Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C 903/2017

Urteil vom 12. Juni 2018

I. sozialrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Maillard, Präsident,
Bundesrichter Frésard, Bundesrichterin Heine, Bundesrichter Wirthlin, Bundesrichterin Viscione,
Gerichtsschreiberin Berger Götz.

Verfahrensbeteiligte
Stadt Zürich,
Stadthaus, Stadthausquai 17, 8001 Zürich,
vertreten durch den Stadtrat Andres Türler,
Vorsteher des Departementes der Industriellen Betriebe,
Beschwerdeführerin,

gegen

A._____,
Beschwerdegegnerin.

Gegenstand
Öffentliches Personalrecht (ordentliche Kündigung; vorinstanzliches Verfahren),

Beschwerde gegen den Entscheid
des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich
vom 8. November 2017 (VB.2017.00300).

Sachverhalt:

A.

A.a. Die 1955 geborene A._____ trat am 1. August 2006 ihre Stelle als Fahrerin für die Betriebe B._____ an. Am 1. April 2008 nahm sie eine betriebsinterne Ausbildung zur Betriebsmanagerin auf, brach diese aber am 30. September 2010 in gegenseitigem Einverständnis mit den Betrieben B._____ ab und arbeitete in der Folge als Serviceleiterin. Mit Verfügung vom 25. Januar 2013, bestätigt mit Beschluss des Stadtrates von Zürich vom 29. Januar 2014, ordnete der Direktor der Betriebe B._____ per 1. Mai 2013 die Rückversetzung in die Funktion als Fahrerin an. In teilweiser Gutheissung des gegen den Stadtrats-Beschluss vom 29. Januar 2014 geführten Rekurses hob der Bezirksrat Zürich die Versetzung auf und wies die Stadt Zürich an, A._____ rückwirkend per 1. Mai 2013 in der Funktion als Serviceleiterin anzustellen (Beschluss vom 4. Dezember 2014). Dies wurde auf Beschwerde der Stadt Zürich hin vom Verwaltungsgericht des Kantons Zürich bestätigt (Entscheid vom 13. Januar 2016).

A.b. Bereits ab Herbst 2012 wurde A._____ ohne ihr Einverständnis wieder als Fahrerin eingesetzt. Der Direktor der Betriebe B._____ stellte sie mit Verfügung vom 13. August 2014 rückwirkend ab 1. August 2014 bis auf Weiteres vom Dienst frei mit der Begründung, sie habe aufgrund offensichtlicher Anzeichen für

fehlende Fahrfähigkeit am 1. August 2014 gegen ihren Willen vom Dienst abgelöst werden müssen. Mittels Verwaltungsakt vom 13. Februar 2015 löste er das Anstellungsverhältnis per 31. Mai 2015 auf und entzog einem Rechtsmittel dagegen die aufschiebende Wirkung. Am 12. Mai sowie 18. August 2015 verschob er die Auflösung des Anstellungsverhältnisses aufgrund einer Sperrfrist zunächst auf den 31. August 2015 und schliesslich auf den 30. November 2015 (unter Verzicht auf den erneuten Entzug der aufschiebenden Wirkung). Der Stadtrat wies die gegen die Freistellung und gegen die Auflösung des Anstellungsverhältnisses erhobenen Einsprachen mit Beschluss vom 16. März 2016 ab, was vom Bezirksrat bestätigt wurde, soweit er auf den Rekurs der A._____ eintrat (Beschluss vom 6. April 2017).

B.
In Gutheissung der dagegen geführten Beschwerde, mit welcher A._____ sinngemäss beantragt hatte, es sei ihre Weiterbeschäftigung anzuordnen, hob das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich den Beschluss des Bezirksrates vom 6. April 2017, soweit er auf Abweisung lautete, sowie die Dispositiv-Ziffer 1 des Stadtrats-Beschlusses vom 16. März 2016 und die Verfügungen des Direktors der Betriebe B._____ vom 13. Februar, 12. Mai und 18. August 2015 auf; es wies die Stadt Zürich an, A._____ im Sinne der Erwägung 7 weiter zu beschäftigen (Entscheid vom 8. November 2017). In Erwägung 7 des Entscheids hielt es fest, die Auflösung des Anstellungsverhältnisses sei rechtswidrig. A._____ sei als Serviceleiterin weiter zu beschäftigen, wobei die Stadt Zürich für einen unbelasteten Wiedereinstieg in diese Tätigkeit zu sorgen habe.

C.
Die Stadt Zürich führt Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten mit dem Rechtsbegehren, in Aufhebung des angefochtenen Entscheids sei der Beschluss des Bezirksrats vom 6. April 2017 zu bestätigen; ferner sei dem Rechtsmittel aufschiebende Wirkung einzuräumen.
Während das Verwaltungsgericht auf eine Vernehmlassung verzichtet, beantragt A._____ sinngemäss die Abweisung der Beschwerde.

D.
Mit Verfügung vom 7. März 2018 hat der Präsident der I. sozialrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts der Beschwerde die aufschiebende Wirkung zuerkannt.

Erwägungen:

1.
Der angefochtene Entscheid ist ein Endentscheid einer letzten kantonalen Instanz (Art. 86 Abs. 1 lit. d, Art. 90 BGG) und betrifft ein öffentlich-rechtliches Arbeitsverhältnis, d.h. eine öffentlich-rechtliche Angelegenheit im Sinne von Art. 82 lit. a BGG. Der Streitwert beträgt gemäss den unbestrittenen Feststellungen der Vorinstanz (Art. 112 Abs. 1 lit. d BGG) rund Fr. 43'445.-. Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit, weshalb der Ausschlussgrund von Art. 83 lit. g BGG nicht gegeben ist. Die Streitwertgrenze von Fr. 15'000.- (Art. 51 Abs. 1 lit. a, Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG) ist erreicht. Auf die Beschwerde kann eingetreten werden.

2.

2.1. Die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann wegen Rechtsverletzung gemäss Art. 95 f. BGG erhoben werden. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann deren Sachverhaltsfeststellung berichtigen oder ergänzen, wenn sie offensichtlich unrichtig ist oder auf einer Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruht (Art. 105 Abs. 2 BGG). Offensichtlich unrichtig bedeutet dabei willkürlich (BGE 133 II 249 E. 1.2.2 S. 252).

2.2. Das Bundesgericht wendet das Recht grundsätzlich von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG). Für die Verletzung von Grundrechten und von kantonalem sowie kommunalem Recht gilt demgegenüber eine qualifizierte Rügepflicht (Art. 106 Abs. 2 BGG). Das Bundesgericht untersucht nicht von sich aus, ob der angefochtene kantonale Entscheid die Grundrechte oder kantonales und kommunales Recht verletzt, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen.

Da keine gesetzliche Ausnahme besteht (Art. 95 lit. c-e BGG), ist die Prüfungsbefugnis des Bundesgerichts gegenüber kantonalem Recht auf die Verletzung verfassungsmässiger Rechte, insbesondere auf Willkür, beschränkt (Art. 9 BV; vgl. zum Willkürverbot BGE 141 I 70 E. 2.2 S. 72 mit Hinweisen). Diese Beschränkung gilt auch für die Prüfung der Auslegung und Anwendung von kommunalem Recht (Urteile 5A 221/2017 vom 22. Januar 2018 E. 5.4.1, 1C 27/2010 vom 11. März 2010 E. 1.5; vgl. BGE 112 Ib 249 E. 3a S. 253).

3.

3.1. Als Angestellte der Betriebe B._____ untersteht die Beschwerdegegnerin den personalrechtlichen Regelungen der Beschwerdeführerin.

3.2. Gemäss § 72 des Gesetzes über das Gemeindewesen des Kantons Zürich vom 6. Juni 1926 (in der bis Ende 2017 in Kraft gestandenen und hier anwendbaren Fassung; Gemeindegesetz, GG; LS 131.1) ist das Arbeitsverhältnis des Personals von Gemeinden, Zweckverbänden und selbstständigen Anstalten öffentlich-rechtlich (Abs. 1). Soweit die Gemeinden keine eigenen Vorschriften erlassen, sind die Bestimmungen des Personalgesetzes und seiner Ausführungserlasse sinngemäss anwendbar (Abs. 2). Gestützt auf Art. 41 lit. g und Art. 113 ihrer Gemeindeordnung vom 26. April 1970 (AS 101.100) hat die Stadt Zürich mit der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 6. Februar 2002 (PR; AS 177.100) ein eigenes Personalrecht erlassen. Darauf basiert der angefochtene Entscheid.

3.3. Nach Art. 17 Abs. 2 PR setzt die Kündigung durch die Stadt Zürich einen sachlich zureichenden Grund gemäss Art. 17 Abs. 3 PR voraus und darf nach den Bestimmungen des Obligationenrechts nicht missbräuchlich sein. Laut Art. 17 Abs. 3 lit. b PR kann das Arbeitsverhältnis wegen mangelnder Eignung, Tauglichkeit oder Bereitschaft, die vereinbarte Arbeit zu verrichten, ordentlich gekündigt werden. Erweist sich die Kündigung als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt, wird die oder der Angestellte von der Stadt mit der bisherigen oder, wenn dies nicht möglich ist, mit einer anderen zumutbaren Arbeit weiter beschäftigt (Art. 17 Abs. 4 Satz 1 PR). Ist ausnahmsweise beides aus triftigen Gründen nicht möglich, so bemisst sich die Entschädigung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung (Art. 17 Abs. 4 Satz 2 PR). Ist die Kündigung nichtig, besteht in jedem Fall ein Anspruch auf Weiterbeschäftigung (Art. 17 Abs. 5 PR). Nach Art. 18 Abs. 1 PR räumt die Anstellungsinstanz der oder dem Angestellten eine angemessene Bewährungsfrist von mindestens zwei bis höchstens sechs Monaten ein, bevor sie eine Kündigung aufgrund mangelnder Leistung oder unbefriedigenden Verhaltens ausspricht. Bei
schwerwiegenden Verhaltensmängeln kann die Kündigung ohne Einräumen einer Bewährungsfrist gemäss Art. 18 Abs. 1 PR erfolgen (Art. 18 Abs. 3 PR).

3.4. Der Weiterzug der personalrechtlichen Anordnungen und der stadtinternen Rekursentscheide des Stadtrates richtet sich nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (VRG; LS 175.2; Art. 39 Abs. 6 PR).

4.

4.1. Der Bezirksrat Zürich hatte in seinem Beschluss vom 6. April 2017 die Rechtmässigkeit der Kündigung gestützt auf Art. 17 Abs. 3 lit. b in Verbindung mit Art. 18 Abs. 3 PR wegen Mängeln in der Leistung oder im Verhalten, die trotz schriftlicher Mahnung anhalten oder sich wiederholen, bejaht, und schwerwiegende Verhaltensmängel angenommen, welche die Kündigung ohne Einräumen einer Bewährungsfrist zugelassen hätten.

4.2. Demgegenüber gelangte das kantonale Gericht zum Ergebnis, dass die Auflösung des Anstellungsverhältnisses durch die Beschwerdeführerin rechtswidrig gewesen sei. Die Kündigung werde nämlich mit einer Pflichtverletzung begründet, welche spezifisch mit der Tätigkeit als Fahrerin zusammenhänge. Im fraglichen Zeitpunkt sei die Beschwerdegegnerin jedoch als Serviceleiterin angestellt gewesen. Der Vollzug der Versetzung in den Fahrdienst sei auch nach Erlass einer entsprechenden Verfügung unzulässig gewesen, weil den dagegen erhobenen Rechtsmitteln aufschiebende Wirkung zugekommen sei. Selbst wenn die Beschwerdegegnerin zu Recht als Fahrerin eingesetzt worden wäre, würde dies an der Unrechtmässigkeit der Kündigung

nichts ändern, da die Beschwerdeführerin den für die Kündigung angeführten Vorwurf (Fahruntauglichkeit am 1. August 2014) nicht beweisen könne. Die Vorinstanz wies die Arbeitgeberin deshalb antragsgemäss an, die Beschwerdegegnerin weiter zu beschäftigen. Zunächst klärte das kantonale Gericht jedoch, ob es die Frage der Wiederherstellung des unrechtmässig aufgelösten Arbeitsverhältnisses bzw. der Weiterbeschäftigung der Beschwerdegegnerin überhaupt beurteilen durfte. Es gelangte dabei zum Ergebnis, dass ihm diese Befugnis zustehe. Eine Minderheit des Gerichts war hingegen der Auffassung, es sei nicht auf Weiterbeschäftigung, sondern, wegen ungerechtfertigter Verweigerung dieser Weiterbeschäftigung durch die Beschwerdeführerin und den Bezirksrat, auf Entschädigung zu erkennen.

4.3. Die Stadt Zürich wendet ein, die Vorinstanz habe sich in willkürlicher Weise (Art. 9 BV) über die klaren Bestimmungen von § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27 Abs. 1 VRG hinweggesetzt. Der Anspruch auf Weiterbeschäftigung sei gemäss Art. 17 Abs. 4 PR nicht bedingungslos gegeben. Art. 39 Abs. 6 PR sehe diesen Anspruch nur bis und mit Beschluss des Bezirksrates vor. Im angefochtenen Entscheid werde daher das anwendbare Recht offensichtlich missbräuchlich angewendet bzw. der massgebliche Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt. Im Übrigen werde mit der Anordnung der Weiterbeschäftigung die Gemeindeautonomie verletzt.

5.

5.1. Die Beschwerdeführerin beantragt zwar die (vollständige) Aufhebung des kantonalen Gerichtsentscheids und die Bestätigung des Beschlusses des Bezirksrates (zum Inhalt: E. 4.1 hiervor). In der Begründung setzt sie sich aber mit der vom Verwaltungsgericht (insgesamt, nicht nur als Mehrheitsmeinung) angenommenen Missbräuchlichkeit der Kündigung nicht auseinander. Sie legt lediglich dar, dass "triftige Gründe" im Sinne von Art. 17 Abs. 4 PR vorliegen würden, welche einer Wiederanstellung der Beschwerdegegnerin in jedem Falle, "also auch dann, wenn sich eine Kündigung als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt erweisen würde", im Wege stehe. Letztinstanzlich ist damit mangels entsprechend begründeter Rüge ohne Weiterungen von der Unrechtmässigkeit der Kündigung auszugehen (vgl. E. 2.2 hiervor). Zu prüfen ist einzig, ob die Vorinstanz befugt war, eine Weiterbeschäftigung anzuordnen, oder ob sie nicht vielmehr - gemäss ihrem Minderheitsvotum - "nur" eine Entschädigung hätte zusprechen dürfen.

5.2.

5.2.1. Hält die Rekursinstanz - hier der Bezirksrat Zürich - eine Kündigung, eine Einstellung im Amt oder eine vorzeitige Entlassung für nicht gerechtfertigt, stellt sie dies fest und bestimmt von Amtes wegen die Entschädigung, die das Gemeinwesen zu entrichten hat (§ 27a Abs. 1 VRG). Bei Beschwerden betreffend ein Arbeitsverhältnis gilt für das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich § 27a Abs. 1 VRG sinngemäss (§ 63 Abs. 3 VRG). Dem Verwaltungsgericht wie auch den Rekursinstanzen ist es gestützt auf diese Rechtsgrundlage verwehrt, eine auf der Basis von kantonalem Personalrecht ausgesprochene Kündigung aufzuheben und damit eine Weiterbeschäftigung anzuordnen. Dies gilt unter Vorbehalt der Vereitelung von Bundesrecht (zu denken ist etwa an Rechtsansprüche nach Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann [Gleichstellungsgesetz, GlG; SR 151.1]) sowie des Falles einer nichtigen Kündigung (vgl. MARCO DONATSCH, in: Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014, N. 33 und Fn. 48 zu § 63 VRG). Beide Instanzen können regelmässig einzig die Unrechtmässigkeit der Kündigung feststellen und von Amtes wegen die Entschädigung bestimmen.

5.2.2. Bei Kündigungen, welche basierend auf kommunalem Personalrecht erfolgt sind, können die Rekursinstanzen gemäss § 27a Abs. 2 VRG auch über weitergehende Ansprüche wie beispielsweise, sofern vorgesehen, auf Wiedereinstellung bzw. Weiterbeschäftigung befinden. Kennt das kommunale Personalrecht somit einen derartigen Anspruch, kann die zuständige Rekursinstanz ein aufgelöstes Arbeitsverhältnis bei Rechtswidrigkeit der Kündigung wiederherstellen. Es besteht insofern eine umfassende Entscheidbefugnis. Umstritten ist die diesbezügliche Rechtslage demgegenüber auf der Stufe der Beschwerdeinstanz: Gestützt auf den Wortlaut des § 63 Abs. 3 VRG, welcher einzig auf § 27a Abs. 1 VRG verweist, ging das kantonale Gericht bisher stets davon aus, dass es in jedem Fall nur noch die Unrechtmässigkeit der Kündigung feststellen und eine Entschädi-

gung zusprechen könne, und nahm an, es sei ihm verwehrt, ein unrechtmässig aufgelöstes Arbeitsverhältnis wieder herzustellen. In einem Entscheid vom 5. März 2014 (VB.2013.00792), auf welchen es vorliegend zur Begründung verweist, hielt es an dieser Praxis nicht fest. Denn es gelangte nunmehr zur Auffassung, es müsse entgegen § 63 Abs. 3 VRG überprüfen können, ob der oder die Angestellte Anspruch auf Weiterbeschäftigung habe, um so der Rechtsweggarantie Genüge zu tun.

5.2.2.1. Die bisherige Rechtsprechung entwickelte die Vorinstanz unter der Geltung des alt§ 80 Abs. 2 VRG (in Kraft gestanden bis Ende Juni 2010), welcher es dem Verwaltungsgericht generell verwehrt hatte, eine Kündigungsverfügung aufzuheben und eine Weiterbeschäftigung anzuordnen. Das Gericht selber hatte indes bereits damals die Frage in den Raum gestellt, ob die Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV allenfalls zur Aufgabe dieser Praxis zwingen könnte (zum Ganzen: DONATSCH, a.a.O., N. 34 und Fn. 50 zu § 63 VRG; DERS., Gerichtspraxis zum Lehrpersonalrecht, in: Zürcher Lehrpersonalrecht, 2012, S. 5 ff., insbes. S. 10). Auch nach dem Inkrafttreten von § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG auf den 1. Juli 2010 (inhaltlich praktisch übereinstimmend mit alt§ 80 Abs. 2 VRG) hielt das Verwaltungsgericht allerdings zunächst an seinen bisherigen Grundsätzen fest. Im Rahmen eines Minderheitenvotums hat es diese Linie auch im vorliegenden Prozess mit folgender Begründung vertreten: Das VRG habe es dem Verwaltungsgericht schon immer verwehrt, ein aufgelöstes Arbeitsverhältnis wieder herzustellen. Wenn der seit 1. Juli 2010 geltende § 63 Abs. 3 VRG lediglich auf § 27a Abs. 1 VRG verweise, wonach bei ungerechtfertigter Kündigung (nur) eine Entschädigung bestimmt werde, nicht aber auf § 27 Abs. 2 VRG, der der Rekursinstanz darüber hinaus die Weiterbeschäftigung aufgrund eines einschlägigen Anspruchs im kommunalen Personalrecht anzuordnen gestatte, schweige das Gesetz insofern qualifiziert. § 72 Abs. 2 GG erlaube den Gemeinden zwar, ein eigenes Personalrecht zu erlassen, ansonsten das (kantonale) Personalrecht und seine Ausführungserlasse zu sinngemässer Anwendung gelangten. Der Kanton könne den dergestalt eingeräumten kommunalen Gestaltungsraum aber wieder einschränken. Dies sei mit § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG geschehen, welche Bestimmungen jünger sowie spezieller seien als § 72 Abs. 2 GG und einen materiellrechtlichen Gehalt aufwiesen. Sie würden nämlich bei unrechtmässiger Kündigung (wie das [kantonale]Personalrecht schon erstinstanzlich) vor Verwaltungsgericht einen Anspruch auf Wiederherstellung des Arbeitsverhältnisses ausschliessen und bloss noch einen solchen auf Entschädigung verleihen. Dürfe der Kanton den Gemeinden überhaupt verbieten, in ihren Personalrechtsbestimmungen einen Weiterbeschäftigungsanspruch vorzusehen, vermöge er das erst recht für die verwaltungsgerichtliche Rechtspflegestufe zu tun. Der unter dem Titel "Rechtsmittel" eigentlich Prozedurales regelnde Art. 39 PR trage dem im Übrigen Rechnung. Laut seinem ebenfalls materiellrechtliche Bedeutung besitzenden Abs. 2 würden Rechtsmittel den Lauf der Kündigungsfrist nicht unterbrechen; diese verlängerten sich jedoch bis zum Einspracheentscheid des Stadtrats oder bei einem Weiterzug an den Bezirksrat bis zu dessen Rekursentscheid, wenn der Entscheid erst nach Ablauf der ordentlichen Kündigungsfrist erfolge. Art. 29a BV fordere nicht, dass das Verwaltungsgericht beim Tatbestand der ungerechtfertigten Entlassung als Rechtsfolge allenfalls das Arbeitsverhältnis wieder herstellen könne, sondern nur, dass es diesen Tatbestand ebenso mit Bezug auf einen versagten eventuellen Weiterbeschäftigungsanspruch des materiellen Rechts beurteile und daran eine angemessene Rechtsfolge etwa in Form der gesetzlich vorgesehenen Entschädigung knüpfe.

5.2.3. Die vorinstanzliche Mehrheitsauffassung stützt sich demgegenüber auf folgendes Argumentarium: Der Antrag des Regierungsrats vom 29. April 2009 für ein Gesetz über die Anpassung des kantonalen VRG habe in § 27a VRG vorgesehen, dass die Rekursbehörde bei unrechtmässiger Kündigung zukünftig nur noch eine Entschädigung zusprechen könne. Dabei sei der Regierungsrat von der falschen Annahme ausgegangen, die Regelung von alt§ 80 Abs. 2 VRG werde - obwohl dies nirgends ausdrücklich geregelt gewesen sei - auch für das Rekursverfahren angewandt; aus Gründen der Transparenz sollte im Gesetz deshalb ausdrücklich festgehalten werden, dass die Regelung von alt§ 80 Abs. 2 VRG auch im Rekursverfahren gelte. Die Kommission für Justiz und öffentliche Sicherheit habe § 27a VRG in ihrem Antrag vom 14. Januar 2010 um einen zweiten Absatz erweitert, der den Entscheid über weitergehende Ansprüche aufgrund des kommunalen Personalrechts vorbehalte. Gleichzeitig sei § 63 Abs. 3 VRG insofern ergänzt worden, als dieser nicht mehr - wie regierungsrätlich vorgeschlagen - auf den gesamten § 27a VRG, sondern nur noch auf dessen Abs. 1 verweise. In der Beratung des Kantonsrats hätten zu beiden Bestimmungen keine Diskussionen stattgefunden. Den Ausführungen des Kommissionssprechers lasse sich aber entnehmen, dass die Ergänzung von § 27a VRG vorgenommen wor-

den sei, weil es Gemeinden gebe, die im Gegensatz zum Kanton personalrechtlich zusätzlich die Möglichkeit der Weiterbeschäftigung vorsähen. Damit diese Autonomie der Gemeinden beibehalten werden könne, müsse der Rekursinstanz eine entsprechende Entscheidungsmöglichkeit offenstehen. Weshalb § 63 Abs. 3 VRG so angepasst worden sei, dass dem Verwaltungsgericht diese Entscheidungsmöglichkeit verwehrt bleiben sollte, lasse sich dem Protokoll nicht entnehmen. Gemäss Art. 29a BV habe jede Person bei Rechtsstreitigkeiten Anspruch auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde, wobei Bund und Kantone die richterliche Beurteilung in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen könnten. Die Rechtsweggarantie gewährleiste bei grundsätzlich sämtlichen Rechtsstreitigkeiten Zugang zu wenigstens einem Gericht, das Rechts- und Sachverhaltsfragen umfassend überprüfen könne. Von ihr seien mit Blick auf BGE 136 I 323 (E. 4.3 S. 328 f.) alle Streitigkeiten über Rechte und Pflichten erfasst, die sich aus dem materiellen Verfassungs-, Gesetzes- oder Verordnungsrecht ergeben würden. Nach Art. 85 Abs. 1 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005
(KV/ZH; LS 101) regelten die Gemeinden ihre Angelegenheiten selbstständig. Dafür gewähre ihnen das kantonale Recht möglichst weiten Handlungsspielraum. In diesem Sinne stehe es den Gemeinden nach § 72 Abs. 2 GG frei, ein eigenes Personalrecht zu erlassen. Diese Autonomie der Gemeinden im Bereich des Personalrechts - namentlich die Möglichkeit, bei unrechtmässiger Kündigung einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung vorzusehen - habe der kantonale Gesetzgeber ausdrücklich nicht beschneiden wollen und deshalb vorgesehen, dass die Rekursinstanz auch über weitergehende, sich aus dem kommunalen Personalrecht ergebende Ansprüche entscheiden könne. Somit stehe das kantonale Recht dem den Angestellten der Stadt Zürich eingeräumten Anspruch auf Weiterbeschäftigung bei unrechtmässiger Kündigung nicht entgegen. Dieser Anspruch müsse nach Art. 29a BV durch eine richterliche Behörde beurteilt werden können. Da es sich bei der Rekursinstanz - hier dem Bezirksrat - nicht um ein Gericht im Sinne von Art. 30 BV handle, verstosse die Regelung von § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG gegen die Rechtsweggarantie. Um dem Anspruch auf gerichtliche Überprüfung zu genügen, müsse das Verwaltungsgericht in diesen Fällen entgegen § 63 Abs. 3 und § 27a
Abs. 1 VRG überprüfen können, ob der oder die Angestellte Anspruch auf Weiterbeschäftigung habe. Sehe das kommunale Personalrecht bei einer unrechtmässigen Kündigung - wie hier - einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung vor, müsse somit das Verwaltungsgericht als erste gerichtliche Instanz diese Rechtsfolge aufgrund der Rechtsweggarantie ebenfalls anordnen können, wenn es zum Schluss gelange, die Kündigung sei unrechtmässig erfolgt.

5.3. Vor Bundesgericht rügt die Beschwerdeführerin unter anderem, das kantonale Gericht setze sich in willkürlicher Weise und unter Verletzung des Vertrauensschutzes gemäss Art. 9 BV über die klaren gesetzlichen Bestimmungen von § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG und über den dokumentierten Willen des Gesetzgebers hinweg, welcher die verwaltungsgerichtliche Praxis nicht habe ändern wollen.

5.3.1. Die Änderung einer Rechtsprechung muss sich auf ernsthafte sachliche Gründe stützen können, die - vor allem im Hinblick auf das Gebot der Rechtssicherheit - umso gewichtiger sein müssen, je länger die als falsch oder nicht mehr zeitgemäss erkannte Rechtsanwendung für zutreffend erachtet worden ist. Eine Praxisänderung lässt sich grundsätzlich nur begründen, wenn die neue Lösung besserer Erkenntnis des Gesetzeszwecks, veränderten äusseren Verhältnissen oder gewandelten Rechtsanschauungen entspricht (BGE 140 V 538 E. 4.5 S. 541 mit Hinweisen).

5.3.2. Die zu beurteilende Praxis weicht unstreitig von der langjährigen, vielfach bestätigten Rechtsprechung zur Frage der verwaltungsgerichtlichen Überprüfbarkeit von personalrechtlichen Kündigungsmodalitäten ab. Zur Begründung dieses Schrittes beruft sich das Verwaltungsgericht unter anderem auf die in Art. 29a BV statuierte Rechtsweggarantie.

5.3.2.1. Die seit dem 1. Januar 2007 in Kraft stehende (AS 2006 1059) Rechtsweggarantie nach Art. 29a BV zählt zu den Verfahrensgrundrechten. Sie vermittelt einen individualrechtlichen Anspruch auf gerichtlichen Rechtsschutz, mithin auf Beurteilung durch eine richterliche Behörde mit voller Sachverhalts- und Rechtskontrolle, und zwar unter der Voraussetzung, dass eine Rechtsstreitigkeit vorliegt. Das Bundesgericht legt den Begriff der Rechtsstreitigkeit dahin aus, dass die Streitigkeit im Zusammenhang mit einer individuellen, schützenswerten Rechtsposition stehen muss (BGE 143 I 336 E. 4.1 S. 338; 140 II 315 E. 4.4 S. 326; 139 II 185 E. 12.4 S. 218; 137 II 409 E. 4.2 S. 411; 136 I 323 E. 4.2 f. S. 328 f.).

5.3.2.2. Art. 29a BV vermittelt keine materiellen Rechte, sondern setzt solche voraus, um sie - im Sinne eines justiziablen Anspruchs - gerichtlicher Überprüfung zuzuführen. Im hier zu beurteilenden Fall besteht ein solcher Anspruch kraft kommunalen Rechts. Das Personalrecht der Stadt Zürich räumt den Angestellten gestützt auf Art. 17 Abs. 4 Satz 1 PR bei unrechtmässiger Kündigung einen Anspruch auf Weiterbeschäftigung ein (vgl. E. 3.3 hiervor). Demgemäss liegt eine Rechtsstreitigkeit vor, die unter Art. 29a BV fällt. Der Umstand, dass der Anspruch auf Weiterbeschäftigung gemäss Art. 17 Abs. 4 PR nur im Rahmen des Möglichen besteht, reicht nicht aus, um ihm die Qualität eines Anspruchs abzusprechen.
Nach Art. 29a Satz 2 BV können die Kantone zwar den Gerichtszugang in Ausnahmefällen durch Gesetz ausschliessen. Art. 86 Abs. 3 BGG schränkt diese Möglichkeit jedoch auf Entscheide vorwiegend politischen Charakters ein (ANDREAS KLEY, in: Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014, N. 21 f. zu Art. 29a BV; ESTHER TOPHINKE, in: Basler Kommentar, Bundesgerichtsgesetz, 2. Aufl. 2011, N. 18 zu Art. 86 BGG; BGE 136 I 42 E. 1.3, 1.4 und 1.5.4 S. 44 ff.). Darunter fällt der vorliegend in Frage stehende Entscheid über die Wiedereinstellung bzw. Weiterbeschäftigung klarerweise nicht. Mit Blick auf die kommunale Anspruchsgrundlage belässt Art. 29a BV keinen Spielraum für die bisherige Praxis des Verwaltungsgerichts. Der Umstand, dass dieses die Verfassungsbestimmung schon zu einem früheren Zeitpunkt diskutiert und deren Anwendung für die Konstellation, wie sie der vorliegenden Streitsache zugrunde liegt, verworfen hatte, ist kein zwingendes Argument gegen eine Praxisänderung. Die Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung stützt sich vielmehr auf eine bessere Erkenntnis des Normzwecks (vgl. E. 5.3.1 hiervor).

5.3.2.3. Nach Art. 29a BV und Art. 86 Abs. 2 BGG müssen die Kantone mindestens eine gerichtliche Behörde als Beschwerdeinstanz vorsehen. Gemäss Art. 110 BGG muss mindestens eine kantonale richterliche Behörde den Sachverhalt frei überprüfen können. Der Bezirksrat, welcher in Nachachtung der anwendbaren kommunalen und kantonalen Bestimmungen den Anspruch der Beschwerdegegnerin auf Weiterbeschäftigung als einzige Instanz prüfen könnte, erfüllt die Anforderungen an eine gerichtliche Behörde - zumindest im Anwendungsbereich des kantonalen Verwaltungsrechtspflegegesetzes - unbestrittenermassen nicht.

5.3.3. Ein wirksamer Rechtsschutz durch ein Gericht setzt dessen Berechtigung voraus, eine Anordnung, die sich als unrechtmässig erwiesen hat, aufzuheben und den rechtmässigen Zustand wiederherzustellen. Folglich lässt sich entgegen § 63 Abs. 3 in Verbindung mit § 27a Abs. 1 VRG die Entscheidungsbefugnis der Vorinstanz nicht auf die Feststellung der Unrechtmässigkeit der Kündigung und Festsetzung der Entschädigungsfolgen beschränken. Die Anordnung der Weiterbeschäftigung der Beschwerdegegnerin durch das kantonale Gericht ist damit rechtens. Von Willkür kann entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin nicht die Rede sein. Was die geltend gemachte Verletzung der Gemeindeautonomie anbelangt, verbleibt für diese Rüge mit Blick auf den verpflichtenden Gehalt des Art. 29a BV kein Raum.

6.
Das Verfahren ist kostenpflichtig (Art. 65 f. BGG). Als unterliegende Partei hat die Beschwerdeführerin die Gerichtskosten zu tragen (Art. 66 Abs. 1 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird abgewiesen.

2.
Die Gerichtskosten von Fr. 3'000.- werden der Beschwerdeführerin auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich und dem Bezirksrat Zürich schriftlich mitgeteilt.

Luzern, 12. Juni 2018

Im Namen der I. sozialrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Maillard

Die Gerichtsschreiberin: Berger Götz