



Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 813/2014

Datum des Entscheids: 20. August 2014

Rechtsgebiet: Personalrecht

Stichwort(e): ungerechtfertigte fristlose Entlassung
Abfindung, Berechnung

verwendete Erlasse: § 26 Abs. 5 PG
§ 7 PVO
§ 16g VVO

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Die Abfindung wegen unverschuldeter Entlassung richtet sich nach dem auf Lebens- und Dienstalter beruhenden Rahmen, wobei die Umstände des Einzelfalles und insbesondere die persönlichen Verhältnisse und die Arbeitsmarktchancen, die Dienstzeit und der Kündigungsgrund angemessen berücksichtigt werden. Eine allfällige Erhöhung der Abfindung berechnet sich ausgehend vom unteren Wert des Rahmens aus und nicht – wegen besonderer Verhältnisse – von dessen Mitte. Die entsprechende Praxisänderung des Personalamts ist zulässig. Anwendung auf den Einzelfall.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

X. [Rekurrentin] wurde eine massive Pflichtverletzung vorgeworfen und deshalb [im Juni] mit Amtsverfügung fristlos entlassen. Den dagegen erhobenen Rekurs hiess die Direktion [Rekursgegnerin] teilweise gut. Sie verpflichtete das Amt, der Rekurrentin den Lohn bis Ende September zu bezahlen und ihr überdies eine Entschädigung von drei Monatslöhnen sowie ein Abfindung von sieben Monatslöhnen auszurichten.

Gegen diese Verfügung wurde entsprechend der Rechtsmittelbelehrung Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erhoben und beantragt, die angefochtene Verfügung sei teilweise aufzuheben; es seien der Rekurrentin eine Entschädigung von fünf Monatslöhnen wegen einer ungerechtfertigten fristlosen Kündigung und eine Abfindung von zehn Monatslöhnen zuzusprechen.

Das Verwaltungsgericht wies die Beschwerde insoweit ab, als sie sich gegen die Höhe der als Folge der ungerechtfertigten fristlosen Kündigung geschuldeten Pönalentschädigung richtete. In Bezug auf die strittige Frage der Abfindung trat es auf die Beschwerde nicht ein, da es sich beim Entscheid über den Abfindungsanspruch um eine erstinstanzliche Anordnung handle, und überwies die Sache an den Regierungsrat zur Behandlung als Rekurs.

Erwägungen:

1. [Zuständigkeit und Eintreten]
- 2.a) Gemäss § 26 Abs. 1 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. Nach § 17 Abs. 1 lit. c VVO wird die Abfindung für weder vom Regierungsrat noch einem Gericht Angestellte durch die vorgesetzte Direktion im Einvernehmen mit dem Personalamt festgelegt.
- b) Die Rekursparteien sind sich einig, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für die Ausrichtung einer Abfindung an die Rekurrentin erfüllt sind. Im vorliegenden Verfahren ist nur noch die Höhe der geschuldeten Abfindung strittig.
3. Gemäss § 26 Abs. 5 PG wird die Abfindung nach den Umständen des Einzelfalls festgelegt, wobei insbesondere die persönlichen Verhältnisse und die Arbeitsmarktchancen, die Dienstzeit und der Kündigungsgrund angemessen berücksichtigt werden. Angestellten, die während der Abfindungsdauer neues Einkommen erzielen, wird die Abfindung angemessen gekürzt. Für die Höhe der Abfindung sind vorab § 7 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PVO) und § 16g VVO massgebend. Die Zusprechung einer Abfindung hat innerhalb des Rahmens von § 16g Abs. 2 VVO anhand der persönlichen Verhältnisse zu erfolgen. Im Rahmen der persönlichen Verhältnisse werden insbesondere Unterstützungspflichten der Angestellten, ihre Arbeitsmarktchancen, ihre finanziellen Verhältnisse und die Umstände des Stellenverlusts berücksichtigt (§ 16g Abs. 3 VVO).
- 4.a) Im Einvernehmen mit dem Personalamt sprach die Rekursgegnerin der Rekurrentin eine Abfindung von sieben Monatslöhnen zu. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, der Rahmen gemäss § 16g Abs. 2 VVO betrage sechs bis zehn Monatslöhne. Gemäss ständiger Praxis des Personalamtes gehe man bei der Bemessung vom unteren Rahmen aus. Wenn es die persönlichen Verhältnisse erfordern würden, könne allenfalls eine Erhöhung erfolgen. Die Chancen der Rekurrentin auf dem Arbeitsmarkt seien aufgrund ihres Alters eingeschränkt. Hingegen bestünden keine familiären Unterstützungspflichten. Was die Umstände der Kündigung anbelangten, sei festzuhalten, dass das [Amt] ein lang dauerndes Case Management sowie Supervisionen installiert und der Rekurrentin auch Arbeitsversuche in verschiedenen Gefängnissen zwecks Reintegration ermöglicht habe. Auch habe in diesem Zusammenhang offenbar schon die IV-Stelle – noch während des laufenden Arbeitsverhältnisses – der Rekurrentin einen Kurs zur beruflichen Orientierung finanziert. Vor diesem Hintergrund komme nur eine Erhöhung der Abfindung um einen Monatslohn in Betracht.
- b) Die Rekurrentin beantragt eine Erhöhung der Abfindung auf zehn Monatslöhne. Sie macht geltend, dass bei der Bemessung der Abfindung entgegen der neuen Praxis des Personalamtes nicht vom untersten Bereich, sondern wie früher üblich von der Mitte des jeweiligen Abfindungsrahmens auszugehen sei. Des Weiteren sei die Rekurrentin aufgrund der schwierigen Arbeitssituation an ihrem [Arbeitsplatz ...] er-

krankt. Auch die vertrauensärztliche Untersuchung bestätige, dass sie am Arbeitsplatz «Gewalt» erlitten habe. Im Zeitpunkt der ungenügenden Mitarbeiterbeurteilung sei sie nur teilweise arbeitsfähig gewesen; die ihr vorgehaltenen Mängel würden denn auch mit den durch den Arzt beschriebenen Verhaltensmustern aufgrund der Krankheit übereinstimmen. Das [Amt] habe die Rekurrentin im Wissen um ihre Erkrankung und deren Ursache weiterhin unter Druck gesetzt und offensichtlich Schritte eingeleitet, um das Arbeitsverhältnis auszulösen. Dies stelle einen schweren Eingriff in die Persönlichkeitsrechte der Rekurrentin dar. Diese Umstände, die dazu führen würden, dass der Rekurrentin eine erhöhte Entschädigung wegen einer fristlosen Kündigung zuzusprechen sei, seien auch bei der Bemessung der Abfindung zu berücksichtigen. Es sei somit davon auszugehen, dass die Rekurrentin aufgrund der schwierigen Arbeitssituation erkrankte. Diesen Umstand habe das [Amt] allein zu verantworten. Es könne nun sicher nicht abfindungsvermindernd berücksichtigt werden, dass es ein Case Management installiert habe. Vielmehr sei das [Amt] gemäss § 100a VVO geradezu verpflichtet gewesen, ein solches einzurichten. Insgesamt sei zu berücksichtigen, dass die Rekurrentin ohne Verschulden durch einen fehlerhaften Entscheid des [Amtes] in eine persönlich und wirtschaftlich schwierige Situation gebracht worden sei. Zu deren Überwindung solle die Rekurrentin nun in den Genuss einer vollen Abfindung kommen.

- 5.a) Die Rekurrentin war im Zeitpunkt der Entlassung [> 50] Jahre alt und stand im siebten Dienstjahr. Nach § 16g Abs. 2 VVO ist deshalb die Höhe der Abfindung anhand der persönlichen Verhältnisse der Rekurrentin zwischen sechs und zehn Monatslöhnen festzusetzen. Die Rekursgegnerin ist bei der Berechnung der Abfindung zu Recht vom Mindestbetrag ausgegangen und hat diesen dann in Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse um einen Monatslohn auf sieben Monatslöhne erhöht. Von der Rekurrentin wird nicht dargelegt, weshalb – entsprechend ihrer Auffassung – diese vom Personalamt im November 2011 neu empfohlene Vorgehensweise (Pa/Rat 104/1057, Ausgabe November 2011) und seither geübte Praxis vorliegend nicht zur Anwendung gelangen sollten. Es sind auch keine Gründe ersichtlich, welche die damalige Praxisänderung als unzulässig erscheinen liessen (vgl. HÄFLIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Auflage, Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 509 ff.). Zu prüfen bleibt, ob den persönlichen Verhältnissen der Rekurrentin mit der Erhöhung um einen Monatslohn angemessen Rechnung getragen wurde.
- b) Die Rekurrentin ist geschieden und hat einen erwachsenen Sohn (geboren 198*). Familiäre Unterstützungspflichten sind unter diesen Umständen nicht ersichtlich und werden auch nicht geltend gemacht. Die unmittelbaren finanziellen Folgen der fristlosen Kündigung wurden bereits beseitigt. Wie von der Rekursgegnerin ausgeführt, sind hingegen die Chancen der Rekurrentin auf dem Arbeitsmarkt angesichts des fortgeschrittenen Alters als gering anzusehen. Im Zusammenhang mit dem Stellenverlust wirft die Rekurrentin dem [Amt] zudem nicht nachvollziehbare Fehlleistungen und gravierende Persönlichkeitsverletzungen vor. Diese Umstände, die zu einer Erhöhung der Entschädigung führen müssten, seien auch bei der Bemessung der Abfindung zu berücksichtigen. Es geht somit um die gleichen Umstände bzw. Vorwürfe, die das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich im Zusammenhang mit der ebenfalls strittigen Höhe der Entschädigung zu beurteilen hatte. In seinem Urteil vom *** legt das Gericht ausführlich dar, dass sich das [Amt] einzig entgegenhalten lassen müs-

se, dass die Rekurrentin trotz gegenteiliger ärztlicher Anweisung mit Überwachungsaufgaben betraut worden sei und es entsprechend eine Mitverantwortung für den zur Kündigung führenden Fehler trage. Die weiteren Vorwürfe der Rekurrentin liessen sich hingegen nicht erhärten. Gesamthaft könne dem [Amt] deshalb nicht vorgeworfen werden, es habe die Persönlichkeitsrechte der Rekurrentin nicht gewahrt bzw. sei nach deren Zusammenbruch im Herbst 201* seiner Fürsorgepflicht nicht nachgekommen. Mit der genannten Ausnahme sei das [Amt] vielmehr seiner Fürsorgepflicht in genügendem Mass nachgekommen. Zudem hätte das Anstellungsverhältnis mit der Rekurrentin ohne Weiteres ordentlich aufgelöst werden können. Aufgrund ihrer Weigerung, sich mit Medikamenten behandeln zu lassen, sei im Zeitpunkt der fristlosen Kündigung nicht absehbar gewesen, ob und gegebenenfalls wann die Rekurrentin eine volle Arbeitsfähigkeit wieder erreichen würde. Bei dieser Sachlage – insbesondere unter Berücksichtigung des bereits eineinhalbjährigen Case Managements – habe im Zeitpunkt der fristlosen Kündigung ein sachlicher Grund für eine ordentliche Kündigung des Arbeitsverhältnisses bestanden. Das Verschulden des [Amts] wiege hier nicht schwer und die zugesprochene Entschädigung von drei Monatslöhnen erscheine jedenfalls nicht als zu tief. Der Regierungsrat schliesst sich dieser Würdigung des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich an. Gründe, die im Zusammenhang mit der Bemessung der Abfindung eine andere Beurteilung der geltend gemachten Umstände erfordern würden, sind nicht ersichtlich. Von einem erheblichen Verschulden des [Amts], das nach Auffassung der Rekurrentin eine Erhöhung der Abfindung rechtfertigen würde, kann somit keine Rede sein. Die Rekursgegnerin hat vielmehr den persönlichen Verhältnissen der Rekurrentin im Rahmen der zu beurteilenden Kriterien mit der Erhöhung des Mindestbetrages um einen Monatslohn angemessen Rechnung getragen und ihr somit zu Recht eine Abfindung von sieben Monatslöhnen zugesprochen.

6. Der Rekurs ist somit abzuweisen. [...]

[...]