

Das Fass zum Überlaufen bringen: Gründe für eine fristlose Entlassung

Rechtsprechung zum öffentlichen Dienstrecht von Bund und Kantonen /
Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. Mai 2007 (PB.2006.00020)

Im April 2006 entliess der Regierungsrat des Kantons Zürich den kantonalen Steueramtschef. Fristlos. Dem Entscheid war eine Administrativuntersuchung vorausgegangen, welche Mängel in der Amtsführung und Unklarheiten über einen akademischen Titel zum Gegenstand hatte. Der Steueramtschef, der seiner Entlassung zuvorkommen wollte, indem er selber die ordentliche Kündigung einreichte, war kurz zuvor auf eigenes Gesuch hin freigestellt worden. Den Anlass für die Freistel-

lung gab eine Anklageerhebung wegen Falschbeurkundung, die er als Steuerchef bei seinem früheren Arbeitgeber SAir-Group begangen haben sollte.

Die Gesamtheit der Verfehlungen veranlasste den Regierungsrat, die fristlose Kündigung auszusprechen. Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bestätigte im vergangenen Mai diesen Entscheid und wies die dagegen erhobene Beschwerde des entlassenen Steueramtschefs ab.



RA Dr. Michael Merker
Lehrbeauftragter Uni St. Gallen

Fristlose Kündigung in kantonalen Personalgesetzen

Wenn es um die fristlose Kündigung geht, verweisen die kantonalen Personalgesetze in der Regel auf das Obligationenrecht oder verwenden eine ähnlich lautende Formulierung wie dieses.

Danach ist eine fristlose Kündigung bei einem wichtigen Grund möglich, das heisst namentlich dann, wenn dem Kündigenden nach Treu und Glauben die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses nicht mehr zugemutet werden darf.

In der Praxis hat die fristlose Kündigung in der Regel den Charakter einer Sanktion des Arbeitgebers gegenüber dem Arbeitnehmer.

Wenn er einen wichtigen Grund im Sinne des Gesetzes hat, steht die fristlose Kündigung aber auch dem Arbeitnehmer zur Verfügung. Immer ist sie nur das letzte Mittel, zu dem gegriffen werden darf. Sie ist ausgeschlossen, wenn es mildere Massnahmen gibt, mit welchen die eingetretene Störung des Arbeitsverhältnisses in zumut-

barer Weise behoben werden kann.

Wann ein wichtiger Grund vorliegt, hängt vom konkreten Arbeitsverhältnis ab. Dauert dieses schon lange oder ist die Kündigungsfrist kurz, so sind strengere Anforderungen an den wichtigen Grund zu stellen. Befindet sich der Angestellte in einer verantwortungsvollen Position, so ist eine Zerstörung des Vertrauensverhältnisses dagegen eher anzunehmen. Zudem kann auch eine weniger schwer wiegende Verfeh-

lung eine fristlose Kündigung rechtfertigen. Dies wenn sie sich trotz Verwarnung wiederholt oder wenn sie mit anderen Verfehlungen zusammen trifft. Oft kann deshalb nur eine Gesamtbetrachtung Aufschluss geben.

Eine Gesamtbetrachtung ist notwendig

Der frühere Steueramtschef und nunmehrige Beschwerdeführer vor Verwaltungsgericht hatte seine Stelle im Jahr 2002 angetreten. Ende 2005 liess die Finanzdirektion eine Administrativuntersuchung durchführen, weil Vorwürfe aufgetaucht waren, er habe bei Steuereinschätzungen rechtswidrige Anordnungen erteilt. Die Untersuchung bestätigte diese Vorwürfe und stellte darüber hinaus Führungsmängel fest.

Das Verwaltungsgericht, das die Sachverhaltsfeststellungen des Untersuchungsbe-



richts über weite Strecken bestätigte, liess indessen offen, ob allein gestützt auf die festgestellten Kompetenzmissbräuche und Führungsmängel eine fristlose Kündigung hätte ausgesprochen werden dürfen. Es sei vielmehr das Gesamtbild, das den Ausschlag gebe. Um dieses Gesamtbild nachvollziehen zu können, sollen im Folgenden die einzelnen Vorwürfe etwas genauer beleuchtet werden.

Erstens: Mangelhafte Amtsführung

Kompetenzmissbräuche

Der Beschwerdeführer hatte im Verlaufe seiner Amtszeit als Steueramtschef, meist auf Kontaktaufnahme durch Steuerpflichtige hin, punktuell in einzelne Verfahren eingegriffen. Vor dem Verwaltungsgericht brachte er vor, dies aus Kundenfreundlichkeit und des Standortwettbewerbs wegen getan zu haben. Tatsächlich kann ein übergeordneter Amtsträger grundsätzlich Anordnungen erteilen oder auch anstelle einer untergeordneten Person handeln. Indessen dient dieses Hierarchieprinzip nicht einfach der Machtfülle des Vorgesetzten, sondern soll eine korrekte und einheitliche Umsetzung der Rechtsnormen sicherstellen.

Dies hatte der Steueramtschef mehrfach verkannt. Er traf Abmachungen mit einzelnen Steuerpflichtigen, ohne sein Vorgehen mit den grundsätzlich zuständigen Stellen zu koordinieren; er setzte den Verzicht auf die Buchprüfung eines seiner Bekannten durch; und schliesslich griff er in ein Steuerhinterziehungsverfahren ein, indem er durchsetzte, dass die Voraussetzungen einer Selbstanzeige der betreffenden Steuerpflichtigen

unzutreffenderweise anerkannt und unüblich tiefe Busen ausgesprochen wurden.

Führungsmängel

Zu diesen Kompetenzmissbräuchen gesellten sich Führungsmängel. In Eingaben an den Finanzdirektor hatten sich Mitarbeiter des Steueramtes über die mangelnde Wertschätzung durch ihren Vorgesetzten beklagt. Das Verwaltungsgericht vermutete zwar hinter den Eingaben teilweise Frustration über Reorganisationsmassnahmen, deren Durchführung zum Auftrag des Steueramtschefs gehört hatte, stellte aber doch ein generelles Kommunikationsdefizit fest.

Nichtsdestotrotz konnten diese Führungsdefizite im Rahmen der Kündigungsgründe nicht berücksichtigt werden. Das kantonalzürcherische Personalgesetz enthält nämlich, wie viele andere Personalgesetze auch, eine Bestimmung, die bei mangelnder Leistung oder unbefriedigendem Verhalten zwingend das Ansetzen einer Bewährungsfrist vorsieht. Da dies bislang nicht erfolgt war, der Steueramtschef mithin keine Möglichkeit der Bewährung hatte, hielt es das Verwaltungsgericht für unzulässig, den Vorwurf der Führungsdefizite zur Begründung der fristlosen Kündigung heranzuziehen.

Aber: «Wo gehobelt werden soll...»

Interessant ist in diesem Zusam-

menhang, dass das Verwaltungsgericht den Vorwurf auch im Lichte der Stellenanforderungen und Mitarbeiterbeurteilungen betrachtete. Der Steueramtschef wurde als «Manager und Macher» angestellt, der «sich an modernen, dynamischen Strukturen» orientieren sollte (so der Wortlaut der Stellenausschreibung). Auch war einer seiner Mitarbeiterbeurteilungen zu entnehmen, dass seine Selbständigkeit, sein unternehmerisches Denken und seine Entscheidfreudigkeit geschätzt wurden. In den Augen des Verwaltungsgerichts musste deshalb in Kauf genommen werden, dass die geforderte und geschätzte Dynamik des Beschwerdeführers mit gewissen Verunsicherungen und Kommunikationsschwierigkeiten bei seinen Untergebenen einherging.

Lässt sich diese Einschätzung des Verwaltungsgerichts verallgemeinern? Man wird es annehmen dürfen. Werden bestimmte Eigenschaften von einem Angestellten gefordert oder wird er deswegen positiv beurteilt, so sind in einem

gewissen Rahmen auch die negativen Auswirkungen dieser Eigenschaften zu akzeptieren. Wer also etwa einen Steuerbeamten einstellt und in der Stellenausschreibung verlangt, Genauigkeit sei oberstes Gebot, darf dem Beamten später nicht vorwerfen, ein Erbsenzähler zu sein.

Zweitens: Der falsche «lic. rer. pol.»

Als der Regierungsrat des Kantons Zürich die Stelle des Steueramtschefs ausschrieb, erwartete er von den Bewerbern einen Hochschulabschluss.

Der Beschwerdeführer indessen besass keinen. Wann und von wem der akademische Titel «lic. rer. pol.» erstmals verwendet wurde, blieb unklar. Laut Beschwerdeführer handelte es sich um ein Versehen der Agentur, die seine Anstellung vermittelte.

Unbesehen dieser Frage hielt das Verwaltungsgericht sein Verhalten für nicht rechtfertigbar. Bereits während des Bewerbungsverfahrens musste ihm klar geworden sein, dass ein Hochschulabschluss für



seinen Arbeitgeber bedeutsam war. Das Verwaltungsgericht erinnerte in diesem Zusammenhang daran, dass falsche Angaben eines Stellenbewerbers über Fähigkeiten, Kenntnisse und Ausbildungen, die für die betreffende Stelle bedeutsam sind, grundsätzlich eine fristlose Entlassung rechtfertigen. Und könne dem Beschwerdeführer in Bezug auf die Bewerbung auch keine Täuschungsabsicht nachgewiesen werden, so habe man von ihm doch erwarten dürfen, dass er den Irrtum aufkläre. Stattdessen habe er über Jahre hinweg geschwiegen, ja in einigen Fällen den Titel sogar aktiv gebraucht, indem er Dokumente unterzeichnete, die seinen Namen samt dem Titel aufführten.

Drittens: Die Anklage wegen Falschbeurkundung

Ob die Anklage wegen Falschbeurkundung im Rahmen der früheren Tätigkeit des Beschwerdeführers bei der SAir-Group als Kündigungsgrund hatte angeführt werden dürfen, liess das Verwaltungsgericht offen. Der Vorwurf sei ohnehin zum einen nicht

belegt und zum anderen zu vage. Ein klärendes Wort des Verwaltungsgerichts zum Thema der Verdachtskündigung hätte man sich dennoch gewünscht. Denn die Rechtsprechung – auch ausserhalb des Kantons Zürich – hat die heiklen Fragen in diesem Bereich bisher nach Möglichkeit gemieden. Im vorliegenden Urteil hat das Verwaltungsgericht «tendenziell bejaht – wenn es die Frage auch letztlich offen gelassen hat» (so seine eigenen Worte), dass der öffentlichrechtliche Arbeitgeber an die Unschuldsvermutung gebunden und damit die Verdachtskündigung ausgeschlossen ist. Zudem, so das Verwaltungsgericht weiter, sei von der Verdachtskündigung der Fall zu unterscheiden, in dem die Kündigung aufgrund eines bestimmten, erstellten Sachverhalts erfolge, aber unabhängig von dessen noch nicht feststehender strafrechtlicher Würdigung.

Ob vor dem Hintergrund der Unschuldsvermutung eine derartige Unterscheidung getroffen werden und ob gesagt werden kann, ein strafrechtlich relevanter Sachver-

halt sei (durch den Arbeitgeber) erstellt, obwohl das bezügliche Strafverfahren (durch das zuständige Strafgericht) nicht abgeschlossen ist, muss kritisch hinterfragt werden.

Ein klarer Fall?

Die Entlassung des Steueramtschefs des Kantons Zürich warf in politischer Hinsicht hohe Wellen. Und in juristisch-dogmatischer Hinsicht erwies sie sich trotz klarem Endergebnis in vielerlei Aspekten als Knacknuss. Denn der Teufel steckt im Detail, bzw. in den mutmasslichen Kündigungsgründen, die trotz Massgeblichkeit der Gesamtwürdigung natürlich im Einzelnen zu prüfen waren. Die Verfehlung, die vorliegend auch unbesehen der weiteren Vorwürfe die fristlose Kündigung rechtfertigte, war die unstatthafte Verwendung des akademischen Titels «lic. rer. pol.». Die Bedeutung der weiteren Vorwürfe blieb teilweise unklar. So liess es das Verwaltungsgericht offen, ob die rechtswidrige Einflussnahme auf einzelne Steuerverfahren allein die fristlose Kündigung gerecht-

stellungspositionen und auch beim Zusammentreffen mehrerer Vorwürfe bleibt sie das letzte Mittel, zu dem bei Unzumutbarkeit der Fortführung des Arbeitsverhältnisses gegriffen werden darf.

Dr. Michael Merker



fertigt hätte, und mit dem Vorwurf der Falschbeurkundung setzte es sich wegen dessen unzureichender Begründung schon gar nicht weiter auseinander.

Eines aber zeigt der Entscheid aufs Neue sehr deutlich: Die Latte für eine fristlose Kündigung ist hoch angesetzt. Auch gegenüber Arbeitnehmenden in Füh-