

Veröffentlichung im Amtsbericht.

Art. 9 Abs. 1 lit. c, Art. 15 Abs. 2, Art. 17 Abs. 1 und Art. 38 PG; Art. 336c Abs. 1 lit. b OR; § 17, § 18 Abs. 4 und § 42 Abs. 1 PV. Vorzeitige Pensionierung durch die Anstellungsbehörde; Voraussetzungen und Fristen, zusätzliche Leistungen (OGE 60/2008/4 vom 12. November 2009)¹

Die vorzeitige Pensionierung durch einseitige Anordnung der Anstellungsbehörde bildet einen selbständigen Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses. Die Anstellungsbehörde hat hierbei freies Ermessen, doch müssen sachliche Gründe für die Anordnung bestehen und es sind die Grundsätze der Rechtsgleichheit, des Gebots von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit zu beachten. Hieraus ergibt sich auch, dass die Kündigungsfristen einzuhalten sind, doch muss die Kündigungssperrzeit bei Krankheit nicht beachtet werden (E. 2b und c).

Nach Auflösung des Arbeitsverhältnisses durch vorzeitige Pensionierung besteht kein Anspruch auf Lohnfortzahlung wegen Krankheit und auch kein Anspruch auf eine zusätzliche Abfindung (E. 3).

Die Leistungen der im Schulbereich tätigen Mitarbeiterin X. gaben seit längerer Zeit zu Beanstandungen Anlass. Nachdem mehrfach besondere Ziele vereinbart und weitere Massnahmen getroffen wurden, die nicht zu genügenden Leistungen führten, legte das kantonale Schulamt der im 60. Altersjahr stehenden Mitarbeiterin die vorzeitige Pensionierung nahe. Da X. dieser Lösung nicht zustimmte, nahm das kantonale Schulamt eine vorzeitige Pensionierung durch einseitige Anordnung vor. X., die im Zeitpunkt der Mitteilung dieser Verfügung krankgeschrieben war, beantragte mit Rekurs an den Regierungsrat die Aufhebung der vorzeitigen Pensionierung und machte für den Fall der Abweisung dieses Antrags zusätzliche Leistungen, insbesondere eine Abfindung nach Art. 17 Abs. 1 des Personalgesetzes, geltend. Gegen den negativen Rekursentscheid erhob X. Verwaltungsgerichtsbeschwerde, die das Obergericht abwies.

¹ Eine Beschwerde in öffentlichrechtlichen Angelegenheiten gegen diesen Entscheid hiess das Bundesgericht an 2. Dezember 2010 teilweise gut (Urteil 8C_1074/2009).

Aus den Erwägungen:

2.– a) Die Beschwerdeführerin begründet ihren Hauptantrag (Aufhebung der vorzeitigen Pensionierung) insbesondere damit, im Gesetz fehle eine Regelung von Fristen und Terminen für die einseitig angeordnete vorzeitige Pensionierung. Es könne jedoch nicht sein, dass für die vorzeitige Pensionierung weder Fristen noch Termine gälten. Daher seien die Vorschriften über die Kündigung des unbefristeten Arbeitsverhältnisses sinngemäss anzuwenden. Das Erziehungsdepartement habe sich denn auch im vorliegenden Fall an die bestehenden Kündigungsfristen und -termine gehalten. Nicht beachtet habe das Erziehungsdepartement aber die geltende Kündigungssperrfrist, da sie im Zeitpunkt der Mitteilung der vorzeitigen Pensionierung zu 100 % arbeitsunfähig gewesen sei. Die erfolgte vorzeitige Pensionierung sei daher entsprechend den anwendbaren privatrechtlichen Grundsätzen nichtig. Dies müsse auch deswegen so sein, weil andernfalls bei Arbeitnehmenden über 60 Jahren der bestehende Kündigungsschutz bei Krankheit einfach durch eine vorzeitige Pensionierung ausgehebelt werden könnte.

Der Regierungsrat hat demgegenüber im angefochtenen Rekursentscheid und in der Beschwerdeantwort ausgeführt, die mit dem geltenden Personalgesetz neu eingeführte Möglichkeit einer einseitig angeordneten vorzeitigen Pensionierung sei aufgrund der klaren gesetzlichen Regelung ein von der Kündigung zu unterscheidender selbständiger Auflösungsgrund bezüglich des öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisses, welcher – abgesehen von der Altersgrenze für die erforderliche Übergangsrente – nicht an bestimmte Voraussetzungen gebunden sei. Kündigungsfristen und -termine und insbesondere die Kündigungssperrfristen müssten daher grundsätzlich nicht eingehalten werden. Der Arbeitgeber habe das neue Instrument aber verantwortungsbewusst und rücksichtsvoll einzusetzen, weshalb im vorliegenden Fall Kündigungsfristen und -termine beachtet worden seien. Bezüglich der Sperrfrist könne daraus aber nichts abgeleitet werden.

b) Wie der Regierungsrat im angefochtenen Rekursentscheid zutreffend festgehalten hat, ist die vorzeitige Pensionierung durch einseitigen Akt des Arbeitgebers mit dem Personalgesetz von 2004² neu eingeführt worden. Grundsätzlich bestehen hiefür unterschiedliche Möglichkeiten der gesetzgeberischen Ausgestaltung. Die vorzeitige Pensionierung kann an bestimmte Gründe gebunden sein oder vom Arbeitgeber nach freiem Ermessen vorgenommen werden; sie kann an eine Kündigung des Arbeitsverhältnisses an-

² Gesetz über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals vom 3. Mai 2004 (Personalgesetz, PG, SHR 180.100); vgl. dazu die Vorlage des Regierungsrats betreffend die Revision des Personal- und Lohnrechts vom 17. Juni 2003.

schliessen oder aber einen selbständigen Auflösungsgrund für das Arbeitsverhältnis bilden. Im *Personalrecht des Bundes* etwa ist eine vorzeitige Pensionierung nur im Rahmen von Umstrukturierungen möglich³, und sie muss mit einer Kündigung des Arbeitsverhältnisses verbunden werden, da das Bundespersonalgesetz⁴ eine Auflösung unbefristeter Arbeitsverhältnisse nur durch Kündigung vorsieht.⁵ Im *Personalgesetz des Kantons Schaffhausen* wird die vorzeitige Versetzung in den Ruhestand demgegenüber ausdrücklich als selbständiger Grund für die Auflösung des Arbeitsverhältnisses neben der Kündigung und der Auflösung des Arbeitsverhältnisses auf Amtsdauer genannt und entsprechend auch selbständig geregelt.⁶ Hieraus ergibt sich, dass die Anstellungsbehörde Mitarbeitende vorzeitig in den Ruhestand versetzen kann, sofern sie Anspruch auf eine Übergangsrente haben.⁷ Dies ist der Fall, wenn das 60. Altersjahr vollendet worden ist und das Dienstverhältnis ununterbrochen mindestens fünf Jahre gedauert hat.⁸ Besondere Gründe für die vorzeitige Pensionierung werden in den massgebenden Vorschriften nicht genannt, weshalb eine solche grundsätzlich nach freiem Ermessen vorgenommen werden kann. Freilich darf die Anstellungsbehörde nicht willkürlich handeln. Vielmehr müssen sachliche Gründe hiefür gegeben sein, welche sowohl in subjektiven als auch in objektiven Umständen begründet sein können, wird doch in den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf erwähnt, dass eine vorzeitige Pensionierung zum Beispiel bei Restrukturierungen oder bei Personen, welche der Entwicklung nicht mehr zu folgen vermögen, in Frage komme.⁹ Überdies sind die allgemeinen Grundsätze der Rechtsgleichheit, des Gebots von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit zu beachten, welche auch im Rahmen der Ermessensausübung gelten.¹⁰

c) In den massgebenden Vorschriften des Schaffhauser Personalrechts wird auch nichts darüber ausgesagt, ob bei einer einseitigen vorzeitigen Pensionierung durch den Arbeitgeber bestimmte Fristen und Termine einzuhalten sind; auch in den Gesetzesmaterialien finden sich dazu keine Aussagen. Im

³ Art. 104 Abs. 2 lit. d und Art. 105 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3).

⁴ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1).

⁵ Art. 12 BPG; vgl. auch Auskunft des Eidgenössischen Personalamts ...

⁶ Art. 9 Abs. 1 lit. c und Art. 39 Abs. 2 und 3 PG; § 17 der Verordnung über die Arbeitsverhältnisse des Staatspersonals vom 14. Dezember 2004 (Personalverordnung, PV, SHR 180.111).

⁷ § 17 Abs. 2 PV.

⁸ § 2 Abs. 1 des Dekrets über die Ausrichtung einer Übergangsrente bei vorzeitigem Rücktritt aus dem Staatsdienst (Übergangsrentendekret, ÜRD, SHR 180.130).

⁹ Vorlage, S, 17.

¹⁰ Vgl. in diesem Sinn auch den Entscheid des Verwaltungsgerichts Basel-Landschaft vom 30. März 1994, E. 6, publiziert in BLVGE 1994, S. 59 ff.

Bund und in Kantonen, in welchen die vorzeitige Pensionierung mit einer Kündigung verknüpft werden muss¹¹, stellt sich diese Frage nicht, bzw. es ist klar, dass Kündigungsfristen und -termine eingehalten werden müssen, ebenso allfällige Kündigungssperrzeiten. Aber auch wenn die vorzeitige Pensionierung selbständigen Auflösungsgrund bildet bzw. keine Kündigung erforderlich ist, kann es nicht sein, dass eine solche Massnahme ohne Beachtung von Fristen und Terminen möglich ist. Vielmehr ergibt sich schon aus dem Grundsatz von Treu und Glauben und der Verhältnismässigkeit, dass der betroffenen Person genügend Zeit eingeräumt werden muss, um sich auf die neue Situation ein- bzw. umzustellen. Eine ähnliche Frage stellte sich früher bei der oft ebenfalls nicht näher geregelten Nichtwiederwahl von Beamten nach Ablauf der Amtsdauer. Soweit in diesen Fällen keine gesetzliche Mitteilungsfrist bestand oder eine rechtzeitige Mitteilung versäumt wurde, nahm die Praxis an, dass grundsätzlich die Kündigungsfrist einzuhalten sei bzw. das Arbeitsverhältnis sich allenfalls um die Kündigungszeit verlängere.¹² Eine vergleichbare Situation besteht bei vorzeitiger Pensionierung durch die Anstellungsbehörde. Es rechtfertigt sich daher auch bei dieser Form der Auflösung des Arbeitsverhältnisses zumindest die Einhaltung der Kündigungsfrist zu verlangen, wie dies im vorliegenden Fall auch geschehen ist.

Es stellt sich die Frage, ob darüber hinaus auch die Kündigungssperrzeit bei Krankheit gemäss Art. 15 Abs. 2 PG i.V.m. Art. 336c Abs. 1 lit. b OR¹³ zu beachten ist, wie dies die Beschwerdeführerin geltend macht. Soweit ersichtlich, gibt es dazu keine Rechtsprechung, auch nicht für den Fall der Nichtwiederwahl von Beamten nach Ablauf der Amtsdauer. Um die Frage einer allfälligen analogen Anwendung dieser Sperrfrist im Fall der vorzeitigen Pensionierung zu entscheiden, muss auf die Motivation dieser Regelung zurückgegriffen werden. Diese besteht darin, dass die Arbeitnehmenden während einer gewissen Zeit, in welcher sie durch den Verlust der Arbeitsstelle sozial besonders hart getroffen würden, von einer Auflösung des Arbeitsverhältnisses verschont werden sollen.¹⁴ Dies trifft bei der Kündigung insbesondere eines privatrechtlichen Arbeitsverhältnisses grundsätzlich ohne weiteres zu, zumal mit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses keinerlei weiteren Ansprüche aus dem Arbeitsverhältnis mehr bestehen. Bei einer vorzeitigen Pensionierung nach § 17 PV fallen nach der Auflösung des Arbeitsverhältnisses aber eine Übergangsrente und Vorsorgeleistungen der Pensions-

¹¹ So auch im Kanton Basel-Landschaft; vgl. den oben in Anm. 10 erwähnten Entscheid, E. 4.

¹² Vgl. dazu die Hinweise bei *Imboden/Rhinow/Krähenmann*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel/Frankfurt am Main 1990, S. 481 f.

¹³ Schweizerisches Obligationenrecht vom 30. März 1911 (OR, SR 220).

¹⁴ Vgl. dazu *Adrian Staehelin*, Zürcher Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch, Obligationenrecht, 3. A., Zürich 1996, Art. 336c Rz. 1, S. A 590.

kasse an, welche den Verlust der Arbeitsstelle abfedern. Auch wenn es sich hierbei aufgrund der bisherigen blossen Teilzeitbeschäftigung und des relativ niedrigen Alterskapitals um verhältnismässig bescheidene Leistungen handelt, kann doch nicht gesagt werden, die Beschwerdeführerin werde durch die erfolgte vorzeitige Pensionierung gleich hart getroffen wie bei einem Stellenverlust ohne Vorsorgeleistungen. Vielmehr stehen ihr bis zum Erreichen des ordentlichen Pensionsalters vorgezogene Vorsorgeleistungen zu, was verglichen mit dem zeitlich relativ eng begrenzten Kündigungsschutz bzw. der entsprechenden Lohnfortzahlung jedenfalls gleichwertig ist und wohl eher eine bessere Lösung darstellt. Es kann daher nicht gesagt werden, die Kündigungssperrzeit müsse aus den gleichen Gründen (Schutz vor einer sozialen Notlage) ohne besondere Regelung auch bei der vorzeitigen Pensionierung gelten. Auch kann nicht gesagt werden, die Nichtberücksichtigung der Kündigungssperrzeit bei vorzeitiger Pensionierung benachteilige Personen über 60 Jahre gegenüber jüngeren Arbeitnehmenden, zumal die vorzeitige Pensionierung eben im Unterschied zur Kündigung des Arbeitsverhältnisses mit Vorsorgeleistungen verbunden ist. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin ist die angeordnete vorzeitige Pensionierung daher nicht wegen Nichteinhaltung der Kündigungssperrzeit nichtig.

d) ...

e) [Aufgrund der Akten wurde die vorzeitige Pensionierung der Beschwerdeführerin nicht aus unsachlichen Gründen vorgenommen; es bestanden objektive Gründe für eine Beendigung des Arbeitsverhältnisses. Die vorzeitige Pensionierung der Beschwerdeführerin ist somit aus rechtlicher Sicht nicht zu beanstanden.]

3.– Für den Fall, dass sich die vorzeitige Pensionierung als zulässig erweist, beantragt die Beschwerdeführerin einerseits gestützt auf Art. 38 PG eine *Lohnfortzahlung* von 12 Monaten über das Ende des Arbeitsverhältnisses hinaus und gestützt auf Art. 17 PG eine *Abfindung* von 12 Monatslöhnen.

a) Gemäss Art. 38 Abs. 1 PG wird bei ganzer oder teilweiser Arbeitsunfähigkeit infolge von Krankheit oder Unfall der *volle Lohn* bis auf die Dauer von *maximal 12 Monaten* ausgerichtet. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin regelt diese Bestimmung lediglich die Lohnfortzahlung während eines bestehenden Arbeitsverhältnisses, wie dies heute § 42 Abs. 1 PV ausdrücklich festhält. Dies ergibt sich aber bereits aus dem Personalgesetz selber. So trägt die Bestimmung von Art. 38 PG den Titel "Arbeitsverhinderung", was eine Arbeitspflicht bzw. ein bestehendes Arbeitsverhältnis voraussetzt. Sodann hält Art. 38 Abs. 2 PG ausdrücklich fest, der Arbeitgeber könne in begründeten Ausnahmefällen auch nach Ablauf der Lohnfortzahlung und bei beendetem Arbeitsverhältnis weitere Leistungen erbringen. Daraus, dass

in den Erläuterungen zum neuen Personalgesetz festgehalten wurde, der Anspruch auf Lohnfortzahlung bleibe unverändert¹⁵, kann somit für den vorliegenden Fall nichts abgeleitet werden, da eine Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit sowohl nach dem früheren als auch nach dem heute geltenden Recht nur in einem bestehenden Arbeitsverhältnis gegeben ist. So ergibt sich aus der Formulierung der Art. 21 und 35 des früheren Personalgesetzes vom 26. Oktober 1970¹⁶, dass die Lohnfortzahlung bei Krankheit auch nach dem alten Recht den Bestand eines Arbeitsverhältnisses voraussetzte. Die behauptete anderweitige Praxis, welche vom Gesetz abweichen würde, hat die Beschwerdeführerin – wie der Regierungsrat zu Recht festgehalten hat – nicht dargetan. Der entsprechende Antrag ist daher abzuweisen.

b) Hinsichtlich der begehrten *Abfindung* bestimmt Art. 17 Abs. 1 PG Folgendes: Wird das Arbeitsverhältnis durch den Arbeitgeber aufgelöst, ohne dass die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter daran ein überwiegendes Verschulden trifft, so ist eine Abfindung geschuldet, wenn das Arbeitsverhältnis mindestens 10 Jahre gedauert hat und die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter das 45. Altersjahr vollendet hat. In begründeten Einzelfällen kann der Regierungsrat auch nach Vollendung des 40. Altersjahres eine Abfindung vorsehen. Der Regierungsrat regelt das Nähere. Der Regierungsrat hat die nähere Regelung in § 18 PV getroffen. Danach beträgt die Abfindung bei 10 vollen Dienstjahren sechs Monatslöhne und erhöht sich für jedes weitere Altersjahr um einen Monatslohn bis auf maximal 12 Monatslöhne (Abs. 1). Für den Fall der vorzeitigen Versetzung in den Ruhestand wird vorgesehen, dass die Übergangsrente gemäss § 17 PV anstelle einer Abfindung trete (Abs. 4). Trotz dieser klaren Regelung hat der Regierungsrat im angefochtenen Entscheid geprüft, ob der Beschwerdeführerin aufgrund von Art. 17 Abs. 1 PG eine zusätzliche Abfindung zustehe, und festgehalten, dies sei nicht der Fall, da die Beschwerdeführerin an der Auflösung des Arbeitsverhältnisses ein überwiegendes Verschulden treffe. Letzteres aber ist fraglich, zumal – wie erwähnt – möglicherweise gesundheitliche Gründe einen wesentlichen Anteil an den ungenügenden Leistungen der Beschwerdeführerin hatten. Zur Auslegung einer ähnlich formulierten früheren Vorschrift hat das Obergericht überdies entschieden, eine Abfindung könne nur bei Vorliegen eines qualifizierten, straf- oder disziplinarrechtlich relevanten Verschuldens verweigert werden.¹⁷

¹⁵ Vgl. die oben erwähnte Vorlage des Regierungsrats, S. 29.

¹⁶ Amtsblatt 1970, S. 1719 ff.

¹⁷ Entscheid vom 16. Dezember 1983, Zusammenfassung publiziert im Amtsbericht 1983, S. 129.

Die angesprochene Verschuldensfrage kann vorliegend jedoch offen gelassen werden. Obwohl der Regierungsrat die Frage der Ausrichtung einer Abfindung direkt gestützt auf Art. 17 Abs. 1 PG geprüft und die Bestimmung von § 18 Abs. 4 PV nicht beachtet hat, ist das Obergericht hieran nicht gebunden, sondern es hat das Recht von Amts wegen anzuwenden. § 18 Abs. 4 PV aber ist geltendes Recht und entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin keineswegs gesetzeswidrig. Die in Art. 17 Abs. 1 PG vorgesehene Abfindung ist im Gesetz umfangmässig nicht definiert worden. Vielmehr wurde dem Regierungsrat ausdrücklich die Kompetenz erteilt, das Nähere und mithin insbesondere das Quantitative dieser Abfindung zu regeln. Dies hat der Regierungsrat durch den Erlass von § 18 PV getan. Im Rahmen dieser Regelung hat er vorgesehen, dass bei vorzeitiger Pensionierung die vom Arbeitgeber zu tragende Übergangsrente anstelle der in Abs. 1 betragsmässig umschriebenen Abfindung trete. Diese Regelung ist entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin durchaus sachgerecht, da vorzeitig Pensionierte andernfalls von der Anstellungsbehörde gleichsam doppelte Abfindungsleistungen erhielten. Sowohl die Abfindung nach § 18 Abs. 1 PV als auch die Übergangsrente nach § 17 Abs. 1 PV haben nämlich den Sinn, Personen, welche längere Zeit in einem öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnis standen, über die Beendigung dieses Arbeitsverhältnis hinaus aus sozialen Gründen bzw. im Sinn einer zusätzlichen Entschädigung gewisse Leistungen zukommen zu lassen. Die bis zur Erreichung des ordentlichen Pensionsalters zu leistende Übergangsrente dürfte im Übrigen zusammen mit den vorgezogenen Vorsorgeleistungen in der Regel und sicher auch im vorliegenden Fall gleichwertig oder eher höher sein als die nach § 18 Abs. 1 berechnete Abfindung. Daher besteht kein Grund für eine doppelte Leistung. Überdies kann darauf hingewiesen werden, dass eine Abfindung nach § 18 Abs. 1 PV gemäss § 18 Abs. 3 lit. c PV dahinfällt, wenn das Rücktrittsalter gemäss den Bestimmungen über die Pensionskasse erreicht wird. Auch daraus ergibt sich, dass Abfindung und Vorsorgeleistungen grundsätzlich nicht kumuliert werden sollen. Der Antrag auf Zusprechung einer zusätzlichen Abfindung von 12 Monatslöhnen ist somit ebenfalls abzuweisen.