** Die Vorinstanz legt im angefochtenen Entscheid dar, dass die Bestimmung des massgeblichen Monatslohns für die Abfindung und die Entschädigung praxisgemäss nach denselben Grundsätzen erfolge. Unter Bezugnahme auf die Erwägungen im Urteil VB.2023.000654/765 vom 22. August 2024 führt sie aus, dass der dort für die Entschädigung ermittelte Bruttomonatslohn von Fr. 7'326.55 auch der Berechnung der Abfindung zugrunde zu legen sei. Das Verwaltungsgericht habe im vorgenannten Verfahren bereits eingehend dargelegt, dass bei Angestellten im Stundenlohn mit schwankendem Beschäftigungsgrad ein durchschnittliches Anstellungspensum zu bestimmen sei, welches für die Beschwerdeführerin auf 86.7 % festgesetzt worden sei. Es bestehe keine Veranlassung, davon abzuweichen, zumal die Beschwerdeführerin die Fehlerhaftigkeit dieser Berechnung nicht substanziiert aufzeige.

**2.2.** Die Beschwerdeführerin wendet sich gegen die vorinstanzliche Annahme, wonach Abfindung und Entschädigung nach denselben Grundsätzen zu bemessen seien. Diese Gleichsetzung sei willkürlich, da für die beiden Ansprüche unterschiedliche gesetzliche Bemessungsgrundlagen massgebend seien, weshalb sich die beiden Ansprüche sowohl in ihrer Berechnung als auch in ihrer betragsmässigen Höhe erheblich unterscheiden könnten. Die Beschwerdeführerin beruft sich hierfür auf den Wortlaut von § 16g Abs. 1 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO/ZH; LS 177.111), wonach die Abfindung in Monatslöhnen zu berechnen sei und ein Monatslohn einem Zwölftel des zuletzt bezahlten Jahresbruttolohns zuzüglich ständiger Zulagen entspreche. Massgebend sei demnach der im Jahr 2018 zuletzt ausgerichtete Jahreslohn, weshalb auf die unmittelbar vorausgegangene Lohnfortzahlung ("Krankenlohn 2018") abzustellen sei. Diese sei gestützt auf § 99 VVO/ZH nach den "Grundsätzen des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung" und unter Einbezug von Ausbildungszulagen sowie durchschnittlichen Überzeitzuschlägen zu bestimmen.

**3.**
Die Bemessung der Abfindung richtet sich nach kantonalem Recht, dessen Anwendung das Bundesgericht nur eingeschränkt unter dem Gesichtspunkt der Willkür prüft (vgl. oben E. 1.2). Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung liegt Willkür (Art. 9 BV) in der Rechtsanwendung vor, wenn der angefochtene Entscheid offensichtlich unhaltbar ist, mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Das Bundesgericht hebt einen Entscheid jedoch nur auf, wenn nicht bloss die Begründung, sondern auch das Ergebnis unhaltbar ist. Dass eine andere Lösung ebenfalls als vertretbar oder gar zutreffender erscheint, genügt nicht (BGE

152 II 142 E. 5.2; 152 II 1 E. 3.3.4; 148 II 106 E. 4.6; je mit Hinweisen).

**3.1.** Es ist unter Willkürgesichtspunkten nicht zu beanstanden, dass die Vorinstanz den für die Abfindung nach § 26 des Personalgesetzes des Kantons Zürich vom 27. September 1998 (PG/ZH; LS 177.10) i.V.m. § 16g VVO/ZH massgebenden Bruttomonatslohn nach denselben Grundsätzen bestimmte wie bei der Entschädigung gemäss § 18 Abs. 3 PG/ZH i.V.m. Art. 336a OR. Daran ändert auch der unterschiedliche Wortlaut der einschlägigen Bestimmungen nichts. Zwar stellt § 16g Abs. 1 VVO/ZH auf den "zuletzt bezahlten Jahres-Bruttolohn" ab, während die Entschädigung gemäss § 18 Abs. 3 PG/ZH nach den Bestimmungen des OR über die missbräuchliche Kündigung zu bemessen ist. Praxisgemäss wird indessen gemäss den Ausführungen des Verwaltungsgerichts auch bei der Entschädigung auf den zuletzt bezogenen Bruttomonatslohn abgestellt, sofern ein festes monatliches Gehalt vereinbart ist. Bei Angestellten im Stundenlohn mit schwankendem Pensum ist das massgebende Pensum nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis anhand der während mehrerer Monate durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden zu ermitteln, um zufällige Schwankungen auszugleichen (vgl. Verfahren VB.2023.000654/765 E. 4.3). Nach der vertretbaren Auffassung der Vorinstanz soll sich die Ermittlung der Abfindungshöhe nach denselben Grundsätzen richten. Inwiefern der im Rahmen der Lohnfortzahlung ausgerichtete "Krankenlohn 2018" für die Ermittlung der durchschnittlich geleisteten Arbeitsstunden von Bedeutung sein soll, legt die Beschwerdeführerin nicht dar und ist auch nicht ersichtlich. Auch die Berufung auf die Bestimmungen des Unfallversicherungsgesetzes erweist sich als unbehelflich, zumal nicht erkennbar ist, inwiefern diese Vorschriften für die vorliegend zu beurteilenden Rechtsfragen einschlägig sein sollen. Schliesslich bringt die Beschwerdeführerin keine Anhaltspunkte vor, welche darauf schliessen liessen, dass die Vorinstanz bei der Festsetzung der Abfindung ohne sachlichen Grund von ihrer bisherigen Praxis abgewichen wäre.

**3.2.** Nicht zu beanstanden ist ferner, dass die Vorinstanz bei der Bestimmung des massgeblichen Monatslohns die Ausbildungszulagen und Überzeitzuschläge ausser Betracht liess. Erstere durfte sie ohne Willkür als sozialversicherungsrechtliche Leistungen der Familienausgleichskasse und mithin nicht als Lohnbestandteile qualifizieren. Eine zusätzliche Berücksichtigung der Überzeitzuschläge war sodann nicht geboten, da die geleistete Überzeit bereits bei der Festsetzung des massgeblichen Beschäftigungsgrades berücksichtigt worden war. Dass die Vorinstanz § 26 PG/ZH i.V.m. § 16g VVO/ZH willkürlich angewendet hätte, indem sie die vorgenannten Zuschläge unberücksichtigt liess, zeigt die Beschwerdeführerin im Übrigen nicht ansatzweise auf.
Folglich ist es vertretbar und nicht rechtsverletzend, dass die Vorinstanz die Abfindung nach denselben Bemessungsgrundsätzen wie die Entschädigung festsetzte.

**4.**
Die Beschwerdeführerin wendet sich schliesslich gegen die ihr im vorinstanzlichen Verfahren auferlegten Gerichtskosten.

**4.1.** Die Kosten- und Entschädigungsfolgen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren richten sich nach kantonalem Recht. Gemäss § 65a Abs. 3 VRG/ZH werden bei personalrechtlichen Streitigkeiten bis zu einem Streitwert von Fr. 30'000.-- grundsätzlich keine Gerichtskosten erhoben. Vorbehalten bleibt indessen eine Kostenauflage zulasten der unterliegenden Partei, wenn diese durch ihre Prozessführung einen unangemessenen Aufwand verursacht hat. Die Vorinstanz erachtet diese Voraussetzungen vorliegend als erfüllt und qualifiziert die Prozessführung der Beschwerdeführerin als mutwillig. Zum einen habe sie durch die Einleitung eines Rechtsverzögerungsverfahrens zur Unzeit zusätzlichen Aufwand verursacht. Zum anderen habe sie mit ihrer Beschwerde in der Hauptsache die Berechnung des massgebenden Monatslohns erneut in Frage stellen wollen. Im Übrigen erweise sich die Beschwerde auch deshalb von vornherein als offensichtlich aussichtslos, weil die Beschwerdeführerin bereits im Verfahren VB.2024.00421/433 darauf hingewiesen worden sei, dass der für die Abfindung massgebende Monatslohn nach denselben Grundsätzen zu

bestimmen sei wie jener für die Entschädigung.

**4.2.** Die Beschwerdeführerin bestreitet nicht, das Rechtsverzögerungsverfahren zur Unzeit eingeleitet zu haben. Sie macht jedoch geltend, die Vorinstanz habe das angeblich widersprüchliche Verhalten des Beschwerdegegners ebenso wie den Wortlaut von § 16g Abs. 1 Satz 2 VVO/ZH beim Kostenentscheid unzureichend berücksichtigt. Damit vermag sie keine Willkür aufzuzeigen. Dass die genannte Bestimmung im Falle einer Anstellung im Stundenlohn auslegungsbedürftig sein mag, lässt den angefochtenen Gebührenentscheid nicht als offensichtlich unhaltbar erscheinen, zumal die Vorinstanz bereits in einem früheren, die Beschwerdeführerin betreffenden Urteil darauf hingewiesen hatte, dass für die Berechnung der Entschädigung und der Abfindung praxisgemäss auf den zuletzt bezahlten Bruttomonatslohn abgestellt werde und insoweit dieselben Bemessungsgrundsätze gälten. Vor diesem Hintergrund durfte die Vorinstanz ohne Willkür von der erkennbaren Aussichtslosigkeit des Verfahrens und einem Vorgehen wider besseres Wissen ausgehen. Die Rüge erweist sich damit als unbegründet, soweit überhaupt darauf einzutreten ist.

**5.**
Demnach ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens sind die Gerichtskosten der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (Art. 66 Abs. 1 BGG). Es sind keine Parteientschädigungen zu sprechen (Art. 68 Abs. 1 und 3 BGG).

**Demnach erkennt das Bundesgericht:**

**1.**
Die Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird.

**2.**
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

**3.**
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, Einzelrichter, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 2. Oktober 2026

Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Müller

Die Gerichtsschreiberin: Merico