

Sitzung vom 20. September 2017

833. Anfrage (Abgangsentschädigungen für das Staatspersonal)

Die Kantonsräte Michael Zeugin, Winterthur, sowie Daniel Häuptli und Cyrill von Planta, Zürich, haben am 29. Mai 2017 folgende Anfrage eingereicht:

Die Angestellten des Kantons Zürich sowie der selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sind über die Anstellungsverfügung im öffentlichen Recht sehr gut geschützt. Trotz eindeutiger Faktenlage ist eine Trennung oft ein langwieriger Prozess. Eine Trennung von einem Staatsangestellten ist für den Kanton Zürich, unabhängig von der Schuldfrage, mit einem erheblichen Aufwand und zusätzlichen Kosten verbunden. Um ein aufwendiges Verfahren zu vermeiden, werden die Arbeitsverhältnisse auch mit Abgangsentschädigungen durch den Kanton Zürich gelöst.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Wie viele Abgangsentschädigungen wurden in den vergangenen fünf Jahren in den Konsolidierungskreisen 1–3 (pro Jahr und Departement bzw. selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten) entrichtet?
2. Wie hoch waren die Kosten für die Ausrichtung von Abgangsentschädigungen für den Kanton Zürich in den vergangenen fünf Jahren in den Konsolidierungskreisen 1–3 (pro Jahr und Departement bzw. selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten)?
3. Welche weiteren Aufwände sind direkt und indirekt mit der Beendigung der Arbeitsverhältnisse durch den Kanton sowie der selbständigen und unselbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten verbunden, und was sind die Kosten für diese weiteren Aufwände?
4. Welche Gesetzesänderungen wären nötig, um bei eindeutiger Faktenlage die Trennung innerhalb einer nützlichen Frist (6 Monate) zu ermöglichen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Michael Zeugin, Winterthur, sowie Daniel Häuptli und Cyrill von Planta, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der in der vorliegenden Anfrage verwendete Begriff «Abgangsentschädigung» kommt in den personalrechtlichen Grundlagen des Kantons Zürich nicht vor. Das Personalgesetz (PG, LS 177.10) sieht aber für Mitarbeitende ab dem 35. Altersjahr mit mindestens fünf absolvierten Dienstjahren die Ausrichtung einer Abfindung vor, wenn deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Staates und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird (§26 Abs. 1 PG). Die Ausrichtung einer Abfindung soll einerseits als Kompensation für den unverschuldeten Stellenverlust, andererseits aber auch als Überbrückungshilfe für die Zeit bis zu einem erneuten Stellenantritt dienen und damit der Schaffung von sozialen Härtefällen vorbeugen. Abfindungen werden etwa ausgerichtet in Fällen der Auflösung eines Anstellungsverhältnisses nach langdauernder Krankheit oder bei Kündigungen aus organisatorischen Gründen, sofern keine andere zumutbare Stelle angeboten werden kann. Abfindungen können aber auch bei einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen ausgerichtet werden (§ 23 Abs. 2 PG), und zwar bis zum Höchstbetrag gemäss § 26 PG.

Zur Beantwortung der vorliegenden Anfrage wurden alle geleisteten Abfindungen der letzten fünf Jahre erhoben. Sie werden aufgeschlüsselt nach Kündigungen durch den Arbeitgeber (§ 26 PG) bzw. Auflösung in gegenseitigem Einvernehmen (§ 23 PG) dargestellt. Zu beachten ist aber, dass bei einer einvernehmlichen Trennung der Grund der Auflösung nicht im System erfasst wird. Daher lassen sich über die tatsächlichen Auflösungsgründe keine Aussagen machen.

Abfindungen werden als Einmalzahlung mit der Beendigung des Arbeitsverhältnisses ausbezahlt, sofern nicht anstelle einer Abfindung eine Verlängerung des Arbeitsverhältnisses vereinbart wurde (§ 17 Abs. 2 Vollzugsverordnung zum Personalgesetz [VVO, LS 177.111]). Die beiden Ausrichtungsformen Einmalzahlung und Anstellungsverlängerung werden im Folgenden separat aufgeführt.

Festzuhalten ist, dass aufgrund der zum Teil geringen Anzahl von geleisteten Abfindungen Rückschlüsse auf einzelne Anstellungsverhältnisse möglich gewesen wären. Aus datenschutzrechtlichen Gründen wird deshalb in der Darstellung auf die Aufschlüsselung der Konsolidierungskreise nach den einzelnen Organisationseinheiten verzichtet.

Zu Frage 1:

In der nachstehenden Tabelle ist die *Anzahl* der Abfindungen ersichtlich, die während der letzten fünf Jahre in den Konsolidierungskreisen (KK) 1–3 ausgerichtet wurden (Stichtag 31. Dezember 2016). Die Tabelle ist gegliedert nach Jahr, Form der Ausrichtung (Einmalzahlung [EZ], Verlängerung des Arbeitsverhältnisses [VA]) und Art der Auflösung (Einvernehmen [§ 23 PG] bzw. Auflösung durch den Arbeitgeber [§ 26 PG]).

Das Universitätsspital Zürich (USZ) meldete lediglich die Gesamtzahl der innert der letzten fünf Jahre geleisteten Abfindungen, gegliedert nach der Ausrichtungsform. Die Angaben des USZ werden deshalb im KK 3 in einer separaten Zeile ausgewiesen.

Jahr	2012			2013			2014			2015			2016		
	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total
KK 1															
\$23 PG	9	20	29	13	12	25	8	15	23	11	23	34	23	10	33
\$26 PG	21	29	50	78	80	158	47	29	76	15	17	32	24	15	39
Total KK 1	30	49	79	91	92	183	55	44	99	26	40	66	47	25	72
KK 2															
\$23 PG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
\$26 PG	1	2	3	1	0	1	0	0	0	2	0	2	0	0	0
Total KK 2	1	2	3	1	0	1	0	0	0	2	0	2	0	0	0
KK 3															
\$23 PG	3	4	7	9	8	17	7	6	13	4	1	5	14	6	20
\$26 PG	13	23	36	7	16	23	9	18	27	6	16	22	16	29	45
\$23 PG und \$26 PG	57	26	83	14	15	29	4	15	19	6	17	23	19	19	38
Total KK 3	73	53	126	30	39	69	20	39	59	16	34	50	49	54	103
KK 1-3															
\$23 PG	12	24	36	22	20	42	15	21	36	15	24	39	37	16	53
\$26 PG	35	54	89	86	96	182	56	47	103	23	33	56	40	44	84
\$23 PG und \$26 PG	57	26	83	14	15	29	4	15	19	6	17	23	19	19	38
Total KK 1 – KK 3	104	104	208	122	131	253	75	83	158	44	74	118	96	79	175

Zu Frage 2:

In der nachstehenden Tabelle sind die *Kosten* für die Abfindungen ersichtlich, die während der letzten fünf Jahre in den KK 1–3 ausgerichtet wurden (Stichtag 31. Dezember 2016). Die Tabelle ist gegliedert nach Jahr, Form der Ausrichtung (Einmalzahlung [EZ], Verlängerung des Arbeitsverhältnisses [VA]) und Art der Auflösung (Einvernehmen [§ 23 PG] bzw. Auflösung durch den Arbeitgeber [§ 26 PG]).

Das Kantonsspital Winterthur (KSW) und das USZ meldeten lediglich die Gesamtkosten für die geleisteten Abfindungen. Die Angaben des USZ und des KSW werden deshalb im KK 3 in einer separaten Zeile ausgewiesen.

Die Beträge sind nach kaufmännischen Grundsätzen auf tausend Franken gerundet. Aufgrund der vorgenommenen Rundungen können sich bei Summenbildungen geringfügige Abweichungen ergeben.

Jahr	2012			2013			2014			2015			2016		
	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total	EZ	VA	Total
KK 1															
\$23 PG	337	1425	1762	642	659	1301	474	495	970	762	605	1366	1258	596	1854
\$26 PG	589	1495	2084	472	1481	1954	746	1404	2150	223	878	1101	696	390	1086
Total KK 1	926	2920	3846	1115	2140	3255	1220	1899	3120	985	1483	2468	1953	986	2940
KK 2															
\$23 PG	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
\$26 PG	81	87	168	11	0	11	0	0	0	76	0	76	0	0	0
Total KK 2	81	87	168	11	0	11	0	0	0	76	0	76	0	0	0
KK 3															
\$23 PG	345	231	575	229	212	441	289	67	356	84	174	258	506	231	737
\$26 PG	838	498	1336	212	488	701	248	828	1076	283	619	903	812	812	1624
\$23 PG und \$26 PG	1466	1897	3363	1194	533	1727	242	965	1207	112	495	608	924	701	1625
Total KK 3	2649	2625	5274	1636	1233	2869	779	1860	2639	480	1289	1769	2242	1743	3985
KK 1-3															
\$23 PG	682	1656	2337	871	871	1742	763	562	1325	846	779	1625	1764	827	2591
\$26 PG	1508	2079	3588	696	1969	2665	994	2232	3226	583	1498	2080	1508	1202	2709
\$23 PG und \$26 PG	1466	1897	3363	1194	533	1727	242	965	1207	112	495	608	924	701	1625
Total KK 1 – KK 3	3656	5631	9287	2762	3373	6135	1999	3759	5758	1541	2771	4312	4195	2730	6925

Zu Frage 3:

Das Verfahren und die Voraussetzungen für eine Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten einer oder eines Mitarbeitenden sind im Personalgesetz festgehalten: § 19 Abs. 1 PG sieht vor, dass die Anstellungsbehörde – bevor sie eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht – der oder dem Mitarbeitenden eine angemessene Bewährungsfrist von längstens sechs Monaten einzuräumen hat. Von einer Bewährungsfrist kann nur ausnahmsweise abgesehen werden, wenn feststeht, dass sie ihren Zweck nicht erfüllen kann. Die Einzelheiten werden in § 18 VVO geregelt: Wird eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens in Aussicht genommen, ist dies der oder dem Angestellten im Rahmen einer Mitarbeiterbeurteilung zu eröffnen. Die Bewährungsfrist beträgt ab dem zweiten Dienstjahr in der Regel drei bis sechs Monate; sie wird schriftlich angesetzt. Nach Ablauf der Bewährungsfrist ist wiederum eine Mitarbeiterbeurteilung durchzuführen. Hinzu kommt die Kündigungsfrist von ebenfalls bis zu sechs Monaten. Dieses Verfahren ist sehr aufwendig und kostenintensiv: Auch kann es infolge des oft erheblich belasteten Arbeitsklimas zu beträchtlichen Störungen im Betrieb kommen. Zudem sieht sich der Arbeitgeber – mit Blick auf ein allfälliges Rechtsmittelverfahren – gezwungen, die betroffene Person ständig und substantiiert zu qualifizieren und alles schriftlich zu dokumentieren, was für alle Beteiligten sehr belastend ist. Konkrete Kosten können diesbezüglich aber nicht ausgewiesen werden.

Anstelle des vorgesehenen Verfahrens wird deshalb teilweise auch eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses im gegenseitigen Einvernehmen gewählt. Obwohl – wie eingangs erwähnt – auch in diesem Fall eine Abfindung bis zum Höchstbetrag gemäss § 26 PG ausgerichtet werden kann, ist die Trennung im gegenseitigen Einvernehmen oftmals mit weniger Aufwand und Kosten verbunden als eine ordentliche Kündigung, da weder das Verfahren mit Ansetzung einer Bewährungsfrist noch Kündigungsfristen eingehalten werden müssen, der Aufwand für Mitarbeiterbeurteilung und Kontrolle wegfallen und erheblich weniger Konfliktpotenzial besteht.

Im Einzelfall können weitere Kosten für Outplacement, Aus- und Weiterbildungen, Hilfeleistungen für fremdsprachige Angestellte oder psychologische Beratungen, Mehr-/Überzeit für verbleibende Mitarbeitende, Aushilfen, Rekrutierungs- und Einarbeitungskosten usw. entstehen. Diese Kosten werden aber nicht systematisch erfasst und können daher nicht ausgewiesen werden.

Zu Frage 4:

Wie vorstehend dargelegt, sind das Verfahren und die Voraussetzungen für eine Kündigung im Zusammenhang mit der Leistung oder dem Verhalten der oder des Mitarbeitenden im Personalgesetz und der dazugehörigen Vollzugsverordnung geregelt. Die gesetzlichen Vorgaben lassen dabei kaum Spielraum. Der Verzicht auf eine Bewährungsfrist bei einer Kündigung wegen mangelhafter Leistungen oder unbefriedigenden Verhaltens soll die Ausnahme bleiben. Immer, wenn objektiv die Möglichkeit der Besserung und Bewährung gegeben ist, muss eine Frist angesetzt werden (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2015.00566 vom 10. Februar 2016, E. 7.2, mit weiteren Hinweisen).

Zu beachten ist, dass das staatliche Handeln im Bereich des Personalrechts auf öffentlich-rechtlichen Grundsätzen beruht und sich an objektiven Kriterien zu orientieren hat. Anders als bei privatrechtlichen Arbeitsverhältnissen müssen Kündigungen seitens des Staates in jedem Fall objektiv gerechtfertigt und verhältnismässig sein; dies kann auch durch eine Änderung des Personalgesetzes nicht wegbedungen werden. Damit ist in jedem Fall vor einer Kündigung zu prüfen – unabhängig vom Wortlaut des Personalgesetzes –, ob eine mildere Massnahme möglich ist. Zudem muss im Einzelfall das öffentliche Interesse des Gemeinwesens an einer Kündigung das private Interesse der oder des betroffenen Mitarbeitenden an einem Weiterbestand des Anstellungsverhältnisses überwiegen. Schliesslich lässt sich direkt aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit ableiten, dass bei einer Kündigung wegen mangelhafter Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens bzw. anderweitiger Dienstpflichtverletzungen grundsätzlich zunächst eine Mahnung ergehen muss, um der oder dem Betroffenen die Möglichkeit der Besserung zu gewähren. Dabei handelt es sich zugleich um eine Konkretisierung des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV, SR 101). Aus dem Gehörsanspruch folgt auch, dass vor dem Aussprechen der Kündigung der oder dem Mitarbeitenden Gelegenheit zur Stellungnahme einzuräumen ist.

Demgegenüber ist aber das Ansetzen einer formellen Bewährungsfrist vor einer Kündigung nicht von der Verfassung geboten. Dem Verhältnismässigkeitsprinzip ist auch dann Genüge getan, wenn der oder dem Angestellten eine angemessene Bewährungsmöglichkeit eingeräumt wurde, ohne dass dies im Rahmen einer formell angesetzten Bewährungsfrist geschehen müsste (vgl. Urteil des Verwaltungsgerichts VB.2016.00057 vom 29. Juni 2016, E. 4.3.2). Das Personalrecht des Kantons Zürich geht mithin mit dem grundsätzlichen Erfordernis einer formellen Bewährungsfrist im Ergebnis über den verfassungsmässigen Schutz für seine Mitarbeitenden hinaus. Mit einer schriftlichen Mahnung vor dem Aussprechen einer ordentlichen Kündigung (vgl. z. B. die Regelung für Arbeitsverhält-

nisse des Bundespersonals, Art. 12 Abs. 6 Bst. b Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 [BPG, SR 172.220.1]) wäre der Rüge- und Warnfunktion – auch ohne Ansetzen einer Bewährungsfrist – Genüge getan, wenn die Verwarnung als solche klar erkennbar ist und die oder der Mitarbeitende daraus ersehen kann, welche Verhaltensweisen nicht mehr geduldet werden und wie sie oder er sich zukünftig zu verhalten hat (vgl. Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-1684/2009 vom 14. September 2009, E. 5.5 und 6.2.2). Mithin wäre eine Änderung des Personalrechts insbesondere in Bezug auf das grundsätzliche Erfordernis einer formellen Bewährungsfrist möglich (vgl. § 19 PG und § 18 VVO) und würde eine ordentliche Trennung innerhalb einer kürzeren Frist ermöglichen.

Weiter könnte auch das Institut der Abfindung gemäss § 26 PG grundsätzlich hinterfragt bzw. die Voraussetzungen für eine Ausrichtung gegebenenfalls strenger – z. B. nur als allgemeine Härtefalllösung – ausgestaltet werden. Dadurch liessen sich die Kosten im Zusammenhang mit einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses erheblich vermindern. Schliesslich könnte auch geprüft werden, ob der heute mögliche Abfindungsrahmen von 15 Monatslöhnen (§ 26 Abs. 4 PG) zusätzlich durch einen Höchstbetrag begrenzt wird.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi