



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 1354/2002
Datum des Entscheids:	4. September 2002
Rechtsgebiet:	Personalrecht
Stichwort:	Abfindung
verwendete Erlasse:	§ 26 Personalgesetz § 7 Abs. 1 Personalverordnung

Zusammenfassung:

Wird ein öffentlichrechtliches Arbeitsverhältnis – nach Ablauf der Sperrfrist – wegen krankheitsbedingter Abwesenheit aufgelöst, mildert neben Versicherungsleistungen die Abfindung die wirtschaftlichen Folgen.

Wenn bei objektiver Betrachtungsweise keine Gründe zur Ablehnung von gleichwertigen Stellenangeboten ersichtlich sind und die oder der Angestellte im Übrigen bis zur Entlassung über die gesetzliche Lohnfortzahlungspflicht hinaus zu 100% entlohnt wurde, rechtfertigt sich eine Bemessung der Abfindung an der untersten Grenze gemäss Personalverordnung.

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Mit Verfügung vom 6./8. Juni 2001 sprach die Rekursgegnerin der Rekurrentin eine Abfindung von drei Monatslöhnen zu.

Die Verfügung beruht auf folgendem Sachverhalt:

Die Rekurrentin (geboren 1947) war vom 1. August 1990 bis 30. April 2001 bei der Rekursgegnerin angestellt. Zuletzt war sie als Verwaltungssekretärin beim X.amt (Abteilung Rechnungswesen) bei einem Beschäftigungsgrad von 100% in der Lohnklasse 10, Leistungsstufe 6, eingereiht. Das Arbeitsverhältnis wurde von der Rekursgegnerin mit Verfügung vom 11. Oktober 2000 auf den 30. April 2001 aufgelöst, weil die Rekurrentin seit 1. März 2000 ununterbrochen krank geschrieben und ein Ende ihrer Arbeitsunfähigkeit nicht abzusehen war. Mit Beschluss vom 25. April 2001 (RRB «Entlassung») wies der Regierungsrat den Rekurs gegen die Kündigung ab, soweit er darauf eintrat. Zusammengefasst kam er zum Schluss, die Kündigung sei nicht missbräuchlich; insoweit die Rekurrentin die Ausrichtung einer Abfindung beantrage, sei er funktionell nicht zuständig, weil die Rekursgegnerin diesbezüglich nicht erstinstanzlich verfügt habe. Dieser Entscheid des Regierungsrates ist in Rechtskraft erwachsen.



Die Rekursgegnerin erwog gestützt auf diesen Sachverhalt in der eingangs genannten Verfügung im Wesentlichen, die Rekurrentin habe grundsätzlich Anspruch auf eine Abfindung gemäss § 26 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG), weil sie rund 54 Jahre alt sei, im elften Dienstjahr stehe und aus gesundheitlichen Gründen entlassen worden sei. Gemäss § 7 Abs. 1 lit. c der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PVO) betrage die Abfindung ab dem 51. Altersjahr drei bis fünfzehn Monatslöhne. Gemäss Beschluss des Regierungsrates vom 25. April 2001 betreffend Richtlinien für die Festsetzung von Sozialplänen sei in den Fällen, wo eine Mitarbeiterin oder ein Mitarbeiter die Übernahme einer zumutbaren Stelle beim Staat ablehne, die Abfindung entsprechend dem Lohn, der bei der Übernahme erzielt worden wäre, herabzusetzen. Die Rekurrentin habe zwei zumutbare Stellen, die ihr vom Staat angeboten worden seien, abgelehnt. Unter grosszügiger Berücksichtigung des Alters, der geleisteten Dienstjahre, des Kündigungsgrundes sowie der jetzigen persönlichen Verhältnisse werde darauf verzichtet, aus diesem Grund die Ausrichtung einer Abfindung vollständig zu verweigern. Im Einvernehmen mit dem Personalamt werde sie jedoch herabgesetzt und auf drei Monatslöhne festgesetzt.

- B. Gegen diese Verfügung wurde mit Eingabe vom 12. Juli 2001 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben und beantragt, die angefochtene Verfügung sei aufzuheben und der Rekurrentin sei eine Abfindung von zehn Monatsgehältern auszurichten. Im Weiteren wird für das Rekursverfahren eine Entschädigung von Fr. 1500 beantragt. Auf die Begründung wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.
- C. Die Rekursgegnerin (X.amt) beantragt in ihrer Vernehmlassung, der Rekurs sei abzuweisen. Die gemäss § 150 lit. f der Vollzugsverordnung zum PG vom 19. Mai 1999 (VVO) im Rekursverfahren betreffend Auflösung des Arbeitsverhältnisses zum Mitbericht eingeladene Finanzdirektion (Personalamt) hat am 18. Januar 2001 empfohlen, eine Abfindung in der Höhe von sieben bis acht Monatslöhnen auszurichten. Nach Erlass von RRB «Entlassung» erging die angefochtene Verfügung im Einvernehmen mit dem Personalamt. Der Beizug eines Mitberichts des Personalamts zum vorliegenden Rekurs erübrigt sich daher.

Es kommt in Betracht:

1. Nach § 33 PG richtet sich der Weiterzug von personalrechtlichen Entscheiden, soweit das Personalgesetz nichts Abweichendes regelt, nach den Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Nach dessen § 19 Abs. 1 können Anordnungen einer unteren Verwaltungsbehörde, durch welche eine Sache materiell



oder durch Nichteintreten erledigt worden ist, durch Rekurs an die obere Behörde weitergezogen werden. Erstinstanzliche Anordnungen der Direktionen können mit Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden (§ 19a Abs. 1 Satz 1 VRG). Angefochten ist vorliegend eine Verfügung der Direktion für Soziales und Sicherheit vom 6./8. Juni 2000. Die funktionelle Zuständigkeit des Regierungsrates ist somit gegeben.

Auch die übrigen Voraussetzungen sind erfüllt; auf den Rekurs ist einzutreten.

- 2.a) Gemäss § 26 PG haben Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Staates und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind (Abs. 1). Der Regierungsrat regelt die Festsetzung der Abfindung und bestimmt einen nach dem Alter abgestuften Rahmen als Richtlinie. Die Abfindung beträgt höchstens fünfzehn Monatslöhne (Abs. 4). Sie wird nach den Umständen des Einzelfalles festgelegt. Angemessen mit berücksichtigt werden insbesondere die persönlichen Verhältnisse, die Dienstzeit, der Kündigungsgrund sowie der neue Lohn, falls der oder die Angestellte weiterbeschäftigt wird (Abs. 5).

Nach § 7 PVO wird die Abfindung mit schriftlicher Verfügung festgesetzt und beträgt je nach den im Einzelfall massgebenden gesetzlichen Kriterien ab dem 51. Altersjahr drei bis fünfzehn Monatslöhne.

- b) Gemäss § 12 Abs. 1 PG in Verbindung mit § 4 Abs. 2 PVO und § 12 Abs. 1 VVO sind die Direktionen für die Begründung, Änderung und Auflösung von Anstellungsverhältnissen bis Lohnklasse 23 zuständig; ihre Entscheide sind im Rahmen der einschlägigen personalrechtlichen Bestimmungen ihrem Ermessen überantwortet. Der Regierungsrat auferlegt sich bei der Kontrolle der diesbezüglichen Entscheide der Direktionen trotz der gemäss § 20 Abs. 1 in Verbindung mit § 27 VRG an sich freien und umfassenden Überprüfungsbefugnis Zurückhaltung (Kölz/Bosshart/Röhl, Kommentar zum VRG, 2. Auflage, Zürich 1999 § 20 N. 17 ff.).
- 3.a) Die Rekursgegnerin ist im Einvernehmen mit der Finanzdirektion (Personalamt) zum Schluss gekommen, auf Grund der massgebenden Sach- und Rechtslage erscheine eine Abfindung von drei Monatslöhnen als angemessen.
- b) Die Rekurrentin bringt vor, die Rekursgegnerin sei bei Bemessung der Abfindung zu Unrecht davon ausgegangen, es sei ihr grundsätzlich zumutbar gewesen, die ihr vom Staat auf den 1. Oktober 2000 angebotene Stelle beim Y.amt anzutreten. Es könne keine Rede davon sein, dass diese Stelle gleichwertig gewesen sei. Sie habe sämtliche Anstrengungen unternommen, um eine Versetzung in eine andere Amtsstelle der



kantonalen Verwaltung zu erwirken, und habe sich – trotz ihrer angeschlagenen Gesundheit – erfolglos bemüht, ausserhalb der kantonalen Verwaltung eine Stelle zu finden. Auch heute sei sie noch arbeitslos. Die lange andauernde Beeinträchtigung ihrer Gesundheit sei die Folge der Behandlung sowie der Zustände am Arbeitsplatz. Wegen der verfahrenen Situation sei die Einschaltung eines Rechtsanwaltes notwendig gewesen und sei ihr ein hoher wirtschaftlicher Aufwand entstanden. Eine Entschädigung von lediglich drei Monatsgehältern habe nur unter Verletzung der anzuwendenden Bemessungskriterien festgesetzt werden können.

- 4.a) Wenn der Angestellte aus gesundheitlichen Gründen während langer Zeit an der Erfüllung der Aufgaben verhindert ist, kann das öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnis nach Beendigung der Sperrfrist (Art. 336c Abs. 1 lit. b OR) gekündigt werden, auch wenn der Grund hierfür die Krankheit selber ist (§ 18 Abs. 2 und § 20 Abs. 1 PG in Verbindung mit § 16 Abs. 1 lit. c VVO; BGE 123 III 246 E. 5 S. 255). Härten, die mit solchen Kündigungen regelmässig verbunden sind, werden durch Leistungen der Beamtenversicherungskasse (§ 19 VVO in Verbindung mit §§ 19 ff. der Statuten der Versicherungskasse für das Staatspersonal vom 22. Mai 1996), durch die Möglichkeit der Lohnfortzahlung bei Ungewissheit bezüglich der Wiederaufnahme der Arbeit (§ 99 Abs. 4 Satz 2 VVO) und durch die Abfindung an langjährige Angestellte, bei denen der Staat das Arbeitsverhältnis ohne deren Verschulden auflöst (§ 26 PG), finanziell gemildert. Gemäss Empfehlung der Finanzdirektion (Personalamt), welche unter anderem die rechtsgleiche Anwendung und Auslegung des Personalrechts sicherzustellen hat (§ 150 lit. b VVO), sollen vor allem ältere oder langjährige Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter bei unverschuldeter Krankheit wegen Kündigung des Arbeitsverhältnisses durch den Staat nicht der einjährigen Lohnfortzahlung gemäss § 99 Abs. 4 Satz 1 VVO verlustig gehen. Aus diesem Grunde statuiere § 16 Abs. 1 lit. c VVO ausdrücklich, dass die für die Lohnfortzahlung massgebende Dauer im Falle einer Entlassung angemessen zu berücksichtigen sei (PA-Info Nr. 57 Rd. 622 sowie Nr. 59 Rd. 640; act. 70, 71).

Die Rekurrentin war vom 1. März 2000 bis 30. April 2001 ununterbrochen 100%ig arbeitsunfähig. Die Kündigung durch die Rekursgegnerin erfolgte am 11. Oktober 2000 auf den 30. April 2000. Bis zu diesem Datum – mithin während vierzehn Monaten und nicht während der in § 99 Abs. 4 Satz 1 VVO statuierten zwölf Monate – ist der Rekurrentin trotz fehlender Arbeitsleistung der volle Lohn ausgerichtet worden.

- b) Bei der Rekurrentin besteht bzw. bestand keine Invalidität und keine Arbeitsunfähigkeit für alle Tätigkeiten auf ihrem Beruf. Der Vertrauensarzt der Beamtenversicherungskasse, Dr. B., auf dessen Bericht vom 28. August 2000 insoweit abzustellen ist, diagnosti-



zierte eine «depressive Entwicklung mit multiplen somatischen Symptomen bei ungünstigen Arbeitsverhältnissen» und eine 100%ige Arbeitsunfähigkeit beschränkt auf die bisherige Tätigkeit bei der Rekursgegnerin. Er kam zum Schluss, dass die Rekurrentin für eine neue Stelle ab sofort voll arbeitsfähig wäre.

- c) Der Rekurrentin wurden vom Staat zwei andere Stellen angeboten. Ab 1. Oktober 2000 hätte sie eine bezüglich Einreihung, Anforderungen und Aufstiegschancen gleichwertige Stelle beim Y.amt antreten können. Im Weiteren wurde ihr am 13. September 2000 von der Rekursgegnerin eine andere Tätigkeit unter Wahrung ihres lohnmassigen Besitzstandes in einem separaten Nebengebäude des X.amtes angeboten. Sie hat die Übernahme beider Stellen abgelehnt. Bei objektiver Betrachtungsweise sind hierfür keine stichhaltigen Gründe ersichtlich. Namentlich die Vorbringen in der Rekurschrift vom 12. Juli 2000, die Übernahme dieser Stellen wäre mit einer Lohneinbusse verbunden gewesen, sind aktenwidrig. Insbesondere die Übernahme der angebotenen Stelle beim Migrationsamt wäre der Rekurrentin – wie der Regierungsrat bereits in RRB «Entlassung» erwogen hat – zumutbar gewesen.
- d) Die Rekurrentin ist ledig und hat – soweit aus den Akten ersichtlich – keine Unterstützungspflichten. Trotz ihrer Anstrengungen, eine Stelle ausserhalb der Verwaltung zu finden, ist sie bis heute arbeitslos. Kündigungsgrund war die Beeinträchtigung ihres Gesundheitszustandes. Diese ist nach ihrer Auffassung eine Folge der Behandlung sowie der Zustände am Arbeitsplatz.

Der von der Rekurrentin bereits im Verfahren betreffend Auflösung des Arbeitsverhältnisses erhobene Mobbing-Vorwurf wird in der Rekurschrift vom 12. Juli 2001 weder substantiiert dargetan noch mit neuen Beweismitteln belegt. Er ist – auch unter Berücksichtigung der Akten, die im Rekursverfahren betreffend Auflösung des Arbeitsverhältnisses ergangen sind – nicht nachgewiesen. Allein auf Grund der aktenmässig belegten Tatsachen, dass sich die Rekurrentin an ihrer Arbeitsstelle subjektiv gemobbt fühlte und eine organische Ursache zur Erklärung ihrer gesundheitlichen Beeinträchtigung auszuschliessen ist, ist bei der Festsetzung der Abfindung gemäss § 26 PG nicht davon auszugehen, dass objektiv Mobbing gegen die Rekurrentin gegeben war, die Rekursgegnerin dieses in Verletzung ihrer Fürsorgepflicht nicht verhindert oder unterbunden hat, die Rekurrentin aus diesem Grund arbeitsunfähig und schliesslich wegen dieser Arbeitsunfähigkeit entlassen wurde.

Erstellt ist hingegen, dass die Einführung eines neuen Fakturierungs-/Debitorensystems in der Abteilung Rechnungswesen des X.amtes im Herbst 1998 für sämtliche betroffenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Anfangsschwierigkeiten und zusätzli-



chen Belastungen verbunden war. Die Rekursgegnerin geht davon aus, dass dieser Systemwechsel Auswirkungen auf die Arbeitsbeziehungen mit der Rekurrentin hatte. Die Rekurrentin bestreitet das im Grundsatz nicht, betont aber, sie sei der veränderten Aufgabenstellung durchaus gewachsen gewesen und habe die zusätzlichen Belastungen gut gemeistert. Diese Vorbringen sind zu relativieren; die Leistungen und das Verhalten der Rekurrentin sind in der Mitarbeiterbeurteilung vom April 2000, welche die Beurteilungsperiode ab 1. Oktober 1998 erfasst, deutlich schlechter als vor der Einführung des neuen Fakturierungs-/Debitorensystems beurteilt worden.

- e) Zu gewichten ist bei der Festsetzung der Abfindung schliesslich, dass gemäss rechtskräftigem RRB «Entlassung» die Kündigung auf den 30. April 2001 nicht missbräuchlich war. Dies wird von der Rekurrentin im vorliegendem Rekursverfahren zu Recht nicht mehr in Frage gestellt.
5. Von weiteren Beweisabnahmen, namentlich dem beantragten Beizug eines Berichtes des Ombudsmanns für den Kanton Zürich betreffend den Verhältnissen bei der Rekursgegnerin, wären keine neuen Erkenntnisse zu erwarten, welche die Festsetzung der Höhe der Abfindung zu beeinflussen vermöchten. Sie sind deshalb entbehrlich (BGE 122 V 162, 119 V 344). Auf Grund einer Gesamtwürdigung der dargelegten Sach- und Rechtslage ist – mit der Rekursgegnerin – die am 6./8. Juni 2001 verfügte Abfindung von drei Monatslöhnen als grosszügig zu beurteilen. Auch ein Verzicht auf die Ausrichtung einer Abfindung wäre mit § 26 PG in Verbindung mit § 17 VVO vereinbar gewesen. Dies insbesondere deshalb, weil die Rekurrentin die Übernahme einer anderen zumutbaren Stelle beim Staat abgelehnt hat. Der Regierungsrat hat gestützt auf § 27 PG Richtlinien für die Festsetzung von Sozialplänen erlassen. Danach ist, wenn die Übernahme einer zumutbaren Stelle beim Staat abgelehnt wurde, die Abfindung gemäss § 26 PG bei Kündigungen infolge Stellenabbau entsprechend dem Lohn herabzusetzen, der bei Übernahme erzielt worden wäre. Analoges gilt grundsätzlich auch bei Staatsangestellten, denen vom Staat gestützt auf § 16 Abs. 1 lit. c VVO gekündigt oder nach § 28 PG eine andere Aufgabe zugewiesen werden muss.

Hinzu kommt, dass der Rekurrentin erst im Oktober 2000 gekündigt und trotz fehlender Arbeitsleistung während vierzehn (anstatt zwölf) Monaten der volle Lohn ausgerichtet wurde. Auf Grund dieses Entgegenkommens der Rekursgegnerin hätte ebenfalls ein Verzicht auf eine Abfindung gestützt auf § 26 Abs. 5 PG erfolgen können, zumal die Rekurrentin beschränkt auf die bisherige Tätigkeit bei der Rekursgegnerin 100%ig arbeitsunfähig war, mithin – entsprechende (Such-)Bemühungen und Ansprüche vorausgesetzt – schon vor Ablauf der massgebenden Kündigungsfrist von 180 Tagen ei-



ne andere Aufgabe beim Staat hätte übernehmen können (§ 20 PG in Verbindung mit Art. 336c Abs. 1 lit. b OR; act. 12a sowie PA-Info Nr. 59 Rd. 640).

6. Zusammengefasst ergibt sich somit, dass die beanstandete Festsetzung der Höhe der Abfindung mit § 26 PG in Verbindung mit 17 VVO vereinbar und grosszügig ist. Es besteht kein Anlass, in den Entscheidungsspielraum der Rekursgegnerin einzugreifen.
7. Der Rekurs ist daher abzuweisen. Die Verfahrenskosten sind gestützt auf § 13 Abs. 3 VRG von der Staatskasse zu tragen. Eine Parteientschädigung ist ausgangsgemäss nicht zuzusprechen.

Gestützt auf einen Bericht des Rechtsdienstes der Staatskanzlei und auf Antrag seines Präsidenten

beschliesst der Regierungsrat:

- I. Der Rekurs betreffend Abfindung wird abgewiesen.
- II. Die Kosten des Verfahrens werden von der Staatskasse getragen.