Verwaltungsgericht
des Kantons Zürich

4. Abteilung

VB.2020.00652

Urteil

des Einzelrichters

vom 17. November 2020

Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert.

In Sachen

vertreten durch den Verband der Staatsangestellten
des Kantons Zürich,
Baslerstrasse 107, 8048 Zürich,

Beschwerdeführerin,

gegen

Staat Zürich,
8090 Zürich,
vertreten durch das Mittelschul- und Berufsbildungsamt,
Rechtsabteilung, Ausstellungsstrasse 80, 8090 Zürich,

Beschwerdegegner,

betreffend Abfindung,

hat sich ergeben:

I.

war ab dem 1. September in mehreren aufeinanderfolgenden befristeten Anstellungen mit unterschiedlichem Pensum als Lehrbeauftragte für Deutsch an der Kantonsschule angestellt, zuletzt befristet bis zum . Mit Beschluss vom 18. Mai stellte die Schulkommission fest, dass das Anstellungsverhältnis weiterhin befristet sei und am 31. August ende. Mit Verfügung vom 16. August löste die Vizepräsidentin der Schulkommission das Anstellungsverhältnis vorsorglich per Ende Februar auf, sollte es sich um eine unbefristete Anstellung handeln. Gegen beide Verfügungen rekurrierte an die Bildungsdirektion, welche die vereinigten Rechtsmittel mit Verfügung vom 22. Dezember abwies, soweit sie diese nicht als gegenstandslos geworden abschrieb.

Das Verwaltungsgericht hiess eine hiergegen erhobene Beschwerde mit Urteil vom 5. Juni teilweise gut und stellte fest, dass sich am 18. Mai in einem unbefristeten Anstellungsverhältnis mit der Kantonsschule befunden habe und die Kündigung vom 16. August rechtswidrig gewesen sei. Es sprach eine Entschädigung von sechs Monatslöhnen zu und überwies die Angelegenheit zur Festsetzung einer Abfindung an die Bildungsdirektion (VB.2018.00088).

Mit Verfügung vom 22. Februar setzte das Mittelschul- und Berufsbildungsamt (MBA) Abfindung auf sechs Monatslöhne fest, "abzüglich der Anrechnung der Hälfte des während der Abfindungsdauer erzielten Erwerbs- und Erwerbsersatzeinkommens".

II.

Mit Verfügung vom 10. August wies die Bildungsdirektion einen hiergegen erhobenen Rekurs ab.

III.

. liess am 14. September ı Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und beantragen, der Rekursentscheid sei aufzuheben und ihre eine Abfindung von acht Monatslöhnen zuzusprechen. Die Bildungsdirektion verzichtete am 25. September ' auf eine Vernehmlassung; das MBA schloss mit Beschwerdeantwort vom 15. Oktober auf Abweisung der Beschwerde.

Der Einzelrichter erwägt:

1.

Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen erstinstanzliche Rekursentscheide der Bildungsdirektion über Anordnungen des MBA betreffend die Festsetzung einer Abfindung nach §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig.

Weil auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

Im Streit liegen zwei Monatslöhne. Gemäss unbestritten gebliebener Darstellung des MBA erhielt die Beschwerdeführerin zuletzt ein Bruttojahresgehalt von Fr. 49'703.05 bzw. ein Bruttomonatsgehalt (inklusive anteiligem 13. Monatslohn) von Fr. 4'141.90 (act. 7/2/2 E. 13). Demnach beträgt der Streitwert Fr. 8'283.80. Weil sich keine Frage von grundsätzlicher Bedeutung stellt, fällt die Angelegenheit damit in die einzelrichterliche Zuständigkeit (§ 38b Abs. 1 lit. c und Abs. 2 VRG).

3.

3.1 Die Beschwerdeführerin war bei Beendigung des Anstellungsverhältnisses Jahre alt und hatte gemäss unbestritten gebliebener Darstellung des MBA (unter Berücksichtigung früherer Anstellungen) acht (volle) Dienstjahre. Nach § 16g Abs. 2 der Vollzugsverordnung

zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVO, LS 177.111) ist die Höhe der Abfindung deshalb anhand der persönlichen Verhältnisse der Beschwerdeführerin zwischen vier und acht Monatslöhnen festzulegen. Im Rahmen der persönlichen Verhältnisse sind insbesondere die Unterstützungspflichten der Angestellten, ihre Arbeitsmarktchancen, ihre finanziellen Verhältnisse und die Umstände des Stellenverlusts zu berücksichtigen (§ 16g Abs. 3 VVO).

3.2 Praxisgemäss ist bei der Festsetzung der Abfindung vom Mindestbetrag auszugehen und werden anschliessend die persönlichen Verhältnisse gegebenenfalls abfindungserhöhend berücksichtigt (vgl. PaRat 104/2011). Die Beschwerdeführerin ist Mutter r Kinder im schulpflichtigen Alter, was das MBA durch Erhöhung der Abfindung um zwei Monatslöhne berücksichtigt hat. Hingegen erachtete es weder die Arbeitsmarktchancen der Beschwerdeführerin noch die Umstände der Kündigung als abfindungserhöhend.

3.3 Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, dass sowohl ihre Arbeitsmarktchancen als auch die Umstände der Kündigung abfindungserhöhend zu berücksichtigen seien. Der Arbeitsmarkt für Lehrpersonen an einer Kantonsschule für das Fach Deutsch sei klein und ihre Arbeitsmarktchancen seien deshalb schlecht. Sodann müsse die Rechtswidrigkeit der Kündigung als abfindungserhöhender Kündigungsumstand berücksichtigt werden.

Die Arbeitsmarkchancen sind entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin nicht nur bezogen auf den Arbeitsmarkt für die bisherige Tätigkeit, sondern bezogen auf den mit der Ausbildung der Beschwerdeführerin offenstehenden Arbeitsmarkt zu beurteilen. Schränkt die Beschwerdeführerin den ihr offenstehenden Arbeitsmarkt durch ihre Stellenpräferenzen (etwa indem sie nur eine Anstellung als Mittelschullehrperson obA sucht und der Arbeitsort in vergleichbarer Nähe zum Wohnort sein muss wie der bisherige) selbst stark ein, hat dies auf die Abfindungshöhe keinen Einfluss. Die Beschwerdeführerin verfügt über einen Universitätsabschluss sowie ein Lehrdiplom für die Fächer womit ihr grundsätzlich ein grosser Arbeitsmarkt offensteht. Auch ihr Alter im Kündigungszeitpunkt führt erfahrungsgemäss noch nicht zu einer Verkleinerung der Arbeitsmarktchancen. Das MBA hat die Arbeitsmarktchancen der Beschwerdeführerin deshalb zu Recht nicht abfindungserhöhend berücksichtigt.

Sodann ist auch der Umstand, dass der Beschwerdeführerin rechtswidrig gekündigt wurde, nicht abfindungserhöhend zu berücksichtigen (VGr, 22. August 2018, VB.2018.00330, E. 4.4 Abs. 2, und 25. Juli 2018, VB.2017.00711, E. 4.3 Abs. 3). Dazu dient vielmehr die Entschädigung gemäss § 18 Abs. 3 Satz 1 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (LS 177.10) in Verbindung mit Art. 336a Abs. 1 f. des Obligationenrechts (SR 220). Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang auf Erwägungen des Verwaltungsgerichts verweist, wonach die Abfindung (auch) präventiv gegen leichtfertige Kündigungen wirken soll (VGr, 12. März 2020, VB.2019.00629, E. 3.4, und 10. März 2010, PB.2009.00031, E. 3.4.3.2), bezieht sich dies auf den rechtspolitischen Zweck der Abfindung und meint nicht, dass die Abfindung bei unrechtmässiger Kündigung höher anzusetzen sei. Die Beschwerdeführerin beschränkt sich darauf, Umstände geltend zu machen, die im Zusammenhang mit dem rechtswidrigen Vorgehen der Kantonsschule hinsichtlich der befristeten Anstellung der Beschwerdeführerin und deren Entlassung stehen und schon mit der ihr zugesprochenen Entschädigung von sechs Monatslöhnen abgegolten wurden.

Demnach erweist sich die vom MBA festgesetzte Abfindung in der Höhe von sechs Monatslöhnen als rechtmässig.

3.4 Die Beschwerde ist allerdings aus anderen Gründen teilweise gutzuheissen. Das MBA hat die zugesprochene Abfindung einerseits um die Hälfte des bei einer Privatschule erzielten Erwerbseinkommens gekürzt, anderseits auch um die Hälfte der von der Beschwerdeführerin bezogenen Taggelder der Arbeitslosenversicherung. Während Ersteres gestützt auf § 17 Abs. 4 VVO zulässig ist, erweist sich Letzteres als offenkundig rechtswidrig: Wird einer oder einem Angestellten durch die bisherige Arbeitgeberin bzw. den bisherigen Arbeitgeber eine zumutbare neue Anstellung angeboten oder vermittelt, so wird die Abfindung unabhängig vom bisherigen und neuen Beschäftigungsgrad um das während der Abfindungsdauer erzielte Erwerbseinkommen gekürzt (§ 17 Abs. 3 VVO). In den übrigen Fällen wird die Abfindung nach § 17 Abs. 4 VVO um die Hälfte des während der Abfindungsdauer erzielten Erwerbseinkommens gekürzt. Schon aus dem Wortlaut der Be-

stimmung ergibt sich eindeutig, dass nur Einkommen aus einem Erwerb und nicht auch Einkommen aus Taggeldern der Arbeitslosenversicherung anzurechnen ist. Zum gleichen Schluss führt eine systematische Betrachtung: Im Lichte von Abs. 3, den die Regelung von Abs. 4 ergänzt, kann eine Kürzung nur infrage kommen, wenn das Erwerbseinkommen aufgrund einer neuen Stelle erzielt wird. Schliesslich widerspricht die Auslegung des MBA auch der ratio legis der Abfindung. Diese dient neben ihrer Funktion als Anerkennung für die geleisteten Dienstjahre insbesondere als Überbrückungshilfe für die Zeit nach dem Stellenverlust (VGr, 12. März 2020, VB.2019.00629, E. 3.4 mit Hinweisen, vgl. auch ABl 1996, 1154 f.) und ergänzt damit die Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Das Verwaltungsgericht wendet das Recht von Amtes wegen an. Das bedeutet zwar nicht, dass es von sich aus eine Verfügung von allen Seiten auf ihre Rechtmässigkeit hin überprüft. Ist eine fehlerhafte Rechtsanwendung wie hier aber offenkundig, darf das Verwaltungsgericht innerhalb des Streitgegenstands eine Ausgangsverfügung auch wegen anderer als der gerügten Rechtsfehler (teilweise) aufheben (VGr, 3. Juli 2019, VB.2018.00701, E. 5.1; Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 52 N. 37; Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 7 N. 167). Die Beschwerdeführerin verlangt vor Verwaltungsgericht die Aufhebung des Rekursentscheids und hatte dort beantragt, die Ausgangsverfügung sei "in Bezug auf die Festlegung der Höhe der Abfindung aufzuheben". Weil allfällige Kürzungen gestützt auf § 17 Abs. 4 VVO die Höhe der Abfindung betreffen, liegt diese Frage innerhalb des Streitgegenstands. In diesem Sinn ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen und die Ausgangsverfügung aufzuheben, soweit damit angeordnet wird, dass auch die Taggelder der Arbeitslosenversicherung an die Abfindungshöhe angerechnet werden.

Zuhanden des MBA bleibt zudem anzumerken, dass für die Höhe der Abfindung entgegen Erwägung 11 der Ausgangsverfügung nicht der durchschnittliche Beschäftigungsgrad der vergangenen fünf Jahre, sondern gemäss klarem Wortlaut von § 16g Abs. 1 Satz 2 VVO der

zuletzt bezahlte Jahresbruttolohn massgebend ist. Weil hier jedoch sowohl der durchschnittliche als auch der letzte Beschäftigungsgrad 36,36 % betragen, hat dies auf den Ausgang des Verfahrens keinen Einfluss.

4.

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

5.

Weil der Streitwert weniger als Fr. 15'000.- beträgt (vgl. E. 2), 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).

Demgemäss erkennt der Einzelrichter:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde und teilweiser Änderung von Dispositiv-Ziff. I der Verfügung der Bildungsdirektion vom 10. August 2020 wird Dispositiv-Ziff. I der Verfügung des Mittelschul- und Berufsbildungsamts vom 22. Februar 2019 aufgehoben, soweit damit die Anrechnung von Erwerbsersatzeinkommen angeordnet wird.

   Im Übrigen wird die Beschwerde abgewiesen.

2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
   Fr. 1'000.--; die übrigen Kosten betragen:
   Fr. 95.-- Zustellkosten,
   Fr. 1'095.-- Total der Kosten.

3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen.

4. Gegen dieses Urteil kann im Sinn der Erwägungen Beschwerde erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen, von der Zustellung an gerechnet, einzureichen beim Bundesgericht, Schweizerhofquai 6, 6004 Luzern.

5. Mitteilung an:
   a) die Parteien;
   b) die Bildungsdirektion;
   c) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Der Einzelrichter: Die Gerichtsschreiberin:

VERWALTUNGSGERICHT DES KANTONS ZÜRICH

Versandt: 02. Dez. 2020