

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2004.00009 vom 18. August 2004

ZH Verwaltungsgericht, 2004-08-18, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2004.00009

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2004.00009 du 18 août 2004

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2004.00009 del 18 agosto 2004

Regeste

Überleitung in das neue Personalrecht | Besoldungseinreihung eines Amtsvormunds. Bei der Besoldung des Amtsvormunds handelt es sich um einen zivilrechtlichen Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK: Die Tätigkeit des Amtsvormunds ist zwar materiell (auch) verwaltungsrechtlicher Natur, doch dient sie vorwiegend den Interessen der Mündel und stellt deshalb keine Ausübung öffentlicher Gewalt zur Wahrung allgemeiner Staatsinteressen dar. Das Verwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (E. 1.1). Beschränkt sich der Bezirksrat trotz seiner grundsätzlich vollen Kognition auf eine Willkürprüfung, so verletzt er den Anspruch auf rechtliches Gehör. Das Verwaltungsgericht kann die Gehörsverletzung aufgrund seiner engeren Kognition nicht heilen (E. 2). Rückweisung.

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 04..2.18.0 PB.2004.00009 Zurich Verwaltungsgericht 04..2.18.0 PB.2004.00009 Zurigo Verwaltungsgericht 04..2.18.0 PB.2004.00009

Überleitung in das neue Personalrecht | Besoldungseinreihung eines Amtsvormunds. Bei der Besoldung des Amtsvormunds handelt es sich um einen zivilrechtlichen Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK: Die Tätigkeit des Amtsvormunds ist zwar materiell (auch) verwaltungsrechtlicher Natur, doch dient sie vorwiegend den Interessen der Mündel und stellt deshalb keine Ausübung öffentlicher Gewalt zur Wahrung allgemeiner Staatsinteressen dar. Das Verwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (E. 1.1). Beschränkt sich der Bezirksrat trotz seiner grundsätzlich vollen Kognition auf eine Willkürprüfung, so verletzt er den Anspruch auf rechtliches Gehör. Das Verwaltungsgericht kann die Gehörsverletzung aufgrund seiner engeren Kognition nicht heilen (E. 2). Rückweisung.

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: PB.2004.00009 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: PB.2004.00009 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 18.08.2004 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Überleitung in das neue Personalrecht Besoldungseinreihung eines Amtsvormunds. Bei der Besoldung des Amtsvormunds handelt es sich um einen zivilrechtlichen Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK: Die Tätigkeit des Amtsvormunds ist zwar materiell (auch) verwaltungsrechtlicher Natur, doch dient sie vorwiegend den Interessen der Mündel und stellt deshalb keine Ausübung öffentlicher Gewalt zur Wahrung allgemeiner Staatsinteressen dar. Das Verwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (E. 1.1). Beschränkt sich der Bezirksrat trotz seiner grundsätzlich vollen Kognition auf eine

Willkürprüfung, so verletzt er den Anspruch auf rechtliches Gehör. Das Verwaltungsgericht kann die Gehörsverletzung aufgrund seiner engeren Kognition nicht heilen (E. 2).

Rückweisung. Stichworte: AMTSVORMUND ART. 6 EMRK CIVIL RIGHT

FUNKTIONSUMSCHREIBUNG INHALT DES DIENSTVERHÄLTNISSES

KOGNITIONSBSCHRÄNKUNG RECHTLICHES GEHÖR

VORMUNDSCHAFTSRECHT WILLKÜRKOGNITION/-PRÜFUNG

ZIVILRECHTLICHE ANSPRÜCHE Rechtsnormen: Art. 29 Abs. II BV § 82 EG ZGB Art.

6 Abs. I EMRK § 20 Abs. I VRG § 74 Abs. II VRG lit. Anhang A AB PR Zürich lit.

Anhang B AB PR Zürich Art. 187 AB PR Zürich Art. 48 PR Zürich Art. 50 PR Zürich Art.

52 PR Zürich Art. 87 Abs. III PR Zürich Publikationen: RB 2004 Nr. 21 S. 72 Gewichtung:

(1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. A. Auf den 1. Juli 2002 setzte

der Stadtrat von Zürich die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen

Personals vom 28. November 2001 (Personalrecht, PR) sowie die entsprechenden

Ausführungsbestimmungen vom 27. März 2002 (AB PR) in Kraft (Stadtratsbeschluss

[StRB] Nr. 828 vom 12. Juni 2002). Damit wurde ein neues Lohnsystem eingeführt. Laut

diesem richtet sich der Lohn der städtischen Angestellten im Wesentlichen nach dem

Schwierigkeitsgrad der Funktion, der nutzbaren Erfahrung und dem Leistungsbeitrag

(Art. 47 PR). Der Stadtrat legte einen Funktionsraster mit 18 Funktionsstufen sowie

Funktionsumschreibungen fest; jede Stelle ist aufgrund der betreffenden

Funktionsumschreibung einer Funktionsstufe zuzuordnen (Art. 48 ff. PR, Anhang B AB

PR). Den 18 Funktionsstufen wird gemäss einer Lohnskala je ein Jahreslohn als Mittelwert

zugeordnet, wobei sich die konkreten Löhne der Angestellten innerhalb eines von diesem

Mittelwert abhängigen Lohnbands bewegen (Art. 51 ff. PR, Anhang A AB PR). Das

Verfahren der Überleitung in das neue Lohnsystem richtet sich nach dem Reglement zum

Überleitungsverfahren vom 27. März 2002. B. A, geboren 1958, ist seit 1994 als

Amtsvormund (seit dem 1. Juli 2003: "vormundschafftlicher Mandatsträger") bei der Stadt

Zürich tätig. Mit Verfügung vom 29. November 2002 wurde er in Funktionsstufe 11 der

Funktionskette 405 (Leitung eines sozialen/pädagogischen Fachbereichs) überführt. Als

nutzbare Erfahrung wurden ihm sieben Jahre angerechnet. Der Monatslohn blieb

unverändert; er entsprach damit 105,73 % des Mittelwerts des Lohnbands. C. Am

15. Januar 2003 erhob A hiergegen Einsprache an den Stadtrat von Zürich. Er beantragte, er

sei in Funktionsstufe 12 der Funktionskette 405, eventualiter in Funktionsstufe 12 der

Funktionskette 608 (qualifizierte Sachbearbeitung) einzureihen. Mit Beschluss vom 7. Mai

2003 wies der Stadtrat die Einsprache ab. II. In seinem Rekurs an den Bezirksrat Zürich

vom 22. Juni 2003 beantragte A wiederum die Einreihung in Funktionsstufe 12 der

Funktionskette 405, eventualiter der Kette 608. Der Bezirksrat wies den Rekurs mit

Beschluss vom 18. März 2004 ab. III. Hiergegen liess A am 22./23. April 2004 Beschwerde

an das Verwaltungsgericht erheben und beantragen, er sei in die Funktionsstufe 12 der

Funktionskette 405, eventualiter der Funktionskette 608 einzureihen, unter Kosten- und

Entschädigungsfolgen zulasten des als Beschwerdegegner bezeichneten Sozialdepartements

der Stadt Zürich. Namens der Stadt Zürich beantragte der Stadtrat von Zürich in der

Beschwerdeantwort vom 26. Mai 2004 Abweisung der Beschwerde. Der Bezirksrat Zürich

hatte mit Schreiben vom 10./11. Mai 2004 auf Vernehmlassung verzichtet. In einer

Vernehmlassung vom 25. Juni 2004 zu einer andern Beschwerde an das Verwaltungsgericht

gegen einen weitem Bezirksratsentscheid bat er jedoch um Berücksichtigung des darin

vertretenen Standpunkts unter anderm auch im vorliegenden Verfahren. Er nahm in diesem

Schreiben Bezug auf einen Entscheid des Verwaltungsgerichts vom 28. April 2004, in dem

er darauf hingewiesen worden war, dass er seine Kognition auszuschöpfen habe (PB.2003.00041, E. 2.3.3, www.vgrzh.ch), und hielt fest, er habe sein Ermessen in keinem Fall unterschritten. Mit Schreiben vom 21. Juni 2004 liess A beantragen, das Verfahren zu sistieren, bis die vertieften Task-Force-Analysen für die Amtsvormunde vorlägen und bis seine Vertretung Einsicht in die Grundlagen für deren Einreihung nehmen könne. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 1.1.1 Die Beschwerde richtet sich gegen einen Rekursentscheid des Bezirksrats über eine personalrechtliche Anordnung gemäss § 74 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Nach § 74 Abs. 2 VRG ist allerdings das Verwaltungsgericht unter anderm nicht zuständig zur Behandlung von Beschwerden gegen Anordnungen und Rekursentscheide über die Einreihung und Beförderung in Besoldungsklassen und ■stufen.

1.1.2 Die Anwendung von § 74 Abs. 2 VRG kann durch höherrangiges Recht ausgeschlossen werden. Vorliegend könnte dies der Fall sein, wenn ein Anspruch auf eine gerichtliche Beurteilung aufgrund von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) besteht. Nach der neueren Praxis des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und des Bundesgerichts, der sich das Verwaltungsgericht angeschlossen hat, stellen Vermögensansprüche aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis grundsätzlich zivilrechtliche Streitigkeiten im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK dar. Besoldungsstreitigkeiten sind hiervon nur ausgenommen, wenn die betreffenden Angestellten des Gemeinwesens allgemeine Staatsinteressen zu wahren haben und an der Ausübung der öffentlichen Gewalt teilhaben. Dies trifft namentlich auf die Angehörigen von Armee und Polizei zu (vgl. EGMR, 8. Dezember 1999, Pellegrin, 28541/95, § 66 in Verbindung mit §§ 37-41, Rec. 1999-VIII, hudoc.echr.coe.int; VGr, 11. Juni 2003, PB.2003.00009, E. 1c, www.vgrzh.ch; RB 2002 Nr. 24 mit weiteren Hinweisen).

1.1.3 Die Vormundschaft ist ein Institut zum Schutz von Hilfsbedürftigen (Peter Tuor et al., *Das Schweizerische Zivilgesetzbuch*, 12. A., Zürich etc. 2002, S. 479). Sie ist zwar im Zivilgesetzbuch geregelt (Art. 360 ff. ZGB), weist aber eine Doppelnatur auf, da sie materiell zwischen dem Privatrecht und dem öffentlichen Recht anzusiedeln ist. Von den Normen des Vormundschaftsrechts können einige dem einen, andere dem andern Rechtsbereich zugeordnet werden (Tuor et al., S. 479 f.; BGE 98 V 230 E. 4a [je mit weiteren Hinweisen]; vgl. auch BGE 100 Ib 113 E. 1 S. 114). Beim Amt des Vormunds handelt es sich um eine öffentliche Funktion, die der Verwirklichung materiellen Zivilrechts dient (BGE 98 V 230 E. 4a). Der Vormund vertritt allgemein die Interessen des Mündels nach aussen und wahrt sie nach innen sowohl in persönlicher als auch in vermögensrechtlicher Hinsicht (Tuor et al., S. 484). Die Amtsvormundschaft ist in § 82 des zürcherischen Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 2. April 1911 vorgesehen, wonach (für Unmündige) subsidiär zur Berufung einer der in Art. 380 f. ZGB genannten Personen und zur Bestellung eines Einzelvormunds ein besonderer Vormundschaftsverwalter (Amtsvormund) eingesetzt werden soll.

1.1.4 Die Frage, ob die Besoldung des Amtsvormunds einen zivilrechtlichen Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK darstellt, wurde – soweit ersichtlich – noch nicht entschieden. Das Bundesgericht bejahte zwar die Anwendbarkeit von Art. 6 Abs. 1 EMRK auf Angestellte des "Office du tu teur général" des Kantons Waadt, dies aber hauptsächlich wegen deren subalternen Stellung und rein administrativen Aufgaben (BGr, 24. Oktober 2001, 2P.198/2001+2P.216/2001, je E. 3 a, www.bger.ch). Die Frage ist aufgrund einer autonomen Auslegung von Art. 6 Abs. 1 EMRK zu lösen; die Behandlung im innerstaatlichen Recht steht nicht im Vordergrund (Jens Meyer-Ladewig, *Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten*, Handkommentar, Baden-Baden 2003, Art. 6 Rn. 7). Massgeblich ist, ob die Tätigkeit des

Amtsvormunds die Wahrung allgemeiner Staatsinteressen bezweckt und eine Ausübung öffentlicher Gewalt darstellt. Daher ist nicht entscheidend, dass Streitigkeiten um die Entschädigung des Vormunds nicht mit der zivilrechtlichen Berufung vor das Bundesgericht gebracht werden können (BGr, 25. August 2003, 5C.139/2003, E. 1, www.bger.ch) und dass das Bundesgericht den Streit um die Absetzung eines Beistands nicht als zivilrechtliche Angelegenheit angesehen hat (BGr, 10. Juli 2002, E. 2.2, zitiert bei: Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *La pratique suisse relative aux droits de l'homme* 2002, SZIER 2003, S. 301 ff., 312 f.). Die letztere Frage dürfte im Übrigen kaum abschliessend beantwortet worden sein; das Obergericht des Kantons Zürich hat jedenfalls das Vorschlagsrecht der Eltern bei der Bezeichnung eines Vormunds nach Art. 381 ZGB als zivilrechtlichen Anspruch im Sinn von Art. 6 Abs. 1 EMRK betrachtet (21. Juni 1996, ZR 96 Nr. 34 E. 1c; vgl. auch Weisung des Regierungsrats vom 22. September 1999 zum Gesetz betreffend Anpassung des Prozessrechts im Personen- und Familienrecht [vom 27. März 2000; OS 56, 187], ABI 1999 II 1232 ff., 1232 f., 1289 f.).

1.1.5 Zwar stellt eine vormundschaftliche Massnahme einen hoheitlichen Eingriff dar (vgl. Bernhard Schnyder/Erwin Murer, *Berner Kommentar*, 1984, Systematischer Teil zu den Art. 360-397 ZGB N. 54+81 ff.). Die Anordnung vormundschaftlicher Massnahmen gehört aber gerade nicht zur Tätigkeit des Beschwerdeführers; diese umfasst vielmehr – wie sich aus den gesetzlichen Grundlagen und auch aus der Stellenbeschreibung ergibt – im Wesentlichen die Betreuung der Mündel, die Wahrung von deren Interessen und deren rechtsgeschäftliche Vertretung. Im Kern unterscheidet sich die Tätigkeit des Amtsvormunds nicht von derjenigen einer als Vormund bestellten Privatperson. Soweit diese Tätigkeit dem Verwaltungsrecht zuzuordnen ist, weist sie Ähnlichkeiten mit der Leistungsverwaltung auf (Schnyder/Murer, *Systematischer Teil zu den Art. 360-397 ZGB N. 83 mit Hinweis*). Der Amtsvormund ist in erster Linie den Interessen des Mündels verpflichtet, nicht jenen des Staats, auch wenn seine Tätigkeit allgemein der Rechtssicherheit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr zugute kommt. Somit ist zu verneinen, dass der Amtsvormund allgemeine Staatsinteressen wahre und öffentliche Gewalt ausübe. § 74 Abs. 2 VRG steht also der Anhandnahme der vorliegenden Beschwerde nicht entgegen.

1.1.6 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Bei Leistungsklagen aus noch andauernden Dienstverhältnissen ergibt sich der Streitwert aus den streitigen Bruttobesoldungsansprüchen bis zum Zeitpunkt der Hängigkeit beim Verwaltungsgericht zuzüglich der Ansprüche bis zur nächstmöglichen Auflösung des Dienstverhältnisses seitens des Beschwerdeführers (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, *Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich*, 2. A., Zürich 1999, § 80b N. 3). Nach Art. 87 Abs. 3 Satz 1 PR regelt der Stadtrat die Überleitung der Angestellten ins neue Lohnsystem. Art. 187 Abs. 3 AB PR sieht vor, dass die Überleitung auf der Basis des bisherigen Jahreslohns und unter Berücksichtigung der gemäss Abs. 2 derselben Bestimmung ermittelten nutzbaren Erfahrung erfolgt. Für die nutzbare Erfahrung sind nach Art. 187 Abs. 2 AB PR das Lebensalter, die für die Funktion erforderliche Ausbildung, die Biografie und die Berufserfahrung in der aktuellen Funktion angemessen zu berücksichtigen. Das Reglement zum Überleitungsverfahren enthält hierzu keine näheren Angaben, abgesehen davon, dass es in Art. 1 Abs. 3 das Ermessen der entscheidenden Behörde erwähnt. Den verfügbaren Angaben ist kein exakter Streitwert zu entnehmen. Insbesondere kann nicht davon ausgegangen werden, der Beschwerdeführer würde in der Funktionsstufe 12 ebenso wie jetzt in der Funktionsstufe 11 einen 105,73 % des Mittelwerts entsprechenden Lohn erhalten, da er damit bereits ausserhalb des

Lohnbands liegt (Art. 52 Abs. 1 und 2 PR). Der Beschwerdeführer verlangt denn auch nicht, dass er bei einer Einreihung in der von ihm gewünschten Funktionsstufe 12 bereits ab Inkrafttreten des neuen Lohnsystems einen höheren Lohn als den jetzigen, der dem früheren entspricht, hätte erhalten sollen. Der Streitwert ergibt sich deshalb vorliegend nicht aus der Differenz zwischen dem ausbezahlten und einem gewünschten Lohn in der massgeblichen Zeitspanne. Der Beschwerdeführer macht jedoch geltend, dass sein Lohn bei einer Klassierung in Funktionsstufe 11 nach Ablauf der Übergangsfrist nicht mehr erhöht werden könnte oder sogar gekürzt würde, da er über dem Maximum des Lohnbands liegt (Art. 87 Abs. 3 f. PR; Art. 187 Abs. 5 und Anhang A AB PR). Lohneinbussen infolge der Einreihung in Funktionsstufe 11 statt 12 könnten gemäss Art. 56 in Verbindung mit Art. 87 Abs. 3 PR sowie gemäss Art. 187 Abs. 5 AB PR in der für die Streitwertberechnung entscheidenden Periode bereits eingetreten sein oder noch eintreten. Ihre Höhe lässt sich nicht genau bestimmen, doch dürften sie Fr. 20'000.- nicht erreichen oder gar übersteigen. Obwohl damit der vorliegende Fall in die Zuständigkeit des Einzelrichters bzw. der Einzelrichterin fiele, ist der Entscheid wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Erwägungen zur Zulässigkeit der Beschwerde (vorn 1.1) von der Kammer zu fällen (§ 38 Abs. 2 und 3 VRG). 2. Klare Mängel des vorinstanzlichen Entscheids berücksichtigt das Verwaltungsgericht von Amts wegen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 4). Nach § 20 Abs. 1 VRG können mit dem Rekurs alle Mängel des Verfahrens und der angefochtenen Anordnung geltend gemacht werden. Der Bezirksrat hat in einer einleitenden Erwägung zu seiner Kognition die zulässige Zurückhaltung bei der Ermessensprüfung mit einer Rechtskontrolle und diese wiederum mit einer Willkürprüfung gleichgesetzt. Die Kognition des Bezirkrats beschränke sich auf die Prüfung, ob die Einreihung des Beschwerdeführers willkürlich sei. "Im Hinblick darauf, dass A seine Einreihung mit derjenigen der juristischen Adjunkte der Vormundschaftsbehörde sowie anderen Leitungsfunktionsträgern vergleich[e]", sei ferner zu prüfen, ob das Gebot der Gleichbehandlung in der Rechtsanwendung verletzt sei. 2.1 Schränkt eine Behörde ihre Prüfungsbefugnis in unzulässiger Weise ein, so ist darin eine Verweigerung des rechtlichen Gehörs zu sehen (BGE 117 Ia 5 E. 1a, 115 Ia 5 E. 2b mit Hinweisen; VGr, 28. April 2004, PB.2003.00041, E. 2.3.3, www.vgrzh.ch; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 387 f.). Die Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör führt grundsätzlich ungeachtet der Erfolgsaussichten der Beschwerde in der Sache selbst zur Aufhebung des angefochtenen Entscheids (neuerdings in Frage gestellt durch Hansjörg Seiler, Abschied von der formellen Natur des rechtlichen Gehörs, SJZ 100/2004, S. 377 ff.). Eine Heilung durch das Verwaltungsgericht käme vorliegend – unabhängig von der Kontroverse um die Natur des Gehörsanspruchs – bereits deshalb nicht in Betracht, weil die Kognition des Verwaltungsgerichts gegenüber derjenigen des Bezirkrats beschränkt ist (§§ 50 f. im Vergleich mit § 20 Abs. 1 VRG; vgl. etwa BGE 129 I 129 E. 2.2.3 sowie Seiler, S. 383). 2.2 Zu prüfen bleibt immerhin, ob der Bezirksrat entgegen seiner Ankündigung, den angefochtenen Entscheid nur auf Willkür (und eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots) hin zu prüfen, seine Kognition doch ausgeschöpft hat. 2.2.1 Im angefochtenen Entscheid stellt der Bezirksrat zunächst das neue Lohnsystem der Stadt Zürich dar; hierauf nennt er die vorliegend einschlägigen Funktionsumschreibungen. Die Behandlung der materiellen Rügen des damaligen Rekurrenten beginnt er mit einer Zusammenfassung von dessen Vorbringen. Sodann begründet er, weshalb die Stelle des Beschwerdeführers der Funktionskette 405 und nicht der Funktionskette 608 zuzuordnen

sei (E. 6b). Die massgebende Stelle lautet: "Immerhin passen die Funktionsumschreibungen für die Funktionsstufen 11 bzw. 12 [der Funktionskette 405] durchaus auf die Aufgaben, die A ... erfüllt. Dasselbe gilt für die geltend gemachte psychische Belastung. Im Hinblick auf den Eventualantrag ... (Einreihung in die Funktionsstufe 12 der Funktionskette 608) ist demnach ... festzuhalten, dass [die] Einreihung in die Funktionsstufe 11 (oder allenfalls auch 12) der Funktionskette 405 zumindest nicht willkürlich erscheint. Dies auch deshalb, weil die Funktionsumschreibung für die Funktionsstufe 12 der Funktionskette 608 mehrheitlich konzeptionelle (planende) Tätigkeiten verlangt, was auf die Stelle von A offensichtlich nicht zutrifft, und die Funktionsstufen der Funktionskette 608 auf "qualifizierte Sachbearbeitung" (ohne Endverantwortung) zugeschnitten sind, A jedoch zumindest bei der Ausübung von Mandaten eigenverantwortlich nach Art. 426ff. ZGB tätig ist." Zur Frage, ob die Stelle des Beschwerdeführers in die Funktionsstufe 11 oder 12 der Funktionskette 405 einzureihen sei, äussert sich die Vorinstanz hierauf – nach einem Hinweis auf den Stellenbeschrieb – im Wesentlichen wie folgt: "Auch wenn die Betreuung von Mandaten, wie sie ein Amtsvormund auszuüben hat, durchaus als Tätigkeit in einem 'anspruchsvollen sozialen Fachbereich' im Sinne der Funktionsumschreibung für die Funktionsstufe 12 bezeichnet werden kann, so handelt es sich bei der Praxisgemeinschaft von A zweifelsohne um eine kleine Fachstelle. Diesbezüglich sind die Anforderungen an die Grösse bzw. Komplexität der Führungsfunktion, wie sie für eine Einreihung in die Funktionsstufe 12 verlangt sind, nicht erreicht. Entgegen der Ansicht von A lässt sich zudem aus dem Stellenbeschrieb vom 26. März 2002 nichts herleiten, wonach er eine klassische Leitungs- und Führungsfunktion erfülle. Dies gilt auch in Bezug auf den aktuellen Stellenbeschrieb vom 3. Oktober 2002. Zudem besteht die Hauptarbeit eines Amtsvormundes nicht aus der Führungsaufgabe, sondern betrifft die Betreuung von Mandaten. Insgesamt erscheint die Einreihung von A in die Funktionsstufe 11 somit nicht willkürlich. Auch im Zusammenhang der Einreihungen, wie sie die Rekursgegnerin vorgenommen hat, ..., erscheint die Einreihung der vormundschaftlichen Mandatsträger als folgerichtig und nicht willkürlich. ... Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Einreihung von A als vormundschaftlicher Mandatsträger in die Funktionsstufe 11 der Funktionskette 405 im Hinblick auf seine Tätigkeit weder willkürlich ist noch, im Hinblick auf andere Tätigkeiten oder Funktionen im gleichen oder ähnlichen Fachbereich, das Gleichbehandlungsgebot verletzt. Die Rekursgegnerin ist weder von Tatsachen ausgegangen, welche mit der tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch stehen, noch hat sie einen offenkundigen Fehler begangen oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt, noch läuft die Einreihung von A in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwider. Den ihr in personalrechtlichen Angelegenheiten zustehenden Ermessensspielraum hat die Rekursgegnerin nicht verletzt." Im Übrigen verwarf die Vorinstanz die Vorbringen des jetzigen Beschwerdeführers, dass die Integration der Amtsvormundschaft in die Sozialzentren und die Neuausrichtung der Sozialen Arbeit in der Stadt Zürich hier relevant seien. 2.2.2 Der Bezirksrat bejahte also die Einreihung in die Funktionskette 405 (und nicht 608) deswegen, weil deren Funktionsbeschreibungen auf die Stelle des Beschwerdeführers passten; auch sei dessen Tätigkeit im Gegensatz zu den in der Funktionskette 608 erfassten Aufgaben weder planender Natur noch ohne Endverantwortung. Den Hauptantrag des jetzigen Beschwerdeführers, die Einreihung in die Funktionsstufe 12 der Funktionskette 405, wies der Bezirksrat mit den Argumenten ab, der Beschwerdeführer stehe nur einer kleinen Fachstelle vor und seine Hauptarbeit bestehe nicht aus der Führungsaufgabe, sondern aus der Betreuung von Mündeln. Hierauf schliesst

bereits die mehrfach wiederholte Schlussfolgerung an, die streitige Einreihung sei nicht willkürlich. Der angefochtene Entscheid weist folglich in der Substanz eine eher knappe Begründung auf, die sich im Übrigen recht eng an die Rekursantwort anschliesst. Er enthält somit keine Anhaltspunkte dafür, dass die Vorinstanz von ihrer klar und verschiedentlich geäusserten Absichtserklärung abgewichen ist und die Einreihung des Beschwerdeführers eingehender geprüft hat als nur grob auf Willkür. Im Rahmen ihrer Erwägungen kommt weder dem Hinweis auf den Ermessensspielraum der Beschwerdegegnerin noch der Prüfung der Rechtsgleichheit eigenständige Bedeutung zu.

2.2.3 Die Begründung der Vorinstanz ist denn auch nicht stichhaltig. Nicht überzeugend ist das Argument, der Beschwerdeführer könne nicht in die Funktionsstufe 12 der Kette 405 eingereiht werden, weil seine Stelle nur zu einem kleinen Teil Führungsaufgaben mit sich bringe: Nicht nur die Umschreibung für die Funktionsstufe 12, sondern auch jene für Stufe 11 der Kette 405 nennt als Aufgabe die "Leitung" eines sozialen Fachbereichs oder einer sozialen Fachstelle (Anhang B AB PR), ist doch die Funktionskette insgesamt für derartige Leitungsfunktionen geschaffen worden. Der Bezirksrat widerspricht also mit dieser Bemerkung seiner kurz zuvor festgehaltenen Auffassung, die Funktionsumschreibungen der Kette 405 passten auf die Tätigkeit des Beschwerdeführers. Auch greift die Bemerkung zu kurz, "bei der Praxismgemeinschaft" des Beschwerdeführers handle es sich "zweifelsohne um eine kleine Fachstelle", weshalb eine Einreihung in Funktionsstufe 12 nicht in Betracht komme. Die Umschreibung der Funktionsstufe 11 nennt als Aufgabe "Leitung eines sozialen Fachbereichs oder einer kleinen sozialen Fachstelle oder Institution"; die Aufgabenbeschreibung der Funktionsstufe 12 verweist auf jene der Funktionsstufe 11, verlangt "jedoch zusätzlich: ... Leitung eines anspruchsvollen sozialen Fachbereichs bzw. einer grösseren sozialen Fachstelle oder Institution" (Anhang B AB PR). Die Vorinstanz begründet ihre Ansicht nicht näher, die Umschreibung der Funktionsstufe 12 nenne zwei Eigenschaften der zu leitenden Einheit, die kumulativ gegeben sein müssten. Tatsächlich dürfte die Umschreibung der Funktionsstufe 12 des Funktionsbereichs 405 nicht für alle Dienstseinheiten dieselben – alternativen oder kumulativen – Voraussetzungen aufstellen. Anzunehmen ist vielmehr, dass die im städtischen Personalrecht nicht weiter definierten Begriffe "Fachbereich" und "Fachstelle" bzw. "Institution" organisatorisch verschiedene Einheiten bezeichnen: Während der "Fachbereich" der Zentralverwaltung zuzuordnen sein dürfte, bezeichnen "Fachstelle" und "Institution" wohl Behörden, die nicht oder nicht vollständig in die Hierarchie der Zentralverwaltung eingegliedert, sondern insoweit verselbständigt sind (vgl. auch Art. 14 Abs. 1 lit. a, 22 Abs. 1 und 24 Abs. 2 AB PR sowie Stadt Zürich, Aufbau der Verwaltung, www3.stzh.ch/content/internet/blaue_seiten/home.OrganigrammList.Single.File.pdf/Organigramm_stzh.pdf). Trifft dies zu, so wäre die Begründung der Vorinstanz in sich widersprüchlich, der Beschwerdeführer könne nicht in Funktionsstufe 12 eingereiht werden, weil er zwar "in einem 'anspruchsvollen sozialen Fachbereich' im Sinne der Funktionsumschreibung für die Funktionsstufe 12", jedoch nur in einer kleinen Fachstelle tätig sei. Im Übrigen werden im vorinstanzlichen Entscheid auch die Begriffe "anspruchsvoll" und "grösser" nicht gedeutet.

3. Der angefochtene Entscheid ist somit wegen einer nicht heilbaren Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör aufzuheben, und die Sache ist zur neuen Entscheidung an den Bezirksrat zurückzuweisen. Dieser wird im zweiten Rechtsgang vorab die Bedeutung der Begriffe "Leitung", "Fachbereich" und "Fachstelle" sowie "anspruchsvoll" und "grösser" gemäss den Funktionsumschreibungen der Funktionsstufe 11 und 12 der Kette 405 klären und gestützt hierauf die Subsumtion der Stelle des Beschwerdeführers vornehmen müssen. Hierzu

dürften – neben der Stellenbeschreibung – namentlich die von diesem in der Eingabe vom 21. Juni 2004 erwähnten Unterlagen von Nutzen sein, nämlich die "Festlegung der Referenzprofile und Funktionsbewertungen/-raster". Damit dürften die "analytischen Arbeitsplatzbewertungen" gemeint sein, die laut Art. 49 PR den Funktionsumschreibungen zugrunde liegen müssen, aber auch die Arbeitsplatzbewertung für die Amtsvormunde. Wenn der Beschwerdeführer tatsächlich keine nennenswerten Leitungsfunktionen ausüben sollte, müsste auch sein Eventualantrag und damit die Einreihung in die Funktionskette 608 (qualifizierte Sachbearbeitung) vertieft geprüft werden. In diesem Fall würden weder die Funktionsumschreibungen der Kette 405 noch jene der Kette 608 exakt auf die Stelle des Beschwerdeführers passen. Zu einer solchen Situation kann es kommen, weil die Funktionsumschreibungen nach Art. 49 PR nur modellhaft sind. Der Bezirksrat hätte mit der gebotenen Zurückhaltung zu prüfen, ob die Beschwerdegegnerin mit der Einreihung des Beschwerdeführers in die Funktionskette 405 (und nicht 608) ihr Ermessen unrichtig ausgeübt hat (§ 20 Abs. 1 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 20 N. 22). Dem Bezirksrat ist im Sinn der obigen Ausführungen auch der Entscheid über das Sistierungsgesuch des Beschwerdeführers zu überlassen. 4. Für das vorliegende Verfahren sind gemäss § 80b VRG keine Gerichtskosten zu erheben (vorn 1.2). Eine Parteientschädigung ist dem Beschwerdeführer nicht zuzusprechen, da er nicht mehrheitlich obsiegt (§ 17 Abs. 2 VRG; Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 32). Demgemäss entscheidet die Kammer : 1. Die Beschwerde wird teilweise gutgeheissen. Der Beschluss des Bezirksrats Zürich vom 18. März 2004 wird aufgehoben, und die Sache wird im Sinn der Erwägungen zur neuen Entscheidung an die Vorinstanz zurückgewiesen. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 1'000.-- ; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 1'060.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden auf die Gerichtskasse genommen. 4. Eine Parteientschädigung wird nicht zugesprochen. 5. ...

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