

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00029 vom 16. Dezember 2009

ZH Verwaltungsgericht, 2009-12-16, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2009.00029

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00029 du 16 décembre 2009

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2009.00029 del 16 dicembre 2009

Regeste

Reglement Schlichtungsstelle (StRB 790) | Reglement über die Paritätische Schlichtungsstelle Angefochten wird das Reglement über die Paritätische Schlichtungsstelle der Beschwerdegegnerin und damit ein Erlass (E. 1.1). Der Rekurs erfolgte entsprechend § 152 GemeindeG (E. 1.2). Die Beschwerde ans Verwaltungsgericht ist zulässig (E. 1.3), die Beschwerdeführenden sind legitimiert (E. 1.4). Das stadtzürcherische Personalrecht sieht eine Paritätische Schlichtungsstelle vor. In ihr vertretene Personalverbände und betroffene Angestellte können ihr Antrag daraufhin stellen, die Zuordnung zu Funktionsketten und Funktionsstufen und die Anrechnung nutzbarer Erfahrung zu beurteilen (Art. 40 Abs. 2 PR). Der Stadtrat legt ausserdem auf Antrag der Paritätischen Schlichtungsstelle die Funktionszuordnungen fest (Art. 50 PR; E. 2.1). Unbestritten ist, dass nach dem Wortlaut des Personalrechts die Personalverbände vorbehaltlos zur Antragsstellung befugt sind (E. 2.2). Aus übergeordnetem Recht folgt nichts anderes (E. 2.3). Die Exekutive darf entsprechend im Reglement das Antragsrecht der Verbände nicht auf Fälle, in welchen die Funktion mindestens 20 Angestellter betroffen ist (Art. 2 Abs. 2 des Reglements), einschränken. Die Beschwerde ist diesbezüglich begründet (E. 2.4). Demgegenüber erweist sich Art. 2 Abs. 4 des Reglements, wonach die Schlichtungsstelle beim Stadtrat Anträge stellen kann, als rechtsbeständig (E. 3). Kostenfolgen (E. 4). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung PB.2009.00029 Entscheid der 4. Kammer vom 16. Dezember 2009 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Gerichtsssekretär Philip Conradin. In Sachen 1. A, 2. B, 3. Schweizerischer Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD), alle vertreten durch Rechtsanwalt C, Beschwerdeführer, gegen Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Beschwerdegegnerin, betreffend Reglement Schlichtungsstelle (StRB 790), hat sich ergeben: I. Das Personalrecht der Stadt Zürich kennt eine Paritätische Schlichtungsstelle, welcher bei der Ausgestaltung von Löhnen und Lohnsystem gewisse Mitspracherechte zukommen. Die Kompetenzen der Schlichtungsstelle sind in der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 6. Februar 2002 (Personalrecht, PR, AS 177.100) geregelt. Der Stadtrat von Zürich erliess sodann am 9. Juli 2008 ein Reglement über die Paritätische Schlichtungsstelle (RPS; StRB Nr. 790). Gemäss Art. 2 Abs. 1 dieses Reglements beurteilt die Schlichtungsstelle auf Gesuch der direkt betroffenen Angestellten verschiedene für die Lohnfestsetzung massgebliche Parameter. Dasselbe Gesuchsrecht kommt den in der Schlichtungsstelle vertretenen Personalverbänden für im Wesentlichen identische Funktionen von in der Regel mindestens 20 Angestellten zu

(Abs. 2). Laut Art. 2 Abs. 4 RPS kann die Schlichtungsstelle in diesem Bereich zuhanden des Stadtrats Anträge stellen. II. Der Schweizerische Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) sowie die städtischen Angestellten A und B gelangten am 27. August 2008 mit Rekurs an den Bezirksrat Zürich. Sie beantragten, das Reglement über die Paritätische Schlichtungsstelle in zwei Punkten abzuändern. Zum einen verlangten sie, das Gesuchsrecht den Personalverbänden in gleicher Weise zu gewähren wie den betroffenen Angestellten. Zum zweiten ersuchten sie um eine neue Fassung des in Art. 2 Abs. 4 RPS genannten Antragsrechts an den Stadtrat. Der Bezirksrat wies den Rekurs mit Beschluss vom 18. Juni 2009 ab. III. Dagegen erhoben der VPOD und die beiden städtischen Angestellten am 14. Juli 2009 Beschwerde an das Verwaltungsgericht. Sie ersuchten um Aufhebung des Entscheids des Bezirksamts und wiederholten im Übrigen ihre Rekursanträge. Zudem verlangten sie für beide Verfahren eine Parteientschädigung. Der Bezirksrat verwies am 22./23. Juli 2009 auf die Begründung des angefochtenen Entscheids und verzichtete im Übrigen auf Vernehmlassung. Die Stadt Zürich beantragte mit Beschwerdeantwort vom 16. September 2009, die Beschwerde abzuweisen. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Die Beschwerde richtet sich gegen einen erstinstanzlichen Rekursentscheid in einer personalrechtlichen Angelegenheit (vgl. dazu § 74 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]). Streitgegenstand ist allerdings das vom Stadtrat erlassene Reglement über die Paritätische Schlichtungsstelle; dabei handelt es sich um eine generell-abstrakte Anordnung, also um einen Erlass.
- 1.2 Nach Auffassung der Beschwerdeführer missachten die gerügten Bestimmungen im Reglement über die Paritätische Schlichtungsstelle das übergeordnete, vom städtischen Gemeinderat (Parlament) erlassene Personalrecht. Beim vom Bezirksrat beurteilten Rechtsmittel handelte es sich somit um einen Rekurs im Sinn von § 152 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG, LS 131.1). Als solchen hatte die Vorinstanz das Rechtsmittel denn auch entgegengenommen.
- 1.3 Nach geltendem kantonalen Recht wäre der diesbezügliche Rekursentscheid des Bezirksamts beim Regierungsrat anfechtbar, da mit Beschwerde an das Verwaltungsgericht die abstrakte Normenkontrolle nicht verlangt werden kann (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, Zürich, 2. A. 1999, § 41 N. 8).

- 1.3.1 Gemäss Art. 87 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 86 Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) muss jedoch, sofern das kantonale Recht ein Rechtsmittel gegen Erlasse vorsieht – was im Kanton Zürich gemäss geltendem Recht bezüglich kommunaler Erlasse der Fall ist (vgl. §§ 151 und 152 GemeindeG) –, als letzte kantonale Instanz ein oberes Gericht eingesetzt werden. Die Übergangsfrist von Art. 130 Abs. 3 BGG zur Anpassung des kantonalen Rechts an Art. 86 Abs. 2 BGG ist Ende letzten Jahrs abgelaufen.
- 1.3.2 Es würde zwar in Einklang mit dem Bundesgerichtsgesetz und der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dazu stehen, wenn Rekursentscheide des Bezirksamts gegen kommunale Erlasse zunächst beim Regierungsrat angefochten werden könnten, danach aber die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen stünde. Ein solches Vorgehen widerspräche jedoch dem im kantonalen Recht vorgesehenen zweistufigen Instanzenzug (vgl. Kölz/ Bosshart/Röhl, § 19 N. 88). Dies führt dazu, dass gegen Rekursentscheide nach § 152 GemeindeG neu die Beschwerde an das Verwaltungsgericht anstelle des Rekurses an den Regierungsrat offen steht, wie dies der Regierungsrat sowohl in lit. B.3 seiner – für das Verwaltungsgericht allerdings nicht verbindlichen – Weisung vom 9. Dezember 2008 zur Verwirklichung der Rechtsweggarantie im Verwaltungsverfahren (RRB Nr. 1947, www.rrb.zh.ch) als auch in § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d des Entwurfs zur Revision des

Verwaltungsrechtspflegegesetzes (ABl 2009, 801 ff. [unter www.amtsblatt.zh.ch]) vorsieht (vgl. auch VGr, 30. April 2009, VB.2009.00055 E. 1.2, und 10. Juni 2009, VB.2009.00165, E. 1.1, je unter www.vgrzh.ch). 1.4 Nach der allgemeinen Regel ist zum Rekurs legitimiert, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Änderung oder Aufhebung hat (§ 21 lit. a VRG). Mit den Verweisen von § 70 und § 80c VRG findet § 21 VRG auch auf die vorliegende Prüfung der Beschwerdelegitimation grundsätzlich Anwendung. 1.4.1 Beim Rekurs nach § 152 GemeindeG handelt es sich nicht um eine Popularbeschwerde, wie dies für den Rekurs nach § 148 lit. a des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (LS 161) und § 151 Abs. 1 GemeindeG der Fall ist. Dennoch können bei der Überprüfung von Erlassen an die Legitimation nicht dieselben Anforderungen gestellt werden wie bei Verfügungen. In der Lehre wird überzeugend dargelegt, dass dort, wo das Gesetz ausnahmsweise die abstrakte Normenkontrolle zulässt, bereits ein virtuelles Interesse zur Anfechtung genügt (Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 26; Simon Trippel, Gemeindebeschwerde und Gemeinderekurs im Kanton Zürich, Zürich 1988, S. 128 ff.; Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2005, S. 216 Rz. 2910; a.M. wohl Hans Rudolf Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 152 N. 3). Analoges sieht das Bundesrecht für die Anfechtung kantonaler Erlasse vor: Gemäss Rechtsprechung des Bundesgerichts legitimieren Art. 89 Abs. 1 lit. b und c BGG diejenigen Personen zur Anfechtung eines Erlasses, welche durch den Erlass aktuell oder virtuell (d.h. mit einer minimalen Wahrscheinlichkeit früher oder später einmal) besonders berührt sind und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Änderung oder Aufhebung haben. Das schutzwürdige Interesse kann rechtlicher oder tatsächlicher Natur sein (BGE 135 I 28 E. 3.4.1 mit Hinweisen, ferner 135 I 43 E. 1.4, 133 I 286 E. 2.2). 1.4.2 Die Beschwerdeführer 1 und 2 sind als städtische Angestellte vom Erlass personalrechtlicher Bestimmungen besonders berührt. Bezogen auf die konkret in Frage stehenden Reglementsbestimmungen ist festzuhalten, dass die künftige Entlöhnung durchaus davon abhängen kann, welcher Umfang der Antragsberechtigung der Personalverbände zukommt und in welchem Umfang die (angerufene) Schlichtungsstelle dem Stadtrat Anträge vorzubringen hat. 1.4.3 Für den Beschwerdeführer 3 ist die Legitimation ebenfalls zu bejahen. Wie bereits der Bezirksrat dargelegt hat, setzt sich der Beschwerdeführer 3 für seine Mitglieder und damit auch für die städtischen Angestellten ein. Wie in der Rekurschrift glaubhaft dargelegt wurde, sind eine grosse Anzahl seiner Mitglieder und die Mehrheit der Mitglieder der Sektion Zürich von der Regelung betroffen (vgl. dazu auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 50 ff.). 1.5 Zusammenfassend ergibt sich, dass auf die rechtzeitig erhobene Beschwerde einzutreten ist. 2. 2.1 Der Gemeinderat der Stadt Zürich hatte am 29. November 2006 verschiedene Änderungen im städtischen Personalrecht beschlossen, welche per 1. Juli 2007 in Kraft getreten sind. Gemäss der geänderten Fassung von Art. 40 PR stellt die Paritätische Schlichtungsstelle zuhanden des Stadtrats Anträge bezüglich Funktionsraster, Funktionsumschreibungen und Zuordnung der Funktionen (Abs. 1). Sie beurteilt auf Antrag der direkt betroffenen Angestellten oder eines in der Paritätischen Schlichtungsstelle vertretenen Personalverbands strittige Zuordnungen zu Funktionsketten und Funktionsstufen und die Anrechnung nutzbarer Erfahrung (Abs. 2). Der Stadtrat regelt die Ausgestaltung der Schlichtungsstelle und das Verfahren (Abs. 3). Gemäss dem städtischen Personalrecht legt der Stadtrat unter Berücksichtigung des Schwierigkeitsgrads der einzelnen Funktionen einen Funktionsraster und Funktionsumschreibungen fest. Der Funktionsraster umfasst 18 Funktionsstufen (Art. 48 PR). Jede Stelle wird gemäss

Funktionsraster und Funktionsumschreibungen, entsprechend ihren Anforderungen und Beanspruchungen, einer bestimmten Funktionsstufe zugeordnet. Der Stadtrat legt auf Antrag der Paritätischen Schlichtungsstelle die Funktionszuordnungen fest (Art. 50 PR). 2.2 Es ist an sich unbestritten, dass die Personalverbände gemäss dem Wortlaut von Art. 40 Abs. 2 PR vorbehaltlos zur Antragsstellung an die Schlichtungsstelle befugt sind. Nach Meinung von Beschwerdegegnerin und Vorinstanz ergibt sich indessen aus übergeordnetem Recht bzw. aus dem Verständnis des übergeordneten Rechts, dass Verbände zur Rechtsmittelerhebung nur legitimiert sind, wenn eine Mehrzahl der Mitglieder betroffen sind und wenn der Verband statutarisch zur Wahrung der betroffenen Mitgliederinteressen befugt ist. Wenn nun der Stadtrat diese Voraussetzung so konkretisiere, dass das Anliegen Gruppen von in der Regel mindestens 20 Angestellten mit im Wesentlichen gleicher Funktion zu betreffen habe, so bewege er sich durchaus noch innerhalb seiner Rechtsetzungskompetenz. Die Beschwerdegegnerin macht zusätzlich geltend, ein Handeln der Verbände anstelle einer betroffenen Einzelperson, ohne dass es auf deren Einverständnis ankäme, sei generell nicht vorgesehen; dies müsse ausgeschlossen bleiben.

2.3 Die Beschränkung der Rechtsmittellegitimation für Verbände, wie sie etwa für das kantonale Rekurs- oder Beschwerderecht gilt (vgl. dazu Kölz/Bosshart/Röhl, § 21 N. 50 ff.), greift nicht in die Autonomie der Stadt Zürich bei der Regelung ihres Personalrechts ein. Ferner sind keine anderen übergeordneten Bestimmungen ersichtlich, welche es der Beschwerdegegnerin verbieten würden, den Personalverbänden das Recht einzuräumen, die Überprüfung der Lohnfestsetzung durch eine Schlichtungskommission zu verlangen. Das in der Beschwerdeantwort vorgebrachte Argument, die Personalverbände dürften nicht gegen den Willen eines Arbeitnehmers aktiv werden, spricht sodann nicht für die im Reglement gewählte einschränkende Lösung: Verlangt ein Personalverband die Lohnüberprüfung für eine durch zahlreiche Personen ausgeübte Funktion, so werden erst recht Arbeitnehmer betroffen sein, ohne dass es auf deren Einverständnis ankäme.

2.4 Die weit gefasste Regelung in Art. 40 Abs. 2 PR, wonach die in der Paritätischen Schlichtungsstelle vertretenen Personalverbände Anträge zur Lohnbeurteilung stellen können, erweist sich somit als rechtsbeständig. Demzufolge besteht kein Raum für die Exekutive, um im ausführenden Reglement von dieser übergeordneten, durch die Legislative erlassenen Regelung abzuweichen. Die Beschränkung des Antragsrechts der Verbände auf die Überprüfung derjenigen Funktionen, die in der Regel von mindestens 20 Angestellten ausgeübt werde, erweist sich daher als rechtswidrig. Insoweit ist die Beschwerde im Wesentlichen begründet. Art. 2 Abs. 2 RPS ist aufzuheben. Damit gilt die uneingeschränkte Berechtigung der Personalverbände zur Antragstellung an die Schlichtungsstelle gemäss Art. 40 Abs. 2 PR.

3. 3.1 Sodann beantragen die Beschwerdeführer eine Änderung von Art. 2 Abs. 4 Satz 1 RPS. Dazu verweisen sie auf die Bestimmungen von Art. 40 Abs. 1 und Art. 50 PR. Danach stehe der Schlichtungsstelle die Kompetenz zu, über die Funktionszuordnungen beim Stadtrat Antrag zu stellen. Es bestünden keine Gründe, um vom Wortlaut von Art. 50 und 40 PR abzuweichen. Der Schlichtungsstelle müsse deshalb das Recht eingeräumt werden, zu allen Zuordnungen der Funktion zu Funktionsketten und -stufen Antrag zu stellen.

3.2 Der Bezirksrat hat dazu ausgeführt, die Formulierung in Art. 2 Abs. 4 Satz 1 RPS sei im Wesentlichen eine Wiederholung von Art. 40 Abs. 1 PR und schränke die Kompetenzen, welche das Personalrecht der Schlichtungsstelle einräume, in keiner Weise ein.

3.3 Abgesehen von den in Art. 2 Abs. 4 Satz 2 RPS genannten Ausnahmen für bestimmte Tätigkeiten hat die Schlichtungsstelle nach der Fassung des Reglements durchaus die Kompetenz, zu allen

Zuordnungen der Funktion zu Funktionsketten und -stufen Antrag zu stellen. Gegen die Ausnahmen für bestimmte Tätigkeiten richtet sich die Beschwerde offensichtlich nicht. Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Beschwerde annimmt, die Schlichtungsstelle könne gemäss dem Reglement nur die Anträge auf Änderung des Funktionsrasters und der Funktionsumschreibungen stellen. 3.4 Möglicherweise richtet sich die Beschwerde hier (auch) gegen die Formulierung, wonach die Schlichtungsstelle Anträge stellen "kann" (vgl. Beschwerdeantrag). Indessen fehlt dazu eine Begründung. Die Formulierung der Beschwerde legt vielmehr nahe, dass die Beschwerdeführer der Personalverordnung – zu Recht – nur die Bedeutung beimessen, dass die Schlichtungsstelle eine generelle Kompetenz, nicht aber eine generelle Pflicht zur Antragstellung hat. Im Übrigen lässt sich aus den Formulierungen in Art. 40 Abs. 1 und Art. 50 PR nicht abzuleiten, die Schlichtungsstelle sei bei sämtlichen Zuordnungen und Festlegungen zur Antragstellung an den Stadtrat verpflichtet. Die gerügte Regelung erweist sich somit als rechtsbeständig. Insoweit ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 4.1

Gemäss § 80b VRG werden für personalrechtliche Streitigkeiten mit einem Streitwert von unter Fr. 20'000.- keine Gerichtskosten erhoben. Vorliegend handelt es sich nicht um eine vermögensrechtliche Streitigkeit. Für nicht vermögensrechtliche Angelegenheiten werden in analoger Anwendung von § 80b VRG Gerichtskosten erhoben, wenn es um Entscheidungen grosser Tragweite geht. Dies trifft vorliegend zu. Entsprechend dem Verfahrensausgang entfallen je 1/6 (insgesamt die Hälfte) der Verfahrenskosten auf die Beschwerdeführer, und zwar unter solidarischer Haftung füreinander, sowie die andere Hälfte auf die Beschwerdegegnerin (vgl. § 70 und § 80c in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG; vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 14 N. 3).

E. 4.2

Hingegen sind für das Rekursverfahren keine Kosten zu erheben (§ 13 Abs. 3 VRG). Der angefochtene Entscheid ist insofern zu korrigieren.

E. 4.3

Ein Anspruch auf Parteientschädigung besteht angesichts des gleichmässigen Obsiegens weder für das Rekurs- noch für das Beschwerdeverfahren (vgl. § 17 Abs. 2 VRG). Demgemäss entscheidet die Kammer :

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