

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00553 vom 11. Februar 2021

ZH Verwaltungsgericht, 2021-02-11, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2021.00553

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00553 du 11 février 2021

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2021.00553 del 11 febbraio 2021

Regeste

Abfindung | Das Anstellungsverhältnis der Beschwerdeführerin endete sechs Monate nach der Teilkündigung von Gesetzes wegen, weshalb ihr Abfindungsanspruch auf sechs Monatslöhne festgesetzt wurde. Die Beschwerdeführerin verlangt eine Abfindung von zehn Monatslöhnen (vgl. E. 3). Es sind keine triftigen Gründe ersichtlich, um vom klaren Wortlaut von § 16 Abs. 2 VVO abzuweichen, und es liegt keine Gesetzeslücke vor, welche durch das Gericht zu füllen wäre. Die Abfindung ist demnach antragsgemäss auf zehn Monatslöhne festzusetzen (zum Ganzen E. 4). Gutheissung. Abweichende Meinung einer Kammerminderheit.

Erwägungen

E. 4

PG). Gemäss § 16g Abs. 2 VVO wird die Abfindung innerhalb des Rahmens gemäss der dort abgebildeten Tabelle anhand der persönlichen Verhältnisse festgesetzt. Eine Unterschreitung dieses Rahmens sieht der Wortlaut der Bestimmung nicht vor. In dieser Hinsicht hat das Verwaltungsgericht das untere Ende dieses Rahmens bereits einmal als "Mindestabfindung" bezeichnet (so VGr, 12. Juni 2013, VB.2013.00095, E. 3.6). Regelmässig spricht es bei der Festsetzung der Abfindung auch vom "Mindestbetrag", der gegebenenfalls anhand der persönlichen Verhältnisse erhöht werde (vgl. VGr, 11. November 2021, VB.2020.00762, E. 9 Abs. 2 – 15. April 2021, VB.2020.00375, E. 7.4 Abs. 2 – 7. Januar 2021, VB.2020.00886, E. 4.3 – 17. November 2020, VB.2020.00652, E. 3.2; vgl. auch VGr, 8. Dezember 2010, PB.2010.00030, E. 3.1 Abs. 1 [nicht publiziert]; so ausdrücklich auch PaRat Nr. 104/1057 [Dezember 2011]). Nach § 24c Abs. 1 PG endet das Arbeitsverhältnis am Ende des Monats, in welchem Angestellte das 65. Altersjahr vollenden. Unter anderem bei Lehrpersonen der Mittelschulen endet das Arbeitsverhältnis am Ende des Semesters. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen lässt sich für die hier interessierende Frage nichts ableiten.

E. 4.1

Im Folgenden ist demnach zu prüfen, ob im Zeitpunkt des Eintritts der Altersgrenze gemäss § 24c Abs. 1 PG auch der Anspruch auf Abfindung endet und dadurch eine Unterschreitung des in § 16g Abs. 2 VVO vorgesehenen Abfindungsrahmens gerechtfertigt ist bzw. ob eine gesetzliche Grundlage für ein solches Vorgehen besteht.

E. 4.2

Ausgangspunkt jeder Auslegung bildet der Wortlaut des Gesetzes. Vom klaren, eindeutigen und unmissverständlichen Wortlaut darf nur ausnahmsweise abgewichen werden, so etwa dann, wenn triftige Gründe dafür vorliegen, dass der Wortlaut nicht den wahren Sinn der

Norm wiedergibt. Anlass für eine solche Annahme können die Entstehungsgeschichte der Bestimmung (historisch), deren Zweck (teleologisch) oder der Zusammenhang mit anderen Vorschriften (systematisch) geben, so namentlich, wenn die grammatikalische Auslegung zu einem Ergebnis führt, das der Gesetzgeber nicht gewollt haben kann oder das den Gerechtigkeitssinn oder das Gleichbehandlungsgebot verletzt (vgl. zum Ganzen BGE 145 II 270 E. 4.1, 145 I 108 [= Pra. 108/2019 Nr. 84] E. 4.4.2, 143 II 102 E. 3.1; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 177 ff. [je mit weiteren Hinweisen]). Verwaltungsrecht ist gesetzeskonform auszulegen. Es sind die gesetzgeberischen Anordnungen, Wertungen und der in der Delegationsnorm eröffnete Gestaltungsspielraum mit seinen Grenzen zu berücksichtigen (BGE 147 II 25 E. 3.3).

E. 4.3

Nach § 26 Abs. 1 PG haben Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Kantons und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind. Kein Anspruch auf Abfindung besteht unter anderem bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Erreichen der Altersgrenze gemäss § 24c PG (vgl. § 26 Abs. 3 PG). Der Regierungsrat regelt die Festsetzung der Abfindung und bestimmt einen nach dem Alter abgestuften Rahmen als Richtlinie. Die Abfindung beträgt höchstens fünfzehn Monatslöhne (§ 26 Abs.

E. 4.4

Aus der Weisung des Regierungsrates an den Kantonsrat zum Erlass eines Personalgesetzes vom 22. Mai 1996 geht hervor, dass die Abfindung vorab auf Billigkeitserwägungen beruhe. Sie wolle Angestellten mit einer bestimmten Anzahl von Dienstjahren, die zwar aus objektiv gerechtfertigten Gründen, aber ohne persönliches Verschulden entlassen werden, eine gewisse Überbrückungshilfe und Anerkennung für ihre Diensttreue gewähren und zugleich die sozialen Härten einer Kündigung mildern helfen. Zudem solle sie präventiv gegen Kündigungen ohne substantielle Begründung wirken und verhindern, dass leichtfertig triftige Gründe für eine Entlassung konstruiert werden. Des Weiteren wies der Regierungsrat darauf hin, dass die Entlassung in der Regel mit einer Schmälerung der Anwartschaften auf Vorsorgeleistungen einhergehe; die Abfindung werde daher sinnvollerweise abgestuft nach dem Alter, zumal mit zunehmendem Alter die Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt wüchsen (vgl. ABI 1996, 1105 ff., 1151 f.; vgl. dazu auch VGr, 11. Februar 2021, VB.2020.00028, E. 3.3.1 – VGr, 10. März 2010, PB.2009.00031, E. 3.4.3.2). Im Rahmen der kantonsrätlichen Beratungen des Personalgesetzes wurde die Bestimmung zur Abfindung ohne Diskussion genehmigt (vgl. Prot. KR 1995–99, S. 11533 ff., insbesondere S. 11585 f.). Diese Einigkeit im Kantonsrat ist vornehmlich darauf zurückzuführen, dass die Regelung der Abfindung in der vorberatenden Kommission am meisten zu diskutieren gab und dem Plenum schliesslich ein Kompromiss unterbreitet wurde (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). § 26 Abs. 3 PG wurde per 1. Mai 2015 dahingehend revidiert, dass die im Rahmen der Verselbständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal (BVK) vorgenommene Überführung personalrechtlicher Bestimmungen aus den Statuten der BVK in das Personalrecht des Kantons Zürich nachvollzogen wurde (Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 11. Dezember 2013 zum Gesetz über die Nachführung des Personalrechts im Hinblick auf die

Verselbstständigung der Versicherungskasse für das Staatspersonal [ABl 2013-12-27], S. 5, 10 ff. und 17, auch zum Folgenden). So wurde unter anderem das "Erreichen der Altersgrenze gemäss § 24c" in § 16 lit. h PG als eigenständiger Beendigungsgrund aufgeführt und ein Verweis darauf in § 26 Abs. 3 PG ergänzt. Damit sollte ausdrücklich (und entsprechend der bisherigen Rechtslage) festgehalten werden, dass beim Erreichen der Altersgrenze keine Abfindung ausgerichtet wird. § 16g VVO wurde durch Beschluss des Regierungsrats vom 4. Juni 2008 (OS 63, 341) in die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz eingefügt und ersetzte die bis dahin in diesem Zusammenhang heranzuziehenden Richtlinien gemäss RRB Nr. 599/2001 (vgl. dazu VGr, VGr, 16. Mai 2007, PB.2006.00041, E. 4.3 Abs. 3 [nicht publiziert] – 22. Juni 2005, PB.2005.00012, E. 3.4) . Letztere hatten in Ziff. 4.1.3 festgehalten, dass für die Festsetzung der Abfindung a) das Lebensalter, b) das Dienstalter und der Kündigungsgrund und c) die persönlichen Verhältnisse grundsätzlich je zu gleichen Teilen berücksichtigt werden. In der Weisung des Regierungsrats zur Änderung der Vollzugsverordnung des Personalgesetzes vom 4. Juni 2008 wird insbesondere festgehalten, dass für die Festlegung der Abfindung innerhalb des Rahmens nach wie vor die persönlichen Verhältnisse massgebend seien (vgl. ABl 2008, 905 ff., 911 f.). Den Materialien zu § 24c PG lässt sich für die hier interessierende Frage nichts entnehmen (vgl. ABl 2013-12-27, S. 16).

E. 4.5

Aus einer systematischen Betrachtungsweise ist nicht ersichtlich, inwiefern § 24c PG, welcher unter der Marginalie "Erreichen der Altersgrenze" steht, herangezogen werden könnte, um die Abfindung gemäss § 26 PG in Verbindung mit § 16g VVO zu "kürzen". Es trifft zwar zu, dass gemäss § 26 Abs. 3 PG kein Anspruch auf Abfindung besteht, wenn das Arbeitsverhältnis nach § 16 lit. h PG durch Erreichen der Altersgrenze gemäss § 24c PG endet. Dieser Ausschluss des Abfindungsanspruchs in bestimmten Konstellationen ist aber zu unterscheiden von der Kürzung der Abfindung (vgl. § 26 Abs. 5 Satz 3 f. PG und § 17 Abs. 3 ff. VVO; vgl. dazu auch hinten, E. 4.9) bzw. der Unterschreitung des abgestuften (Abfindungs-)Rahmens gemäss § 16g Abs. 2 VVO, wie sie hier vorgenommen wurde.

E. 4.6

Eine Unterschreitung des in § 16g Abs. 2 VVO definierten Rahmens liesse sich nach dem Gesagten lediglich mit dem Sinn und Zweck der Abfindung begründen. Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts dient die Abfindung als Überbrückungshilfe für die Zeit nach dem Stellenverlust. Ebenso bezweckt sie eine Anerkennung für die geleisteten Dienstjahre und soll sie präventiv gegen Kündigungen ohne substantielle Begründung wirken. Überdies soll die Abfindung auch eine allfällige Schmälerung der Anwartschaften auf Vorsorgeleistungen ausgleichen (vgl. zur ratio legis VGr, 11. Februar 2021, VB.2020.00028, E. 3.5 – 17. November 2020, VB.2020.00652, E. 3.4 – 12. März 2020, VB.2019.00629, E. 3.4 – 10. März 2010, PB.2009.00031, E. 3.4.3.2 – 23. Januar 2004, PB.2003.00035, E. 4.2 [nicht publiziert] – 14. März 2001, PB.2000.00029, E. 9b, wobei jeweils andere Zwecke betont bzw. hervorgehoben werden) . Wie aufgezeigt, verwies die Vorinstanz in dieser Hinsicht insbesondere auf den Aspekt der Abfindung als Überbrückungshilfe (vorn, E. 3.2.2). Dieser sei auch bei einer Reduktion des in § 16g Abs. 2 VVO vorgesehenen Rahmens gewahrt, da bei Erreichen der Altersgrenze gemäss § 24c Abs. 1 PG Rentenleistungen der BVK Pensionskasse ausgerichtet werden. Dies trifft grundsätzlich zu; die Beschwerdeführerin musste sich nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt integrieren und folglich waren bei ihr die verminderten Chancen auf dem Arbeitsmarkt –

die aufgrund langer Dienstdauer resultieren können – nicht mehr von zentraler Bedeutung. Das Personalamt hielt in seinem Mitbericht im Rekursverfahren dafür, dass die Anerkennung der Dienstreue der Mitarbeitenden vorliegend in den Hintergrund rücke, da Mitarbeitende, deren Arbeitsverhältnis infolge Erreichens der Altersgrenze gemäss § 16 lit. h in Verbindung mit § 24c Abs. 1 PG ende, gemäss § 26 Abs. 3 PG keine Abfindung und damit auch keine finanzielle Anerkennung für ihre Dienstreue erhalten würden. Mit der zugesprochenen Abfindung von sechs Monatslöhnen werde die Dienstreue der Beschwerdeführerin ausreichend gewürdigt. Diesem Schluss kann so nicht gefolgt werden, ist doch der Sachverhalt einer Kündigung von demjenigen des Erreichens der Altersgrenze zu unterscheiden und müssen diese Sachverhalte (auch in finanzieller Hinsicht) demnach nicht die gleichen rechtlichen Folgen nach sich ziehen (vgl. dazu auch hinten, E. 4.8). Überdies war die Beschwerdeführerin vorliegend während 40 Jahren für den Beschwerdegegner tätig und hätte sie bereits nach 29 Dienstjahren Anspruch auf eine Abfindung gemäss § 16 Abs. 2 VVO von zwischen 10 und 15 Monatslöhnen gehabt. Der präventive Zweck der Abfindung lässt sich grundsätzlich mit einer "Kürzung" der Abfindung vereinbaren, zumal der Beschwerdegegner vorliegend eine Abfindung zu bezahlen hat, jedoch keine Arbeitsleistung mehr erhielt. Dadurch wird er finanziell schlechter gestellt, als wenn er das Ende des Arbeitsverhältnisses gemäss § 16 lit. h in Verbindung mit § 24c Abs. 1 PG abgewartet hätte. Die präventive Wirkung ist jedoch umso ausgeprägter, je höher die im Fall einer Kündigung geschuldete Abfindung ausfällt bzw. ausfallen kann. Die Höhe der Abfindung ist gerade bei langjährigen Arbeitnehmenden Ausdruck von der im Staatsdienst bestehenden erhöhten Sicherheit der Anstellung und soll "dazu anspornen, zunächst andere, adäquate Massnahmen zu prüfen" (ABl 1996, 1152). Was den Zweck der Abfindung betrifft, eine allfällige Schmälerung der Anwartschaften auf Vorsorgeleistungen auszugleichen, so lässt sich hier nicht abschliessend beurteilen, ob eine solche hier tatsächlich eingetreten ist. Insgesamt lässt sich somit aus den Zwecken der Abfindung kein eindeutiger Schluss ziehen und kann eine Unterschreitung des in § 16g Abs. 2 VVO definierten Rahmens nicht (allein) damit begründet werden.

E. 4.7

Von zentraler Bedeutung ist demnach die Frage, auf welcher gesetzlichen Grundlage die Unterschreitung des Rahmens gemäss § 16g VVO beruht. Die Vorinstanz nennt keine bzw. nimmt sinngemäss an, dass § 26 PG in Verbindung mit § 16g VVO lückenhaft sei. Nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung besteht eine Lücke im Gesetz, wenn sich eine Regelung als unvollständig erweist, weil sie jede Antwort auf die sich stellende Rechtsfrage schuldig bleibt oder eine Antwort gibt, die aber als sachlich unhaltbar angesehen werden muss. Hat der Gesetzgeber eine Rechtsfrage nicht übersehen, sondern stillschweigend – im negativen Sinn – mitentschieden (sogenanntes qualifiziertes Schweigen), bleibt kein Raum für richterliche Lückenfüllung. Eine echte Gesetzeslücke liegt vor, wenn der Gesetzgeber etwas zu regeln unterlassen hat, was er hätte regeln sollen, und dem Gesetz diesbezüglich weder nach seinem Wortlaut noch nach dem durch Auslegung zu ermittelnden Inhalt eine Vorschrift entnommen werden kann. Von einer unechten oder rechtspolitischen Lücke ist demgegenüber die Rede, wenn dem Gesetz zwar eine Antwort, aber keine befriedigende, zu entnehmen ist. Echte Lücken zu füllen, ist dem Gericht aufgegeben, unechte zu korrigieren, ist ihm grundsätzlich verwehrt (zum Ganzen BGE 144 II 281 E. 4.5.1, 138 II 1 E. 4.2, jeweils mit weiteren Hinweisen). Wie aufgezeigt, regelt § 26 Abs. 3 PG diejenigen Fälle, in welchen kein Anspruch auf eine Abfindung besteht. Sodann ist gemäss § 26 Abs. 5 Satz 3 PG eine Kürzung der Abfindung vorgesehen

für Angestellte, welche während der Abfindungsdauer neues Einkommen erzielen. Aus der Tabelle in § 16 Abs. 2 VVO geht hervor, dass eine Abstufung nach dem Alter vorgenommen wurde, wobei die letzte Stufe für das Alter "ab 60" vorgesehen ist. Hätte ein Verfall des Abfindungsanspruchs im Zeitpunkt des Erreichens der Altersgrenze geregelt werden sollen, so hätte dies seinen Niederschlag in der erwähnten Tabelle finden können und müssen. Dies gilt umso mehr, da der Gesetzgeber in § 26 Abs. 3 PG ausdrücklich verankerte, dass bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses bei Erreichen der Altersgrenze kein Anspruch auf Abfindung besteht. An diesem Ergebnis ändert auch der Umstand nichts, dass der Regierungsrat gemäss § 26 Abs. 4 PG einen nach dem Alter abgestuften Rahmen als Richtlinie für die Festsetzung der Abfindung bestimmt. Zwar sollte nach den Materialien (ABl 1996, 1154 f., auch zum Folgenden) auf "mechanistische Lösungen" wie eine verbindliche Skala verzichtet werden; dabei schliesse § 26 PG jedoch nicht aus, dass die Praxis eine Skala als ergänzende Richtlinie entwickle. Der Regierungsrat betont indes mehrmals, dass es darum gehe, "dem Einzelfall möglichst gerecht zu werden". Vor diesem Hintergrund ist nicht ausgeschlossen, dass § 16g VVO (in besonderen Fällen) Abweichungen über den Rahmen hinaus zuliesse. Im hier interessierenden Zusammenhang ist dies aber nicht von Bedeutung, da es vorliegend um eine generelle Plafonierung geht und gerade nicht um die Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls. Erstere Konstellation fällt unter § 26 Abs. 5 Satz 3 PG und wird dort e contrario ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund bleibt kein Raum für eine gerichtliche Ergänzung von § 16 Abs. 2 VVO in dem Sinn, dass eine Unterschreitung des in dieser Bestimmung vorgesehenen Rahmens bei Erreichen der Altersgrenze gemäss § 24c PG möglich wäre (vgl. in diesem Zusammenhang auch VGr, 4. April 2012, VB.2012.00046, E. 7.2 [nicht publiziert] , wo das Verwaltungsgericht erwog, dass es Sache des Gesetzgebers sei, Ansprüche aus Billigkeitsüberlegungen – wie die Abfindung – zu regeln, und deshalb beim Fehlen eines Abfindungsanspruchs im massgebenden [kommunalen] Personalrechtsstatut eine Anwendung der Bestimmungen des Obligationenrechts nicht angezeigt erscheine).

E. 4.8

Die Vorinstanz hielt ergänzend fest, dass eine finanzielle Besserstellung von Personen, denen vor dem Erreichen der Altersgrenze eine Abfindung zugesprochen wird, und solchen, deren Arbeitsverhältnis infolge Erreichens der Altersgrenze von Gesetzes wegen endet (womit ein Abfindungsanspruch entfällt [vgl. § 26 Abs. 3 PG]), zu verhindern sei. Dieses Argument ist jedoch bei genauerer Betrachtung wenig stichhaltig: Denn die Situation der Beschwerdeführerin, welcher (teil-)gekündigt wurde, ist nicht vergleichbar mit derjenigen einer (Lehr-)Person, deren Anstellungsverhältnis durch Erreichen der Altersgrenze und damit von Gesetzes wegen endet. Ebenso geht der vom Beschwerdegegner angestellte Vergleich der Situation der Beschwerdeführerin, die sich für eine Abfindung als Einmalzahlung entschied, mit derjenigen von Lehrpersonen, welche die Abfindung in Form der Verlängerung des Anstellungsverhältnisses beziehen, fehl, zumal eine Verlängerung des Anstellungsverhältnisses für die Abfindungsdauer gemäss § 26 Abs. 6 Satz 1 PG ausdrücklich nur in Betracht kommt, wenn die gekündigte Person dies verlangt. Überdies käme in einer solchen Konstellation eine sinngemässe Anwendung von § 26 Abs. 6 Satz 3 PG in Betracht, und zwar in dem Sinn, dass der Restbetrag der Abfindung bei Erreichen der Altersgrenze ausbezahlt würde.

E. 4.9

Der Vollständigkeit halber ist sodann anzufügen, dass die Rentenleistungen der BVK Pensionskasse und der AHV nicht als "neues Einkommen" bzw. "Erwerbseinkommen" im Sinn von § 26 Abs. 5 Satz 2 PG bzw. § 17 Abs. 3 f. VVO qualifiziert und als Grund für eine Kürzung der Abfindung herangezogen werden können. Denn bereits aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen ergibt sich eindeutig, dass nur Einkommen aus einem Erwerb bzw. einer Erwerbstätigkeit darunterfallen (vgl. VGr, 11. Februar 2021, VB.2020.00028, E. 3.2 ff. – 17. November 2020, VB.2020.00652, E. 3.4 Abs. 1).

E. 4.10

Nach dem Gesagten sind keine triftigen Gründe dafür ersichtlich, um vom klaren Wortlaut von § 16 Abs. 2 VVO abzuweichen, und es liegt keine Gesetzeslücke vor, welche durch das Gericht zu füllen wäre. Demnach ist die Beschwerde gutzuheissen und die Abfindung der Beschwerdeführerin antragsgemäss auf zehn Monatslöhne festzusetzen (vgl. vorn, E. 3.1).

E. 5

Der Streitwert beträgt weniger als Fr. 30'000.-, weshalb die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen sind (§ 65a Abs. 3 Satz 1 VRG).

E. 6

Weil der Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nur zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Ansonsten steht die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. BGG offen. Sollten beide Rechtsmittel ergriffen werden, so müsste dies in derselben Rechtsschrift erfolgen (Art. 119 Abs. 1 BGG).

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