

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00718 vom 24. September 2020

ZH Verwaltungsgericht, 2020-09-24, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2019.00718

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00718 du 24 septembre 2020

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2019.00718 del 24 settembre 2020

Regeste

Versetzung | [Versetzung des Beschwerdegegners infolge einer Reorganisation] Der Entscheid über die Reorganisation und die Schaffung der neuen Stabsstelle lag in der Organisationsautonomie der Beschwerdeführerin. Die Versetzung des Beschwerdegegners erfolgte im Rahmen dieser Reorganisation. In den damit verbundenen weiten Gestaltungs- bzw. Ermessensspielraum dürfen die Rechtsmittelinstanzen nur eingreifen, wenn mit dem Reorganisationsentscheid sachfremde Zwecke verfolgt werden und er deshalb qualifiziert rechtsfehlerhaft ist (E. 3.3). Entgegen der Vorinstanz diente die organisatorische Massnahme nicht klarerweise dazu, einen nicht mehr erwünschten Mitarbeiter zu versetzen (E. 4.1.2). Die Versetzung des Beschwerdegegners beruht vielmehr auf betrieblich nachvollziehbaren und damit sachlichen Gründen, und die Stelle ist ihm ausserdem zumutbar (E. 4.3). Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2019.00718 Urteil der 4. Kammer vom 24. September 2020 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen Stadt Zürich, Beschwerdeführerin, gegen A, vertreten durch RA B, Beschwerdegegner, betreffend Versetzung, hat sich ergeben: I. A. A, geboren 1958, arbeitete seit dem 1. März 2013 bei der Stadt Zürich im Bereich X. Am 29. Mai 2018 teilte ihm der Direktor der X mit, dass per 1. September 2018 sein Arbeitsbereich C ausgegliedert und er auf eine neu geschaffene Stabsstelle versetzt werde. Diese Versetzung verfügte der Direktor am 19. Juni 2018 zunächst unbegründet; am 11. Juli 2018 erliess er die begründete Verfügung. Einem Rechtsmittel wurde die aufschiebende Wirkung entzogen. B. Gegen die Versetzung gelangte A mit einem Begehren um Neubeurteilung an den Stadtrat von Zürich. Dieser wies das Begehren mit Beschluss vom 19. September 2018 ab und entzog einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung. II. A gelangte dagegen an den Bezirksrat Zürich. Dieser hiess den Rekurs mit Beschluss vom 3. Oktober 2019 gut, hob die Versetzungsverfügung vom 11. Juli 2018 sowie den Stadtratsbeschluss vom 19. September 2018 auf (Dispositiv-Ziff. I), erhob keine Verfahrenskosten (Dispositiv-Ziff. II) und richtete in Dispositiv-Ziff. III keine Parteientschädigung aus. III. Gegen den Beschluss des Bezirkrats gelangte die Stadt Zürich mit Beschwerde vom 1. November 2019 an das Verwaltungsgericht und beantragte, unter Kostenfolge sei der Beschluss des Bezirkrats Zürich vom 3. Oktober 2019 aufzuheben. Der Bezirksrat Zürich verzichtete am 7. November 2019 auf eine Vernehmlassung. Am 9. Dezember 2019 liess A eine Beschwerdeantwort einreichen und beantragen, unter Entschädigungsfolge sei die

Beschwerde abzuweisen und der Beschluss des Bezirksrats zu bestätigen. Die Stadt Zürich replizierte dazu am 21. Januar 2020; A liess am 4. März 2020 duplizieren. Zur Duplik nahm die Stadt Zürich am 30. April 2020 Stellung, worauf A am 8. Juni 2020 eine erneute Stellungnahme einreichen liess. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Gegen Rekursentscheide eines Bezirksrats in personalrechtlichen Angelegenheiten kommunal Bediensteter steht die Beschwerde an das Verwaltungsgericht offen (§§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 [VRG, LS 175.2]; vgl. § 53 Abs. 1 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [GG, LS 131.1]). Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Vorliegend geht es um die Versetzung des Beschwerdeführers, wobei dessen Lohn gleich bleibt; es werden mithin keine vermögensrechtlichen Ansprüche geltend gemacht. Demnach fällt die Angelegenheit nach § 38 Abs. 1 in Verbindung mit § 38b Abs. 1 lit. c e contrario VRG in die Zuständigkeit der Kammer.

2. 2.1 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 145 I 52 E. 3.1; BGE 136 I 395 E. 3.2.1).

2.2 Im Bereich des Personalrechts macht das kantonale Recht den Gemeinden nur wenige Vorgaben. Nach Art. 47 Abs. 1 KV untersteht das Arbeitsverhältnis des Gemeindepersonals dem öffentlichen Recht. § 53 Abs. 1 GG wiederholt diese Regelung. Daneben sieht § 53 Abs. 2 GG vor, dass die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts sinngemäss anzuwenden sind, 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 dieser Kompetenz mit Erlass des (Stadtzürcher) Personalrechts vom 6. Februar 2002 (PR, AS 177.100) sowie der dazugehörigen Ausführungserlasse Gebrauch gemacht. Der Vollzug des entsprechenden Rechts wird vom Schutzbereich der Gemeindeautonomie erfasst, und den Behörden der Stadt Zürich kommt dabei ein erheblicher Ermessensspielraum zu (VGr, 6. Dezember 2010, PB.2010.00018, E. 2.1 Abs. 3; vgl. BGr, 4. Januar 2010, 8C_34/2009, E. 4.1 – 13. November 2013, 8D_6/2013, E. 3.4). Bei der Auslegung des kommunalen Rechts dürfen die Rechtsmittelinstanzen nicht unter mehreren verfügbaren und angemessenen Auslegungsmöglichkeiten eine sinnvolle, zweckmässige Interpretation einer kommunalen Norm durch die Gemeinde durch ihre eigene Auslegung ersetzen (BGr, 11. Juli 2017, 1C_572/2016, E. 2.1; VGr, 25. Juli 2018, VB.2018.00089 und VB.2018.00111, E. 4.2 Abs. 2; vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 20 N. 57 ff.).

3. 3.1 Gemäss Art. 34 Abs. 1 PR kann die Anstellungsinstanz Angestellte unter Beibehaltung des bisherigen Lohns für die Dauer der

Kündigungsfrist und im Rahmen der Zumutbarkeit versetzen, wenn es der Dienst oder der wirtschaftliche Personaleinsatz erfordert. Bei dauernder Versetzung ist das Anstellungsverhältnis nach Ablauf der Kündigungsfrist neu zu regeln (Abs. 2). Damit sieht das städtische Personalrecht beim Vorliegen sachlicher Gründe und im Rahmen der Zumutbarkeit die Möglichkeit einer dauernden Versetzung vor (vgl. VGr, 13. Januar 2016, VB.2015.00034, E. 3.1 Abs. 2). Art. 34 Abs. 1 PR stimmt fast wörtlich mit § 28 des kantonalen Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) überein; Art. 34 Abs. 2 PR wurde sodann ausdrücklich "zusätzlich zum kantonalen Recht geschaffen" (Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000, Erlass eines neuen städtischen Personalrechts [PR], GR Nr. 2000/494, S. 10). Es rechtfertigt sich deshalb vorliegend, auch auf die zu § 28 PG ergangene Rechtsprechung abzustellen. 3.2 In § 28 Abs. 2 PG wurde die Praxis zur Zumutbarkeit der Versetzung gesetzlich verankert. Eine Versetzung gilt als zumutbar, wenn die "neue" Funktion bzw. die "neue" Stelle der Ausbildung, der bisherigen Tätigkeit und den Fähigkeiten der betroffenen Person entsprechen. Dazu müssen gemäss der Weisung des Regierungsrats eine Herabsetzung des Bruttogehalts, sei dies infolge einer Tiefereinreihung oder einer Herabsetzung des Beschäftigungsgrads, sowie ein neuer bzw. längerer Arbeitsweg unter Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse vertretbar sein. Dies gilt selbstverständlich auch für Fälle, in denen eine Versetzung sowohl zu einer Herabsetzung des Bruttogehalts als auch zu einem längeren Arbeitsweg führen würde (VGr, 1. Juli 2017, VB.2016.00386, E. 3.2 Abs. 3; ABl 2013-12-27; vgl. VGr, 9. Februar 2011, PB.2010.00042, E. 2.2). 3.3 Vorliegend erfolgte die Versetzung im Rahmen einer Reorganisation, indem eine neue Stabsstelle geschaffen und diese mit dem Beschwerdegegner besetzt wurde. Der Entscheid über eine Restrukturierung bzw. eine Reorganisation liegt in der Organisationsautonomie der Behörde. In den damit verbundenen weiten Gestaltungs- bzw. Ermessensspielraum dürfen die Rechtsmittelinstanzen nur eingreifen, wenn mit dem Reorganisationsentscheid sachfremde Zwecke verfolgt werden und er deshalb qualifiziert rechtsfehlerhaft ist (VGr, 24. Juni 2020, VB.2020.00023, E. 5.1 Abs. 2; vgl. VGr, 19. August 2015, VB.2015.00075, E. 2.2 Abs. 3; Donatsch, § 50 N. 26). Eine Berufung auf vage organisatorische Leitlinien oder künftige Pläne genügt nicht, um eine Versetzung mit den Erfordernissen des Dienstbetriebs oder eines wirtschaftlichen Personaleinsatzes zu begründen. Organisatorische Massnahmen, die klarerweise nur dazu dienen, nicht mehr erwünschte Mitarbeitende zu versetzen, verstossen gegen § 28 PG bzw. Art. 34 PR (VGr, 9. Februar 2011, PB.2010.00042, E. 2.3 f. mit Hinweisen). 3.4 Versetzungen aus Gründen, welche in der Person des Arbeitnehmers oder der Arbeitnehmerin liegen, können im Sinn einer mildernden Massnahme angeordnet werden, wenn andernfalls das Anstellungsverhältnis aufgelöst werden müsste. Eine solche Versetzung bedingt jedoch sowohl, dass die formellen Anforderungen an eine Kündigung erfüllt sind, als auch das Vorliegen eines Kündigungsgrunds, weil andernfalls die Gefahr bestünde, dass eine Versetzung missbräuchlich angeordnet würde, um die Kündigungsschutzbestimmungen zu umgehen. Insbesondere Schutzvorschriften, welche Ausfluss der Bindung des öffentlich-rechtlichen Arbeitgebers oder der öffentlich-rechtlichen Arbeitgeberin an allgemeine Verfassungsgrundsätze sind, müssen deshalb auch bei einer Versetzung zum Tragen kommen (VGr, 13. Januar 2016, VB.2015.00034, E. 3.1 Abs. 4; vgl. Marco Donatsch, Privatrecht-liche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst, Jusletter vom 3. Mai 2010, Rz. 18 ff.). 3.5 Zur Gewährung des rechtlichen Gehörs ist sodann anzufügen, dass der Entscheid über die Reorganisation und die Schaffung der neuen Stabsstelle in der

Organisationsautonomie der Beschwerdeführerin lag. Derartige organisatorische Anordnungen haben keinen Verfügungscharakter und erzeugen erst mit der konkreten Umsetzung – hier der Versetzung des Beschwerdeführers – Aussenwirkungen (VGr, 24. Juni 2020, VB.2020.00023, E. 4.2 Abs. 2; vgl. Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 7 und 12 ff.) . Zur Frage der Reorganisation an sich musste dem Beschwerdegegner demnach das rechtliche Gehör nicht gewährt werden. Als belastende Verfügung, zu der dem Beschwerdegegner nach Art. 37 Abs. 1 PR das rechtliche Gehör zu gewähren war, ist deshalb erst die Versetzung zu qualifizieren. Die Schaffung der Stabsstelle durfte mithin bereits definitiv beschlossen sein, als dem Beschwerdegegner zur beabsichtigten Versetzung das rechtliche Gehör gewährt wurde; dies scheint die Vorinstanz zu verkennen. Sollte im Übrigen der Gehörsanspruch des Beschwerdegegners verletzt worden sein, so wären diese Verletzungen spätestens im vorliegenden Verfahren als geheilt zu betrachten (vgl. zum Ganzen BGr, 18. Juni 2001, 2P.61/2001, E. 3b/cc; VGr, 9. Juli 2020, VB.2020.00209, E. 2.3 Abs. 2 – 12. Juli 2017, VB.2017.00218, E. 2.3 mit Hinweisen).

E. 4.1.1

Die Vorinstanz kam zum Schluss, dass der Beschwerdegegner auf seiner Stelle mit seinen Führungsaufgaben nicht mehr erwünscht war und dies für den Direktor ein Grund für die Versetzung war. Ausserdem erwog sie, die Beschwerdeführerin habe nicht nachvollziehbar aufzuzeigen vermocht, dass "vorliegend genügend gewichtige Gründe die Schaffung der Stabsstelle (...) notwendig machten. Die Versetzung erweist sich wegen Fehlens der dafür notwendigen betrieblichen Gründe als nicht rechtmässig".

E. 4.1.2

Zunächst ist diesbezüglich festzuhalten, dass die organisatorische Massnahme nicht klarerweise dazu diente, einen nicht mehr erwünschten Mitarbeiter zu versetzen. Die in den Akten liegenden Schreiben des ehemaligen Leiters und damit des ehemaligen Vorgesetzten des Beschwerdegegners, D, deuten zwar darauf hin, dass der Direktor an den Führungsqualitäten des Beschwerdegegners zweifelte. Daraus lässt sich aber noch nicht ableiten, dass die Schaffung der neuen Stelle nicht betrieblich begründet und nur vorgeschoben war. Hinzu kommt, dass die Vorbringen von D von seinem Nachfolger, E, sowie dem Direktor bestritten werden. Letzterer hat ausserdem in einem Zwischenzeugnis vom 31. Mai 2018 den Führungsstil des Beschwerdegegners positiv beurteilt. Es kann somit nicht gesagt werden, dass die Versetzung des Beschwerdegegners vorwiegend den Zweck hatte, Letzterem Führungsaufgaben zu entziehen.

E. 4.1.3

Die Beschwerdeführerin legt sodann nachvollziehbar dar, dass die Schaffung der Stabsstelle dazu diente, in diesem Aufgabenbereich zusätzliche personelle Ressourcen zu schaffen. Dabei ist nicht von entscheidender Bedeutung, seit wann genau die Probleme thematisiert wurden und ob sich diese in den letzten Jahren tatsächlich akzentuierten oder ob gerade das Gegenteil der Fall war. Die Vorinstanz verkennt dies, indem sie im Detail prüfte, ob der Bereich C im Zeitpunkt der Versetzung ein "drängendes Problem" war und ob dazu die Schaffung einer separaten Stabsstelle notwendig war. Denn es ist unbestritten, dass der zunehmende Bedarf X vor zusätzliche Herausforderungen stellt bzw. stellen wird. Wie aus den Akten hervorgeht, ist der Beschwerdegegner in seiner neuen Stelle ausgelastet und konnte seit seiner Versetzung eine Strategie ausgearbeitet werden. Auf die Befragung des

Stadtrats sowie des Beschwerdegegners zur Entwicklung kann demnach verzichtet werden. Indem sie C als Stabsstelle ausgestaltete, mass die Schule dieser Aufgabe eine besondere Bedeutung zu; ob die Schaffung dieser Stelle zum gewählten Zeitpunkt angezeigt war oder damit noch hätte zugewartet werden können, liegt im Organisationsermessen von X. Insgesamt erscheinen die von der Beschwerdeführerin angeführten Gründe für die Reorganisation der Abteilung C der neu geschaffenen Stabsstelle mit dem Beschwerdegegner nachvollziehbar. Sachfremde Motive, welche ein ausnahmsweises Eingreifen der Vorinstanz in den damit verbundenen weiten Ermessensspielraum rechtfertigten, sind nach dem Gesagten nicht ersichtlich.

E. 4.2

Des Weiteren ist mit der Vorinstanz festzuhalten, dass die neue Stelle dem Beschwerdegegner zumutbar ist (vgl. zum Ganzen § 70 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 VRG). Denn sowohl der Arbeitsort als auch die Entlohnung des Beschwerdeführers bleiben gleich. Dass er die personelle Führung von vier Mitarbeitern verliert, macht die Versetzung sodann nicht unzumutbar, zumal seine neue Stelle als Stabsstelle konzipiert und direkt dem Schuldirektor unterstellt ist (vgl. VGr, 9. März 2005, PB.2004.00075, E. 4.4 Abs. 3). Auch der allfällige Verlust der fachlichen Führung der sieben Zweigstellen würde keine Unzumutbarkeit der neuen Stelle bedeuten; es kann somit offenbleiben, ob der Beschwerdegegner diese Aufgabe tatsächlich weiterhin wahrnimmt oder nicht. Da der Beschwerdegegner sich bereits im Rahmen seiner vorherigen Stelle unter anderem mit C befasst hatte, kann er seine Kenntnisse und seine Erfahrungen in der neuen Stelle weiterhin zur Anwendung bringen. Von Angestellten in einer Kaderfunktion ist überdies zu erwarten, dass sie bezüglich den ihnen zufallenden Aufgaben ein gewisses Mass an Flexibilität zeigen; persönliche Präferenzen des Beschwerdegegners an sich, etwa betreffend Wahrnehmung von (personellen) Führungsaufgaben, können für die Beurteilung der Zumutbarkeit nicht ausschlaggebend sein (VGr, 9. Februar 2011, PB.2010.00042, E. 2.2 – 9. März 2005, PB.2004.00075, E. 4.4 Abs. 4).

E. 4.3

Zusammenfassend beruht die Versetzung des Beschwerdegegners auf betrieblich nachvollziehbaren und damit sachlichen Gründen und ist ihm die neu geschaffene Stabsstelle ausserdem zumutbar. Dies führt zur Gutheissung der Beschwerde und zur Aufhebung des vorinstanzlichen Beschlusses.

E. 5.1

Nach § 65a Abs. 3 VRG geniessen die Parteien in personalrechtlichen Angelegenheiten mit einem Streitwert bis Fr. 30'000.- Unentgeltlichkeit, sofern sie wie hier keinen unangemessenen Aufwand verursacht haben (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 65a N. 39 in Verbindung mit § 13 N. 88). Fehlt ein Streitwert, werden nur Kosten erhoben, wenn es sich um eine Streitigkeit von grosser Tragweite handelt; eine solche liegt ebenso wenig vor (Plüss, § 65a N. 29 f.; VGr, 9. Januar 2019, VB.2018.00458, E. 5.1 mit Hinweis). Demnach sind die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen.

E. 5.2

Ausgangsgemäss ist dem unterliegenden Beschwerdegegner keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6

Gemäss Art. 83 lit. g des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110) ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten auf dem Gebiet öffentlich-rechtlicher Arbeitsverhältnisse ausgeschlossen, wenn sie eine nicht vermögensrechtliche Angelegenheit, nicht aber die Gleichstellung der Geschlechter betrifft. Die streitgegenständliche Versetzung hat keinen Einfluss auf die Entlohnung des Beschwerdegegners (vgl. E. 1.2), weshalb nach der Praxis des Bundesgerichts als Rechtsmittel einzig die subsidiäre Verfassungsbeschwerde nach Art. 113 ff. zur Verfügung steht (vgl. BGE 136 I 323 [= Pra. 100/2011 Nr. 36] E. 1.1).

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