

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2008.00042 vom 13. Mai 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-05-13, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2008.00042

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2008.00042 du 13 mai 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2008.00042 del 13 maggio 2009

Regeste

Taggelder, Pauschalvergütungen und Abfindungen | Ansprüche auf Taggelder, Pauschalvergütungen und Abfindungen bei Aufhebung des Amtes (Bezirksschulpflegen) Der Begriff der personalrechtlichen Anordnung ist weit zu verstehen; er umfasst auch Verfügungen gegenüber Behördenmitgliedern, welche auf öffentlichrechtlicher Grundlage im Dienst oder Auftrag des Gemeinwesens entgeltliche Arbeitsleistungen erbringen, soweit die Anordnung ihre dienstrechtliche Stellung betrifft (E. 2.2). Die neue Volksschulgesetzgebung bewirkte, dass die Beschwerdeführerinnen vor Ablauf ihrer Amtsdauer ihrer Tätigkeit als Mitglieder der Bezirksschulpflege enthoben wurden. Es fehlen die in § 37 PV genannten Gründe für die Ausrichtung von Taggeldern und Pauschalvergütungen (E. 3.2). Die vorzeitige Enthebung der Beschwerdeführerinnen von ihrer Funktion als Bezirksschulpflegemitglieder ist rechtmässig erfolgt (E. 3.3). Die Beschwerdeführerinnen mussten bei der Wahl der Bezirksschulpflege davon ausgehen, dass sie ihre Tätigkeit als Bezirksschulpflegerinnen unter Umständen nicht bis zum Ende der Amtsdauer ausüben können. Es fehlt daher an einer Vertrauensgrundlage für die Geltendmachung des Vertrauensschutzes (E. 3.3.2). Die Bestimmung über die Abfindung kann grundsätzlich auch auf die dem Gesetz unterstellten Behördenmitgliedern im Nebenamt angewendet werden (E. 4.2 f.). Bei freiwilligem, nicht auf Veranlassung des Staates erfolgendem Rücktritt ist keine Abfindung vorgesehen. Die Beendigung der Funktion der Bezirksschulpflegen erfolgte ohne Verschulden der Beschwerdeführerinnen. Es besteht ein Anspruch auf Abfindung (E. 4.4). Rückweisung der Sache an die Vorinstanz zur Festsetzung der Abfindungen für die einzelnen Beschwerdeführerinnen und zu neuer Entscheidung (E. 4.5). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Nach § 26 Abs. 1 PG haben Angestellte ab dem Alter von 35 Jahren Anspruch auf eine Abfindung, wenn das Arbeitsverhältnis nach wenigstens fünf Dienstjahren auf Veranlassung des Staates und ohne Verschulden der oder des Angestellten aufgelöst wurde. Die Abfindung bietet eine Anerkennung für die Diensttreue sowie eine gewisse Überbrückungshilfe und soll zugleich die soziale Härte einer Kündigung mildern helfen (ABI 1996, 1151, und 2005, 7).

E. 4.1

Vorliegend ist strittig, unter welchen Voraussetzungen eine Abfindung geschuldet ist. Die Vorinstanz hält dafür, dass zwischen den Beschwerdeführerinnen und dem Kanton Zürich kein Arbeitsverhältnis bestanden habe, weshalb auch keine Abfindung geschuldet sei. Für

die Ausrichtung einer Abfindung werde unter anderem ein Arbeitsverhältnis bzw. die Auflösung eines Arbeitsverhältnisses vorausgesetzt. Die Beschwerdeführerinnen sind demgegenüber der Ansicht, dass alle natürlichen Personen, deren Tätigkeit aufgrund einer direkten Gesetzesvorschrift dem Personalgesetz unterstellt sei, unter den übrigen Voraussetzungen Anspruch auf eine Abfindung hätten. Dementsprechend müsse das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses nicht (zusätzlich) geprüft werden. Der Regierungsrat habe die Mitglieder der Bezirksschulpflegen dem Personalgesetz und seinen Ausführungsbestimmungen unterstellt, womit für sie § 26 PG ebenso gelte. In Nachachtung von § 3 PG seien die Beschwerdeführerinnen als auf Amtsdauer gewählte Mitarbeiterinnen als Angestellte im Sinn des Personalgesetzes zu qualifizieren.

E. 4.2

Gemäss § 2 PG kann der Regierungsrat durch Verordnung die Mitglieder von Verwaltungsbehörden im Nebenamt sowie Personen mit weiteren nebenamtlichen Aufgaben diesem Gesetz unterstellen. § 2 Abs. 1 lit. d PV bestimmt, dass für die Mitglieder der Bezirksschulpflegen das Personalgesetz und seine Ausführungsbestimmungen gelten, soweit nicht besondere gesetzliche Vorschriften bestehen. In Bezug auf Begründung und Dauer des Arbeitsverhältnisses hält § 15 Abs. 1 lit. b PG fest, dass die Bestimmungen über die Wahl auf Amtsdauer für die dem Gesetz unterstellten Mitglieder von Behörden im Nebenamt sowie Personen mit weiteren nebenamtlichen Aufgaben vorbehalten bleiben. Sodann sind die Bestimmungen des Personalgesetzes über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung für Behörden im Nebenamt nicht anwendbar (§ 2 Abs. 2 PV). Es stellt sich daher zunächst die Frage, ob § 26 PG davon erfasst wird. Die Bestimmungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung finden sich in den §§ 17–21 PG im Teil "D. Beendigung" des Arbeitsverhältnisses (§§ 16–27 PG). Neben den Kündigungsbestimmungen enthält der Teil D Bestimmungen über andere Beendigungsgründe, die Abfindung und den Sozialplan. Vor § 26 PG und im Anschluss an die Kündigungsbestimmungen sind Beendigungsgründe geregelt, welche ausdrücklich auch für Angestellte auf Amtsdauer gelten (vgl. § 25 Abs. 3 PG). Systematisch betrachtet kann die Bestimmung über die Abfindung daher nicht zu den Kündigungsbestimmungen gemäss § 2 Abs. 2 PV gezählt werden, womit sie grundsätzlich auch auf die dem Gesetz unterstellten Behördenmitglieder im Nebenamt angewendet werden kann.

E. 4.3

Die Bestimmungen des Personalgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen gelten für Behörden im Nebenamt, soweit keine besonderen gesetzlichen Vorschriften bestehen (§ 2 Abs. 1 PV). Dem Wortlaut nach gilt § 26 PG bei Auflösung von Arbeitsverhältnissen auf Veranlassung des Staates ohne Verschulden der Angestellten. Eine Einschränkung bezüglich Behördenmitgliedern im Nebenamt besteht nicht. Dies gilt, auch wenn in § 26 PG von "Angestellten" und "Arbeitsverhältnis" die Rede geht. Die Bestimmungen des Personalgesetzes und seiner Ausführungsbestimmungen werden für Behördenmitglieder im Nebenamt unabhängig vom Wortlaut der Bestimmungen analog angewendet. Stellte man auf ein Arbeitsverhältnis im herkömmlichen Sinn ab, würde die Unterstellung von Behörden im Nebenamt unter das Personalgesetz gemäss § 2 PG keinen Sinn ergeben. Behördenmitglieder im Nebenamt haben folglich grundsätzlich einen Anspruch auf Abfindung, sofern die übrigen Voraussetzungen erfüllt sind. Dies ergibt sich auch aus § 26 Abs. 3 PG e contrario, wonach kein Anspruch auf Abfindung besteht wegen Ablauf der Amtsdauer mit Verzicht auf Wiederwahl und bei Entlassung gewählter Angestellter auf

eigenes Gesuch (vgl. auch Fritz Lang, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: Peter Helbling/Tomas Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 49 ff., 69). Nicht geprüft werden muss nach dem eben Ausgeführten, ob ein Arbeitsverhältnis mit dem Staat vorliegt. Damit ist jedoch noch nichts über das Rechtsverhältnis von Behördenmitgliedern im Nebenamt zum Staat gesagt. Dies braucht vorliegend auch nicht näher qualifiziert zu werden.

E. 4.4

Gemäss § 26 Abs. 3 PG besteht kein Anspruch auf Abfindung bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses wegen Kündigung des oder der Angestellten, wegen Ablauf der Amtsdauer mit Verzicht auf Wiederwahl, bei Entlassung gewählter Angestellter auf eigenes Gesuch, bei Altersrücktritt sowie bei Beendigung gemäss § 16 lit. b (Ablauf einer befristeten Anstellung), lit. d (Auflösung aus wichtigen Gründen), lit. e (Entlassung invaliditätshalber) und lit. g (Tod) PG. In Frage kommt vorliegend einzig eine Auflösung aus wichtigen Gründen (§ 16 lit. d PG). Gemäss § 22 Abs. 1 PG, welcher jedenfalls auch für Angestellte auf Amtsdauer gilt (§ 25 Abs. 3 PG), kann das Arbeitsverhältnis aus wichtigen Gründen beidseitig ohne Einhaltung von Fristen jederzeit aufgelöst werden. Als wichtiger Grund gilt jeder Umstand, bei dessen Vorhandensein nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht zumutbar ist (§ 22 Abs. 2 PG). Eine Abfindung nach § 26 PG bleibt in diesen Fällen ausdrücklich vorbehalten (§ 22 Abs. 4 Satz 2 PG). Zwar besteht bei Auflösung aus wichtigen Gründen grundsätzlich kein Anspruch auf Abfindung (§ 26 Abs. 3 in Verbindung mit § 16 lit. d PG). Nach dem Sinn und Zweck der Bestimmung ist jedoch gemeint, dass bei freiwilligem, nicht auf Veranlassung des Staates erfolgendem Rücktritt keine Abfindung vorgesehen ist. Dagegen soll sie auch im Falle einer Nichtwiederwahl für Funktionen mit Amtsdauer gewährt werden (ABI 1996, 1155). Die Funktion der Beschwerdeführerinnen als Bezirksschulpflegerinnen wurde durch die neue Volksschulgesetzgebung aufgehoben. Damit erfolgte die Beendigung der Funktion offensichtlich ohne Verschulden der Beschwerdeführerinnen. Will man die Auflösung der Funktion der Bezirksschulpfleger unter § 16 lit. d PG subsumieren, so besteht vorliegend also trotzdem ein Anspruch auf Abfindung. Allerdings stellt sich die Frage, ob die Aufhebung der Funktion überhaupt als eine Auflösung aus wichtigen Gründen zu verstehen ist. Gemäss den Materialien ist der Tatbestand der Aufhebung der Stelle nicht in § 16 PG genannt, weil dieser nicht ein Auflösungsgrund an sich sei, wohl aber zur Auflösung des Arbeitsverhältnisses führen könne (ABI 1996, 1175). Bei Aufhebung der Stelle muss nach dem Sinn und Zweck der Bestimmung jedenfalls ein Anspruch auf Abfindung bestehen. Die Aufhebung der Stelle ist der typische Fall einer unverschuldeten Entlassung (Lang, S. 70). § 26 Abs. 2 PG bestimmt diesfalls sogar, dass den Angestellten nach Möglichkeit eine andere zumutbare Stelle anzubieten sei. Aus § 26 Abs. 3 PG e contrario ergibt sich ein Anspruch auf Abfindung, wenn das Amt mit dem Ablauf der Amtsdauer aufgehoben wird. Der Abfindungsanspruch kann nicht davon abhängen, ob die Aufhebung des Amtes während der Amtsdauer erfolgte oder nicht.

E. 4.5

Zusammengefasst haben die Beschwerdeführerinnen als (ehemalige) Mitglieder der Bezirksschulpflege X grundsätzlich einen Anspruch auf Abfindung. Dies führt zur teilweisen Gutheissung der Beschwerde und Aufhebung des Beschlusses des Regierungsrats hinsichtlich der Abfindung. Damit ist vorliegend noch nicht über die konkreten Abfindungen der einzelnen Beschwerdeführerinnen entschieden. Die Sache ist

deshalb an die Vorinstanz zur Festsetzung der Abfindungen der einzelnen Beschwerdeführerinnen und neuer Entscheidung zurückzuweisen (Art. 64 Abs. 1 VRG). Der Abfindungsanspruch besteht mit der Auflösung der Funktion als Bezirksschulpflegerinnen und somit entgegen der in der Beschwerde vertretenen Ansicht noch vor Ablauf der Amtsdauer. Die Vorinstanz ist deshalb befugt, bereits heute die Abfindungen konkret festzulegen.

E. 5

Im Streit liegen Taggelder und Pauschalvergütungen für die Zeit vom 16. August 2007 bis Mitte 2009. Hinzu kommen Abfindungsansprüche. Die Abfindung wird je nach Altersjahr zwischen einem und höchstens fünfzehn Monatslöhnen festgelegt (§ 26 Abs. 4 Satz 2 PG in Verbindung mit § 7 Abs. 1 PV). Damit ist von einem Streitwert von über Fr. 20'000.- auszugehen. Das Verfahren ist somit nicht kostenlos (§ 80b VRG). Entsprechend dem Unterliegen sind die Kosten der Beschwerdeführerin A zu 11/25, der Beschwerdeführerin B zu 7/25, der Beschwerdeführerin C zu 4/25 und dem Beschwerdegegner zu 3/25 aufzuerlegen (§ 80c in Verbindung mit §§ 70 und 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht den mehrheitlich unterliegenden Beschwerdeführerinnen nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6

Nach der Regelung in (Art. 117 in Verbindung mit) Art. 90 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) sind letztinstanzliche kantonale Rückweisungsentscheide als Vor- oder – eher – Zwischenentscheide im Sinn von Art. 93 BGG zu qualifizieren (Felix Uhlmann, Basler Kommentar, 2008, Art. 90 BGG N. 9 Abs. 2; Hansjörg Seiler/Nicolas von Werdt/Andreas Güngerich, Bundesgerichtsgesetz, Bern 2007, Art. 90 N. 9, Art. 93 N. 2; Frage offen gelassen in BGE 134 II 137 E. 1.3.3). Sie sind daher vor Bundesgericht nur direkt anfechtbar, wenn sie einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil bewirken können (lit. a) oder wenn die Gutheissung der Beschwerde sofort einen Endentscheid herbeiführen und damit einen bedeutenden Aufwand an Zeit oder Kosten für ein weitläufiges Beweisverfahren ersparen würde (lit. b). Ist eine dieser Voraussetzungen gegeben, lässt sich – soweit der Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) – gegen den vorliegenden Entscheid bezüglich der Abfindungsansprüche nur subsidiäre Verfassungsbeschwerde gemäss Art. 113 ff. BGG an das Bundesgericht erheben. Sollte die Meinung vertreten werden, es stelle sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung, stünde gemäss Art. 85 Abs. 2 BGG die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG offen. Das Gleiche gilt bei einem Streitwert von mehr als Fr. 15'000.-. Eine Verbindung der beiden Rechtsmittel müsste in der gleichen Rechtsschrift erfolgen (Art. 119 Abs. 1 BGG). Bezüglich Taggelder und Pauschalvergütungen liegt ein End- oder Teilentscheid vor, der mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG weitergezogen werden kann. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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