

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00264 vom 1. September 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-09-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2022.00264

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00264 du 1 septembre 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2022.00264 del 1 settembre 2022

Regeste

Kündigung | [Kündigung des Anstellungsverhältnisses einer seit über dreissig Jahren für die Beschwerdegegnerin tätigen Angestellten (geb. 1962) wegen lange Zeit andauernder Arbeitsunfähigkeit] Die lange Zeit andauernde Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin stellt einen sachlichen Kündigungsgrund dar (E. 4.4). Das kommunale Personalrecht darf vorsehen, dass nur bei Härtefällen eine Abfindung ausgerichtet wird. Der Schluss des Gemeindevorstands, allein das Alter und die lange Diensttätigkeit der Beschwerdeführerin begründeten keinen Härtefall, liegt noch innerhalb des ihm zustehenden Ermessensspielraums (E. 5). Abweisung. Abweichende Meinung des Gerichtsschreibers.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2022.00264 Urteil der 4. Kammer vom 1. September 2022 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Christoph Raess. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Gemeinde C, vertreten durch Gemeinderat C, diese vertreten durch RA D, Beschwerdegegnerin, betreffend Kündigung, hat sich ergeben: I. A, geboren 1962, war seit dem 1. Juli 1990 als Mitarbeiterin Hausdienst im Alters- und Pflegeheim E der Gemeinde C mit einem Arbeitspensum von 50 % angestellt. Ab dem 19. Oktober 2020 war sie als Folge eines Unfalls zu 100 % arbeitsunfähig, ab dem 6. April 2021 noch zu 50 %. Mit Beschluss vom 23. Juli 2021 entliess der Gemeinderat A per 31. Oktober 2019 und stellte sie per sofort frei. II. Dagegen erhob A am 26. August 2021 Rekurs an den Bezirksrat Dielsdorf. Dieser stellte mit Entscheid vom 17. März 2022 fest, dass das Arbeitsverhältnis von A mit der Gemeinde C per 30. November 2021 endete (Dispositiv-Ziff. I Satz 1), und wies den Rekurs im Übrigen ab (Satz 2). Der Bezirksrat erhob keine Verfahrenskosten (Disp.-Ziff. II) und sprach keine Parteientschädigungen zu (Disp.-Ziff. III). III. Am 5. Mai 2021 erhob A Beschwerde am Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge sei Disp.-Ziff. I Satz 2 des vorinstanzlichen Beschlusses vom 17. März 2022 aufzuheben und die Gemeinde C zu verpflichten, ihr eine Abfindung in Höhe von vier Monatslöhnen sowie eine Entschädigung von vier Monatslöhnen zu bezahlen. Eventualiter sei die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen. Der Bezirksrat Dielsdorf verzichtete am 11. Mai 2022 ausdrücklich auf eine Vernehmlassung. Mit Beschwerdeantwort vom 1. Juni 2022 beantragte die Gemeinde C die Abweisung der Beschwerde unter Entschädigungsfolge. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide eines Bezirkrats über Anordnungen einer politischen Gemeinde in personalrechtlichen Angelegenheiten nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2)

zuständig. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Die Beschwerdeführerin verlangt acht Monatslöhne als Entschädigung und Abfindung. Bei einem Bruttolohn von rund Fr. 2'500.- (inkl. Anteil 13. Monatslohn) beläuft sich der Streitwert auf knapp über Fr. 20'000.-, weshalb die Angelegenheit in die Zuständigkeit der Kammer fällt (§ 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG). 2. Soweit die Beschwerdeführerin eine Verletzung ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) wegen ungenügender Begründung des Rekursentscheids geltend macht, kann ihr nicht gefolgt werden. Der Rekursentscheid der Vorinstanz ist ausreichend begründet. Nach der Rechtsprechung ist es nicht erforderlich, dass sich eine Behörde mit allen Parteistandpunkten einlässlich auseinandersetzt und jedes einzelne Vorbringen ausdrücklich widerlegt. Vielmehr kann sie sich auf die für den Entscheid wesentlichen Punkte beschränken (BGE 146 II 335 E. 5.1 mit Hinweisen). Diesen Anforderungen genügt der vorinstanzliche Entscheid. 3. 3.1 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 die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts sinngemäss anzuwenden sind, 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 Beschwerdegegnerin hat von dieser Kompetenz mit Erlass der am 1. Januar 2021 in Kraft getretenen Personalverordnung (PVO) Gebrauch gemacht. Soweit die Personalverordnung nichts Abweichendes regelt, gelten gemäss Art. 6 Abs. 1 PVO sinngemäss die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts, wozu insbesondere das Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) und die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) gehören. 3.2 Gemäss Art. 18 lit. c PVO endet das Arbeitsverhältnis unter anderem durch Kündigung. Die Kündigungsfrist beträgt nach der Probezeit ab dem dritten Dienstjahr drei Monate (Art. 20 lit. c PVO). Gemäss Art. 21 Abs. 2 PVO darf die Kündigung durch die Gemeinde nicht missbräuchlich nach den Bestimmungen des Obligationenrechts sein und setzt einen sachlichen Grund voraus. Mit dem zusätzlichen Erfordernis des sachlich zureichenden Kündigungsgrunds geht der öffentlich-rechtliche Kündigungsschutz weiter als die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts. Grundsätzlich ist eine Kündigung dann sachlich begründet, wenn die Weiterbeschäftigung der betreffenden angestellten Person dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht. Dies kann nach § 16 Abs. 1 lit. c VVO unter anderem dann der Fall sein, wenn die oder der Angestellte aus gesundheitlichen Gründen während langer Zeit wiederholt oder dauernd an der Erfüllung der Aufgaben verhindert ist (VGr, 18. März 2021, VB.2020.00562, E. 2.2 mit Hinweisen). Die Beweislast für das Vorliegen sachlich zureichender Gründe für eine Kündigung liegt bei den öffentlich-rechtlichen Arbeitgebenden. Die Kündigung darf nach Art. 23 Abs. 1 PVO auch nicht zur Unzeit im Sinn von Art. 336c des Obligationenrechts (OR, SR 220) erfolgen. Und selbst nach Ablauf der Sperrfrist (Art. 23 Abs. 1 PVO in Verbindung mit Art. 336c Abs. 1 lit. b OR) darf das öffentlich-rechtliche Arbeitsverhältnis nicht in jedem Fall unabhängig von den konkreten Umständen gekündigt werden; vorbehalten bleiben stets die allgemeinen verfassungsrechtlichen Schranken wie das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip sowie der Grundsatz von Treu und

Glauben. Es ist anhand der gesamten Umstände des Einzelfalls zu prüfen, ob die Auflösung des Anstellungsverhältnisses wegen Krankheit gerechtfertigt war (zum Ganzen VGr, 18. März 2021, VB.2020.00562, E. 2.2 mit Hinweisen).

E. 4.1

Es ist unbestritten, dass die Kündigung nach Ablauf der Sperrfrist erfolgte. Umstritten und im Folgenden zu klären ist jedoch, ob der Kündigung ein sachlicher Grund zugrunde liegt und ob sie missbräuchlich ist.

E. 4.2

Die Beschwerdegegnerin begründete die Auflösung des Arbeitsverhältnisses mit der Beschwerdeführerin damit, dass diese seit dem 19. Oktober 2020 ununterbrochen wegen Krankheit und Unfall arbeitsunfähig gewesen sei und es nicht absehbar sei, wann die Beschwerdeführerin ihr vorgesehenes Pensum von 50 % wiederaufnehmen könne .

E. 4.3

Hinsichtlich der Sachumstände der streitgegenständlichen Kündigung ergibt sich aus den Akten Folgendes: Am 17. Oktober 2020 erlitt die Beschwerdeführerin zuhause beim Verschieben eines Steinsockels eines Sonnenschirms eine Rückenblockade. In der Folge war sie zunächst zu 100 % und ab dem 6. April 2021 noch zu 50 % arbeitsunfähig. Im April 2021 trat die Beschwerdeführerin ihre Arbeit mehrmals ohne Absprache mit ihrer Vorgesetzten mit einer halben Stunde Verspätung an. Sie begründete dies gegenüber der Leiterin des Hausdienstes damit, dass sie am Morgen viel Zeit brauche und sie sonst schon um 5.00 Uhr aufstehen müsse. Unter anderem aufgrund dieser Verspätungen wurde die Beschwerdeführerin am 9. Juni 2021 schriftlich verwarnet. Die Verwarnung wurde zudem damit begründet, dass die Beschwerdeführerin ihrer Vorgesetzten das Andauern ihrer Arbeitsunfähigkeit jeweils zu spät gemeldet habe. Am 24. Juni 2021 wurde der Beschwerdeführerin die unverschuldete Auflösung des Anstellungsverhältnisses wegen langandauernder Krankheit in Aussicht gestellt und das rechtliche Gehör gewährt. Die Kündigung wurde damit begründet, dass die langandauernde Abwesenheit der Beschwerdeführerin für alle Teammitglieder eine grosse Belastung darstelle. Ihre bereits in der Verwarnung vom 9. Juni 2021 thematisierte vorschriftenwidrige Handhabung ihrer Arbeitsunfähigkeit würde trotz allem Verständnis für ihre Situation zu einer nicht mehr tragbaren Belastung des Teams führen. Zudem erfahre das Team bereits ohnehin eine gewisse Mehrbelastung, da von der Beschwerdeführerin keinerlei Nachmittagsdienste geleistet würden. Hinzu komme, dass die Beschwerdeführerin angekündigt habe, dass ihr Arzt ihr einen Reha-Aufenthalt in den Raum gestellt habe und sie wahrscheinlich einen solchen bald antreten werde. Eine Rückkehr der Beschwerdeführerin an den Arbeitsplatz zu einem Beschäftigungsgrad von 50 % und somit eine Normalisierung der Arbeitseinsätze sei in der derzeitigen Situation nach wie vor nicht absehbar. Am 9. Juli 2021 nahm der Rechtsvertreter der Beschwerdeführerin Stellung zur angedrohten Kündigung. Mit Beschluss vom 23. Juli 2021 entliess die Beschwerdegegnerin die Beschwerdeführerin per 31. Oktober 2019 und stellte sie per sofort frei.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin war im Kündigungszeitpunkt seit neun Monaten zu mindestens der Hälfte ihres 50 %-Pensums krankgeschrieben. Seit rund dreieinhalb Monaten betrug ihre Arbeitsfähigkeit unverändert 50 %. Eine Besserung der Arbeitsfähigkeit und die damit verbundene Normalisierung ihrer Arbeitseinsätze war nicht absehbar. Die anwaltlich

vertretene Beschwerdeführerin behauptete im Rahmen der Gehörgewährung zur beabsichtigten Kündigung zwar, sie befinde sich auf dem Weg der Genesung, lege indes nicht dar, inwiefern bald mit einer Erhöhung des Arbeitspensums gerechnet werden könne; zwei Anfragen beim Versicherungsträger der Krankentaggeldversicherung ergaben zudem, dass die Beschwerdeführerin einen verlangten Arztbericht noch nicht eingereicht habe, weshalb auch noch keine vertrauensärztliche Untersuchung stattgefunden habe. Unter diesen Umständen kann der Beschwerdegegnerin nicht vorgeworfen werden, sie habe die voraussichtliche Dauer der Arbeitsunfähigkeit nicht hinreichend abgeklärt; vielmehr hätte die Beschwerdeführerin dartun müssen, weshalb trotz der ausgebliebenen Steigerung des Arbeitspensums mit ihrer baldigen Rückkehr zu rechnen sei. Es ist sodann nachvollziehbar, dass die Beschwerdeführerin mit ihrem verbliebenen Kleinstpensum von rund zwei Stunden pro Tag – insbesondere unter Berücksichtigung der Betriebsgrösse des Alters- und Pflegeheims – nicht mehr sinnvoll eingesetzt werden konnte und die anderen Teammitglieder deshalb übermässig belastet wurden. Eine Weiterbeschäftigung der Beschwerdeführerin für zwei Stunden pro Tag hätte die Funktionsfähigkeit des Teams, in welchem die Beschwerdeführerin ihre Arbeitseinsätze leistete, weiterhin beeinträchtigt. Es kommt hinzu, dass die Beschwerdeführerin sich schon vor ihrem Unfall geweigert hatte, Nachmittagsdienste zu übernehmen, und nach der teilweisen Rückkehr an den Arbeitsplatz wiederholt verspätet zur Arbeit erschien und sich den Weisungen der Vorgesetzten widersetzte, was den Arbeitsbetrieb zusätzlich belastete. Damit stellt die lange Zeit andauernde Arbeitsunfähigkeit der Beschwerdeführerin einen sachlichen Kündigungsgrund dar und erweist sich die Kündigung als rechtmässig.

E. 4.5

Ist die Kündigung sachlich begründet, liegt auch keine Missbräuchlichkeit im Sinn von Art. 336 Abs. 1 OR vor.

E. 5.1

Nach Art. 31 Abs. 1 PVO kann Mitarbeitenden mit wenigstens zehn Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung der Gemeinde und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, in Härtefällen eine Abfindung von höchstens sechs Monatslöhnen (zuzüglich Anteil am 13. Monatslohn) zugesprochen werden, sofern sie mindestens 50-jährig sind. Der Gemeinderat legt die Höhe der Abfindung nach den Umständen des Einzelfalls fest (Art. 31 Abs. 2 PVO). Der Weisung vom 15. September 2020 zur Revision der PVO kann entnommen werden, dass die Beschwerdegegnerin mit der aktuell geltenden Abfindungsregelung die direkten und indirekten Kosten im Zusammenhang mit der Auflösung von Arbeitsverhältnissen senken und insbesondere die Privilegierung ihrer Angestellten aufgrund der Abfindungsregelung gegenüber den Angestellten in der Privatwirtschaft abschaffen wollte, weshalb nur noch in Härtefällen eine Abfindung zugesprochen werden soll. Art. 31 Abs. 1 PVO stellt es somit ins Ermessen des Gemeindevorstands, ob und in welcher Höhe eine Abfindung zuzusprechen ist. Diese Ermessensausübung kann das Verwaltungsgericht nur auf das Überschreiten, Unterschreiten oder den Missbrauch des Ermessens überprüfen, hingegen nicht auf die Angemessenheit des Entscheids (§ 50 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a und b VRG; Marco Donatsch in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014, § 50 N. 25 ff. und 66 ff., auch zum Folgenden). Zudem öffnet sich für den Gemeinderat bei der Auslegung des unbestimmten Rechtsbegriffs "Härtefall", welcher als Voraussetzung für eine Abfindung festgelegt wurde, ein Beurteilungsspielraum, in den das

Verwaltungsgericht nicht eingreifen darf (vgl. VGr, 24. März 2022, VB.2021.00745, E. 4.4.2 mit Hinweisen).

E. 5.2

Die Beschwerdegegnerin begründete den Verzicht auf eine Abfindung in ihrer Verfügung vom 23. Juli 2021 wie folgt: Bei Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit bestehe gemäss Art. 24 der Vollzugsverordnung zur Personalverordnung vom 3. November 2020 (VVO) ein Anspruch auf Lohnfortzahlung von 100 %, solange das Arbeitsverhältnis andauere. Nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses erbringe die Krankentaggeldversicherung ihre Leistungen weiterhin. Aus Sicht des Gemeindevorstands liege deshalb kein Härtefall vor. Das Lebensalter und das Dienstalalter würden in der Gemeinde C nicht per se als Begründung eines Härtefalls gelten. Aufgrund des der Beschwerdegegnerin zukommenden Gestaltungsspielraums bei der Regelung des kommunalen Personalrechts ist es zulässig, nur in Härtefällen eine Abfindung zuzusprechen, zumal eine Abfindung auch gänzlich ausgeschlossen werden kann. Der Schluss des Gemeindevorstands der Beschwerdegegnerin, dass allein das Alter und die lange Dienstätigkeit der Beschwerdeführerin keinen Härtefall begründen und ihr dementsprechend keine Abfindung zusteht, liegt noch innerhalb des ihm zustehenden Ermessensspielraums. Der Gemeindevorstand der Beschwerdegegnerin durfte bei der Prüfung, ob ein Härtefall vorliegt, zudem berücksichtigen, dass die Beschwerdeführerin aufgrund der Krankentaggeldversicherung bereits von einer grosszügigen Lohnfortzahlungslösung profitiert. Insgesamt übte die Beschwerdegegnerin ihr Ermessen nicht in rechtsverletzender Weise aus, indem sie der Beschwerdeführerin eine Abfindung verweigerte.

E. 6

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 7

Weil der Streitwert weniger als Fr. 30'000.- beträgt, werden keine Gerichtskosten erhoben (§ 65a Abs. 3 VRG). Der unterliegenden Beschwerdeführerin steht keine Parteientschädigung zu (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 17 Abs. 2 VRG). Der in ihrem amtlichen Wirkungsbereich tätig gewordenen Beschwerdegegnerin ist ebenfalls keine Parteientschädigung zuzusprechen (vgl. VGr, 1. April 2021, VB.2020.00259, E. 5 – 18. Februar 2021, VB.2020.00334, E. 8.2).

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