

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00007 vom 18. November 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-11-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht_PB.2009.00007

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00007 du 18 novembre 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00007 del 18 novembre 2009

Regeste

Personalrechtliche Einreihung Ob sich auch Gemeinwesen auf Art.6 EMRK und die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV berufen können, ist zweifelhaft. Grundrechte stehen grundsätzlich nur Privaten zu. Die Frage kann offen gelassen werden (E.1.3). Aus dem Anspruch aus Verhandlungsöffentlichkeit nach Art.6 Abs.1 EMRK lässt sich kein Anspruch auf persönliche Befragung ableiten (E.2.2). Die von der Vorinstanz vorgenommene Einreihung in eine höhere Funktionsstufe sowie die Anordnung einer Abteilung finden im kommunalen Personalrecht keine Grundlage (E.4-7). Gutheissung der Beschwerde

Erwägungen

E. 4

Abteilung PB.2009.00007 Entscheid der 4. Kammer vom 18. November 2009 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtssekretär Stefan Schürer. In Sachen Stadt Zürich, vertreten durch Stadtammann- und Betreibungsamt vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin gegen vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerin, betreffend Personalrechtliche Einreihung, hat sich ergeben: I. A. arbeitet seit dem 1. September 1999 beim Stadtammann- und Betreibungsamt Kreis ... der Stadt Zürich. Zunächst war sie als Büroangestellte, dann als Verwaltungsangestellte tätig. Auf 1. April 2002 wurde sie zur Kanzleichefin und damit zur Gruppenleiterin der sechs Kanzleiangestellten befördert. Per 1. Juli 2002 wurde sie ins neue Lohnsystem übergeleitet. Eingereiht wurde sie in Funktionsstufe 7 in der Funktionskette 609 (Gruppenleitung) mit der Funktionsbezeichnung Kanzleichefin. Die nutzbare Erfahrung betrug sieben Jahre. Auf den 1. April 2005 reduzierte A ihren Beschäftigungsgrad auf 90 Prozent. Mit Verfügung vom 18. Juni 2007 wurde A auf den 1. Juli 2007 ins teilrevidierte Lohnsystem überführt. Bei mittlerer Lage auf dem Lohnband wurde sie in Funktionsstufe 7 in der Funktionskette 1503 (Sachbearbeitung) eingereiht. Als nutzbare Erfahrung wurden ihr dreizehn Jahre angerechnet. B. Gegen die Verfügung vom 18. Juni 2007 erhob A Einsprache mit der Begründung, sie sei von der Gruppenleiterin zur Sachbearbeiterin degradiert worden. Mit Verfügung vom 15. Februar 2008 lehnte das Stadtammann- und Betreibungsamt Kreis ... die Einsprache von A ab. Die Funktionskette 609 (Gruppenleitung) sei mit der Teilrevision des Lohnsystems aufgehoben und in die Funktionskette 1503 (Sachbearbeitung) überführt worden. Zuvor war A am 2. November 2007 mündlich mitgeteilt worden, dass sie ihrer Funktion als Kanzleichefin enthoben und künftig als Sachbearbeiterin beschäftigt werde. Für den Lohn oder die Funktionsstufe blieb dies ohne Auswirkungen. Am 21. Januar 2008 stellte das Stadtammann- und Betreibungsamt Kreis ... eine neue Kanzleichefin ein. II. A. Gegen die

Verfügung vom 15. Februar 2008 liess A am 17. März 2008 Rekurs an den Bezirksrat Zürich einlegen. Sie beantragte neben der Aufhebung der Verfügung, sie sei der Funktionskette 1506 (Sachbereichsleitung), Funktionsstufe 9, Position 65.2 Prozent im Lohnband zuzuordnen, allenfalls der Funktionskette 1504 (Fachbearbeitung), Funktionsstufe 9, Position 65.2 Prozent im Lohnband. Gestützt auf die neue Einstufung sei die Stadt Zürich zu verpflichten, ihr rückwirkend für die fünf Jahre zwischen dem 15. Februar 2003 und dem 15. Februar 2008 die Lohndifferenz in der Höhe von mindestens 109'921.60 Franken zu bezahlen. Überdies beantragte A eine Genugtuung in der Höhe von drei Monatslöhnen. Für den Fall, dass sie nicht antragsgemäss der Kette 1506 (Sachbereichsleitung) zugeordnet werde, beantragte sie eine Abfindung in der Höhe von sechs Monatslöhnen wegen unrechtmässiger Versetzung in der Funktion. B. Der Bezirksrat Zürich hiess den Rekurs mit Beschluss vom 15. Januar 2009 im Sinn der Erwägungen teilweise gut und verpflichtete die Stadt Zürich, A für die Zeit vom 1. Juli 2007 bis zum 29. Februar 2008 in die Funktionsstufe 8 der Kette 1503 (Sachbearbeitung) einzureihen und ihr die entsprechende Lohndifferenz nachzuzahlen. Darüber hinaus verpflichtete er die Stadt Zürich, A für die Zeit vom 1. Januar 2004 bis zum 30. Juni 2007 in die Funktionsstufe 8 der altrechtlichen Funktionskette 609 (Gruppenleitung) einzureihen und ihr die entsprechende Lohndifferenz zuzüglich fünf Prozent Verzugszins nachzuzahlen. Schliesslich sprach der Bezirksrat A eine Abfindung von sechs Mal der Differenz zwischen dem alten, der Funktionsstufe 7 entsprechendem Lohn und dem neuen, der Funktionsstufe 8 entsprechendem Lohn zu. III. A. Gegen den Beschluss des Bezirkrats liess die Stadt Zürich am 17. Februar 2009 Beschwerde an das Verwaltungsgericht einreichen. Sie beantragte, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten von A die Dispositiv-Ziff. I Satz 1 sowie II■IV des Beschlusses des Bezirkrats vom 15. Januar 2009 aufzuheben. B. Der Bezirksrat Zürich verwies in seiner Vernehmlassung vom 20./23. Februar 2009 auf die Begründung des angefochtenen Beschlusses und verzichtete im Übrigen auf eine Stellungnahme. A liess in ihrer Beschwerdeantwort vom 24. April 2009 beantragen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich auf die Beschwerde nicht einzutreten. Eventualiter sei die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen und der Beschluss des Bezirkrats vom 15. Januar 2009 zu bestätigen. Schliesslich sei eine mündliche Verhandlung anzuordnen. Die Stadt Zürich liess mit Replik vom 5. Juni 2009 ihren Beschwerdeanträgen sowie an deren Begründung festhalten. A liess mit Duplik vom 10. Juli 2009 an den Anträgen und deren Begründung gemäss Beschwerdeantwort festhalten. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 § 74 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) schliesst die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts bei Beschwerden gegen Anordnungen und Rekursentscheide über die Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und -stufen aus. Die Anwendung von § 74 Abs. 2 VRG kann jedoch durch höherrangiges Recht ausgeschlossen werden. 1.2 Ist gegen kantonale Entscheide die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) zulässig, sind die Kantone nach Art. 86 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 130 Abs. 2 BGG verpflichtet, innert einer Frist von zwei Jahren ab Inkrafttreten des Bundesgerichtsgesetzes als unmittelbare Vorinstanz ein Gericht einzusetzen (vgl. Esther Tophinke, Basler Kommentar, 2008, Art. 86 BGG N. 12). Die entsprechende Frist ist am 1. Januar 2009 abgelaufen. Vorliegende Streitigkeit fällt als vermögensrechtliche Angelegenheit nicht unter den Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG, sodass eine öffentlich-rechtliche Beschwerde grundsätzlich zulässig ist. Dies bedeutet, dass das Verwaltungsgericht von Bundesrechts

wegen zuständig ist. 1.3 Offen gelassen werden kann, ob vorliegend auch Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) die Anwendung von § 74 Abs. 2 VRG ausschliesst. Nach Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte stellen Vermögensansprüche aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis grundsätzlich zivilrechtliche Streitigkeiten im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK dar (vgl. VGr, 27. Juli 2007, PB.2006.00046, E. 2.2.1, www.vgrzh.ch). Der Begriff "jedermann" in Art. 6 Abs. 1 EMRK umfasst indes natürliche und juristische Personen. Ob darüber hinaus auch der Staat oder öffentliche Körperschaften aus der Bestimmung Rechte ableiten können, ist zweifelhaft (Frage verneint bei Wolfgang Peukert in: Jochen Frowein/Wolfgang Peukert, EMRK-Kommentar, 2. A., Kehl etc. 1996, Art. 6 N. 4). Grundrechte stehen grundsätzlich nur Privaten zu, nicht dagegen dem Gemeinwesen als Inhaber hoheitlicher Gewalt (BGE 125 I 173 E. 1b; Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007, Vorbem. zu Art. 7■36 N. 10).

1.4 Das Problem der Grundrechtsträgerschaft stellt sich auch bei der Rechtsweggarantie von Art. 29a der Bundesverfassung (BV, SR 101). Diese gibt jeder Person bei Rechtstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde. Es ist allerdings strittig, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen sich ein Gemeinwesen auf die Rechtsweggarantie berufen kann. In der Literatur wird die Frage für Fälle bejaht, in denen das Gemeinwesen gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist, oder die den Schutzbereich der Gemeindeautonomie betreffen (Biaggini, Art. 29a N. 5).

1.5 Als Gemeinde ist die Stadt Zürich kantonrechtlich zur Beschwerde insbesondere dann legitimiert, wenn der Entscheid oder die Beachtung desselben in gleichartigen Fällen für die Gemeinde besondere finanzielle Auswirkungen hat (§ 21 lit. b in Verbindung mit § 70 und § 80c VRG). Dies trifft vorliegend zu, weshalb die Stadt Zürich beschwerdelegitimiert ist. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.6 Der Streitwert beträgt vorliegend mehr als 20'000 Franken. Das Verwaltungsgericht entscheidet folglich in Dreierbesetzung (§ 38 VRG).

2. 2.1 Die Beschwerdegegnerin beantragt die Durchführung einer mündlichen Verhandlung. Das Gericht soll die Möglichkeit erhalten, die Parteien persönlich kennen zu lernen und sie "beweisrechtlich relevant zu befragen". Nach § 59 Abs. 1 VRG liegt es im Ermessen des Verwaltungsgerichts, ob es eine mündliche Verhandlung durchführen will (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 59 N. 3, auch zum Folgenden). Es sieht von einer mündlichen Verhandlung ab, wenn die Akten nach durchgeführtem Schriftenwechsel eine hinreichende Entscheidungsgrundlage bieten. Da die Parteien und die Vorinstanz Gelegenheit hatten, ihren Standpunkt eingehend darzulegen, und dem Verwaltungsgericht die vollständigen Akten vorliegen, besteht kein Anlass, dem Begehren der Beschwerdegegnerin auf Durchführung einer mündlichen Verhandlung gestützt auf § 59 Abs. 1 VRG stattzugeben.

2.2 Zu prüfen bleibt, ob sich ein Anspruch auf mündliche Verhandlung aus Art. 6 Abs. 1 EMRK ableiten lässt (dazu und zum Folgenden VGr, 3. Mai 2006, PB.2005.00036, E. 2.1, www.vgrzh.ch). Wie gesehen stellen Vermögensansprüche aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis grundsätzlich zivilrechtliche Streitigkeiten im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK dar, sodass ein Anspruch auf eine öffentliche Verhandlung besteht. Dem konventionsrechtlichen Anspruch auf Verhandlungsöffentlichkeit in zivilrechtlichen Verwaltungsprozessen ist allerdings Genüge getan, wenn eine öffentliche mündliche Schluss- oder Urteilsverhandlung durchgeführt wird, in deren Rahmen sich die Parteien äussern können (vgl. Ruth Herzog, Art. 6 EMRK und kantonale Verwaltungsrechtspflege, Bern 1995, S. 333 ff.; Christoph Grabenwarter, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. A., München etc. 2008, S. 347). Die Beschwerdegegnerin bezweckt mit ihrem Antrag

allerdings keine eigentliche Verhandlungsöffentlichkeit. Vielmehr geht es ihr darum, eine persönliche Befragung zu erwirken. Aus Art. 6 Abs. 1 EMRK lässt sich aber kein solcher Anspruch ableiten. Auch eine bloss mittelbare Beweisaufnahme gilt als konventionskonform (Grabenwarter, S. 340, 364 f.; Herzog, S. 326 f. und 335; ferner Kölz/Bosshart/Röhl, § 59 N. 10). Es ist deshalb von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung abzusehen.

3. 3.1 Die Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) gewährleistet den Gemeinden die Autonomie und schreibt vor, dass das kantonale Recht ihnen einen möglichst weiten Handlungsspielraum einzuräumen hat (Art. 85 Abs. 1 KV). Gemeinden sind in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn teilweise oder ganz der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften betreffen oder sich auf einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts beziehen. Für den Schutz der Gemeindeautonomie bedarf es keiner Autonomie in einem ganzen Aufgabengebiet; es genügt eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit im streitigen Bereich. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (vgl. BGE 129 I 410 E. 2.1).

3.2 Das kantonale Recht macht den Gemeinden im Bereich des Personalrechts nur wenig Vorgaben. Nach Art. 47 Abs. 1 KV untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 72 Abs. 1 des Gemeindegesetzes (GemeindeG, LS 131.1) wiederholt diese Regelung. Daneben sieht § 72 Abs. 2 GemeindeG vor, dass das kantonale Personalrecht sinngemäss anzuwenden ist, sofern eine Gemeinde keine eigenen Vorschriften erlässt. Die Regelung des Personalrechts fällt demnach in den Kompetenzbereich der Gemeinden, wobei ihnen ein erheblicher Gestaltungsspielraum zukommt. Die Stadt Zürich hat von der Kompetenz mit Erlass des Personalrechts vom 6. Februar 2002 (PR, AS 177.100) Gebrauch gemacht. Der Vollzug des entsprechenden Rechts wird vom Schutzbereich der Gemeindeautonomie erfasst.

3.3 Dem Verwaltungsgericht kommt nach § 50 Abs. 1 VRG grundsätzlich eine unbeschränkte Rechtskontrolle zu. Nur über eingeschränkte Kognition verfügt das Gericht allerdings bei der Interpretation unbestimmter Rechtsbegriffe, die dem kommunalen Recht entstammen. Es darf nur eingreifen, sofern die Gemeinde ihren Beurteilungsspielraum missbraucht oder überschritten oder verfassungsmässige Rechte des Bürgers verletzt hat (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 8). Vergleichbares gilt auch im vorinstanzlichen Verfahren (Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 19). Eine Ermessenkontrolle durch das Gericht wird in § 50 Abs. 3 VRG ausgeschlossen.

E. 4.1

Gemäss Art. 47 PR richtet sich der Lohn der Angestellten nach dem Schwierigkeitsgrad der Funktion, der nutzbaren Erfahrung sowie nach Leistung und Verhalten. Unter Berücksichtigung des Schwierigkeitsgrads der einzelnen Funktionen legt der Stadtrat einen Funktionsraster und Funktionsumschreibungen fest. Der Funktionsraster umfasst 18 Funktionsstufen, wobei Funktionsstufe 1 den niedrigsten Schwierigkeitsgrad aufweist. Die Funktionsumschreibungen zeigen modellhaft den Schwierigkeitsgrad der einzelnen Funktionen auf; sie basieren auf analytischen Arbeitsplatzbewertungen, mit denen die Anforderungen an die Fach-, Selbst-, Sozial-, Führungs- und Beratungskompetenz sowie die Arbeitsbedingungen erfasst werden. Jede Stelle wird nach Art der Arbeit einer Kette und aufgrund der Funktionsumschreibung einer von 18 Funktionsstufen zugewiesen. Der

Stadtrat erlässt eine Lohnskala, indem er den 18 Funktionsstufen je einen Jahreslohn zuordnet. Zudem wird für jede Funktionsstufe ein Lohnband festgelegt, wobei der Minimallohn der Funktionsstufe als Ausgangspunkt gilt (Art. 48[■]52 PR). Der Funktionsraster und die Funktionsumschreibungen sind nach Art. 56 der Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 27. März 2002 (AB PR, AS 177.101) als Anhang integrierender Bestandteil der Ausführungsbestimmungen.

E. 4.2

Die Beschwerdegegnerin wurde mit Verfügung vom 8. Februar 2002 zur Kanzleichefin befördert. Mit Verfügung vom 14. August 2002 wurde sie in das neue Personalrecht übergeleitet. Sie wurde auf Funktionsstufe 7 der Funktionskette 609 (Gruppenleitung) zugeordnet. Ihr Stellenprofil vom 23. August 2002 sieht unter Punkt 8 "Fachaufgaben" in der Reihenfolge der Prioritäten unter anderem folgende Aufgaben vor: Leitung der Gruppe Kanzlei gemäss definierten Aufgaben; gewisse Führungsunterstützung zuhanden der Leitung der Dienstabteilung; Mithilfe bei der Durchführung von Zielvereinbarung und Leistungsbeobachtung; Erstellung und Auswertung interner Statistiken; Behandlung von Betreibungs- und Fortsetzungsbegehren (inklusive Überprüfung der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit sowie der Berechtigung der Wechselbetreibung, Erlass der notwendigen Verfügungen, Ausfertigung der Zahlungsbefehle, Pfändungsankündigungen und Konkursandrohungen); Bedienung der Telefonzentrale; Bedienung des Schalters inklusive Erteilung qualifizierter Rechtsauskünfte, Entgegennahme von Begehren und Rechtsvorschlägen, Mithilfe beim Ausfüllen, Zustellung von amtlichen Dokumenten; Erteilung von Auskünften aus dem Betreibungsregister; Führen des Registers über die Arreste, Retentionen und Requisitionen; Führen der Kartei über das Handelsregister; Protokollieren von Rechtsvorschlägen, Abstellungen, Teilzahlungen, gerichtlichen Verfügungen; allgemeine und fallbezogene Korrespondenz; Wiederaufnahme des Betreibungsverfahrens nach Einstellung des Konkurses "mangels Aktiven"; Abklärung im Betreibungsverfahren auf Verwertung eines Grundpfandes bezüglich Familienwohnung, Dritt- und Miteigentum; Erlassen von internationalen Rechtshilfesuchen; Archivierung und spätere Vernichtung von Akten; Bearbeitung und Delegation der Post.

E. 4.3

Mit Verfügung vom 18. Juni 2007 wurde die Beschwerdegegnerin ins teilrevidierte Lohnsystem überführt. Neu wurde sie nicht mehr der Kette 609 (Gruppenleitung) zugeteilt, sondern [■] ohne dass ihr Stellenprofil modifiziert worden wäre [■] der Kette 1503 (Sachbearbeitung). Die Funktionsstufe 7 wurde beibehalten. Auch der Monatslohn in der Höhe von 5949.85 Franken bei einem Beschäftigungsgrad von 90 Prozent blieb unverändert. Begründet wurde die Zuteilung in eine neue Kette mit der Nicht-Berücksichtigung der bisherigen Kette im teilrevidierten Lohnsystem. Das Human Resources Management der Stadt Zürich erklärte dazu auf Anfrage der Vorinstanz, im revidierten Funktionsraster sei auf eine der altrechtlichen Kette 609 entsprechende Kette verzichtet worden, da nur ungefähr 70 Personen der Kette 609 angehört hätten. Bei total über 20'000 Angestellten genüge dieser Wert nicht für die Schaffung einer eigenen Kette. Personen, die neben einer Haupttätigkeit auf Niveau Sachbearbeitung sekundär noch Führungsaufgaben erfüllten, seien neu der Funktionskette 1503 (Sachbearbeitung) zuzuordnen. Die Führungsaufgaben würden bei der Zuordnung der Stelle zu einem konkreten Anforderungsniveau berücksichtigt.

E. 5.1

Strittig ist, ob die Überführung der Beschwerdegegnerin in Kette 1503 in Funktionsstufe

E. 5.2

Zu klären ist demnach, ob die Beschwerdegegnerin auf den 1. Juli 2007 in Funktionsstufe

E. 5.3

Die Funktionsstufen 5■8 der Kette 1503 sind in Anhang B der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht umschrieben. Funktionsstufe 5 weist die geringsten Anforderungen auf, Funktionsstufe 8 die höchsten. Abgrenzungskriterium der Funktionsumschreibungen der Stufe 7 gegenüber jenen der Stufe 8 sind zunächst die Führungskompetenzen. Während Funktionsstufe 7 gemäss Umschreibung keine Führungsaufgaben umfasst, beinhaltet Funktionsstufe 8 die fachliche Verantwortung für die Mitarbeitenden und Lernenden. Daneben nennt die Funktionsumschreibung von Stufe 8 im Vergleich zu Stufe 7 zusätzliche Aufgabenbeispiele wie die Installation von Hardware- und Softwarekomponenten, die Beratung bei sehr anspruchsvollen technischen Problemstellungen im IT-Bereich oder die Beratung in mehreren Sachbereichen mit schwierigen Fragestellungen. Offensichtlich beinhalten weder die Tätigkeit der Beschwerdegegnerin als Kanzleichefin noch ihr Stellenprofil derartige Aufgaben. Gleichzeitig weist das Stellenprofil der Beschwerdegegnerin gewisse Führungsaufgaben zu. Unbestritten ist, dass sie diese im hier interessierenden Zeitpunkt auch ausgeübt hat. Strittig sind nur der Inhalt ihrer Führungsaufgaben sowie deren Qualität. Für die Zuordnung einer Tätigkeit unter eine Funktionsumschreibung ist allerdings nur der Inhalt der Führungsaufgaben relevant, während die Qualität bloss für die Leistung im Sinn von Art. 47 PR von Bedeutung ist.

E. 5.4

Gemäss dem vom Human Resources Management der Stadt Zürich erstellten Handbuch "Das städtische Lohnsystem" bedeutet die Wendung "Fachliche Verantwortung für Mitarbeitende und Lernende", wie sie auch für die Funktionsumschreibung in der Kette 1503 (Sachbearbeitung) für Funktionsstufe 8 benutzt wird, dass dem betreffenden Angestellten die Verantwortung für die fachlich korrekte Ausführung sowie die fachlichen Anweisungen zukommt. Die Führungsaufgaben von Linienvorgesetzten werden gemäss Handbuch mit der Wendung "Leitung eines Aufgabenbereichs" oder "Leitung eines Sachbereichs" umschrieben. Bei Projektleitern wird typischerweise die Wendung "Leitung von Projekten" benutzt (a.a.O.).

E. 5.5

Im Stellenprofil der Beschwerdegegnerin heisst es unter Punkt 9 "Führungsaufgaben": "Führt die Gruppe Kanzlei im Rahmen von definierten Kompetenzen selbständig oder nach Absprache mit dem Dienstchef oder den Substituten". Unter Punkt 11 "Verantwortung" wird ausgeführt: "Sorgt für reibungslosen Arbeitsablauf in ihrer/seiner Gruppe; [k]orrekte Mithilfe bei der Durchführung von Zielvereinbarung und Leistungsbeobachtung". Die Beschwerdeführerin macht geltend, aus Punkt 11 gehe hervor, dass die Beschwerdegegnerin einzig die Verantwortung für den Arbeitsablauf in der Gruppe getragen habe. Sie sei für organisatorische Abläufe zuständig gewesen, namentlich die Umsetzung des Rotationsprinzips. Eine fachliche Leitung der Gruppe habe nicht bestanden. Etwas Gegenteiliges lasse sich weder aus der Stellenbeschreibung noch aus dem Zwischenzeugnis ableiten. Die Beschwerdegegnerin lässt demgegenüber vorbringen, aus

dem Umstand, dass sie die Gruppe Kanzlei leite, sowie den umfassenden Kompetenzen im Bereich Schuldbetreibung und Konkurs, wie sie im Stellenprofil aufgelistet seien, gehe hervor, dass sie eine Fachverantwortung für die Kanzleimitarbeiter gehabt habe. Darüber hinaus ergebe sich die Fachverantwortung der Beschwerdeführerin nicht allein aus dem Stellenprofil, sondern auch aufgrund ihrer tatsächlich wahrgenommenen Aufgaben.

E. 5.6

In der Tat sprechen verschiedene Anhaltspunkte dafür, dass sich die Führungsaufgaben der Beschwerdegegnerin nicht auf organisatorische Belange beschränkt haben, sondern dass ihr auch eine fachliche Verantwortung für die Kanzleimitarbeiter zugekommen ist. So erklärte die Personalchefin des Stadtammann- und Betreibungsamts, D, anlässlich des Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächs vom 26. September 2003 gemäss Gesprächsprotokoll, die Arbeitsleistung einzelner Mitarbeiter sei nicht optimal, weshalb die Beschwerdegegnerin aktiv werden müsse. Im Protokoll des Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächs vom 18. März 2005 ist festgehalten, die Beschwerdegegnerin habe ihrerseits die Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche mit den Kanzleimitarbeitern gut durchgeführt. Sie schlüpfe immer besser in die Rolle als Kanzleichefin und Ausbilderin. Ihre Managementkompetenz wurde mit dem Prädikat C (= gute Leistung) bewertet, die Führung der Mitarbeiter und Lehrling gar mit dem Prädikat B (= Kompetenzen/Verhalten übertroffen). Anlässlich eines Gesprächs vom 15. Juni 2004 wurde die Beschwerdegegnerin aufgefordert, die Gruppe aktiv zu führen, "nötigenfalls mit konkreten Anweisungen". Am 20. August 2004 erklärte ihr die Personalchefin D, sie solle Mitarbeitern mit mangelndem Einsatz konkrete Anweisungen geben, wie etwa, dass eine bestimmte Arbeit bis zu einem fixen Termin erledigt werden müsse. Aus einer Gesprächsnotiz vom 18. März 2005 unter dem Titel "Zusätzliche Informationen zu Ziel Zeitgemässe Führung der Gruppe Kanzlei" [sic] geht hervor, dass die Beschwerdegegnerin die Mitarbeiterinnen zum selbständigen Arbeiten anregen solle, ohne ihnen pfannenfertige Lösungen zu liefern. Fehler dürften passieren, wobei die Kontrollmechanismen zu berücksichtigen seien. Weiter wird der Beschwerdegegnerin aufgetragen: "Überprüfen der Einhaltung des Arbeitszeitmodells, [a]ngemessene Delegation der Aufgaben, Koordination der Arbeitsabläufe, verantwortlich für die Einhaltung der Standards, Überprüfung der Kanzleiorganisation (Rotationsplan, Abchecken von freien Kapazitäten, Reaktion bei Überbelastung); Integration von neuen Mitarbeitenden, Erkennen von Problemsituationen und geeignete Reaktion, Einleitung von sinnvollen Fördermassnahmen [], Motivationsfähigkeit". Im Protokoll des Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgesprächs vom 14. Dezember 2007 heisst es beim Punkt "Mitarbeitendenführung", die Beschwerdegegnerin habe zwar gewissen Aufgaben delegiert, sie hätte sich selber aber noch mehr entlasten können. Beim Punkt "Managementfertigkeiten" heisst es, das Controlling sei nicht optimal gewesen. Aufschlussreich für Art und Umfang der Führungstätigkeit der Beschwerdegegnerin sind auch die Äusserungen im Zusammenhang mit ihrer Absetzung als Kanzleichefin und der Einstellung einer neuen Kanzleichefin. So wurde von Seiten der Beschwerdeführerin an einer Sitzung vom 2. November 2007 erklärt, die Nachfolgerin der Beschwerdegegnerin müsse in einem ersten Schritt führen und erst in einer zweiten Phase den fachlichen Führungsbereich übernehmen. Während einer Übergangsphase erfolge bei komplizierten Angelegenheiten die fachliche Führung durch Stadtammann E, während Personalchefin D sich um die anderen Aufgaben wie beispielsweise die Zielvereinbarungs- und Beurteilungsgespräche kümmere. Nach dem Gesagten ist davon auszugehen, dass der Beschwerdegegnerin bis zu einem gewissen Grad auch die fachliche Verantwortung für die

Kanzleimitarbeiter zugefallen ist. Die Funktionsumschreibung der Stufe 7 in der Kette 1503 (Sachbearbeitung) trägt insofern dem tatsächlichen Arbeitsprofil nicht vollständig Rechnung.

E. 5.7

Das Kriterium der Führungsaufgaben ist aber nicht alleine ausschlaggebend. Wie gesehen beinhaltet die Arbeit der Beschwerdegegnerin keine der in der Funktionsumschreibung von Stufe 8 im Vergleich zu Stufe 7 zusätzlichen genannten Aufgabenbeispiele. Hilfreich für die korrekte Einordnung ist vorliegend der Einbezug der Funktionsstufe 6 der Kette 1503 (Sachbearbeitung). Funktionsstufe 6 und Funktionsstufe 7 unterscheiden sich im Wesentlichen dadurch, dass Stufe 6 primär ausführende und nur zum Teil dispositive Tätigkeiten beinhaltet, während es auf Stufe 7 um das Wahrnehmen von ausführenden und dispositiven Tätigkeiten geht. Die beiden Begriffe "dispositiv" und "ausführend" werden in dem vom Human Resources Management der Stadt Zürich erstellten Handbuch "Das städtische Lohnsystem" näher umschrieben. Ausführend bedeutet demnach, dass der Angestellte in einem engen, meist durch die Tätigkeit selber vorgegeben Rahmen tätig ist; die Problemlösung erfolgt durch "klar definierte Aufträge mit kleinem Handlungsspielraum"; der Lösungsweg ist oft vorgegeben durch klare Anleitungen oder Handbücher; hinzu kommt die Routinebearbeitung von Aufgaben. Bei einer dispositiven Tätigkeit wird ein loser Rahmen mit klaren Zielen vorgegeben; die Problemlösung erfolgt nach definierten Richtlinien oder generellen Zielen, das heisst durch beispielhafte Problemlösungen bzw. die gängige Praxis; der Lösungsweg ist durch Beispiele bekannt, sodass eine analoge Vorgehensweise möglich ist; teilweise ist eine individuelle Bearbeitung von Aufgaben gefordert.

E. 5.8

Auch wenn die Abgrenzung zwischen dispositiver und ausführender Tätigkeit nicht immer trennscharf vorgenommen werden kann, macht eine Analyse des Stellenprofils der Beschwerdegegnerin dennoch deutlich, dass die Tätigkeit der Kanzleiangestellten primär ausführender Natur ist. Die Behandlung von Betreibungs- und Fortsetzungsbegehren, die Ausfertigung von Zahlungsbefehlen oder die Entgegennahme von Begehren und Rechtsvorschlägen erfolgen innerhalb eines engen Rahmens, wobei der Handlungsspielraum aufgrund der gesetzlichen Vorgaben gering und der Lösungsweg vorgegeben ist. Auch bei der Zustellung von amtlichen Dokumenten, der Erteilung von Auskünften aus dem Betreibungsregister oder beim Führen eines Registers ist der Handlungsspielraum der Angestellten äusserst beschränkt. Bei der Archivierung und spätere Vernichtung von Akten, der Bearbeitung und Delegation der Post oder der Bedienung von Telefonzentrale und Schalter handelt es sich um eigentliche Routinearbeiten.

E. 5.9

Die Tätigkeit der Beschwerdegegnerin ist ■ von ihren Führungsaufgaben abgesehen ■ daher eher der Funktionsstufe 6 zuzuordnen. Bezeichnenderweise sind auch ihre Kanzleikolleginnen und -kollegen in den Funktionsstufen 5 und 6 eingereiht. Bei den sich zwangsläufig ergebenden Unschärfen der Übergänge zwischen den einzelnen Stufen ist aber auch eine Einreihung in Stufe 7 durchaus vertretbar. Der Umstand, dass die von der Beschwerdegegnerin ausgeübten Führungsaufgaben in der Funktionsumschreibung nicht erwähnt sind, führt indes nicht zwingend zu einer Einordnung in Stufe 8. Nach Sinn und

Zweck des städtischen Personalrechts ist der Schwierigkeitsgrad einer Funktion massgeblich für die Zuordnung der Funktionsstufe. Es versteht sich, dass nicht jede einzelne bei der Beschwerdeführerin ausgeübte Tätigkeit exakt unter eine Funktionsumschreibung subsumiert werden kann ■ andernfalls hätte die Beschwerdeführerin für jede einzelne Funktion eine Funktionsumschreibung vorsehen müssen. Wie erwähnt berücksichtigt die Beschwerdeführerin die Führungsaufgaben von Angestellten, die neben einer Haupttätigkeit auf Niveau Sachbearbeitung noch Führungsaufgaben wahrnehmen, bei der Zuordnung der Stelle zu einem konkreten Anforderungsniveau. Die von der Beschwerdeführerin vorgenommene Einreihung in Funktionsstufe 7 ist daher nicht zu beanstanden. Dies gilt umso mehr, als mit der Überführung ins teilrevidierte Lohnsystem die Höhe des Lohnes in der Regel nicht verändert worden ist (vgl. den Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich vom 24. Januar 2007, S. 4); der Monatslohn der Beschwerdegegnerin blieb mit der Überführung gleich. Wie nachfolgend aufzuzeigen ist, lässt sich dagegen nicht einwenden, die Beschwerdegegnerin sei vor der Überführung ins teilrevidierte Lohnsystem falsch eingestuft worden.

6. 6.1 Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin verpflichtet, die Beschwerdegegnerin für die Zeit vom 1. Januar 2004 bis zum 30. Juni 2007 in die Funktionsstufe 8 der Funktionskette 609 (Gruppenleitung) einzureihen und ihr die entsprechende Lohndifferenz plus Verzugszins nachzuzahlen. Sie begründete dies damit, dass sich der Schwierigkeitsgrad der Arbeit der Beschwerdegegnerin mit der Teilrevision des Lohnsystems nicht geändert habe, sodass diese auch vor dem 1. Juli 2007 in die Funktionsstufe 8 hätte eingereiht werden müssen. Die Beschwerdeführerin verlangt die Aufhebung dieser Anordnung.

6.2 Wie aufgezeigt ist die Beschwerdegegnerin auf den 1. Juli 2007 hin zu Recht in Stufe 7 eingeordnet worden. Im Gegensatz zur Vorinstanz kann deshalb vorliegend nicht davon ausgegangen werden, dass eine Einordnung auf Stufe 8 auch vor diesem Datum angezeigt gewesen wäre. Auch sonst spricht nichts dafür, dass die Beschwerdegegnerin vor der Überführung ins teilrevidierte Lohnsystem falsch eingestuft gewesen wäre.

6.3 Funktionsstufe 8 der altrechtlichen Kette 609 (Gruppenleitung) beinhaltet die Leitung einer Gruppe mit vorwiegend dispositiven Tätigkeiten, während Funktionsstufe 7 die Leitung einer Gruppe mit vorwiegend ausführenden Tätigkeiten vorsieht. Wie dargelegt ist die Tätigkeit der Kanzleiangestellten primär ausführender Natur. Die für die Zeit bis zur Teilrevision des städtischen Lohnsystems massgebende Einordnung der Beschwerdegegnerin in Funktionsstufe 7 der Kette 609 (Gruppenleitung) ist demnach nicht zu beanstanden. Die Frage, ob allfällige Ansprüche rückwirkend geltend gemacht werden können, ist insofern müssig. Art. 41 Abs. 1 PR sieht vor, dass Ansprüche auf wiederkehrende Leistungen mit Ablauf von fünf Jahren verjähren.

E. 7

Die Vorinstanz hat der Beschwerdegegnerin eine Abfindung zugesprochen. Sie begründete dies damit, dass die Beschwerdegegnerin im Zusammenhang mit dem Entzug der Führungsaufgaben zu Unrecht in eine tiefere Funktionsstufe versetzt worden sei. Die Vorinstanz ist allerdings davon ausgegangen, dass die Beschwerdegegnerin ab dem 1. Juli 2007 in Funktionsstufe 8 der Kette 1503 (Sachbearbeitung) einzureihen gewesen wäre. Dies trifft jedoch wie aufgezeigt nicht zu, weshalb nicht von einer Versetzung in eine tiefere Funktionsstufe im Sinn von Art. 39 AB PR die Rede sein kann. Eine Abfindung ist deshalb nicht angezeigt.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde gutzuheissen. Die Vorinstanz hat die Beschwerdeführerin für die Zeit vom 1. Juli 2007 bis zum 29. Februar 2008 zu Unrecht in Funktionsstufe 8 der Kette 1503 (Sachbearbeitung) eingereiht. Ebenso steht die für Zeit vom 1. Januar 2004 bis zum 30. Juni 2007 rückwirkend angeordnete Einreihung in die Funktionsstufe 8 der altrechtlichen Funktionskette 609 (Gruppenleitung) im Widerspruch zum kommunalen Recht. Auch von einer Abfindung ist abzusehen. Die Dispositiv-Ziff. I Satz 1 sowie II, III und IV des Beschlusses des Bezirksrats vom 15. Januar 2009 sind folglich aufzuheben. Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Kosten der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 80c in Verbindung mit §§ 70 und 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Da der Streitwert 20'000 Franken übersteigt, kann keine Kostenfreiheit im Sinn von § 80b gewährt werden.

E. 9.1

Die obsiegende Partei kann Anspruch auf eine Parteientschädigung haben (§ 17 Abs. 2 VRG). Als grosses Gemeinwesen hat die Beschwerdeführerin die Parteikosten jedoch in der Regel selbst zu tragen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19). Vorliegend besteht kein Anlass, von diesem Grundsatz abzuweichen. Demgemäss erscheidet die Kammer

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.