

DIE KÜNDIGUNG AUS WIRTSCHAFTLICHEN ODER BETRIEBLICHEN GRÜNDEN

Ohne sachlichen Grund keine rechtmässige Kündigung – das ist einer der wichtigsten Grundsätze des öffentlichen Personalrechts. Die überwiegende Anzahl der Kündigungen wird wegen mangelnder Leistung oder Eignung der betroffenen Angestellten ausgesprochen. Fast immer sehen die Personalgesetze aber auch die Möglichkeit der Kündigung aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen oder infolge Stellenaufhebung vor. Das Zürcher Verwaltungsgericht befasste sich kürzlich mit einer Stellenaufhebung und stellte im Zusammenhang mit der Entlassung eines Mitarbeiters des Zürcher Unispitals fest, ein wirklicher wirtschaftlicher bzw. organisatorischer Grund für eine Kündigung habe nicht vorgelegen (Entscheid PB.2010.00040 vom 12. Januar 2011, rechtskräftig).



Adrian Kramer
Rechtsanwalt



Dr. Michael Merker
Rechtsanwalt

Wesentlichen unverändert. Die Reorganisation bestand also im Wesentlichen in der blossen Zusammenfassung von vier Abteilungen zu einer neuen. Eine umfassende Neuverteilung der anstehenden Aufgaben und eine organisatorische Neukonzeption der einzelnen Stellen waren dagegen nicht ersichtlich.

b. Kündigung

Im Rahmen der obigen Reorganisation kündigte das Unispital X fristgerecht per Ende April 2010. Es begründete X' Entlassung mit der Aufhebung seiner Stelle aus organisatorischen Gründen. X' Stelle «Elektroprojekte» in der bisherigen Abteilung sei gestrichen worden. Wie sich später unter anderem herausstellte, wurde dafür in einer anderen Abteilung eine neue Stelle «Elektro-Engineering» geschaffen. Die Stelle von X wurde als Einzige aufgehoben, und X wurde als Einziger entlassen.

c. Verfahren

X rekurrierte beim Spitalrat gegen die Kündigung und gelangte nach Abweisung des Rekurses ans Verwaltungsgericht. Unter anderem machte er sinngemäss geltend, es habe kein sachlicher Grund für die Kündigung vorgelegen, weshalb ihm eine Entschädigung auszurichten sei.

1. Vorbemerkungen

Die rechtliche Zulässigkeit von Kündigungen aus betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen oder infolge Stellenaufhebung ist unbestritten. Speziell an dieser Art der Kündigung ist aber, dass nicht die betroffenen *Mitarbeitenden* Anlass zur Kündigung gegeben haben, sondern die Entlassung aus reinen *Arbeitgeberbedürfnissen* erfolgt.

Vor allem kleine Reorganisationen und Umstrukturierungen bergen hier ein gewisses Missbrauchspotenzial, denn sie können für sachfremde Zwecke missbraucht werden: Angestellte können unter Vorschieben von betrieblichen oder wirtschaftlichen Gründen und unter Um-

gehung schützender Verfahrensvorschriften schneller (oder sogar überhaupt erst) entlassen werden.

2. Sachverhalt

a. Reorganisation

X arbeitete seit November 2007 als Elektroplaner im Technischen Dienst des Universitätsspitals Zürich. Zwischen November 2009 und Januar 2010 wurde der Technische Dienst reorganisiert. Eine Abteilung blieb unverändert, die Abteilung von X wurde mit weiteren Abteilungen zu einer neuen Abteilung zusammengefasst, und eine Abteilung wurde bloss umbenannt. Die innere Struktur der Abteilungen blieb im

3. Erwägungen

a. Legitimer Zweck

Das Verwaltungsgericht erwog, eine Restrukturierung müsse einem legitimen Zweck dienen, damit sie als organisatorischer oder wirtschaftlicher Grund im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. b der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVPG ZH) gelte. Dazu gehörten etwa die Verbesserung der Leistungsfähigkeit, finanzielle Einsparungen (beispielsweise aufgrund von Budget-Kürzungen) oder die Anpassung an veränderte Aufgaben oder Bedürfnisse und technische Entwicklungen; auch qualitative statt quantitative Veränderungen im Stellenbestand (Modifikation von Stellen) seien dabei ein zulässiges Motiv.

Das Unispital hatte die Aufhebung der Stelle von X mit dem technologischen und organisatorischen Wandel begründet. Dieser habe Rückwirkungen auf alle Dienstleistungen des Technischen Dienstes und führe zu kontinuierlich steigenden qualitativen Ansprüchen an die Organisation und die Mitarbeitenden. Man habe infolge einer strategischen Ausrichtung, welche zusätzliche besser qualifizierte Stellen erfordere, die bestehenden Ressourcen innerhalb des Technischen Dienstes überprüft; da für die Aufgaben von X im bisherigen Rahmen kein Bedarf mehr bestanden habe, sei die Stelle aufgehoben worden.

b. Bloss vage begründete Reorganisation

Das Verwaltungsgericht bezeichnete die Ausführungen des Unispitals als äusserst vage, namentlich hinsichtlich Berufung auf den technologischen Wandel in abstrakter Form, ebenso betreffend Notwendigkeit der Einstellung höher

qualifizierter Fachkräfte für die Aufgabenerfüllung von X.

Zudem konnte das Unispital nach Ansicht des Verwaltungsgerichts nicht belegen, dass die neue Stelle qualitativ massgeblich höherwertig als die aufgehobene sei und einen erheblichen Beitrag zu den behaupteten Zielen leiste (nämlich der Anpassung an den technologischen Wandel und der qualitativen Verbesserung). Zwar sei glaubhaft gemacht, dass an die neue Stelle höhere Anforderungen gestellt würden, allerdings werde das nicht substantiiert. Dasselbe gelte hinsichtlich der Massgeblichkeit des Beitrags der Personalmassnahmen an die Erreichung der für die Reorganisation massgeblichen Zwecke. Und schliesslich habe der Beschwerdegegner auch die Behauptung nicht belegt, es sei im Technischen Dienst keine Stelle verfügbar gewesen, welche dem Beschwerdeführer entsprochen hätte.

c. Fehlende Notwendigkeit und Entschädigungspflicht

Insgesamt habe das Unispital nicht in ausreichendem Masse dargetan, zu welchem Zweck und aufgrund welcher Notwendigkeit es eine Reorganisation vorgenommen habe – und inwiefern die Aufhebung der Stelle des Beschwerdeführers eine geeignete und zudem die mildeste zielführende Massnahme war, um den Reorganisationszweck zu erreichen.

Gleiches gelte für das Vorbringen, X habe keine andere Stelle angeboten werden können. Daher sei das Vorliegen eines wirtschaftlichen bzw. organisatorischen und damit sachlich zureichenden Kündigungsgrundes im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. b. der Vollzugsverordnung zum

Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVPG, LS 177.111) zu verneinen.

Zusammenfassend stellte das Verwaltungsgericht fest, die Kündigung sei sachlich ungerichtet gewesen, und sprach X eine Entschädigung von drei Monatslöhnen zu.

4. Bemerkungen

a. Personalrechtliche Grundlagen

Wie eingangs erwähnt, sehen die meisten personalrechtlichen Erlasse nicht nur sachliche Kündigungsgründe vor, welche in der Person des Angestellten liegen. Der Arbeitgeber darf auch aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen bzw. wegen einer Stellenaufhebung kündigen. Nebst dem bereits vorab angeführten Beispiel aus dem Kanton Zürich seien etwa genannt § 10 Abs. 1 lit. a des Gesetzes über die Grundzüge des Personalrechts des Kantons Aargau vom 16. Mai 2000 (Personalgesetz [PersG], SAR 165.100; Aufhebung der Stelle aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen), § 19 Abs. 3 lit. b des Gesetzes über die Arbeitsverhältnisse der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Landschaft vom 25. September 1997 (Personalgesetz; SGS 150; Aufhebung der Arbeitsstelle oder Anpassung an geänderte organisatorische oder wirtschaftliche Gegebenheiten) oder § 27 Abs. 4 lit. a des Gesetzes über das Staatspersonal des Kantons Solothurn vom 27. September 1992 (BGS 126.1; Aufhebung der Stelle). In den meisten Fällen sehen die Gesetze zur Abfederung solcher Kündigungen – als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips – vor, dass den betroffenen Angestellten nach Möglichkeit eine andere zumutbare Stelle anzubieten ist.





b. Zweck und Begrifflichkeiten

Der Zweck des sachlichen Grundes «wirtschaftliche oder betriebliche Gründe» bzw. «Stellenaufhebung» entspringt dem Anspruch der öffentlichen Verwaltung an sich selbst, vor allem aber auch den Ansprüchen ihrer «Kunden» und damit nicht zuletzt den Ansprüchen der Staatsbürger und der Steuerzahler: Die Verwaltung soll flexibel sein, dynamisch und mobil – und so teuer wie nötig und so billig wie möglich. Oft sind die Kündigungen aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen zwar schlicht Ausfluss der Finanzpolitik, etwa im Rahmen von Sparpaketen. Auch die Veränderung einer Staats-tätigkeit (Wegfall von Aufgaben oder zusätzliche Aufgaben) kann indessen Anlass zu einer Kündigung geben.

Wirtschaftliche Gründe liegen vor allem dann vor, wenn es an finanziellen Mitteln mangelt. Das kann sich direkt auf den Personalbestand auswirken, wenn das Personalbudget gekürzt wird. Aber auch indirekte Effekte sind denkbar: So etwa dann, wenn während eines Einstellungsstopps Personal «umgeschichtet» oder verschoben werden muss, d.h. der Personalbestand in einer Abteilung zu Gunsten einer anderen Abteilung gesenkt wird (vgl. zum Ganzen Urs Steimen, Kündigungen aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen bzw. wegen Stellenaufhebung durch öffentliche Arbeitgeber, in: ZBl, 105/2004, S. 644ff.).

Wird einem Polizeikorps beispielsweise zusätzlich notwendiges Personal nicht bewilligt, so erfolgt gegebenenfalls eine Reorganisation, indem Stellen des rückwärtigen Dienstes zu

Gunsten des Frontdienstes auf der Strasse gestrichen werden.

Betriebliche Gründe liegen dann vor, wenn die Verwaltung reorganisiert oder restrukturiert wird. Ziel wird oft eine Verbesserung der Arbeitsabläufe sein; zumeist ist indessen auch hier die Senkung der Personalkosten das eigentliche Ziel. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Gründen ist aber nicht zwingend ein Personalabbau in einer Abteilung nötig. Eine Reorganisation kann jedoch die Veränderung der benötigten Stellenprofile nach sich ziehen, d. h. die Einstellung anders oder besser qualifizierter Mitarbeiter erfordern. Soweit nicht durch entsprechende Weiterbildung Abhilfe geschaffen werden kann, werden diejenigen Angestellten Opfer der Restrukturierung, welche die Anforderungen nicht mehr erfüllen.

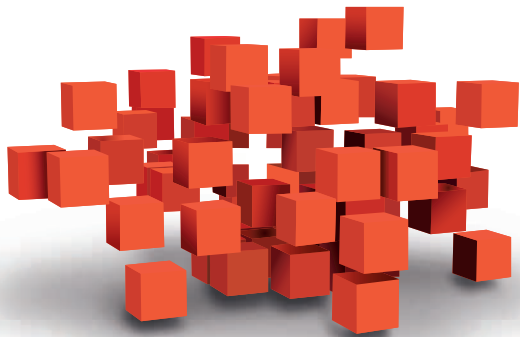
Der Begriff der *Stellenaufhebung* schliesslich umfasst im Wesentlichen die Kündigung aus wirtschaftlichen und betrieblichen Gründen (vgl. Steimen, a.a.O., S. 656).

c. Missbrauchspotenzial

Festzuhalten ist vorab, dass selbstverständlich auch die Aufhebung einer einzelnen Stelle denkbar ist und zulässig sein kann. Restrukturierungen oder Reorganisationen können aber so ausgestaltet und Anforderungsprofile so geändert werden, dass zum Voraus bestimmte Mitarbeiter spezifisch davon betroffen sind oder «betroffen gemacht werden». Denkbar sind beispielsweise die folgenden Szenarien: Einerseits können etwa unliebsame Angestellte, welche eigentlich die von ihnen erwartete Leistung

erbringen, auf dem Weg der Reorganisation «entfernt» werden. Diese Mitarbeiter könnten mangels Vorliegen eines sachlichen Grundes *gar nicht* (rechtmässig) entlassen werden. Andererseits können etwa Mitarbeitende mit einem Leistungsdefizit immerhin *schneller* entlassen werden, weil ihnen zwar das rechtliche Gehör gewährt werden muss, aber die oft statuierte Pflicht zur Ansetzung einer Verbesserungs- bzw. Bewährungsfrist entfällt.

Im Einzelfall, namentlich bei bloss kleineren Reorganisationen, muss deshalb sichergestellt werden, dass wirklich wirtschaftliche bzw. betriebliche Gründe im Vordergrund stehen. Das Personalrekursgericht des Kantons Aargau sanktionierte etwa eine Kündigung, welche gegenüber einer Lehrperson auf dem Papier aus organisatorischen und wirtschaftlichen Gründen (Stellenaufhebung) ausgesprochen worden war. Hintergrund war aber der Entscheid der Schulpflege, für alle Lehrkräfte Pensen von mindestens 40% anzustreben, um die Lehrpersonen stärker ins Team und die Verantwortung für die Schulentwicklung einzubinden. Die Festlegung eines Minimalpensums war gemäss Personalrekursgericht zwar grundsätzlich zur Erreichung dieses Ziels geeignet, bot aber nicht im Geringsten Gewähr für die tatsächliche Zielerreichung. Im vorliegenden Fall mangelte es sodann an der Stellenaufhebung: Die Kündigung änderte am Gesamtpensum der Schule nichts, dieselben Aufgaben wurden bloss auf andere Lehrkräfte verteilt. Das aber stellte keine eigentliche Reorganisation dar. Diese Auffassung wurde abgerundet durch die Tatsache, dass die Lehrkraft



Ermässigt SBB RailAway-Kombi.
Offre RailAway CFF à prix réduit.



SUISSE PUBLIC

Schweizer Fachmesse für öffentliche Betriebe + Verwaltungen
Exposition suisse pour les collectivités publiques

Bern, 21.–24.6.2011

Messeplatz Bern | Site d'exposition Berne
www.suissepublic.ch

SBB CFF FFS

Bern

Patronat/
Patronage

Schweizerischer Städteverband
Union des villes suisses
Union des villes suisses

Schweizerischer
Gemeindeverband | Association des
Communes Suisses

drei Monate *nach* dem Beschluss, künftig Minimalpensen von 40% anzustreben, mit einem tieferen Pensum angestellt worden war (AGVE 2008, 97 S. 454 ff.).

d. Voraussetzungen einer rechtsgültigen Kündigung aus wirtschaftlichen oder betrieblichen Gründen bzw. Stellenaufhebung

Zum Schutz der Angestellten vor Kündigungen aus vorgeschobenen wirtschaftlichen oder organisatorischen Gründen haben sich in der Rechtsprechung gewisse Anforderungen an solche Kündigungen durchgesetzt (vgl. Steimen, a.a.O.; AGVE 2008, 97 S. 454; Urteile des Verwaltungsgerichts Zürich PB.2010.00040 vom 12. Januar 2011, PB.2003.00006 vom 27. Mai 2003 und PB.2008.00041 vom 18. März 2009): Erforderlich ist, dass 1.) legitime Zwecke verfolgt werden (notwendige Einsparungen, Verbesserung der Leistungsfähigkeit), 2.) die Restrukturierung geeignet ist, einen erheblichen Beitrag zur Erreichung dieses Ziels zu erbringen, und 3.) den bisherigen Mitarbeitern keine Aufgaben im veränderten Rahmen übertragen werden können.

Wie oben gezeigt, liegen demnach keine wirklichen betrieblichen Gründe vor, wenn die (mehr oder weniger) gleichen Aufgaben neu durch andere Mitarbeiter erfüllt werden. Zulässig hingegen ist eine entsprechende Kündigung dann, wenn die Tätigkeiten auf tatsächlich andere Weise besser erledigt werden können (z.B. durch veränderte Abläufe), und dies schlicht qualitativ andere Mitarbeiter erfordert. Es genügt jedenfalls nicht, wenn sich die Anstellungsinstanz auf vage organisatorische Leitlinien oder künftige Pläne beruft (vgl. Entscheid des Verwaltungsgerichts Zürich PB.2008.00041 vom 18.03.2009).

e. Vorliegendes Urteil und Fazit

Restrukturierungen und Reorganisationen können unbestrittenermassen notwendig sein, weshalb auch damit verbundene Kündigungen zulässig sein müssen. Liegen aber die oben genannten Voraussetzungen nicht vor, kommt eine (rechtsgültige) Kündigung aus betrieblichen oder organisatorischen Gründen nicht in Betracht. Die Anforderungen verhindern, dass im Einzelfall Mitarbeiter auf einfacherem Weg ent-

lassen werden. Vor diesem Hintergrund überzeugt das vorliegende Urteil.

Die Stellenaufhebung kann auch bloss wenige Personen treffen – ob sie nun unliebsam sind oder auch nicht. Soweit erst die Höhe der Reduktion des Personalbestandes klar ist, aber noch bestimmt werden muss, wem genau gekündigt werden soll, so hat die Anstellungsinstanz die Auswahl der zu entlassenden Mitarbeitenden nach dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vorzunehmen. Das bedeutet im positiven wie im negativen Sinne, dass die Anstellungsinstanz Unterscheidungen treffen darf, soweit diese sachlich gerechtfertigt sind. Ausschlaggebend für das «Aussieben» können einerseits arbeitsrelevante und leistungsspezifische Kriterien sein, andererseits aber durchaus auch Kriterien wie das Dienstalter, Lebensumstände oder die Arbeitsmarktsituation.

*Adrian Kramer
Dr. Michael Merker*

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Zentralverband Öffentliches
Personal Schweiz (ZV)
Postscheckkonto Aarau 50-7075-3
Präsident: Urs Stauffer
Pianostrasse 32, 2503 Biel
Tel. G 032 326 23 25,
Fax G 032 326 13 94
E-Mail: urs.stauffer@fin.be.ch

VERBANDSSEKRETARIAT

Dr. Michael Merker
Langhaus 3, 5401 Baden
Tel. 056 204 02 90, Fax 056 204 02 91
E-Mail: zentral@zentral.ch

REDAKTION / LAYOUT

Sandra Wittich und Michael Merker
Langhaus 3, 5401 Baden
Tel. 056 204 02 90, Fax 056 204 02 91
E-Mail: zentral@zentral.ch
www.zentral.ch

ANZEIGENVERKAUF

St. Galler Tagblatt AG, ZVinfo
Daniel Noger
Fürstenlandstrasse 122
9001 St. Gallen
Tel. G: 071 272 73 51
Fax G: 071 272 75 29
E-Mail: d.noger@tagblattmedien.ch

ABOSERVICE

St. Galler Tagblatt AG, ZVinfo
Fürstenlandstrasse 122
9001 St. Gallen
Tel. G: 071 272 71 83
E-Mail: zvinfo@tagblattmedien.ch

DRUCK UND VERSAND

St. Galler Tagblatt AG
Fürstenlandstrasse 122
9001 St. Gallen

AUFLAGE

25 599 Exemplare
(WEMF-beglaubigt 2008 / 2009)

REDAKTIONSSCHLUSS

Nummer	Red. Schluss	Erscheint
7/8 • 11	25.07.11	10.08.11
9 • 11	22.08.11	07.09.11
10 • 11	19.09.11	05.10.11
11 • 11	24.10.11	09.11.11
12 • 11	28.11.11	14.12.11