

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00479 vom 7. Dezember 2016

ZH Verwaltungsgericht, 2016-12-07, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_VB.2016.00479](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2016.00479)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00479 du 7 décembre 2016

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2016.00479 del 7 dicembre 2016

## Regeste

Abfindung | [Verletzung der Gemeindeautonomie] Die Rekursbehörden sind grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ihre umfassende Überprüfungsbefugnis auszuschöpfen. Im Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie kommt der Rekursinstanz jedoch nur beschränkte Überprüfungsbefugnis zu. Die Rekursinstanz ist in solchen Fällen verpflichtet, sich mit den Entscheidungsgründen der Gemeindebehörde mit besonderer Sorgfalt auseinanderzusetzen. Ist der Entscheid der Gemeindebehörde plausibel und stichhaltig begründet, so bedarf es besonders überzeugender Gründe, um von deren Auslegung und Anwendung kompetenzgemäss erlassenen kommunalen Rechts abzuweichen (E. 4.1). Die Regelung des Personalrechts fällt in den Kompetenzbereich der Gemeinden (E. 4.3). Das kommunale Recht räumt dem Stadtrat bei der Festlegung der Abfindungshöhe einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Der Rekursinstanz kommt daher nur eine beschränkte Überprüfungsbefugnis zu (E. 4.5). Der Stadtrat hält sich innerhalb des ihm vom kommunalen Recht eingeräumten Ermessensspielraum und begründet die Höhe der Abfindung eingehend und schlüssig. Überzeugende Gründe, um von dieser Auslegung und Anwendung des kommunalen Rechts abzuweichen, nennt die Vorinstanz nicht. Damit verletzt sie die Gemeindeautonomie (E. 5.3). Gutheissung.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung VB.2016.00479 Urteil der 4. Kammer vom 7. Dezember 2016 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiberin Alexandra Altherr Müller. In Sachen Stadt Winterthur, vertreten durch den Stadtrat, Beschwerdeführerin, gegen B, vertreten durch RA C, Beschwerdegegner, betreffend Abfindung, hat sich ergeben: I. B, geboren 1959, war seit 1994 bei der Stadt Winterthur angestellt; im Rahmen des Sparprogramms "Balance" der Stadt wurde dieses Arbeitsverhältnis mit Verfügung vom 23. Juni 2015 aus organisatorischen Gründen per 31. Dezember 2015 aufgelöst. Mit Beschluss vom 2. Dezember 2015 entschied der Stadtrat Winterthur unter anderem über den Anspruch auf Abfindung; er setzte die Abfindungshöhe auf Fr. 60'616.- fest, was einem Betrag von acht Monatslöhnen entspricht. II. B rekurrierte am 8. Januar 2016 gegen den Beschluss vom 2. Dezember 2015 und beantragte, die Abfindung sei um Fr. 37'885.- (fünf Monatslöhne) zu erhöhen und ihm zusätzlich Zins zu 5 % seit 1. Januar 2016 auszubezahlen. Der Bezirksrat Winterthur hiess das Rechtsmittel mit Beschluss vom 27. Mai 2016 teilweise gut und erhöhte die Abfindung auf zwölf Monatslöhne (Dispositiv-Ziff. I). Verfahrenskosten wurden nicht erhoben (Dispositiv-Ziff. II). Die Stadt Winterthur wurde schliesslich verpflichtet, B eine Parteientschädigung von Fr. 1'200.-

(zuzüglich Mehrwertsteuer) zu bezahlen (Dispositiv-Ziff. III). III. Die Stadt Winterthur führte am 17./22. August 2016 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte Aufhebung des Rekursentscheids und Bestätigung des Beschlusses des Stadtrats vom 2. Dezember 2015, eventualiter Rückweisung der Sache zum Neuentscheid an den Stadtrat. Am 31. August 2016 liess sich der Bezirksrat mit dem Schluss auf Abweisung der Beschwerde vernehmen. B liess mit Beschwerdeantwort vom 26. September 2016 beantragen, die Beschwerde sei unter Entschädigungsfolge abzuweisen. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) seine Zuständigkeit von Amts wegen. Diese ist bei Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirksrats über personalrechtliche Anordnungen einer Gemeinde gegeben (§ 41 in Verbindung mit § § 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 2 lit. c sowie §§ 42–44 e contrario VRG). 1.2 1.2.1 Nach § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 VRG sind Gemeinden zur Beschwerde legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an der Aufhebung oder Änderung dieser Anordnung haben (lit. a), die Verletzung von Garantien rügen, die ihnen die Kantons- oder die Bundesverfassung gewährt (lit. b), oder bei der Erfüllung gesetzlicher Aufgaben in ihren schutzwürdigen Interessen anderweitig verletzt sind, insbesondere bei einem wesentlichen Eingriff in ihr Finanz- oder Vermögen (lit. c). 1.2.2 Die Beschwerdeführerin macht geltend, der Stadtrat habe die Abfindungshöhe innerhalb des durch das kommunale Recht vorgegebenen Rahmens in rechtmässiger Ausübung seines Ermessens auf acht Monatslöhne festgelegt. Die Vorinstanz habe eine eigene Beurteilung nach eigenem Ermessen vorgenommen und damit in die verfassungsrechtlich geschützte Gemeindeautonomie eingegriffen. Der angefochtene Beschluss sei zudem unzureichend begründet. 1.2.3 Die Beschwerdeführerin ist durch den vorinstanzlichen Entscheid in ihren vermögensrechtlichen Interessen betroffen, und zwar in gleicher oder zumindest ähnlicher Weise wie ein privater Arbeitgeber (vgl. BGE 134 I 204 E. 2.3; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 103). Sie macht zudem eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend. Gestützt auf § 40 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a sowie lit. b VRG ist die Beschwerdelegitimation folglich zu bejahen. 1.3 Weil auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Der angefochtene Beschluss erhöht die dem Beschwerdegegner zu zahlende Abfindung von acht auf zwölf Monatslöhne. Der Streitwert beläuft sich damit auf Fr. 30'308.- (vier Monatslöhne), weshalb die Beschwerde durch die Kammer zu behandeln ist (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 3. 3.1 Aus dem in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101) verankerten Anspruch der Betroffenen auf rechtliches Gehör ergibt sich als Teilgehalt auch die Begründungspflicht. Sie soll verhindern, dass die Behörden sich von unsachlichen Motiven leiten lassen, und es der betroffenen Person ermöglichen, eine Verfügung gegebenenfalls sachgerecht anzufechten. Eine sachgerechte Anfechtung ist nur möglich, wenn sich sowohl die Partei wie auch die Rechtsmittelinstanz über die Tragweite des Entscheids ein Bild machen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde leiten lässt und auf welche sich ihre Verfügung stützt. Dies bedeutet indes nicht, dass sie sich ausdrücklich mit jeder tatbeständlichen Behauptung und jedem rechtlichen Einwand auseinandersetzen muss. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Gesichtspunkte beschränken.

Die Anforderungen an die Begründung sind umso höher, je weiter der Entscheidungsspielraum der entscheidenden Behörde und je komplexer die Sach- und Rechtslage ist (vgl. BGE 134 I 83 E. 4.1, 133 I 270 E. 3.1, je mit Hinweisen; Felix Uhlmann/Alexandra Schwank in: Bernhard Waldmann/Philippe Weissenberger [Hrsg.], VwVG, Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, Zürich etc. 2009, Art. 35 N. 17 ff.). 3.2 Die Begründung der Vorinstanz enthält die wesentlichen Überlegungen, auf welche sie sich stützt, und der Beschwerdeführerin war es sodann offenkundig ohne Weiteres möglich, die Tragweite des Entscheids zu erkennen und diesen in voller Kenntnis der Sache beim Verwaltungsgericht anzufechten. Dem Umstand, dass die Vorinstanz für die Bemessung der Abfindungshöhe zusätzliche Faktoren berücksichtigte (siehe nachfolgend E. 5.3), kommt unter dem Blickwinkel der hier zu prüfenden Gehörsverletzung keine Bedeutung zu. Die Vorinstanz trug den verfassungsmässigen Begründungsanforderungen in hinreichender Weise Rechnung. Ihr ist keine Verletzung des Gehörsanspruchs vorzuwerfen.

#### **E. 4.1**

Die Rekursbehörden sind grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, ihre umfassende Überprüfungsbefugnis nach § 20 Abs. 1 VRG auszuschöpfen (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 54). Das heisst, dass die Ermessenskontrolle nicht nur auf die Prüfung einer rechtsfehlerhaften Ermessensausübung beschränkt ist, sondern dass die Rekursbehörde auch die Angemessenheit einer Anordnung zu überprüfen hat (Donatsch, § 20 N. 49). Im Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie (vgl. Art. 85 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]) kommt der Rekursinstanz nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts jedoch nur beschränkte Überprüfungsbefugnis zu (vgl. Donatsch, § 20 N. 5).

#### **E. 4.2**

Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn teilweise oder ganz der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften betreffen oder sich auf einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts beziehen. Für den Schutz der Gemeindeautonomie bedarf es keiner Autonomie in einem ganzen Aufgabengebiet; es genügt eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im streitigen Bereich. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 129 I 410 E. 2.1).

#### **E. 4.3**

Das kantonale Recht macht den Gemeinden im Bereich des Personalrechts nur wenige Vorgaben. Nach Art. 47 Abs. 1 KV untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 72 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 26. Juni 1926 (GG, LS 131.1) wiederholt diese Regelung. Daneben sieht § 72 Abs. 2 GG vor, dass das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden ist, sofern eine Gemeinde keine eigenen Vorschriften erlässt. Die Regelung des Personalrechts fällt demnach in den Kompetenzbereich der Gemeinden, wobei ihnen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. Die Stadt Winterthur hat von dieser Kompetenz mit Erlass des Personalstatuts vom 12. April 1999 (PST, [www.stadt-winterthur.ch](http://www.stadt-winterthur.ch)) Gebrauch gemacht. Dessen Vollzug

wird vom Schutzbereich der Gemeindeautonomie erfasst.

#### **E. 4.4**

Anspruch auf eine Abfindung haben gemäss § 27 Abs. 1 Satz 1 PST grundsätzlich Angestellte, die mindestens 35-jährig sind und wenigstens fünf Dienstjahre vorweisen können, wenn deren Arbeitsverhältnis ohne ihr Verschulden auf Veranlassung der Stadt aufgelöst wird. Die Abfindung beträgt gemäss § 28 Abs. 1 PST bis zum 40. Altersjahr einen bis sechs Monatslöhne, vom 41. bis zum 50. Altersjahr zwei bis zwölf Monatslöhne und ab dem 51. Altersjahr drei bis fünfzehn Monatslöhne. Die Abfindungshöhe wird nach den Umständen des Einzelfalls festgelegt; angemessen mitberücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse, die Dienstzeit, der Kündigungsgrund, die Arbeitsmarktchancen sowie der Zeitpunkt des Antritts und der Lohn einer neuen Stelle (§ 28 Abs. 2 Sätze 1 f. PST). Da das Arbeitsverhältnis mit dem Beschwerdegegner im Rahmen des Sparprogramms Balance aufgelöst wurde, kommt vorliegend auch der mit Beschluss von 20. Mai 2015 vom Stadtrat dafür festgelegte Sozialplan zur Anwendung (vgl. § 29 PST). Dessen Ziff. 5.8 verweist jedoch in Bezug auf den Abfindungsanspruch wiederum auf die §§ 27 und 28 PST sowie auf die Praxis des Stadtrats.

#### **E. 4.5**

Das kommunale Recht räumt dem Stadtrat bei der Festlegung der Abfindungshöhe einen erheblichen Ermessensspielraum ein. Der Rekursinstanz kommt daher nur eine beschränkte Überprüfungsbefugnis zu. Zu prüfen ist, ob sich die Vorinstanz daran gehalten hat. 5. 5.1 Der Stadtrat erwägt in Bezug auf die Festlegung der Abfindung, dass das Departement, bei welchem der Beschwerdegegner gearbeitet habe, diesem keine zumutbare Stelle habe anbieten können. Ihm sei zwar eine Stelle als "X" angeboten worden, welche jedoch um drei Lohnklassen tiefer als die bisherige Stelle eingereiht und vom Beschwerdegegner abgelehnt worden sei. Eine befristete Verlängerung der Anstellung bis zur Vollendung des 60. Altersjahrs gemäss Empfehlung im Sozialplan "Balance" sei nicht möglich gewesen, da der gesamte Arbeitsbereich des Beschwerdegegners habe aufgelöst werden müssen. Er schlüsselt sodann den vom Personalstatut vorgegebenen Altersrahmen nach Dienstjahren weiter auf, hält aber fest, dass dieses zusätzliche Raster nicht zu fein sein und nicht mechanisch angewendet werden dürfe, damit dem Prinzip des Einzelfalls Rechnung getragen werden könne. Entsprechend einem Vorschlag des Personalamts orientiere er sich prinzipiell an folgender Skala, allerdings nur im Sinn einer groben Richtschnur zur Praxisbildung und ohne verbindliche Wirkung für künftige Beschlüsse: Dienstjahre Alter bis 40 Alter 41–50 Alter ab 51 5–10 1–3 2–4 3–5 11–20 3–6 4–8 5–8 21–40 8–12 8–13 > 30 13–15 Aufgrund des Alters des Beschwerdegegners von 56 Jahren sowie von dessen 21 Dienstjahren geht der Stadtrat von einer Basis von acht Monaten aus. Den Umstand, dass der Beschwerdegegner eine Anmeldung beim städtischen Stellenpool abgelehnt und damit einen verhältnismässigen Beitrag zur möglichen Schadensminderung verweigert habe, bewertet der Stadtrat abfindungsvermindernd (minus zwei Monatslöhne). Die Perspektiven auf dem Arbeitsmarkt bzw. den Umstand, dass eine befristete Verlängerung der Anstellung bis zur Vollendung des 60. Altersjahrs nicht möglich war, bewertet er hingegen mit zwei zusätzlichen Monatslöhnen. Dies führt insgesamt zu einer Abfindung von acht Monatslöhnen. 5.2 Die Vorinstanz kommt hingegen in Ausübung ihrer "vollen Kognition" zu einem anderen Ergebnis als der Stadtrat und stimmt diesem "bei seiner Ermessensausübung nicht zu". Es sei "angesichts des Alters, der guten Qualifikation und der Anzahl Dienstjahre" des Beschwerdegegners von einer Basis von zwölf Monatslöhnen

auszugehen. Weiter berücksichtigt sie – wie der Stadtrat – die Weigerung des Beschwerdegegners, sich beim Stellenportal anzumelden, abfindungsmindernd mit zwei Monatslöhnen, sowie den Umstand, dass eine befristete Anstellung bis zum vollendeten 60. Altersjahr nicht möglich war, mit zusätzlichen zwei Monatslöhnen. Dies führte insgesamt zu einer Abfindung von zwölf Monatslöhnen. 5.3 Der Stadtrat hält sich innerhalb des ihm vom kommunalen Recht eingeräumten Ermessensspielraums und begründet die Höhe der Abfindung von acht Monaten eingehend und schlüssig. § 28 Abs. 1 PST sieht für Angestellte ab dem 51. Altersjahr eine Abfindung von zwischen 3 und 15 Monatslöhnen fest. Die 21 Dienstjahre des Beschwerdegegners werden berücksichtigt, indem die Basis für die Höhe bei acht Monaten festgelegt wird. Zudem bewertet der Stadtrat die verweigerter Anmeldung beim Stellenpool sowie die Perspektiven des Beschwerdegegners auf dem Arbeitsmarkt. Andere wesentliche Umstände, die unweigerlich hätten berücksichtigt werden müssen, sind nicht ersichtlich. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht geltend macht, bringt der Bezirksrat mit der Berücksichtigung der Qualifikation des Beschwerdegegners ein systemfremdes Kriterium ein. Die Abfindung bietet Angestellten mit einer bestimmten Zahl von Dienstjahren, die aus objektiv gerechtfertigten Gründen, aber ohne persönliches Verschulden entlassen werden, eine Anerkennung für ihre Diensttreue und hat damit den Charakter einer Genugtuung. Sie hat sodann die Aufgabe einer Überbrückungshilfe und mildert die sozialen Härten einer Kündigung, insbesondere in Monopolberufen der öffentlichen Verwaltung, und sie will schliesslich präventiv gegen Kündigungen ohne substantielle Begründung wirken. Die Qualifikation ist nicht Teil der zu berücksichtigenden persönlichen Verhältnisse und kein wesentlicher Umstand des Einzelfalls. Sie wird deshalb, wie die Beschwerdeführerin vorbringt, praxismässig auch nicht berücksichtigt. Überzeugende Gründe, um von dieser Auslegung des kommunalen Rechts abzuweichen und entsprechend die Berechnungsbasis im vorliegenden Fall auf zwölf Monatslöhne zu erhöhen, nennt die Vorinstanz nicht. Es scheint, dass die Vorinstanz die Ermessensausübung der Beschwerdeführerin vielmehr mit "voller" Kognition überprüft und in der Folge ihr eigenes Ermessen unzulässigerweise an die Stelle desjenigen der Beschwerdeführerin setzt. Damit verletzt sie die Gemeindeautonomie. 6. 6.1 Die Beschwerde erweist sich als begründet und ist gutzuheissen. Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses des Bezirksrats Winterthur vom 27. Mai 2016 sind folglich aufzuheben. Der Beschluss des Stadtrats vom 2. Dezember 2015 ist wiederherzustellen. 6.2 Da der Streitwert Fr. 30'000.- übersteigt, ist das Verfahren kostenpflichtig (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG). Ausgangsgemäss sind die Kosten des Beschwerdeverfahrens dem Beschwerdegegner aufzuerlegen und ist ihm keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG und § 17 Abs. 2 VRG). Als unterliegender Partei ist dem Beschwerdegegner auch für das Rekursverfahren keine Parteientschädigung geschuldet.

## **E. 7**

Weil der Streitwert mehr als Fr. 15'000.- beträgt, steht als Rechtsmittel die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zur Verfügung (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).