

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C_558/2009, 8C_559/2009

Urteil vom 30. November 2009
I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Ursprung, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Niquille,
Gerichtsschreiber Lanz.

Parteien
Staat Zürich,
vertreten durch die Bildungsdirektion des
Kantons Zürich,
Beschwerdeführer,

gegen

8C_558/2009
1. A. _____,
2. B. _____,
3. C. _____,
alle vertreten durch Rechtsanwalt Rolf Müller,
Beschwerdegegnerinnen,

und

8C_559/2009
1. D. _____,
2. E. _____,
3. F. _____,
4. G. _____,
5. H. _____,
6. I. _____,
7. J. _____,
8. K. _____,
9. L. _____,
10. M. _____,
11. N. _____,
12. O. _____,
13. P. _____,
14. Q. _____,
15. R. _____,
16. S. _____,
17. T. _____,
18. U. _____,
19. V. _____,
20. W. _____,
21. X. _____,
22. Y. _____,
23. Z. _____,
24. AA. _____,
25. BB. _____,
26. CC. _____,
27. DD. _____,
28. EE. _____,

alle vertreten durch Rechtsanwalt Rolf Müller, c/o Engel & Küng Rechtsanwälte, Schaffhauserstrasse 135, 8302 Kloten,
Beschwerdegegner.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht,

Beschwerden gegen die Entscheide des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 13. Mai 2009.

Sachverhalt:

A.

Im Rahmen der am 24. November 2002 von den Stimmberechtigten angenommenen Änderung der kantonalzürcherischen Verfassung wurde beschlossen, die Bezirksschulpflegen aufzuheben, dies auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Ausführungsbestimmungen. Am 27. Februar 2005 erfolgte die Wahl der Bezirksschulpflegenden des Bezirks X._____. Am 5. Juni 2005 nahm das kantonale Stimmvolk das neue Volksschulgesetz an, mit dessen gestaffelter Inkraftsetzung die Bestimmungen über die Bezirksschulpflege auf den 31. Dezember 2007 aufgehoben wurden. Am 28. November 2006 stellten Mitglieder der Bezirksschulpflege X._____ ein Gesuch um Feststellung, sie hätten bis zum Ablauf der Amtsdauer im Jahr 2009 Anspruch auf die bisherigen Taggeldentschädigungen sowie auf den Tag des Ablaufs der Amtsdauer hin Anspruch auf eine Abfindung. Drei der Gesuchstellenden beantragten überdies, es sei auch ein Anspruch auf Pauschalvergütungen festzustellen. Die Gesuche wurden mit Verfügungen der kantonalen Bildungsdirektion vom 23. und 24. Juli 2007 und die dagegen erhobenen Rekurse mit zwei Beschlüssen des Regierungsrates vom 17. September 2008 abgewiesen.

B.

Gegen die regierungsrätlichen Beschlüsse wurde je Beschwerde auf Zusprechung von Abfindungen resp. zusätzlich von Taggeld und Pauschalvergütungen erhoben. Mit zwei Entscheiden vom 13. Mai 2009 hob das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich die regierungsrätlichen Beschlüsse hinsichtlich des Anspruchs auf Abfindungen auf, bejahte einen solchen grundsätzlich und wies die Sache zur neuen Entscheidung darüber an die Regierungsrat zurück. Einen Anspruch auf Taggeld und Pauschalvergütungen verneinte das Gericht; es wies die auf Zusprechung solcher Zahlungen lautende Beschwerde in diesem Punkt ab.

C.

Der Staat Zürich führt gegen die beiden verwaltungsgerichtlichen Entscheide je Beschwerde (Dossiennummern 8C_558/2009 und 8C_559/2009). Er beantragt, die Entscheide seien, soweit Abfindungen betreffend, aufzuheben und es sei festzustellen, dass keine solchen geschuldet seien.

Die betroffenen Mitglieder der Bezirksschulpflege lassen auf Vereinigung der Verfahren und Abweisung der Beschwerden schliessen.

Erwägungen:

1.

Da den zwei Beschwerden derselbe Sachverhalt zugrunde liegt und sich die gleichen Rechtsfragen stellen, rechtfertigt es sich, die Verfahren wie beantragt zu vereinigen und in einem einzigen Urteil zu erledigen, dies ungeachtet des Umstandes, dass zwei separate Entscheide ergangen sind (vgl. Urteil 9C_230/2008 vom 28. Juli 2008 E. 1 mit Hinweisen).

2.

2.1 Es liegt ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis gemäss Art. 83 lit. g BGG vor. Die Vorinstanz liess offen, ob die Bildungsdirektion zu Recht das Vorliegen eines Arbeitsverhältnisses verneint hatte. Der Begriff der "personalrechtlichen Anordnung" im Sinn von § 74 Abs. 1 VRG-ZH sei weit zu verstehen; er umfasse nicht nur Arbeitsverhältnisse im engeren Sinn, sondern auch Verfügungen gegenüber Behördenmitgliedern, welche auf öffentlich-rechtlicher Grundlage im Dienst des Gemeinwesens entgeltliche Arbeitsleistungen erbringen, soweit die Anordnung ihre dienstrechtliche Stellung betreffe. Der Begriff "öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis" in Art. 83 lit. g BGG ist zwar enger formuliert als der kantonalrechtliche Ausdruck "personalrechtliche Anordnung". Auch dieser Begriff ist jedoch weit zu verstehen und darunter fallen im gleichen Sinn auch Streitigkeiten um die Beendigung von Tätigkeiten von Behördenmitgliedern (explizit betreffend Magistratspersonen:

THOMAS HÄBERLI, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 1998, N 168 zu Art. 83 BGG). Es handelt sich auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse um eine vermögensrechtliche Streitigkeit (Art. 83 lit. g BGG). Der Streitwert von mindestens Fr. 15'000.- (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) ist offensichtlich erreicht, falls man alle umstrittenen Abgangsentschädigungen zusammen rechnen kann (Art. 52 BGG). Dies setzt voraus, dass sie sich nicht gegenseitig ausschliessen, was hier offensichtlich der Fall ist. Weiter ist bei einer subjektiven Klagehäufung vorausgesetzt, dass die Klägerinnen als einfache Streitgenossenschaft gemäss Art. 24 Abs. 2 lit. b BZP qualifiziert werden können (Urteil 4A_438/2007 vom 29. Januar 2008 E. 1.2). Es muss sich somit um gleichartige, auf einem im Wesentlichen gleichartigen tatsächlichen und rechtlichen Grunde beruhende Ansprüche handeln. Auch diese Voraussetzung ist hier erfüllt.

2.2 Nach Art. 90 BGG steht die Beschwerde an das Bundesgericht offen gegen Entscheide, die das Verfahren abschliessen (Endentscheide). Angefochten sind hier Rückweisungsentscheide. Solche sind grundsätzlich Zwischenentscheide, gegen die nur unter den Voraussetzungen von Art. 92 oder 93 BGG beim Bundesgericht Beschwerde erhoben werden kann, selbst wenn damit über materielle Teilaspekte der Streitsache entschieden wird (vgl. BGE 133 V 477 E. 4.2 und 4.3 S. 481 f.; 132 III 785 E. 3.2 S. 790). Nach der Rechtsprechung können jedoch Rückweisungsentscheide, welche die Verwaltung zwingen, eine ihres Erachtens rechtswidrige Verfügung zu treffen, einen nicht wieder gutzumachenden Nachteil im Sinne von Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG bewirken. Sie sind daher mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten anfechtbar (BGE 133 V 477 E. 5.2 S. 483 ff.; Urteil 8C_531/2008 vom 8. April 2009 E. 1.2.1, nicht publ. in: BGE 135 V 279, aber in: SVR 2009 UV Nr. 40 S. 137). Solche Rückweisungsentscheide liegen hier vor.

2.3 Der Beschwerdeführer erfüllt die Legitimationsvoraussetzungen (Art. 89 Abs. 1 BGG; BGE 134 II 45 E. 2.2.1 S. 46 f.; 124 II 409 E. 1e S. 417 ff.). Er rügt, die angefochtenen Entscheide verletzen durch eine fehlerhafte Anwendung von kantonalem Recht das Willkürverbot gemäss Art. 9 BV. Diese Rüge ist zulässig (Art. 95 lit. a BGG) und wird in einer den Anforderungen von Art. 106 Abs. 2 BGG genügenden Weise substantiiert. Auf die - auch form- und fristgerecht eingereichten - Beschwerden ist einzutreten.

3.

Die Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner verlangen eine Abfindung gemäss § 26 des kantonalen Gesetzes vom 27. September 1998 über das Arbeitsverhältnis des Staatspersonals (Personalgesetz; PG) auf den Tag des Ablaufs der Amtsdauer. Sie gehen davon aus, dass sie für die ganze Amtsdauer 2005-2009 gewählt wurden, jedoch mit Ablauf der Amtsdauer zufolge Aufhebung der Stellen nicht wiedergewählt werden.

Der Beschwerdeführer vertrat im vorinstanzlichen Verfahren die Auffassung, mangels Arbeitsverhältnis sei keine Abfindung geschuldet. Für den Fall, dass ein Arbeitsverhältnis trotzdem bejaht werde, sei von einer Auflösung aus wichtigem Grund (§ 16 lit. d PG) auszugehen. Gemäss § 26 Abs. 3 PG bestehe bei Auflösung eines Arbeitsverhältnisses aus wichtigem Grund kein Anspruch auf Abfindung. Entsprechend prüfte die Vorinstanz auch, ob die Aufhebung der Bezirksschulpflegen auch unter § 16 lit. d PG subsumiert werden könnte.

Im vorliegenden Verfahren macht der Beschwerdeführer nun geltend, die Nichtwiederwahl eines Behördenmitglieds beziehungsweise die Abschaffung einer Behörde falle offensichtlich nicht unter § 16 lit. d PG. Diese Bestimmung sei der fristlosen Kündigung nach Art. 337 OR nachgebildet. Dies trifft zu und bedarf keiner weiteren Ausführungen.

Der Beschwerdeführer geht nun wie die Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner davon aus, die Aufhebung des Amtes durch den Gesetzgeber während einer laufenden Amtsperiode sei der (unverschuldeten) Nichtwiederwahl gleichzusetzen. Zu prüfen ist somit, ob die Nichtwiederwahl des Mitglieds einer nebenamtlichen Milizbehörde eine Abfindung gemäss § 26 PG begründet.

4.

Nach § 26 Abs. 1 PG haben Angestellte mit wenigstens fünf Dienstjahren, deren Arbeitsverhältnis auf Veranlassung des Staates und ohne ihr Verschulden aufgelöst wird, Anspruch auf eine Abfindung, sofern sie mindestens 35-jährig sind. Angestellten mit Unterstützungspflichten kann bei drohender Notlage eine Abfindung bereits vor dieser Altersgrenze oder bei weniger als fünf Dienstjahren ausbezahlt werden.

Das Verwaltungsgericht nahm an, diese Bestimmung sei auch auf die nebenamtlichen Mitglieder der

Bezirksschulpflege anwendbar. Es stützt sich vor allem auf § 2 PG in Verbindung mit § 2 Abs. 1 lit. d (in der bis 31. Dezember 2008 gestandenen Fassung) und Abs. 2 der kantonalen Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PV). Danach werden die Mitglieder der Bezirksschulpflege als Behörden im Nebenamt dem Personalgesetz unterstellt, soweit nicht besondere gesetzliche Vorschriften bestehen. Jedoch sind die Bestimmungen des Personalgesetzes "über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung ... nicht anwendbar". Die Vorinstanz nahm an, mit dieser Formulierung seien nur die §§ 17-21 PG gemeint, die sich systematisch im Teil "D. Beendigung" befinden. Neben diesen Kündigungsbestimmungen enthalte der Teil D Bestimmungen über andere Beendigungsgründe, die Abfindung und den Sozialplan. Vor § 26 PG und im Anschluss an die Kündigungsbestimmungen seien Beendigungsgründe geregelt, welche ausdrücklich auch für Angestellte auf Amtsdauer gelten (§ 25 Abs. 3 PG). Systematisch betrachtet könne die Bestimmung über die Abfindung (§ 26) daher nicht zu den Kündigungsbestimmungen gemäss § 2 Abs. 2 PV gezählt werden. Sie sei deshalb grundsätzlich auch auf die dem Gesetz unterstellten Behördenmitglieder im Nebenamt anwendbar. Dass der Gesetzestext nur die Begriffe "Angestellte" oder "Arbeitsverhältnis" verwende, sei demnach nicht von Bedeutung. In der Weisung des Regierungsrats zum Erlass eines Personalgesetzes (ABI 1996, 1131 ff., 1155) werde ebenfalls festgehalten, eine Abgangsentschädigung solle "auch im Falle einer Nichtwiederwahl für Funktionen mit Amtsdauer gewährt werden". Vorliegend gehe es um Funktionen mit Amtsdauer.

Der Beschwerdeführer sieht darin eine willkürliche Anwendung des kantonalen Personalgesetzes. Sowohl aufgrund der historischen wie der systematischen und grammatikalischen Auslegung ergebe sich klar, dass nebenamtlichen, vom Volk gewählten Milizbehörden keine Abfindungen zustünden.

5.

5.1 Gewichtigster Anlass für die Schaffung des Personalgesetzes war die Abschaffung des sogenannten "Beamtenstatus", womit die Wahl auf Amtsdauer gemeint war (ABI 1996, 1133). Namentlich ging es darum, die Ungleichbehandlung der (auf Amtsdauer) gewählten Beamten und der gewöhnlichen Angestellten zu beseitigen (ABI 1996, 1137 ff.). Als Ersatz für die wegfallende Amtsdauer sollten besondere Rechtsschutzbestimmungen geschaffen werden. Als wichtigste Elemente dieses Rechtsschutzes wurden bezeichnet: Der Kündigungsschutz, die Abgangsentschädigung sowie die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Personalwesen (ABI 1996, 1140 Ziff. 7, 1141 und 1148 ff. D. Ziff. 4 und 5). Zum Geltungsbereich wurde einerseits darauf hingewiesen, dass das Gesetz auch für Behörden im Nebenamt gelte, "soweit sie ihm ausdrücklich unterstellt werden (§ 2 PG)". Gleichzeitig wurde festgehalten, dass die "Abschaffung der Amtsdauer auf voll- und teilzeitbeschäftigte Personen, die in einem Arbeitsverhältnis mit dem Kanton stehen, nicht aber auf vom Volk oder Kantonsrat gewählte Behörden im Nebenamt" ziele. Diese sollten weiterhin auf Amtsdauer gewählt werden (ABI 1996, 1143 f.). Zur Rechtfertigung insbesondere der - im Rahmen der Vernehmlassungen zum Teil kritisierten -

Abgangsentschädigung wies der Regierungsrat schliesslich darauf hin, dass bereits der damals gültige Art. 12 der Kantonsverfassung bei unverschuldeter Entlassung während der Amtsdauer einen Anspruch auf Schadenersatz und Genugtuung einräumte und somit bereits nach bisherigem Recht im Ergebnis eine Abgangsentschädigung bestand. Auf diese hätten jedoch nur Beamte Anspruch gehabt (ABI 1996, 1152 f.). In Bezug auf die Höhe wurde die neu eingeführte Abgangsentschädigung auch an den bisherigen Leistungen gemäss Art. 12 KV ausgerichtet, die dadurch ersetzt wurden (ABI 1996, 1154 unten).

Zusammenfassend ergibt sich somit, dass die Abgangsentschädigung als Schutzbestimmung für die im Arbeitsverhältnis angestellten Personen gedacht war. Vor diesem Hintergrund ist nun auch die von der Vorinstanz zitierte Passage zu verstehen, die - ungekürzt - lautet: "Während der Probezeit sowie bei freiwilligem, nicht auf Veranlassung des Staates erfolgendem Rücktritt ist keine Entschädigung vorgesehen. Dagegen soll sie auch im Falle einer Nichtwiederwahl für Funktionen mit Amtsdauer gewährt werden. Eine Schlechterstellung wäre nicht zu begründen, zumal die Totalrevision der BVK-Statuten für diese Angestellten keine Sonderlösung vorsieht" (ABI 1996, 1155). Als "Funktionen mit Amtsdauer" sind in diesem Zusammenhang somit nicht die Behörden im Nebenamt gemeint, sondern die auf Amtsdauer gewählten Angestellten. Die durch Verordnung des Regierungsrats allenfalls zu unterstellenden Behörden im Nebenamt werden in den Materialien allerdings nur beiläufig erwähnt, was angesichts ihrer marginalen Bedeutung im Vergleich zur gesamten Staatsverwaltung auch nicht überrascht. Wenn die Materialien im Zusammenhang mit dem Abfindungsanspruch nur erwähnen, dass die auf Amtsdauer gewählten nicht schlechter als die unbefristet Angestellten behandelt werden sollen, bedeutet dies somit (noch) nicht, dass bei einer Unterstellung der Behörden im Nebenamt unter das Personalgesetz diese nicht gleich wie die eigentlichen Angestellten von einer Abgangsentschädigung profitieren können.

5.2 Dieser Wille des Gesetzgebers über die Abschaffung der Wahl auf Amtsdauer schlägt sich in den §§ 13-15 PG über die Dauer nieder. Die Regel ist das unbefristete Arbeitsverhältnis (§ 13 Abs. 1 PG). Als Ausnahme erfolgt die Wahl auf Amtsdauer für zwei Gruppen. Zum einen sind dies die gemäss Verfassung oder Gesetz vom Volk gewählten Angestellten (§ 15 Abs. 1 lit. a PG). Es handelt sich dabei um die (vollamtlichen) Bezirksrichter, Statthalter, die ordentlichen Bezirksanwälte und die Notare (ABl 1996, 1146 Ziff. 2). Die zweite Gruppe sind die auf Amtsdauer gewählten und dem Gesetz unterstellten Behörden im Nebenamt sowie Personen mit weiteren nebenamtlichen Funktionen (§ 15 Abs. 1 lit. b PG). Die Nichtwiederwahl solcher Personen ist nur aus einem sachlich zureichenden Grund zulässig und muss begründet werden, sofern nicht das Volk oder der Kantonsrat Wahlorgan sind. Vom Volk oder Kantonsrat auf Amtsdauer gewählte Angestellte oder Behörden im Nebenamt haben somit keinen Anspruch auf Wiederwahl. Der Beschwerdeführer beruft sich vor allem auf diese Bestimmung und macht geltend, wenn kein Anspruch auf Wiederwahl bestehe, könne auch kein Abfindungsanspruch bestehen. Nach Ablauf der Amtsdauer fehle es an einer schützenswerten Rechtsbeziehung. Das (Nichtwieder-)Wahlrecht des Volkes würde unterlaufen, wenn bei Nichtwiederwahl eine Abfindung geschuldet wäre. Durch die Nichtbeachtung von § 15 Abs. 2 PG habe die Vorinstanz eine grammatikalisch und systematisch fehlgeleitete Auslegung vorgenommen. Es trifft zu, dass aus dem Institut der Wahl auf Amtsdauer ohne Anspruch auf Wiederwahl an sich folgen würde, dass bei Nichtwiederwahl auch keine finanziellen Leistungen des Staats geschuldet sind. Der Gesetzgeber kann sich aber natürlich entscheiden, auch in einem solchen Fall eine Abfindung zuzugestehen. Und genau dies war sein Wille bezüglich der auf Amtsdauer vom Volk gewählten Angestellten gemäss § 15 Abs. 1 lit. a PG, wie aus dem oben angeführten Zitat aus den Materialien hervorgeht. Deren Schlechterstellung im Vergleich zu den gewöhnlichen befristeten Anstellungen allein wegen der Wahl auf Amtsdauer wollte man vermeiden. Entsprechend wurde das Gesetz ausgestaltet. § 16 lit. h PG sieht bei gewählten Angestellten als spezifischen Beendigungsgrund vor: "Verzicht auf Wiederwahl oder Nichtwiederwahl bei Ablauf der Amtsdauer sowie Entlassung auf eigenes Gesuch ...". Gemäss § 26 Abs. 3 PG besteht kein Anspruch auf Abfindung unter anderem wegen Ablauf der Amtsdauer mit Verzicht auf Wiederwahl und bei Entlassung gewählter Angestellter auf eigenes Gesuch. Diese Formulierung in § 26 Abs. 3 PG bezieht sich offensichtlich auf die spezifische Beendigung gemäss § 16 lit. h PG. Von den dort erwähnten drei Beendigungsgründen bezüglich der Arbeitsverhältnisse auf Amtsdauer geben zwei keinen Anspruch auf Abfindung. Der dritte Grund, die Nichtwiederwahl (ohne Verzicht), wird entsprechend dem gesetzgeberischen Willen nicht ausgeschlossen. Aus dem systematischen Zusammenhang dieser beiden Bestimmungen ergibt sich somit, dass gewählte Angestellte bei Nichtwiederwahl Anspruch auf eine Abfindung haben. Ob die Aufzählung in § 26 Abs. 3 PG entsprechend einem früheren Entscheid der Vorinstanz abschliessend ist oder nicht, ist entgegen dem Beschwerdeführer nicht entscheidend. Allein aus der Tatsache des fehlenden Anspruchs auf Wiederwahl bei einer Volkswahl gemäss Art. 15 Abs. 2 PG ergibt sich somit systematisch nichts für den Standpunkt des Beschwerdeführers.

5.3 Das Gesetz und insbesondere auch der hier massgebliche § 26 PG verwendet die Begriffe "Angestellte", "Dienstjahre" und "Arbeitsverhältnis". § 3 PG definiert Angestellte als Personen, die unbefristet oder befristet mit einem vollen oder teilweisen Pensum im Staatsdienst stehen, eingeschlossen die gemäss Verfassung oder Gesetz vom Volk auf Amtsdauer gewählten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Vom Wortlaut her würden nebenamtliche Behördenmitglieder wie die Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner nicht unter diese Begriffe fallen. Die Vorinstanz nimmt an, diese Formulierungen seien nicht relevant, denn die Bestimmungen des Personalgesetzes seien für Behördemitglieder im Nebenamt unabhängig vom Wortlaut des Gesetzes analog anwendbar. Man dürfe darunter nicht nur ein Arbeitsverhältnis im Rechtssinn verstehen, weil sonst die Unterstellung von Behörden im Nebenamt unter das Personalgesetz keinen Sinn ergeben würde.

Entscheidend ist in der Tat, wie die Unterstellung der Behörden im Nebenamt und der weiteren Personen mit nebenamtlichen Funktionen gemäss § 2 PG zu verstehen ist. Enthielte bereits das Gesetz unterschiedliche Regelungen einerseits für auf Amtsdauer gewählte Angestellte und andererseits für auf Amtsdauer gewählte Behörden im Nebenamt, würde "Unterstellung" gemäss § 2 PG bedeuten, dass der Regierungsrat nur ermächtigt werden sollte zu bestimmen, welche Behörden erfasst sein sollen. Enthält das Gesetz aber keine differenzierten Regelungen für (gewählte) Angestellte einerseits und (gewählte) nebenamtliche Behörden andererseits, muss der Verordnungsgeber nicht nur bestimmen, welche Behörden unterstellt sein sollen, sondern darüber hinaus auch, wie weit das Gesetz sachlich auf diese unterstellten Behörden anwendbar ist. Das Personalgesetz enthält zwei inhaltliche Bestimmungen, die spezifisch für die nebenamtlichen Behörden gelten. § 15 Abs. 1 lit. b PG behält für die Regelung von Begründung und Dauer des

Arbeitsverhältnisses die Bestimmungen über die Wahl auf Amtsdauer vor. § 40 PG unterscheidet zwischen der "Entlohnung der Angestellten" (§ 40 Abs. 1) und der Festsetzung der "Löhne, Taggelder und Vergütungen für Personen ..., die nach § 2 diesem Gesetz unterstellt sind" (§ 40 Abs. 3). Grundsätzlich ist es daher Sache des Verordnungsgebers zu bestimmen, wie weit die Unterstellung sachlich erfolgen soll. Entsprechend wird in den Materialien ausgeführt, die Unterstellung der Behörden im Nebenamt könne ganz oder auch nur in Teilbereichen, z.B. nur bezüglich Besoldung, erfolgen (ABI 1996, 1170).

Entsprechend dem gesetzgeberischen Willen bestimmte der Regierungsrat nicht nur die unterstellten Behörden (§ 2 Abs. 1 PV), sondern auch den sachlichen Bereich der Unterstellung (§ 2 Abs. 2 PV). Nicht anwendbar sind einzig die Bestimmungen über die Beendigung des Arbeitsverhältnisses durch Kündigung. Alle anderen Bestimmungen sind demnach anwendbar. Dass eine der anwendbaren Bestimmungen lediglich die Begriffe "Angestellte" oder "Arbeitsverhältnis" verwendet, ist somit nicht entscheidend.

5.4 Die §§ 16 bis 27 PG stehen unter dem Titel "D. Beendigung". Bereits aufgrund der Formulierung von § 2 Abs. 2 PV und entgegen dem Beschwerdeführer ist klar, dass nicht alle diese Bestimmungen unanwendbar sind, sonst wäre die Einschränkung "durch Kündigung" sinnlos. § 16 PG nennt unter den lit. a-h acht Beendigungskategorien; die Kündigung ist eine davon. Spezifisch die Beendigung der auf Amtsdauer Gewählten regelt wie erwähnt § 16 lit. h PG. Anwendbar auf die auf Amtsdauer gewählten Angestellten sind sodann auch die folgenden Beendigungsgründe: Auflösung aus wichtigen Gründen (§ 16 lit. d i.V.m. § 22 und 25 Abs. 3 PG), Entlassung invaliditäts- und altershalber (§ 16 lit. e und f i.V.m. § 24 und § 25 Abs. 3 PG) und durch Tod (§ 16 lit. g PG). Die Beendigung durch Auflösung in gegenseitigem Einvernehmen (§ 16 lit. c und § 23 PG) kommt zwar nicht ohne weiteres auch auf die auf Amtsdauer gewählten Angestellten zur Anwendung (§ 25 Abs. 3 PG e contrario). Jedoch enthält § 25 Abs. 2 PG diesbezüglich eine Sonderregelung. Im Ergebnis kann es also auch hier zu einer Beendigung in gegenseitigem Einvernehmen kommen. Schliesslich ist der Beendigungsgrund gemäss § 16 lit. b PG (Ablauf einer befristeten Anstellung) naturgemäss nicht anwendbar

auf die auf Amtsdauer gewählten Angestellten. Stattdessen bestimmt aber § 25 Abs. 1 PG als Sonderregelung, dass das Arbeitsverhältnis der auf Amtsdauer gewählten Angestellten mit dem Tag des Ablaufs der Amtsdauer endigt. Der Teil "D. Beendigung" enthält somit für sämtliche Beendigungsgründe ausser der Kündigung Bestimmungen auch für die auf Amtsdauer Gewählten. Es entspricht daher Wortlaut und Systematik des Personalgesetzes, wenn § 2 Abs. 2 PV lediglich die Bestimmungen über die Beendigung durch Kündigung als nicht anwendbar erklärt. Es sind dies entgegen der Vorinstanz nicht nur die §§ 17 bis 21 PG, die unter der Marginalie "Kündigung" beziehungsweise "Kündigungsschutz" stehen. Vielmehr sind es auch weitere Bestimmungen des Teils "D. Beendigung", die sich mit den Folgen der Kündigung befassen, beispielsweise § 27 PG (Sozialplan). Daraus kann der Beschwerdeführer aber nichts für sich ableiten, denn § 26 PG regelt sowohl die Abfindung als Folge der Kündigung wie die Abfindung als Folge der Nichtwiederwahl.

5.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass gemäss Wortlaut und Systematik der Bestimmungen auch die Behördenmitglieder im Nebenamt Anspruch auf eine Abfindung haben. Dem Beschwerdeführer ist zwar zuzustimmen, dass der gesetzgeberische Wille darauf zielte, die Rechtsstellung der Angestellten (im Arbeitsverhältnis) und der Beamten anzugleichen und gleichzeitig bei den Angestellten keine Unterscheidung zwischen den auf Amtsdauer gewählten und den gewöhnlichen unbefristet angestellten Mitarbeitern zu machen. Zudem entsprach nicht der historischen Absicht und liegt aufgrund von Sinn und Zweck der Abfindung auch nicht auf der Hand, dass Milizbehörden wie Angestellte im Arbeitsverhältnis behandelt werden sollen. Dies genügt jedoch nicht, um die von der Vorinstanz vorgenommene Auslegung von § 26 PG als willkürlich zu qualifizieren.

6.

6.1 Das Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 65 f. BGG). Nach Art. 66 Abs. 1 BGG werden die Gerichtskosten in der Regel der unterliegenden Partei auferlegt. Dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden sowie den mit öffentlich-rechtlichen Aufgaben betrauten Organisationen dürfen in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt werden, wenn sie in ihrem amtlichen Wirkungskreis und ohne dass es sich um ihr Vermögensinteresse handelt, das Bundesgericht in Anspruch nehmen oder wenn gegen ihre Entscheide in solchen Angelegenheiten Beschwerde geführt worden ist (Art. 66 Abs. 4 BGG).

Im vorliegenden Fall ist der Beschwerdeführer als Gemeinwesen in seinen Vermögensinteressen betroffen. Der Ausnahmetatbestand von Art. 66 Abs. 4 BGG findet demnach keine Anwendung (BGE

8C_158/2009 vom 2. September 2009 E. 8.1) und der Beschwerdeführer hat die Gerichtskosten zu tragen.

6.2 Der Beschwerdeführer hat den - alle durch den gleichen Rechtsanwalt vertretenen - Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegnern eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Verfahren 8C_558/2009 und 8C_559/2009 werden vereinigt.

2.

Die Beschwerden werden abgewiesen.

3.

Die Gerichtskosten von Fr. 3000.- werden dem Beschwerdeführer auferlegt.

4.

Der Beschwerdeführer hat die Beschwerdegegnerinnen und Beschwerdegegner für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 4200.- zu entschädigen.

5.

Dieses Urteil wird den Parteien und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 30. November 2009

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber:

Ursprung Lanz