

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00089 vom 25. Juli 2018

ZH Verwaltungsgericht, 2018-07-25, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2018.00089

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00089 du 25 juillet 2018

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2018.00089 del 25 luglio 2018

Regeste

Abfindung | [Im Rahmen der Kantonalisierung seines Anstellungsverhältnis wurde dem privaten Beschwerdeführer zur Abfederung der hieraus resultierenden Lohneinbusse von der Stadt Zürich eine Abfindung in Höhe von Fr. 1'413.30 (brutto) zugesprochen, was der Differenz zwischen seinem bisherigen und dem aktuellen Lohn während 14 Monaten entsprach; hiergegen rekurrierte er beim Bezirksrat Zürich, welcher ihm in teilweiser Gutheissung des Rechtsmittels drei volle Monatslöhne zusprach. Vor Verwaltungsgericht verlangt der private Beschwerdeführer 14 volle Monatslöhne (Verfahren VB.2018.00111), die Stadt Zürich die Wiederherstellung ihrer Anordnung (VB.2018.00089).] Eintreten (E. 1); Verfahrensvereinigung (E. 2.1) und Streitwert (E. 2.2). Der Vorinstanz lässt sich keine Verletzung des Gehörsanspruchs des privaten Beschwerdeführers vorwerfen (E. 3). Bei der Auslegung ihres Personalrechts kommt ihr sodann ein gewisser Spielraum zu (E. 4.2). Mit Blick auf Wortlaut sowie Sinn und Zweck der massgeblichen Abfindungsregelung im kommunalen Personalrecht liesse sich bereits fragen, ob die vorliegend zur Beurteilung stehende Überführung eines kommunalen Arbeitsverhältnisses in ein kantonales überhaupt einen Abfindungsanspruch auszulösen vermöchte (E. 6.3). Jedenfalls erscheint die Auslegung des kommunalen Personalrechts durch die Stadt Zürich, wonach sich der vorliegende Fall einer Versetzung gleichsetzen lässt und entsprechend bei der Bemessung der Abfindung lediglich die Differenz zwischen dem kommunalen und dem kantonalen Lohn zu berücksichtigen ist, sachgerecht und bestand für die Vorinstanz keine Veranlassung, von der Rechtsauffassung der Stadt Zürich abzuweichen; mit ihrem (unnötigen) Einschreiten verletzte sie die Gemeindeautonomie (E. 6.4 f.). Gutheissung der Beschwerde in VB.2018.00089 und Abweisung der Beschwerde in VB.2018.00111.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2018.00089 VB.2018.00111 Urteil der 4. Kammer vom 25. Juli 2018
Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen VB.2018.00089 Stadt Zürich, vertreten durch den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements, Beschwerdeführerin, gegen A, vertreten durch RA B, Beschwerdegegner, und VB.2018.00111 A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Vorsteher des Schul- und Sportdepartements, Beschwerdegegnerin, betreffend Abfindung, hat sich ergeben: I. Der im Jahr 1964 geborene A war bei der Stadt Zürich seit Dezember 1991 als Fachlehrperson für Sportunterricht auf Volksschulstufe angestellt und dabei zuletzt auf der Lohnstufe 17 des Lohnreglements 12.01 platziert. Im Rahmen der Kantonalisierung der

Anstellungsverhältnisse von Fachlehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehene Fächer unterrichten, wurde das kommunales Anstellungsverhältnis von A mit Verfügung vom 25. Februar 2015 "wegen Stellenabbaus infolge Überführung in eine kantonale Anstellung per 31. Juli 2015 seitens der Stadt Zürich aufgelöst" und jener in der Folge ab 1. August 2015 im gleichen Umfang kantonal weiterbeschäftigt, wobei ihn das Volksschulamt des Kantons Zürich mit Verfügung vom 26. Juni 2015 neu nur mehr auf Stufe 16 des Lohnreglements 12.01 platzierte. Zur Abfederung der hieraus resultierenden Lohneinbusse sprach der Direktor des Schulamts der Stadt Zürich A mit Verfügung vom 11. Januar 2016 eine Abfindung in Höhe von Fr. 1'413.30 (brutto) zu, was der Differenz zwischen dem bisherigen und dem aktuellen Lohn während 14 Monaten entsprach. Die von A hiergegen erhobene Einsprache wies der Stadtrat mit Beschluss vom 5. Oktober 2016 ab. II. Dagegen liess A am 11. November 2016 an den Bezirksrat Zürich rekurrieren, welcher das Rechtsmittel mit Beschluss vom 18. Januar 2018 teilweise guthiess, den Beschluss des Stadtrats vom 5. Oktober 2016 sowie die Verfügung des Direktors des Schulamts der Stadt Zürich vom 11. Januar 2016 aufhob, Letztere verpflichtete, A eine Abfindung in der Höhe von drei vollen Monatslöhnen zu entrichten, und die Sache zur konkreten betragsmässigen Berechnung des massgeblichen Monatslohns an jene zurückwies (Dispositiv-Ziff. I); Verfahrenskosten wurden nicht erhoben (Dispositiv-Ziff. II) und die Stadt Zürich in Dispositiv-Ziff. III verpflichtet, A eine Parteientschädigung von Fr. 800.- "(Mehrwertsteuer inklusive)" zu bezahlen. III. Die Stadt Zürich führte am 9. Februar 2018 Beschwerde beim Verwaltungsgericht und verlangte die Aufhebung des Rekursentscheids vom 18. Januar 2018 unter Entschädigungsfolge. Das Gericht eröffnete dafür das Geschäft VB.2018.00089. A seinerseits liess am 21. Februar 2018 beim Verwaltungsgericht Beschwerde gegen den Rekursentscheid vom 18. Januar 2018 erheben und in der Sache beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die Stadt Zürich zu verpflichten, ihm eine "Entschädigung in der Höhe von mindestens 14 vollen Monatslöhnen abzüglich des bereits bezahlten Betrags von Fr. 1'413.30 brutto zu bezahlen", eventualiter die Angelegenheit "zwecks Festsetzung einer angemessenen [...] Abfindung" an den Bezirksrat zurückzuweisen. Das Gericht eröffnete dafür das Geschäft VB.2018.00111. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 27./28. Februar 2018 unter Verweis auf den Rekursentscheid in beiden Verfahren auf Vernehmlassung. Mit Beschwerdeantwort vom 20. März 2018 schloss A im Verfahren VB.2018.00089 auf Abweisung des Rechtsmittels unter Entschädigungsfolge; mit weiteren Eingaben der Stadt Zürich und von A vom 10./11. und vom 26. April 2018 wurde an den jeweiligen Anträgen festgehalten. Im Verfahren VB.2018.00111 beehrte die Stadt Zürich mit Beschwerdeantwort vom 16. März 2018 die Abweisung des Rechtsmittels; in formeller Hinsicht ersuchte sie zudem um Vereinigung der beiden parallel geführten Verfahren. Hierzu äusserte sich A am 25. April 2018. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide eines Bezirkrats über Anordnungen etwa betreffend ein öffentlichrechtliches Anstellungsverhältnis nach § 41 in Verbindung mit §§ 19 Abs. 1 lit. a und Abs. 3 Satz 1, 19a, 19b Abs. 2 lit. c Ziff. 1 sowie §§ 42–44 e contrario des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. Bezüglich der Anfechtbarkeit des vorinstanzlichen Entscheids bleibt anzumerken, dass Rückweisungsentscheide grundsätzlich als Zwischenentscheide gelten, weil sie das Verfahren nicht abschliessen. Dies gilt jedoch nicht, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr bleibt und die Rückweisung lediglich der einfachen (rechnerischen) Umsetzung des oberinstanzlich

Angeordneten dient, das Resultat insofern definitiv feststeht; diesfalls liegt kein Zwischenentscheid, sondern ein Endentscheid vor (vgl. BGE 134 II 124 E. 1.3). Solches ist vorliegend der Fall. Der Rekursentscheid hat daher als Endentscheid zu gelten.

1.2 Als Arbeitgeberin ist die Stadt Zürich in vermögensrechtlichen Angelegenheiten praxisgemäss wie eine Privatperson betroffen (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 [VRG-Kommentar], § 21 N. 103). Sie macht zudem eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend. Gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a sowie lit. b VRG ist ihre Beschwerdelegitimation im Verfahren VB.2018.00089 folglich zu bejahen.

1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

2. 2.1 Nach § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272) kann das Gericht zur Vereinfachung des Verfahrens selbständig eingereichte Rechtsvorkehren vereinigen. Die Beschwerden in den Verfahren VB.2018.00089 und VB.2018.00111 richten sich beide gegen den Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 18. Januar 2018. Sie sind deshalb – auf Antrag bzw. im Einvernehmen mit den Parteien – zu vereinigen (vgl. VGr, 8. Juli 2015, VB.2014.00420, E. 1.2).

2.2 Im angefochtenen Beschluss erhöht der Bezirksrat Zürich die an A zu zahlende Abfindung von Fr. 1'413.30 auf drei Monatslöhne, wogegen sich die Stadt Zürich zur Wehr setzt; A wiederum beantragt die Ausrichtung einer Entschädigung von 14 (vollen) Monatslöhnen. Mit Blick auf dessen letzten Jahreslohn vor der Kantonalisierung von Fr. 120'420.84 beläuft sich der Streitwert insofern in beiden Verfahren auf über Fr. 20'000.- und sind die (vereinigten) Beschwerden damit durch die Kammer zu behandeln (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG; act. 10/2, Art. 15 der städtischen Volksschullehrer-Verordnung vom 30. Januar 2002 [SVL, AS 177.500; dazu und auch zu den nachfolgend zitierten städtischen Erlassen www.stadt-zuerich.ch > Politik & Recht > Amtliche Sammlung]) in Verbindung mit Anhang A zur Lehrpersonalverordnung vom 19. Juli 2000 [LPVO, LS 412.311] in der bis 31. Dezember 2017 geltenden Fassung [OS 67, 12; OS 73, 20].

3. 3.1 A rügt zunächst eine Verletzung seines Gehörsanspruchs, weil die Vorinstanz die seitens der Stadt Zürich "selber festgesetzte und von ihr dementsprechend auch nicht in Abrede gestellte Abfindung [...] von 14 Monatslöhnen auf 3 Monatslöhne gekürzt" habe, ohne dass dies von einer Partei beantragt worden bzw. ihm vorgängig Gelegenheit zur Stellungnahme eingeräumt worden wäre.

3.2 Die Rekursinstanz kann eine angefochtene Anordnung grundsätzlich auch zu Ungunsten der rekurrierenden Person abändern (§ 27 VRG). Als Ausfluss des in Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (SR 101) verankerten Anspruchs auf rechtliches Gehör hat sie jene diesfalls jedoch vorgängig auf ihre Absicht aufmerksam zu machen, zu einer solchen reformatio in peius zu schreiten, und ihr Gelegenheit zu geben, Stellung zu nehmen (BGE 118 V 182 E. 2d, 122 V 166 E. 2a f.; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 214 mit Hinweisen; Alain Griffel, VRG-Kommentar, § 27 N. 14 ff., auch zum Folgenden). Dadurch soll der Partei die Möglichkeit eingeräumt werden, durch Rückzug des Rechtsmittels eine Verschlechterung ihrer Rechtsstellung abzuwenden. A erhält vorliegend – was unbestritten ist – von der Vorinstanz im Ergebnis eine deutlich höhere Abfindung zugesprochen, als sie noch in der Ausgangsverfügung festgesetzt worden war (drei Monatslöhne à gut Fr. 10'000.- statt 14 Monatslöhne à Fr. 100.95). Seine Rechtsposition erfährt demnach mit dem Rekursentscheid keine Verschlechterung, sodass sich d er Vorinstanz auch keine Verletzung seines

Gehörsanspruchs vorwerfen lässt, wenn sie ihn vorgängig nicht über die in Aussicht stehende Abänderung der Ausgangsverfügung informiert hatte. Dem Umstand, dass die Vorinstanz bei der Bemessung der Abfindung anders vorgeht als die Stadt Zürich (siehe nachfolgend 6.2), kommt unter dem Blickwinkel der hier (allein) zu prüfenden Gehörsverletzung keine Bedeutung zu.

E. 4.1

Das kantonale Recht macht den Gemeinden im Bereich des Personalrechts nur wenige Vorgaben. Nach Art. 47 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (LS 101) untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 (GG, LS 131.1) wiederholt diese Regelung. Daneben sieht § 53 Abs. 2 GG vor, dass das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden ist, sofern eine Gemeinde keine eigenen Vorschriften erlässt (so bereits § 72 Abs. 1 f. des auf 1. Januar 2018 aufgehobenen Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 [OS 60, 71]). Die Regelung des Personalrechts fällt demnach in den Kompetenzbereich der Gemeinden, wobei ihnen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt.

E. 4.2

Die Stadt Zürich hat von dieser Kompetenz mit Erlass des (Städtzürcher) Personalrechts vom 6. Februar 2002 (PR, AS 177.100) und – im hier massgeblichen Bereich – der städtischen Volksschullehrer-Verordnung sowie der dazugehörigen Ausführungserlasse Gebrauch gemacht. Bei der Auslegung dieser Erlasse kommt der Stadt Zürich ein gewisser Spielraum zu, und die Rechtsmittelinstanzen dürfen nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Stadt durch ihre eigene Auslegung ersetzen (vgl. BGr, 11. Juli 2017, 1C_572/2016, E. 2.1).

E. 5.1

Nach Art. 1 Abs. 1 Satz 1 SVL fallen unter die städtischen Lehrpersonen, auf welche diese Verordnung zur Anwendung gelangt, die von der Stadt Zürich entlöhnten Lehrpersonen an der Volksschule und im Kindergarten, die nicht gemäss kantonalem Recht dem Lehr(er)personalgesetz vom 10. Mai 1999 (LPG, LS 412.31) unterstellt sind. Auf die städtischen Lehrpersonen kommen nach Art. 2 SVL das Lehr(er)personalgesetz sowie die Lehr(er)personalverordnung sinngemäss zur Anwendung, soweit in dieser Verordnung und den dazugehörigen Ausführungsbestimmungen des Stadtrats nichts anderes bestimmt ist. Dasselbe gilt nach Art. 1 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über die Anstellung und den Lohn der städtischen Volksschullehrerinnen und Volksschullehrer vom 12. Juni 2002 (AS 177.501).

E. 5.2

Gemäss Art. 10 Satz 1 SVL richtet sich die Abfindung bei unverschuldeter Entlassung städtischer Lehrpersonen nach den Bestimmungen des städtischen Personalrechts (vgl. auch daselbst in Art. 1 Abs. 3 PR). Danach haben Angestellte, die mindestens 35-jährig sind, ab fünf ununterbrochenen Dienstjahren Anspruch auf eine Abfindung, sofern ihr Arbeitsverhältnis ohne ihr Verschulden auf Veranlassung der Stadt aufgelöst wird und sie nicht unter die Bestimmungen über die Lohnfortzahlung gemäss Art. 29 PR fallen (Art. 28 Abs. 1 PR). Erfolgt die Auflösung, weil die Stelle aufgehoben wird, ist den Angestellten nach Möglichkeit eine andere zumutbare Stelle anzubieten (Art. 28 Abs. 2 PR). Kein Anspruch auf Abfindung besteht bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses "wegen

Kündigung der oder des Angestellten" sowie bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Ablauf einer befristeten Anstellung, fristloser Auflösung aus wichtigen Gründen, Auflösung aus gesundheitlichen Gründen, Altersrücktritt bzw. Beendigung altershalber oder Tod (Art. 28 Abs. 3 in Verbindung mit Art. 15 PR). Die Abfindung beträgt bei Entlassung im 51. bis 55. Altersjahr drei bis vierzehn Monatslöhne (Art. 28 Abs. 4 alinea 3 PR) und wird gemäss Art. 28 Abs. 5 PR nach den Umständen des Einzelfalls festgelegt; angemessen mitberücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse, die Dienstzeit, der Kündigungsgrund sowie der neue Lohn, falls die oder der Angestellte weiterbeschäftigt wird.

E. 6.1

Am 6. Februar 2012 verabschiedete der Kantonsrat das "Gesetz über die Anpassung des Personalrechts bei Lehrpersonen an der Volksschule", demzufolge insbesondere die kommunalen Anstellungsverhältnisse von Lehrpersonen mit Kleinstpensen (vgl. § 8 LPVO in der bis 31. Juli 2014 geltenden Fassung [OS 61, 245]) sowie von Fachlehrpersonen, die im Lehrplan vorgesehene Fächer unterrichten (Sport-, Schwimm-, Musik-, Handarbeits- und Hauswirtschaftslehrpersonen sowie Lehrpersonen der Integrierten Förderung), in kantonale Anstellungsverhältnisse überführt werden sollten (OS 68, 517; ABI 2011, 665 ff., insbesondere 672). Die Stimmberechtigten nahmen das Gesetz in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 an (ABI 2013-04-05 [Nr. 13]). In der Folge setzte der Regierungsrat die im Zusammenhang mit der Kantonalisierung der Lehrpersonen massgeblichen Bestimmungen auf Beginn des Schuljahrs 2015/2016 in Kraft (ABI 2013-12-06 [Nr. 48]). Gemäss dem revidierten § 1 Abs. 1 Satz 1 LPG unterstehen die genannten – bis anhin kommunal beschäftigten – Lehrpersonen seit dem 1. August 2015 unabhängig von ihrem Arbeitspensum den Bestimmungen dieses Gesetzes. Die Stadt Zürich sah sich daher veranlasst, auf dieses Datum hin die kommunalen Anstellungsverhältnisse von insgesamt 507 städtischen Lehrpersonen aufzulösen und – sofern möglich – in kantonale zu überführen, wobei für diejenigen Lehrpersonen, welche durch die Überführung "eine Lohn-einbusse erfahren, eine Auflage zur Weiterbildung zu erfüllen oder Anspruch auf Teilauszahlung eines Dienstaltersgeschenks haben", ein Sozialplan mit Bestimmungen zur Gewährung von Abfindungen und Lohnfortzahlungen bzw. allfälligen zusätzlichen Leistungen der Stadt (Beteiligung an Weiterbildungskosten, Auszahlung Dienstaltersgeschenk etc.) festgelegt wurde (vgl. Art. 33 PR). Bezüglich der Ausrichtung von Abfindungen verweist der betreffende vom Stadtrat von Zürich am 8. Juli 2015 beschlossene Sozialplan dabei grundsätzlich auf die Regelung in Art. 28 PR; gleichzeitig wird aber Art. 37 Abs. 3 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 27. März 2002 (AB PR, AS 177.101) als "sinngemäss" anwendbar erklärt, wonach bei dauernder Versetzung für die Abfindung oder die Lohnfortzahlung lediglich die Differenz zwischen dem höheren alten und dem neuen Lohn zu berücksichtigen ist (vgl. S. 3: "die Weiterbeschäftigung im Rahmen einer kantonalen Anstellung wird insoweit als 'Versetzung' aufgefasst"). Unter Verweis auf den genannten Sozialplan und in (teilweise) analoger Anwendung von Art. 10 SVL in Verbindung mit Art. 28 Abs. 4 f. PR und Art. 37 Abs. 3 AB PR sprach der nach Art. 10 Satz 2 SVL zuständige Direktor des Schulamts der Stadt Zürich A demgemäss mit der Ausgangsverfügung "eine Abfindung in der Höhe von 14 Monatslöhnen (Differenz von städtischem zu kantonalem Lohn [... zu]), was dem Betrag von Fr. 1'413.30 entspricht".

E. 6.2

Die betreffende Verfügung bzw. den diese bestätigenden Einspracheentscheid des Stadtrats vom 5. Oktober 2016 aufhebend, erwägt die Vorinstanz im Rekursentscheid, dass die Überführung des Anstellungsverhältnisses von A nicht als Versetzung im eigentlichen Sinn zu qualifizieren sei, weshalb Art. 37 Abs. 3 AB PR bei der Bemessung der diesem geschuldeten Abfindung nicht direkt angewendet werden könne. Für eine analoge Anwendung der Bestimmung wiederum bestehe kein Raum, weil der Gesetzgeber in Art. 28 Abs. 5 PR eine explizite Regelung getroffen habe für den Fall, dass eine entlassene Person – wie vorliegend – im Anschluss an die Auflösung ihres Anstellungsverhältnisses weiterbeschäftigt werde. Danach sei der durch die Weiterbeschäftigung erzielte Lohn lediglich bei der konkreten Bemessung der Abfindung innerhalb des durch Art. 28 Abs. 4 PR vorgegebenen Rahmens zu berücksichtigen und habe eine entlassene Person demzufolge unabhängig von der Höhe des nach der Entlassung erzielten Einkommens Anspruch auf die in Art. 28 Abs. 4 PR festgelegte Mindestabfindung. Dieser Anspruch komme auch A zu, wobei es sich aufgrund der konkreten Umstände rechtfertige, die ihm zuzusprechende Abfindung im untersten Bereich des durch Art. 28 Abs. 4 PR vorgegebenen Rahmens bei drei Monaten anzusiedeln, habe die Auflösung seines kommunalen Anstellungsverhältnisses für ihn doch "offensichtlich nicht zu einer sozialen Härte" geführt. Dem hält A entgegen, dass "[d]ie Kürzung der Abfindung von 14 auf 3 Monatslöhne [...] einen Eingriff in die Gemeindeautonomie" darstelle und überdies einer qualifiziert falschen Ermessensbetätigung durch die Vorinstanz gleichkomme, da diese bei ihrem Entscheid einzig darauf abstelle, dass er beim Kanton weiterbeschäftigt werde. Ebenfalls eine Verletzung der Gemeindeautonomie rügt die Stadt Zürich; daneben macht sie geltend, die Vorinstanz habe ihre Überprüfungsbefugnis überschritten und mit ihrer "isolierten und allzu sehr dem Wortlaut verhafteten Betrachtung von Art. 28 Abs. 4 und 5 PR" das kommunale Personalrecht verletzt.

E. 6.3

Dem Wortlaut des Grundtatbestands von Art. 28 Abs. 1 PR zufolge ist eine Abfindung grundsätzlich nur bei der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses auf Veranlassung der Stadt (und ohne Verschulden des bzw. der Angestellten) geschuldet. Sie soll Angestellten, die zwar aus objektiven Gründen, aber ohne persönliches Verschulden entlassen werden, ab einer bestimmten Zahl von Dienstjahren eine Überbrückungshilfe und Anerkennung für ihre Diensttreue gewähren und zugleich die sozialen Härten einer Kündigung mildern helfen sowie präventiv gegen leichtfertige Kündigungen wirken (vgl. VGr, 21. September 2011, VB.2011.00086, E. 3.5.1 f. mit Hinweisen; ferner auch VGr, 7. Dezember 2016, VB.2016.00479, E. 5.3; Antrag des Regierungsrats vom 15. Dezember 2004 zum Personalgesetz [Änderung des Kündigungsschutzes], KR-Nr. 354/2003 [abrufbar unter www.kantonsrat.zh.ch > Geschäfte > Übersicht Geschäfte > KR-Nr./Vorlagen-Nr.], S. 7). Mit Blick auf Wortlaut sowie Sinn und Zweck der Regelung liesse sich daher bereits fragen, ob die vorliegend zur Beurteilung stehende Überführung eines kommunalen Arbeitsverhältnisses in ein kantonales überhaupt einen Abfindungsanspruch auszulösen vermöchte (vgl. auch die differenzierten Beurteilungen in VGr, 4. April 2012, VB.2012.00046, und 6. November 2002, PB.2002.00020). So geht A – anders als etwa bei der Aufhebung einer Stelle, dem typischen Anwendungsfall einer unverschuldeten Entlassung – auch nach der Auflösung seines kommunalen Anstellungsverhältnisses seiner bisherigen Tätigkeit (Identität von Funktion, Pflichten und Beschäftigungsgrad) im gewohnten Arbeitsumfeld (gleiche Schule sowie Schulstufe) nach und wird er auch weiterhin von der Stadt Zürich beschäftigt (§ 1 Abs. 1 Satz 2 LPG). Er wurde bei der Überführung so behandelt, wie wenn

er schon vorher beim Kanton angestellt gewesen wäre, und erhält insbesondere seine kommunale Dienstzeit (voll) angerechnet; per 1. August 2015 gewechselt hat lediglich die rechtliche Grundlage seiner Beschäftigung ("gemäss kantonalem Recht"), was sich namentlich auf die Zuständigkeit für personalrechtliche Massnahmen (vgl. § 3 Abs. 2 LPVO) sowie auf die LohnEinstufung von A auswirkt bzw. auswirkte (vgl. § 1 der Übergangsbestimmungen in der Lehrpersonalverordnung zur Änderung vom 27. November 2013). Letzterer hatte mit anderen Worten keine der Nachteile zu gewärtigen, welche üblicherweise mit der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses einhergehen und denen es mit einer Abfindung zu begegnen gilt; die Überführung seiner Anstellung erfolgte zudem – wie oben dargelegt – von Gesetzes wegen, weshalb die Abfindung auch keine präventive Wirkung zu entfalten vermochte. Die auf Beginn des Schuljahrs 2015/2016 vollzogene Kantonalisierung der Anstellungsverhältnisse kommunaler Lehrpersonen wie A wurde im Vorfeld vom Volksschulamt des Kantons Zürich denn auch als rein "administrativer Vorgang" bezeichnet, die Auflösung des kommunalen Anstellungsverhältnisses als "formell[e]" Kündigung. Die Frage, ob der vorliegende "Kündigungssachverhalt" vom Grundtatbestand von Art. 28 Abs. 1 PR erfasst ist, braucht hier indes nicht beantwortet zu werden, weil – wie sich sogleich zeigt – die Beschwerde von A bereits aus anderem Grund abzuweisen und der Beschwerde der Stadt Zürich Folge zu geben ist.

E. 6.4

Laut Art. 28 Abs. 5 PR ist "der neue Lohn, falls die oder der Angestellte weiterbeschäftigt wird" bei der Festlegung der Abfindung (mit) zu berücksichtigen. Wie die Vorinstanz zutreffend erwägt, lässt sich aus dieser Bestimmung schliessen, dass der (kommunale) Gesetzgeber bereits bei der Statuierung des Art. 28 PR die Möglichkeit bedachte, dass nach der Auflösung eines Arbeitsverhältnisses an dessen Stelle gegebenenfalls ein "neues" Arbeitsverhältnis mit geändertem Inhalt treten könnte, er jedoch bewusst davon absah, das Fehlen einer solchen "Weiterbeschäftigung" zur Anspruchsvoraussetzung zu erheben (vgl. VGr, 9. März 2005, PB.2004.00075, E. 5). Nicht gefolgt werden kann der Vorinstanz jedoch, wenn sie aus dem Wortlaut von Art. 28 Abs. 5 PR und dessen Stellung im Normgefüge weiter folgert, eine "Weiterbeschäftigung" sei ausschliesslich bei der konkreten Bemessung der Abfindung innerhalb des von Art. 28 Abs. 4 PR vorgegebenen Rahmens zu berücksichtigen und dem bzw. der entlassenen Angestellten unabhängig von der Höhe des während der Abfindungsdauer erzielten Einkommens in jedem Fall zumindest die in Art. 28 Abs. 4 PR festgelegte Mindestabfindung von – je nach Alter – einem (alinea 1) bis zu vier (alinea 4) ganzen Monatslöhnen zuzusprechen. Solches lässt sich – jedenfalls in dieser Absolutheit – mit der ratio legis des vorab auf Billigkeitserwägungen beruhenden Art. 28 PR nicht vereinbaren, hätte dies doch etwa zur Folge, dass einer entlassenen Person die gleiche Abfindung auszurichten wäre unabhängig davon, ob sie nach der Auflösung ihres bisherigen Arbeitsverhältnisses mit einem besseren Gehalt weiterbeschäftigt würde oder ob sie neu einen deutlich reduzierten Lohn erzielte und sich deshalb gezwungen sähe, zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts eine Nebenbeschäftigung aufzunehmen. Vor dem Hintergrund der dargestellten Problematik hatte sich unter Geltung des § 26 des kantonalen Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) in der bis 31. Dezember 2005 massgeblichen Fassung (OS 60, 517) die konstante Praxis entwickelt, im Fall der nahtlosen Weiterbeschäftigung einer entlassenen Person beim gleichen Arbeitgeber bei gleichem oder höherem Lohn keine Abfindung zuzusprechen bzw. bei tieferem Lohn die Lohndifferenz für die Abfindungshöhe zu berücksichtigen (Änderung des Kündigungsschutzes S. 7 f., auch zum Folgenden; RRB Nr. 599/2001 S. 2; VGr, 9. März 2005, PB.2004.00075, E. 5.1;

so auch § 8 Abs. 5 LPG und hierzu VGr, 12. Juni 2013, VB.2013.00095, E. 3.7); nur wenn statt einer Weiterbeschäftigung beim Kanton eine Neuanstellung bei einem anderen Arbeitgeber bzw. einer anderen Arbeitgeberin erfolgt war, floss dies lediglich mindernd in die Festsetzung der Abfindung im Rahmen der "persönlichen Verhältnisse" der betroffenen Person ein (vgl. VGr, 10. März 2010, PB.2009.00031, E. 3.4 und 3.5.1; zum Ganzen auch PaRat 83/842, Dezember 2005, S. 4 ff.). Diese Rechtsprechung zu a§ 26 PG lässt sich dabei auf – den praktisch wortgleichen – Art. 28 PR übertragen, da die (frühere) kantonale Regelung dem kommunalen Gesetzgeber als Vorlage diente (vgl. VGr, 21. September 2011, VB.2011.00086, E. 3.5, 4.4). Insofern hält die von der Stadt Zürich angerufene Art. 37 Abs. 3 AB PR nur fest, was gemäss teleologischer Auslegung des übergeordneten Rechts ohnehin schon gilt.

E. 6.5

Die vorliegend zur Beurteilung stehende Kantonalisierung des kommunalem Anstellungsverhältnisses von A lässt sich nun nicht einer Neuanstellung bei einem anderen Arbeitgeber bzw. einer anderen Arbeitgeberin gleichsetzen; viel eher weist sie – wie die Stadt Zürich mit Fug hervorhebt – wesentliche Züge einer (internen) Versetzung bzw. einer Weiterbeschäftigung beim gleichen Gemeinwesen unter (leicht) veränderten Lohnbedingungen auf. So musste sich A – wie dargelegt – nicht um eine neue Stelle bemühen, sich nicht an einem neuen Arbeitsort und an ein neues soziales Umfeld gewöhnen, keine Probezeit durchlaufen, und auch seiner bisherigen (kommunalen) Dienstzeit ging er nicht verlustig; zudem war er bereits im Dezember 2014 über den genauen Ablauf der Überführung seines Anstellungsverhältnisses orientiert und schon damals darauf aufmerksam gemacht worden, dass seine Entlohnung künftig bei gleicher Tätigkeit tiefer ausfallen könne, sodass sich die Ungewissheit über die weitere Erwerbssituation bei ihm in Grenzen hielt. Damit erscheint die Auslegung des kommunalen Personalrechts durch die Stadt Zürich bzw. die (analoge) Anwendung von Art. 10 SVL in Verbindung mit Art. 28 Abs. 4 f. PR und Art. 37 Abs. 3 AB PR auch auf den vorliegenden Fall sachgerecht und bestand für die Vorinstanz keine Veranlassung, von der Rechtsauffassung der Stadt Zürich abzuweichen. Mit ihrem (unnötigen) Einschreiten verletzte sie mithin die Gemeindeautonomie der Stadt Zürich, wobei A hieraus freilich nichts zu seinen Gunsten ableiten kann.

E. 7

Die Beschwerde im Verfahren VB.2018.00089 erweist sich demnach als begründet und ist gutzuheissen; Dispositiv-Ziff. I und III des Beschlusses des Bezirksrats Zürich vom 18. Januar 2018 sind aufzuheben und der Beschluss des Stadtrats vom 5. Oktober 2016 ist wiederherzustellen. Die Beschwerde im Verfahren VB.2018.00111 ist abzuweisen.

E. 8.1

In personalrechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert bis Fr. 30'000.- werden keine Gerichtskosten erhoben (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG). Vorliegend wird diese Grenze im Verfahren VB.2018.00111 klar erreicht (Fr. 110'375.75), während der Streitwert im Verfahren VB.2018.00089 mit rund Fr. 28'700.- (abzüglich Sozialabgaben) knapp darunter bleibt (vgl. oben 2.2). Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten daher zu 4/5 dem (vollumfänglich) unterliegenden A aufzuerlegen und im Übrigen auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). A ist sodann keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 8.2

Die Stadt Zürich ersucht vor Verwaltungsgericht – anders als noch im vorinstanzlichen Verfahren – ebenfalls um eine Parteientschädigung. Nach ständiger Praxis des Verwaltungsgerichts haben grössere und leistungsfähigere Gemeinwesen in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, gehört die Erhebung und Beantwortung von Rechtsmitteln doch zu den angestammten amtlichen Aufgaben (zum Ganzen Kaspar Plüss, VRG-Kommentar, § 17 N. 50 ff.). Es liegen keine besonderen Umstände vor, welche vorliegend die ausnahmsweise Zusprechung einer Parteientschädigung rechtfertigten.

E. 9

Weil der Streitwert in beiden (vereinigten) Verfahren mehr als Fr. 15'000.- beträgt, ist in der Rechtsmittelbelehrung des folgenden Dispositivs auf die Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zu verweisen (Art. 85 Abs. 1 lit. b e contrario BGG).

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