

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2006.00044 vom 18. April 2007

ZH Verwaltungsgericht, 2007-04-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2006.00044

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2006.00044 du 18 avril 2007

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2006.00044 del 18 aprile 2007

Regeste

Beendigung des Arbeitsverhältnisses altershalber | Rechtmässigkeit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses altershalber Das Arbeitsverhältnis der Beschwerdeführerin wurde aus betrieblichen Gründen altershalber aufgelöst. Dagegen führt sie Beschwerde und beantragt, das Arbeitsverhältnis sei fortzusetzen; eventualiter sei ihr eine Entschädigung zuzusprechen. Zuständigkeit (E. 1.1). Für die Berechnung des Streitwerts ist vorliegend der höhere Streitwert des Eventualbegehrens massgeblich, was die Zuständigkeit der Kammer begründet (E. 1.2). Dem Hauptantrag, die Auflösung des Arbeitsverhältnisses aufzuheben und dieses fortzusetzen, kann nicht entsprochen werden (E. 2). Kognition des Verwaltungsgerichts im personalrechtlichen Beschwerdeverfahren, namentlich bei kommunaler Rechtsgrundlage (E. 3). Rechtliche Grundlagen der Kündigung und der Beendigung des Arbeitsverhältnisses altershalber (E. 4). Die Regelung des Städtzürcher Personalrechts, die an die Entlassung altershalber andere Rechtsfolgen knüpft als an die Kündigung, hält vor dem Rechtsgleichheitsgebot stand. Die Beschwerdeführerin hat deshalb - nachdem auf sie die Kündigungsvorschriften des Personalrechts keine Anwendung finden - keinen Anspruch darauf, dass die Arbeitgeberin prüft, ob ihr eine andere Stelle innerhalb der gesamten städtischen Verwaltung angeboten werden könnte. Auch im Übrigen ist die Entlassung altershalber vorliegend zulässig (E. 5). Kostenfolgen (E. 6). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Ein Arbeitsverhältnis mit der Stadt Zürich endet unter anderem durch Kündigung sowie durch Altersrücktritt oder Beendigung altershalber (Art. 15 lit. a und f PR). Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch die Stadt ist zulässig, wenn sie aus einem sachlich zureichenden Grund erfolgt und nicht missbräuchlich im Sinne des Obligationenrechts ist (Art. 17 Abs. 2 PR). Sachlich begründet ist sie namentlich dann, wenn eine Verletzung wichtiger gesetzlicher oder vertraglicher Verpflichtungen vorliegt, bei Mängeln in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholen, sowie bei schwer wiegenden wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen, sofern die Stadt der betroffenen Person keine zumutbare andere Arbeit anbieten kann (Art. 17 Abs. 3 lit. a, b und e PR). Eine Beendigung altershalber erfolgt grundsätzlich auf den Zeitpunkt der Vollendung des 65. Altersjahres. In begründeten Fällen kann der Stadtrat aber die Beendigung altershalber für einzelne Angestellte, für mehrere Angestellte oder für ganze Personengruppen schon ab Vollendung des 60. Altersjahr anordnen (Art. 25 Abs. 1 und 3 PR). Die Leistungen richten sich nach den Bestimmungen der Pensionskasse (Art. 27 Abs. 1 PR). Diese richtet frühpensionierten Personen bis zur Erreichung des ordentlichen

AHV-Rücktrittsalters einen Überbrückungszuschlag in der Höhe der maximalen AHV-Altersrente aus; an dessen Finanzierung beteiligt sich die Stadt zu 62 Prozent, sofern das Arbeitsverhältnis ununterbrochen acht Jahre gedauert hat (Art. 27 Abs. 2 PR und Art. 31 des Vorsorgereglementes der Pensionskasse der Stadt Zürich vom 5. November 2002, www.pkzh.ch). Neben diesen Leistungen kann der Stadtrat noch besondere Leistungen vorsehen (Art. 25 Abs. 3 Satz 3 PR).

E. 5.1

Die Beschwerdegegnerin begründete die verfügte Entlassung altershalber im Wesentlichen wie folgt: Die Beschwerdeführerin habe infolge technischer und betrieblicher Veränderungen bereits seit Jahren mit ihren ursprünglichen Aufgaben nicht mehr voll beschäftigt werden können. Administrative Arbeiten würden vermehrt von den Fachpersonen selbst ausgeführt, und die Grundlagen für [...] würden auf CAD/GIS-Basis aufbereitet und bedürften kaum mehr einer Nachbearbeitung von Hand. Trotz zugewiesenen zusätzlichen Aufgaben habe die Auslastung der Beschwerdeführerin deshalb deutlich unter 50 Prozent gelegen, weshalb das Amt X die Stelle anderweitig haben verwenden wollen. Lediglich aus Rücksichtnahme auf die Beschwerdeführerin habe sie bis anhin auf diesen Schritt verzichtet. Eine andere Stelle, für die die Beschwerdeführerin genügend qualifiziert gewesen wäre, habe sich innerhalb des Amtes X nicht finden lassen. Demgegenüber bringt die Beschwerdeführerin vor, sie sei immer zu 100 Prozent ausgelastet gewesen und es sei ihr nie eine andere Stelle angeboten worden. Es fehle an den Voraussetzungen sowohl für eine ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses wie auch für eine Beendigung altershalber.

E. 5.2

In tatsächlicher Hinsicht unterscheiden sich die Darstellungen der Parteien in Bezug auf den Arbeitsanfall: Während die Beschwerdeführerin anführt, ihre Auslastung habe immer 100 Prozent betragen, lag diese gemäss der Beschwerdegegnerin seit Jahren "deutlich unter 50 Prozent". Die Beschwerdeführerin stützt sich auf ihren Stellenbeschrieb und eine Pendenzenliste vom 23. Juni 2006 bzw. vom 25. August 2006. Dazu hatte die Beschwerdegegnerin schon im vorinstanzlichen Verfahren detailliert Stellung genommen und zu zwölf der insgesamt vierzehn Aufgaben des Stellenbeschriebs angemerkt, welche weggefallen seien und welchen Zeitbedarf die übrig gebliebenen aufwiesen. Von den Pendenzen per 23. Juni 2006 beträfen nur die ersten beiden die Beschwerdeführerin, wobei in Zusammenhang mit der ersten Pendezen gegenwärtig und auf absehbare Zeit keine Abklärungen anfielen und die zweite einen täglichen Aufwand von maximal 15 Minuten erfordere. Tatsächlich sind auch nur diese beiden Pendenzen der Beschwerdeführerin namentlich zugeordnet. Hieran ändert die Pendenzenliste vom 15. August 2006 nichts. Aus diesen Unterlagen und nachvollziehbaren Ausführungen der Beschwerdegegnerin ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin bei Weitem nicht voll ausgelastet war. Die Beschwerdeführerin hält zwar in ihrer Beschwerdeschrift nach wie vor an ihrer pauschalen Darstellung fest, geht aber nicht auf die detaillierten Ausführungen und Einwendungen der Beschwerdegegnerin ein. Somit ist davon auszugehen, dass die Auslastung der Beschwerdeführerin effektiv erheblich unter 100 Prozent lag. Ob diese sogar deutlich unter 50 Prozent betrug, kann offen bleiben, da das Ausmass der Unterbeschäftigung jedenfalls ausreichte, um eine Stellenaufhebung zu begründen.

E. 5.3.1

Die Beschwerdegegnerin stützt ihre Verfügung auf Art. 25 Abs. 3 PR. Angesichts der mangelnden Auslastung der Beschwerdeführerin und des Wunsches der Abteilung, diese Stelle anderweitig zu verwenden, bezeichnet sie es als betrieblich notwendig, die Stelle für andere Aufgaben zu verwenden. Sie erachtet damit die Voraussetzungen eines "begründeten Falles" im Sinne von Art. 25 Abs. 3 PR für erfüllt. Die Beschwerdeführerin wendet dazu ein, die Voraussetzungen für eine Kündigung aus schwer wiegenden betrieblichen und wirtschaftlichen Gründen seien nicht erfüllt. Die Beschwerdegegnerin könne sich nicht direkt auf die Bestimmung von Art. 25 Abs. 3 PR stützen, da dies dazu führe, dass der Kündigungsschutz für über 60-jährige Angestellte gelockert respektive verschlechtert würde. Dies würde den Anspruch auf Gleichbehandlung nach Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) verletzen. Selbst wenn Art. 25 Abs. 3 PR eine Grundlage der Auflösung des Arbeitsverhältnisses bilden könnte, läge kein begründeter Fall im Sinne dieser Bestimmung vor. Dieser unbestimmte Rechtsbegriff sei unter Berücksichtigung der strengen Kündigungsvorschriften des Personalrechtes sowie des Eingriffs in die Persönlichkeitsrechte der Betroffenen auszulegen. Es rechtfertige sich daher nicht, für ältere Angestellte die Kündigungsvorschriften mittels vorzeitiger Pensionierung zu sehr zu lockern.

E. 5.3.2

Vorerst ist abzuklären, in welchem Verhältnis die beiden Beendigungsgründe der Kündigung und der Beendigung altershalber zueinander stehen. Aufgrund der Gesetzssystematik ergibt sich klar, dass diese als zwei unterschiedliche Beendigungsgründe zu betrachten sind. Es kann hier auf die zutreffenden Ausführungen der Vorinstanz verwiesen werden (§ 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Die Beschwerdeführerin stützt ihre Rüge, diese Auslegung würde zu einer Rechtsungleichheit führen, auch auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts. Dort wird zwar in relativ allgemeiner Form erwogen, dass es als fragwürdig erscheine, "ob sachliche und vernünftige Gründe bestehen, welche anknüpfend allein an das Alter eines bzw. einer Angestellten unterschiedliche Voraussetzungen für die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses statuieren können. Im Raum steht mithin die Frage, ob für Angestellte, welche das 60. Altersjahr vollendet haben (Art. 25 Abs. 3 PR), bei einseitiger Auflösung des Arbeitsverhältnisses weniger weit gehende Schutzvorschriften gelten dürfen, als für unter 60-jährige Angestellte. Aus rein personalrechtlicher Sicht ist eine solche Unterscheidung mit Blick auf die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses wegen Mängeln in der Leistung oder im Verhalten am Arbeitsplatz wohl nur schwer mit dem Anspruch auf Gleichbehandlung nach Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 vereinbar". Schliesslich wurde die Frage aber offen gelassen (VGr, 3. Mai 2006, PB.2005.00036, E. 4.2, www.vgrzh.ch). Das Gericht prüfte in jenem Fall anschliessend aber eingehend, ob eine Regelung, welche je nach Alter unterschiedliche Folgen an die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses knüpft, mit der Rechtsungleichheit vereinbar sei oder nicht. Konkret ging es dabei um die Frage, ob die Bestimmung, dass keine Abfindung beanspruchen kann, wer bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses über 60 Jahre alt ist, die Rechtsgleichheit verletze. Dabei gelangte das Gericht zum Schluss, dass unter Berücksichtigung aller von Seiten der Stadt Zürich im Falle einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses altershalber zu erbringenden vorsorgerechtlichen Leistungen eine nach Alter unterschiedliche Behandlung hinsichtlich der Ausrichtung einer Abfindung als sachgerecht erscheine, da für ältere Angestellte wegen ihrer geringeren Chance, wieder eine Stelle zu finden, die Sicherung ihrer Altersvorsorge regelmässig im Vordergrund stehe (a.a.O. E. 5.2). Mithin führte eine gesamte, nicht nur die

personalrechtlichen Ansprüche, sondern auch die von der Arbeitgeberin zu erbringenden vorsorgerechtlichen Leistungen mit berücksichtigende Betrachtungsweise auch in jenem Entscheid zum Schluss, dass eine nach Alter differenzierte Behandlung bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses auf sachlichen Gründen beruht und die Rechtsgleichheit nicht verletzt. Nicht anders verhält es sich auch vorliegend: Die Beschwerdeführerin wird bis zum Erreichen ihres ordentlichen AHV-Pensionsalters einen Überbrückungszuschlag erhalten. Aufgrund der ununterbrochenen Dauer des Arbeitsverhältnisses wird sich die Beschwerdegegnerin daran mit 62 Prozent der maximalen Altersrente beteiligen. Somit sind die nachteiligen wirtschaftlichen Folgen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses erheblich gemildert. Im Vergleich zu den langfristigen unkalkulierbaren wirtschaftlichen Risiken, die eine Kündigung für jüngere Angestellte mit sich bringen kann, sind die Auswirkungen hier relativ gering und klar begrenzt. Insbesondere bleibt die Altersvorsorge in ihrem Kern gesichert und die Beschwerdeführerin erfährt nur eine relativ moderate Einbusse ihrer Altersrente der beruflichen Vorsorge.

E. 5.3.3

Es stellt sich weiter die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses altershalber angeordnet werden kann; mit anderen Worten: wann ein begründeter Fall im Sinne Art. 25 Abs. 3 PR vorliegt. Die Beschwerdegegnerin legt diesen unbestimmten Rechtsbegriff ihres kommunalen Personalrechts offenbar dahingehend aus, dass eine betriebliche Reorganisation wegen zu geringer Auslastung der Stelleninhaberin verbunden mit dem Umstand, dass innerhalb desselben Amtes keine passende Stelle vorhanden ist, ein begründeter Fall einer Beendigung des Arbeitsverhältnisses altershalber ist. Im Vergleich zu einer zulässigen Kündigung aus schwer wiegenden betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen nach Art. 17 Abs. 3 lit. e PR werden damit geringere Anforderungen gestellt: Diese Kündigung setzt voraus, dass die Stadt der betroffenen Person keine andere zumutbare Arbeit anbieten kann. Dabei könnte sich die Stadt aber nicht darauf berufen, innerhalb des entsprechenden Amtes gebe es keine freie Stelle, sondern sie hätte vielmehr die gesamte Stadtverwaltung mit einzubeziehen. Erst wenn innerhalb ihrer gesamten Verwaltung keine geeignete Stelle vorhanden wäre, erwiese sich die Kündigung als zulässig. Diese Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffes hält der gerichtlichen Überprüfung, welche wie erwähnt hier nur mit eingeschränkter Kognition erfolgen kann, stand: Der Stelenaufhebung liegen sachliche Gründe betrieblicher Art zugrunde. Der Entscheid, die Stelle aufzuheben respektive in eine andere Abteilung zu transferieren, liegt im Ermessen der Beschwerdegegnerin, was auch von der Beschwerdeführerin grundsätzlich anerkannt wird. Auch das Bundesgericht hat es in einem neueren Entscheid als nicht willkürlich erachtet, eine nach dem dort anwendbaren Personalrecht "ausnahmsweise" und, wenn "sachliche Gründe es erfordern", zulässige vorzeitige Pensionierung mit einer durchgeführten Verwaltungsreorganisation zu begründen (BGr, 23. November 2006, 2P.219/2006, E. 2.1 und 2.3, www.bger.ch). Die Auslegung der Beschwerdegegnerin führt zwar dazu, dass sie sich darauf beschränken kann, eine andere Stelle innerhalb der Abteilung oder des Amtes zu suchen, und nicht gehalten ist, in ihrer gesamten Verwaltung nach einer geeigneten Stelle Ausschau zu halten. Im Vergleich zu einer Kündigung sind damit die Voraussetzungen für die Beendigung des Arbeitsverhältnisses tatsächlich etwas weniger streng. Diese Benachteiligung der älteren Angestellten wird aber durch die vorsorgerechtliche Absicherung kompensiert. Zudem wäre es kaum sinnvoll, ältere Angestellte für die nur noch relativ kurze Dauer bis zu ihrer ordentlichen Pensionierung in einem gänzlich anderen Verwaltungszweig einzuarbeiten.

E. 5.3.4

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Beschwerdegegnerin bei ihrer Anordnung, das Arbeitsverhältnis mit der Beschwerdeführerin altershalber zu beenden, auf Art. 25 Abs. 3 PR stützen durfte und sie das ihr zustehende Ermessen weder missbraucht noch über- oder unterschritten hat. Auch hat sie die Garantie der Rechtsgleichheit nicht verletzt. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 6

Da der Streitwert vorliegend über Fr. 20'000.- liegt, ist das Verfahren nicht mehr kostenlos (§ 80b VRG). Die Kosten sind der unterliegenden Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 80c in Verbindung mit § 70 und § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung ist ihr nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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