

BGer 1C 414/2008 vom 14. Mai 2009

Bundesgericht, 2009-05-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_414_2008

FR: TF 1C 414/2008 du 14 mai 2009

IT: TF 1C 414/2008 del 14 maggio 2009

Regeste

Überleitung in das neue Personalrecht | Öffentliches Dienstverhältnis

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonales letztinstanzliches Urteil betreffend die Überleitung der Beschwerdeführerin in das neue Lohnsystem der Stadt Zürich.

E. 1.1

Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse. Gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig, wenn der Streitwert (gemäss Art. 51 BGG) weniger als 15'000 Franken beträgt, es sei denn, es handle sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung. Das Verwaltungsgericht hat den Streitwert für die bei ihm hängigen Beschwerden insgesamt auf rund Fr. 90'000 beziffert, wobei ca. 1/3 auf die Beschwerde der Beschwerdeführerin und ca. 2/3 auf die Beschwerde der Stadt entfielen. Die Streitwertgrenze gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG ist somit selbst dann überschritten, wenn nur auf ersteren (rund Fr. 30'000) abgestellt wird.

E. 1.2

Da auch alle übrigen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen, ist auf die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einzutreten.

E. 2

Das Verwaltungsgericht führte in angefochtenen Entscheidung seine Rechtsprechung zur Überführung vom alten zum neuen Lohnsystem der Stadt Zürich fort. Danach war der Anfangslohn gemäss Art. 62 Abs. 2 AB PR (in der am 1. Juli 2002 geltenden Fassung) grundsätzlich auf dem Mittelwertverlauf der Funktionsstufe (100 %) festzusetzen. Die Festlegung auf 95 % des Mittelwerts des Lohnbands sei deshalb eine Kürzungsmassnahme bzw. eine Etappierung des Lohnanstiegs, die nach Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR (in der am 1. Juli 2002 geltenden Fassung) nur zulässig sei, wenn der bisherige Lohn deutlich vom neu ermittelten Lohn abweiche. Gestützt auf diese Bestimmung dürfe der nach neuem Recht ermittelte Lohn nur soweit abgesenkt werden, dass kein deutlicher Unterschied mehr zum bisherigen Lohn vorliege. In einem Urteil vom 26. Januar 2005 betreffend Kundenberater eines öffentlichen Transportbetriebs (PB.2004.00054 E. 2.5 und 2.6) hielt das Verwaltungsgericht hierfür eine Lohndifferenz von mindestens 5 % für erforderlich, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei den Kundenberatern um sog. "unechte Aufholer" handle, d.h. eine Berufsgruppe, die in eine Funktionsstufe gelangt sei, die über den Resultaten der Arbeitsbewertung liege (vgl. dazu unten E. 7.1). Anders beurteilte es die

Lage bei "echten Aufholern", d.h. vorwiegend weiblich identifizierten Tätigkeiten, die aufgrund einer höheren Bewertung ihrer Arbeitstätigkeit höher eingereiht wurden. Die Verbesserung der internen Lohngerechtigkeit und somit die Besserstellung der sogenannten aufholenden Berufe sei eine Zielsetzung der Besoldungsrevision gewesen; von ihr profitierten insbesondere Personen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich. Würden diese Personen gleich behandelt wie die unechten Aufholer, d.h. würde die mit dem Inkrafttreten des neuen Personalrechts verbundene Lohnerhöhung ebenso stark gekürzt bzw. etappiert, so wirke sich dies diskriminierend im Sinne des Gleichstellungsgesetzes aus. Die formal geschlechtsneutrale Regelung, wonach der neue Lohn erst nach Jahren greife, treffe die Angehörigen weiblich besetzter Berufe mit grossem, durch den Wert ihrer Arbeit bedingtem, Aufholbedarf weit härter als die unechten Aufholer. Bei solchen Personen seien daher Korrekturen erst zulässig, wenn das neue Besoldungsrecht eine Lohnerhöhung von über 10 % ergebe (Urteile betreffend Hortleiterinnen vom 8. September 2006 PB.2005.00060 E. 4 und PB.2005.00059 E. 3). Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass die Beschwerdeführerin als Leiterin der Fachweiterbildung Anästhesie im Pflegebereich einen Beruf ausübe, der bei der Besoldungsrevision 2002 einen echten Aufholbedarf gehabt habe, und - entsprechend dem Arbeitswert - einer besser bezahlten Funktionsstufe zugeordnet worden sei. Daher habe sie Anspruch auf Erhöhung ihres Salärs auf den nach neuem Personalrecht ermittelten Lohn, soweit diese Erhöhung nicht mehr als 10 % ausmache. Laut Überleitung per 1. Juli 2002 sei der privaten Beschwerdeführerin gegenüber der altrechtlichen Besoldung eine Lohnerhöhung von 7.75 % gewährt worden. Weitere Erhöhungen hätten sich mit der bereits durch den Stadtrat vorgenommenen Anrechnung von zusätzlich einem Jahr an nutzbarer Erfahrung sowie mit der vom Bezirksrat beschlossenen Einreihung in die Funktionsstufe 11 statt 10 ergeben. Mit diesen nachträglich gewährten Lohnerhöhungen belaufe sich der Saläranstieg der Beschwerdeführerin rückwirkend per 1. Juli 2002 auf weit über 10 %. Sie habe daher keinen Anspruch auf eine Anhebung auf 100 % des Mittelwertes im Lohnband.

E. 3

Die Beschwerdeführerin macht geltend, dass die Überführung auf der Basis des bisherigen Lohns bzw. auf 95 % Lage im Lohnband überwiegend die vor der Besoldungsrevision tief eingereihten Angehörigen von weiblich identifizierten Berufen treffe und als indirekte Diskriminierung nach dem Geschlecht i.S.v. Art. 3 GIG zu würgen sei. Diese Benachteiligung wirke noch heute fort: Eine Anhebung um 1 % auf 96 % Lage im Lohnband sei bisher erst einmal (am 1. April 2003) erfolgt. Auch bei der auf den 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Besoldungsrevision sei aufgrund der alten Löhne überführt worden. Diese indirekte Diskriminierung könne nur dadurch beseitigt werden, dass die Aufholenden auf 100 % Lage im Lohnband platziert werden. Dies ergebe für sie einen Jahreslohn von Fr. 126'896 und bedeute eine Lohnerhöhung von 25.65 % gegenüber dem altrechtlichen Lohn. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb diese Lohnerhöhung unverhältnismässig sei. Die Stadt habe es unterlassen, Kriterien für die Ermittlung der Verhältnismässigkeit von Lohnerhöhungen aufzustellen. Auch das Verwaltungsgericht habe nicht ausgeführt, weshalb die Grenze bei einer Lohnerhöhung von 10 % liege. Es sei willkürlich und diskriminierend, den Pflegenden lediglich einen 5 % höheren Aufholbedarf zuzusprechen als den Berufen ohne Aufholbedarf. Der alte Lohn der Beschwerdeführerin sei unstrittig diskriminierend gewesen. Werde dieser um 2 Besoldungsklassen erhöht (gemäss den Entscheiden des Verwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2006 und des Bundesgerichts vom 20. November 2007), liege der altrechtliche diskriminierungsfreie

Lohn mit Fr. 105'354 noch immer unter 95 % des neuen Lohnbandes (Fr. 120'552). Dies bestätige, dass bei den weiblich identifizierten Funktionen ein Aufholbedarf bestehe, über die vor der Besoldungsrevision bestehende Diskriminierung hinaus. Die Kürzung der Lohnerhöhung führe zum stossenden Resultat, dass die Beschwerdeführerin nun einen Lohn erziele, der nicht der Funktionsstufe 11, sondern der Funktionsstufe 10 entspreche. Somit dienten die von der Stadt angewandten Überführungsregelungen dazu, das Resultat der Arbeitsbewertung, welches die Einreihung in Funktionsstufe 11 gebiete, zu umgehen. Dies sei rechtsmissbräuchlich. Das Verwaltungsgericht habe sich zu dieser Rüge nicht geäußert und habe damit das rechtliche Gehör der Beschwerdeführerin verletzt.

E. 4

Die Stadt Zürich bestreitet das Vorliegen einer indirekten Diskriminierung. Der Anteil der Mitarbeitenden pro Geschlecht, die auf 95 % übergeleitet worden seien, bewege sich in der Grössenordnung von 31.7 % bei den Männern und 44 % bei den Frauen. Hierbei seien die sogenannten unechten Aufholenden, d.h. die Angehörigen typisch männlicher Berufe, die einzig wegen der systemwidrigen Kettenverschiebungen zu Aufholenden geworden seien, bereits nicht berücksichtigt. Diese Zahlen werden von der Beschwerdeführerin bestritten. Die Stadt ist der Auffassung, dass die Überleitung auf 95 % des Lohnbands keine Kürzungsmassnahme darstelle. Ausschlaggebend sei in ihrem System nicht die Lohnhöhe im Zeitpunkt der Überleitung, sondern die Garantie eines Lohns innerhalb des relevanten Lohnbandes im neuen System, kombiniert mit dem Entwicklungspotential in Richtung Ziellohn. Insofern stelle sich die Frage, ob die Lohnerhöhung auf 5 %, 10 % oder mehr zu begrenzen sei gar nicht. Die Stadt habe mehrfach zugesichert, dass für die Überführung an den alten nicht diskriminierenden Lohn angeknüpft werde. Dieser liege jedoch bei der Beschwerdeführerin deutlich unter dem neuen Lohn per 1. Juli 2002. Wenn ein bisheriger, nicht diskriminierender Lohn angehoben werde, während die Vergleichslöhne auf dem bisherigen Niveau bleiben, und weitere Anhebungsschritte in Aussicht gestellt sind, spreche alles dafür, dass der neue Lohn ebenfalls nicht diskriminierend sei. Die Stadt verweist darauf, dass neben der einmaligen Anhebung auf 96 % im Jahre 2003 weitere Lohnmassnahmen getroffen bzw. bereits bekannt gegeben worden seien, die dazu führten, dass im Jahr 2010 beinahe alle Mitarbeitenden die ihrer Leistung entsprechende Lage im Lohnband erreicht haben werden. Sie legt Wert auf die Feststellung, dass es nicht ihr Ziel gewesen sei, die Resultate der Arbeitsbewertung der Beschwerdeführerin zu umgehen. Vielmehr habe sie auf einer abstrakten Ebene nach Lösungen in Fällen von übermässigen Lohnerhöhung gesucht.

E. 5

Sowohl die Beschwerdeführerin als auch die Stadt Zürich beziehen sich auf die bei Beschwerdeerhebung hängigen Verfahren 1C_54-68/2008, die ebenfalls die Überleitung von Angehörigen der Pflegeberufe per 1. Juli 2002 in das neue Lohnsystem der Stadt Zürich und deren Platzierung auf 95 % des Mittelwerts des Lohnbands zum Thema hatten. Über diese Beschwerden hat das Bundesgericht mit Urteilen vom 3. März 2009 und vom 7. Mai 2009 entschieden. Es hiess die Beschwerden der Stadt Zürich wegen Verletzung der Gemeindeautonomie gut, weil die Überleitung in das neue Lohnsystem nach dem klaren Wortlaut der Übergangsbestimmungen und dem Willen des Gesetzgebers auf der Basis des bisherigen Jahreslohns erfolgen sollte. Nur in den Fällen, in denen der altrechtliche Lohn unterhalb des Minimums des neuen Lohnbands lag, sollte eine Anhebung des Lohns durch Platzierung auf 95 % des neuen Lohnbands erfolgen. Die Einstufung auf 95 % des

Lohnbands der jeweiligen Funktionsstufe stelle deshalb keine Kürzungsmassnahme i.S.v. Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR dar, und sei deshalb nicht erst dann zulässig, wenn der altrechtliche Lohn deutlich vom ermittelten Lohn nach der Verordnung abweiche. Vielmehr sollte die Überleitung grundsätzlich zu keinen Lohnerhöhungen führen (Urteil 1C_54/2008 vom 3. März 2009 E. 4). Das Bundesgericht entschied, dass die gegenteilige Auslegung des Verwaltungsgerichts auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten sei. Insbesondere stelle eine frankenmässige Überführung nach der bundesgerichtlichen Praxis keine indirekte Diskriminierung nach dem Geschlecht dar, wenn an den altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohn angeknüpft werde (Urteil 1C_54/2008 vom 3. März 2009 E. 5.4 und 5.5 mit Hinweisen). Dies sei gewährleistet, nachdem die Stadt Zürich in allen Verfahren die Verpflichtung anerkannt habe, die Betroffenen mindestens auf den nichtdiskriminierenden Lohn gemäss den Urteilen des Zürcher Verwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2006 und des Bundesgerichts vom 20. November 2007 überzuleiten. Unerheblich sei in diesem Zusammenhang, ob die Angestellten einen Anspruch auf Nachzahlung des altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohns für die Vergangenheit haben oder nicht: Für die Überleitung in das neue Lohnsystem müsse jedenfalls an den diskriminierungsfreien Altlohn angeknüpft werden. Dessen Höhe war in allen beurteilten Fällen unstrittig. Die lohnässige Schlechterstellung von Übergeleiteten gegenüber neu eintretenden Angestellten mit gleicher Erfahrung hielt das Bundesgericht zumindest für eine gewisse Übergangszeit für verfassungsrechtlich haltbar. Insofern sei es nicht von Verfassungswegen geboten, alle bisherige Angestellten schon zum Zeitpunkt der Überleitung am 1. Juli 2002 auf 100 % des Lohnbands zu platzieren bzw. ihnen Anspruch auf eine 5- bzw. 10-prozentige Lohnerhöhung zuzusprechen (Urteil 1C_54/2008 vom 3. März 2009 E. 6.4). Da nur die Überleitungsverfügung Streitgegenstand war, musste das Bundesgericht nicht prüfen, ob die zwischenzeitlich erfolgten Lohnmassnahmen vor dem allgemeinen Gleichheitssatz standhalten. Das Bundesgericht konnte in der Platzierung auf 95 % im Lohnband auch keine verfassungswidrige Ungleichbehandlung der Pflegenden gegenüber anderen, nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung übergeleiteten Berufsgruppen erkennen (Urteil 1C_54/2008 vom 3. März 2009 E. 7.1 und E. 7.2). Auf die Begründung des zitierten Urteils, das der Rechtsvertreterin der Beschwerdeführerin zugestellt wurde und auch auf Internet zugänglich ist, wird verwiesen.

E. 6

Aus dieser Rechtsprechung ergibt sich hier Folgendes: Die Platzierung der Beschwerdeführerin auf 95 % des nach den neurechtlichen Bestimmungen massgeblichen Lohnbands ist nicht zu beanstanden, sofern der sich daraus ergebende Lohn dem altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohn entspricht oder darüber liegt. Dies ist hier der Fall: Der Beschwerdeführerin wird (unter Berücksichtigung der durch den Stadtrat und den Bezirksrat erfolgten Korrekturen bei der Einreihung und der nutzbaren Erfahrung) eine Lohnerhöhung von weit über 10 % gegenüber ihrem bisherigen Lohn gewährt. Der neue Lohn liegt mit jährlich rund Fr. 120'550 auch deutlich über ihrem alten diskriminierungsfreien Lohn, den die Beschwerdeführerin selbst auf Fr. 105'354 beziffert. Die tiefere Einreihung bei 95 % des Lohnbands dient nicht dazu, die Ergebnisse der Arbeitsbewertung der Beschwerdeführerin zu umgehen, sondern ergibt sich aus dem gewählten Überleitungssystem, das die Finanzierbarkeit des neuen Besoldungssystems für alle städtischen Angestellten sicherstellen soll. Insofern kann der Stadt kein Rechtsmissbrauch vorgeworfen werden. Dies hat auch das Verwaltungsgericht - zumindest sinngemäss - zum Ausdruck gebracht, weshalb es den Anspruch der Beschwerdeführerin

auf rechtliches Gehör nicht verletzt hat.

E. 7

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die Beschwerdeführerin. Sie trägt daher die Gerichtskosten (Art. 65 Abs. 4 lit. b und Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Stadt Zürich obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG ; BGE 134 II 117 E. 7 S. 119).

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