

# **ZH\_VERWALTUNGSGERICHT PB.2004.00054 vom 26. Januar 2005**

ZH Verwaltungsgericht, 2005-01-26, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_PB.2004.00054](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2004.00054)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT PB.2004.00054 du 26 janvier 2005

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT PB.2004.00054 del 26 gennaio 2005

## **Regeste**

Überleitung in das neue Personalrecht | Überleitung in das neue Personalrecht: Festsetzung der nutzbaren Erfahrung. Ein mit Kontrollaufgaben betrauter Kundenberater eines öffentlichen Transportbetriebes übt keine öffentliche Gewalt zur Wahrung allgemeiner Staatsinteressen aus. Bei dessen Besoldung handelt es sich somit um einen zivilrechtlichen Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK; das Verwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (E. 1). Art. 89 Abs. 3 des stadtzürcherischen Personalrechts erlaubt dem Stadtrat Massnahmen zur Lohnanpassung bei denjenigen Angestellten, deren bisheriger Lohn deutlich vom neu ermittelten Lohn abweicht. Liegt eine solche deutliche Abweichung vor, so darf die Lohndifferenz nur teilweise korrigiert werden. Anstelle einer vollumfänglichen Korrektur ist der Lohn im Besoldungssystem soweit anzuheben, dass noch kein deutlicher Saläranstieg vorliegt (E. 2.5). Dabei ist es gerechtfertigt, das Salär bis zum vom Gericht festgelegten Grenzwert von 5 % anzuheben (E. 2.6). Teilweise Gutheissung

## **Volltext**

Zürich Verwaltungsgericht 26.01.2005 PB.2004.00054 Zurich Verwaltungsgericht 26.01.2005 PB.2004.00054 Zurigo Verwaltungsgericht 26.01.2005 PB.2004.00054

Überleitung in das neue Personalrecht | Überleitung in das neue Personalrecht: Festsetzung der nutzbaren Erfahrung. Ein mit Kontrollaufgaben betrauter Kundenberater eines öffentlichen Transportbetriebes übt keine öffentliche Gewalt zur Wahrung allgemeiner Staatsinteressen aus. Bei dessen Besoldung handelt es sich somit um einen zivilrechtlichen Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK; das Verwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (E. 1). Art. 89 Abs. 3 des stadtzürcherischen Personalrechts erlaubt dem Stadtrat Massnahmen zur Lohnanpassung bei denjenigen Angestellten, deren bisheriger Lohn deutlich vom neu ermittelten Lohn abweicht. Liegt eine solche deutliche Abweichung vor, so darf die Lohndifferenz nur teilweise korrigiert werden. Anstelle einer vollumfänglichen Korrektur ist der Lohn im Besoldungssystem soweit anzuheben, dass noch kein deutlicher Saläranstieg vorliegt (E. 2.5). Dabei ist es gerechtfertigt, das Salär bis zum vom Gericht festgelegten Grenzwert von 5 % anzuheben (E. 2.6). Teilweise Gutheissung

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: PB.2004.00054 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: PB.2004.00054 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 26.01.2005 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Überleitung in das neue Personalrecht Überleitung in das neue Personalrecht: Festsetzung der nutzbaren Erfahrung.

Ein mit Kontrollaufgaben betrauter Kundenberater eines öffentlichen Transportbetriebes übt keine öffentliche Gewalt zur Wahrung allgemeiner Staatsinteressen aus. Bei dessen Besoldung handelt es sich somit um einen zivilrechtlichen Anspruch nach Art. 6 Abs. 1 EMRK; das Verwaltungsgericht ist demnach zur Beurteilung der Beschwerde zuständig (E. 1). Art. 89 Abs. 3 des stadtzürcherischen Personalrechts erlaubt dem Stadtrat Massnahmen zur Lohnanpassung bei denjenigen Angestellten, deren bisheriger Lohn deutlich vom neu ermittelten Lohn abweicht. Liegt eine solche deutliche Abweichung vor, so darf die Lohndifferenz nur teilweise korrigiert werden. Anstelle einer vollumfänglichen Korrektur ist der Lohn im Besoldungssystem soweit anzuheben, dass noch kein deutlicher Saläranstieg vorliegt (E. 2.5). Dabei ist es gerechtfertigt, das Salär bis zum vom Gericht festgelegten Grenzwert von 5 % anzuheben (E. 2.6). Teilweise Gutheissung Stichworte: ART. 6 EMRK ERMESSEN INHALT DES DIENSTVERHÄLTNISSES UNBESTIMMTER RECHTSBEGRIFF Rechtsnormen: Art. 6 Abs. I EMRK § 74 Abs. II VRG Art. 89 Abs. III PR Zürich Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 3 I. A. A arbeitet bei den Verkehrsbetrieben der Stadt Zürich. Auf den 1. Juli 2002 setzte der Stadtrat von Zürich die Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 28. November 2001 (Personalrecht, PR; AS 177.100, [www4.stzh.ch/kap01/departemente/skz/as](http://www4.stzh.ch/kap01/departemente/skz/as)) sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen vom 27. März 2002 (AB PR; AS 177.101, [www4.stzh.ch/kap01/departemente/skz/as](http://www4.stzh.ch/kap01/departemente/skz/as)) in Kraft (Stadtratsbeschluss [StRB] Nr. 828 vom 12. Juni 2002). Damit führte die Stadt Zürich ein neues Lohnsystem ein. Gestützt auf die neuen Bestimmungen wurde A rückwirkend per 1. Juli 2002 in die Funktionsstufe 8 der Funktionskette 117 überführt. Als nutzbare Erfahrung wurden ihm 0 Jahre angerechnet. Damit verblieb sein monatliches Salär unverändert auf Fr. 5'937.15. Hingegen änderte seine Funktionsbezeichnung von "Wagenführer m.b.A. Tram" in "Kundenberater Netz". B. Gegen diese Verfügung erhob A Einsprache an den Stadtrat von Zürich mit dem Antrag, die ihm zustehende anrechenbare nutzbare Erfahrung auf 6 Jahre festzusetzen. Mit Beschluss vom 25. Februar 2004 wies der Stadtrat die Einsprache ab. II. In seinem nachfolgenden Rekurs an den Bezirksrat Zürich wiederholte A seine Anträge. Der Bezirksrat wies den Rekurs am 8. Juli 2004 ab. III. Gegen diesen Beschluss liess A am 27. August 2004 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben und beantragen, seine nutzbare Erfahrung auf 6 Jahre festzusetzen und die Besoldung entsprechend zu erhöhen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich. Namens der Stadt Zürich beantragte der Stadtrat die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten des Beschwerdeführers. Der Bezirksrat hat auf Vernehmlassung verzichtet. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. 1.1 1.1.1 Die Beschwerde richtet sich gegen einen Rekursentscheid des Bezirksamts 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 anderem 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 weitem Hinweisen). Angestellte der öffentlichen Transportbetriebe dagegen sind dem Anwendungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK regelmässig unterworfen (vgl. EGMR, 8. Dezember 1999, Pellegrin, 28541/95, § 66 in Verbindung mit § 40). Daran vermag auch nichts Entscheidendes zu ändern, dass die Kundenberater der Zürcher Verkehrsbetriebe – wie die Beschwerdegegnerin in der Beschwerdeantwort ausführt – primär mit der stichprobenweisen Überprüfung der Fahrausweise beauftragt sind. Die Ausführung solcher Kontrollaufgaben führt nicht dazu, dass die damit betrauten Angestellten in Bereichen nicht hoheitlicher Tätigkeit deswegen vom Geltungsbereich von Art. 6 Abs. 1 EMRK ausgenommen wären. Auch in zahlreichen anderen nicht hoheitlichen Bereichen staatlicher Tätigkeit fallen Aufgaben an, die für die Beteiligten durchaus Zwangscharakter haben: So verfügen beispielsweise Lehrpersonen über disziplinarische Befugnisse gegenüber den Schülern (§ 85 der Volksschulverordnung vom 31. März 1900) oder Angestellte staatlicher Krankenhäuser über die Befugnis, gegenüber Patienten verbindliche Anordnungen zu treffen (§ 11 des Patientinnen- und Patientengesetzes vom 5. April 2004 [LS 813.13]) – ohne dass die Lehrpersonen oder Spitalangestellten deswegen als Hoheitsträger im Sinn der Rechtsprechung gelten würden. Zudem lässt sich die Tätigkeit eines Kundenberaters staatlicher Verkehrsbetriebe durchaus mit privatrechtlicher Kontrolltätigkeit vergleichen: Auch jedem privaten Transportunternehmen ist es selbstverständlich erlaubt, die vertragsgemässe Benützung der Fahrzeuge durch sein Personal kontrollieren zu lassen. Somit ist zu verneinen, dass die mit Kontrollaufgaben betrauten Kundenberater der Verkehrsbetriebe allgemeine Staatsinteressen wahren und öffentliche Gewalt ausüben. § 74 Abs. 2 VRG steht demnach der Anhandnahme der vorliegenden Beschwerde nicht entgegen.

1.1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. 1.2 Beschwerden mit einem Streitwert bis Fr. 20'000.- behandelt in der Regel der Einzelrichter. Bei grösseren Streitwerten entscheidet das Gericht in Dreierbesetzung (§ 38 VRG). 1.2.1 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). 1.2.2 Der Beschwerdeführer ist entsprechend dem Inkrafttreten der städtischen Besoldungsrevision per 1. Juli 2002 neu eingereiht worden. Sein gegen den Rekursentscheid erhobenes Rechtsmittel ging hierorts am 30. August 2004 ein. Gemäss Art. 16 Abs. 1 und 4 PR war das Dienstverhältnis damals frühestens auf Ende November 2004 kündbar. Massgeblich für die Streitwertberechnung ist somit die Lohndifferenz für 29 Monate. Gemäss den Erwägungen im Stadtratsbeschluss vom 25. Februar 2004 hätte sich beim Beschwerdeführer ohne die korrigierende Massnahme eine Lohnerhöhung von Fr. 9'996.- pro Jahr ergeben – mithin von Fr. 833.- pro Kalendermonat. Ausgehend von dieser Differenz, welche die Beschwerde übernimmt, resultiert ein Streitwert von Fr. 24'157.-. Dies führt zur Zuständigkeit der Kammer. 2. 2.1 Laut dem neuen

Besoldungssystem 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. Dabei sind die nutzbare berufliche und ausserberufliche Erfahrung und der zu erwartende Leistungsbeitrag geschlechtsneutral nach einheitlichen Massstäben zu berücksichtigen (Art. 51 ff. PR, Anhang A AB PR). Die Anrechnung der nutzbaren Erfahrung erfolgt anhand einer Formel (vgl. act. 8/2/3). Die Zunahme an nutzbarer Erfahrung führt innerhalb einer Funktionsstufe in 15 Schritten zu einem Lohnanstieg von höchstens 22,5 % (Art. 52 Abs. 3 PR; Lohntabellen bei der Stadtverwaltung unter "[www3.stzh.ch/internet/fd/hrz/home/service/publ.html](http://www3.stzh.ch/internet/fd/hrz/home/service/publ.html)"). Gemäss Art. 89 Abs. 3 PR regelt der Stadtrat die Überleitung der Angestellten ins Lohnsystem gemäss der Verordnung. Dabei trifft er Massnahmen zur Lohnanpassung bei denjenigen Angestellten, deren bisheriger Lohn deutlich vom ermittelten Lohn gemäss der Verordnung abweicht. Insbesondere kann er die Löhne dieser Angestellten schrittweise erhöhen bzw. senken und Ausnahmeregelungen bei den jährlichen Lohnanpassungen vorsehen. Mit Beschluss vom 12. Juni 2002 legte der Stadtrat übergangsrechtlich weiter fest, dass der aufgrund der Funktionsstufenzuordnung und der angerechneten nutzbaren Erfahrung ermittelte individuelle Überleitungslohn im Einzelfall zu keiner unverhältnismässigen, in dieser Form nicht beabsichtigten Lohnerhöhung führen dürfe. Überleitungen, die diesem Erfordernis nicht entsprechen würden, seien entsprechend zu korrigieren. Sodann hielt der Stadtrat fest, dass sich solche Ergebniskorrekturen auf Art. 87 Abs. 3 PR (jetzt Art. 89 Abs. 3 PR; Umnummerierung gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 27. Februar 2002, Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2003) stützen und in erster Linie bei der angerechneten nutzbaren Erfahrung erfolgen würden (StRB Nr. 828 = act. 8/2/4, Dispositiv-Ziffer 3).

2.2 Im Entscheid betreffend die Überführung des Beschwerdeführers stellte der Stadtrat zunächst fest, dass der rechnerisch ermittelte Wert an nutzbarer Erfahrung von 6 auf 0 Jahre gekürzt worden sei. Zur Begründung führte der Stadtrat aus, dass mit der Besoldungsrevision keine generelle Erhöhung der Löhne angestrebt worden sei. Ziele des neuen Lohnkonzepts seien hauptsächlich die Verbesserung der internen Lohngerechtigkeit sowie die Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit auf dem Arbeitsmarkt gewesen. Aufgrund ihres Lohnniveaus seien die Kundenberater und Kundenberaterinnen der Verkehrsbetriebe jedoch keineswegs zu den "Aufholberufen" zu zählen. Im vorliegenden Fall hätte sich ohne korrigierende Massnahme eine Lohnerhöhung um Fr. 9'996.- pro Jahr ergeben; dies wäre für die betroffene Funktion nicht angezeigt gewesen. Die Lage im Lohnband und der relativ tiefe Wert der nutzbaren Erfahrung würden dem Beschwerdeführer im Übrigen weiterhin eine gute Entwicklung des Lohnes ermöglichen. Der Bezirksrat folgte dieser Argumentation. Unter Berücksichtigung seiner eingeschränkten Kognition hielt er abschliessend fest, die Beurteilung, ob der nach Massgabe des Personalrechts übergeleitete Lohn gegenüber dem bisherigen Lohn zu einer unverhältnismässigen Erhöhung führe und deshalb gemäss Art. 87 (recte: 89) Abs. 3 PR und Ziff. 3 Abs. 2 StRB Nr. 828/2002 zu korrigieren sei, liege im Ermessen der Beschwerdegegnerin. Im konkreten Fall sei es nicht zu beanstanden, wenn die Beschwerdegegnerin zum Schluss gekommen sei, dass eine Lohnerhöhung von jährlich Fr. 9'996.- unverhältnismässig und zu korrigieren sei. Weder

die Tatsache, dass überhaupt korrigiert wurde, noch das Ausmass der Korrektur sei als unangemessen zu beurteilen. 2.3 Zunächst stellt sich die Frage, ob sich der bei der Lohnüberführung des Beschwerdeführers angewendete StRB Nr. 828/2002 auf die formelle Grundlage von Art. 89 Abs. 3 PR abstützen vermag. 2.3.1 Dass der Stadtrat im Unterschied zum Personalrecht nicht von einer "deutlichen", sondern von einer "unverhältnismässigen" Lohnerhöhung spricht, kann nicht relevant sein. Beide Begriffe meinen wohl dasselbe: Eine Korrektur des ermittelten Lohns soll möglich sein, wenn dieser deutlich, also klarerweise, über dem bisherigen Lohn zu liegen käme. Falls der Begriff der Unverhältnismässigkeit dennoch dahin zielen sollte, die Schwelle für Korrekturen tiefer anzusetzen als das Personalrecht, so bliebe dem Stadtratsbeschluss die Anwendung insofern versagt: Die Formulierung von Art. 89 Abs. 3 PR lässt keinen Raum dazu, Korrekturmassnahmen unter anderer Voraussetzung als bei deutlichen Abweichungen zwischen bisherigem und ermitteltem Lohn vorzunehmen. 2.3.2 Unterschiedlich sind Art. 89 Abs. 3 PR und StRB Nr. 828/2002 sodann bezüglich der Prioritätensetzung. Wie gesehen sieht Dispositiv-Ziffer 3 des Stadtratsbeschlusses Korrekturen in erster Linie bei der angerechneten nutzbaren Erfahrung vor, Art. 89 Abs. 3 PR dagegen insbesondere durch schrittweise Erhöhung bzw. Senkung des Lohnes und durch Ausnahmeregelungen bei den jährlichen Lohnanpassungen. Mit einer solchen vom Personalrecht abweichenden Prioritätensetzung liegt der Stadtrat nahe daran, sein Ermessen zu überschreiten. Immerhin fällt zugunsten des Stadtrats ins Gewicht, dass die Formulierung von Art. 89 Abs. 3 PR die Wahl anderer als die in dieser Bestimmung vorgesehenen Korrekturmöglichkeiten klarerweise zulässt. Zudem hat die Korrektur bei der Erfahrungsanrechnung einen ähnlichen Ansatz wie die in Art. 89 Abs. 3 PR ausdrücklich erwähnten Ausnahmeregelungen bei den jährlichen Lohnanpassungen gemäss Art. 56 PR; in Abs. 2 dieser Bestimmung geht es unter anderem um Lohnanpassungen im Zusammenhang mit der nutzbaren Erfahrung. Es lässt sich daher letztlich nicht als widerrechtlich bezeichnen, wenn die Beschwerdegegnerin Korrekturen in erster Linie bei der nutzbaren Erfahrung vornimmt. Das Vorgehen bewegt sich noch im Rahmen der Delegationsnorm von Art. 89 Abs. 3 PR. 2.4 Nach Meinung des Beschwerdeführers ist eine Korrektur entsprechend den rechtlichen Grundlagen nur im Einzelfall zulässig. Diese Voraussetzung sei nicht erfüllt, wenn die Korrektur eine Vielzahl von Personen der gleichen Berufsgruppe tangiere. Tatsächlich erwähnt allerdings nur der Stadtratsbeschluss den Einzelfall; das Personalrecht enthält keine dahin gehende Einschränkung. Es ist deshalb grundsätzlich vertretbar, Lohnkorrekturen bei einer bestimmten Berufsgruppe vorzunehmen. In diesem Zusammenhang ist auch zu beachten, dass die Verbesserung der internen Lohngerechtigkeit – und somit eine Besserstellung der so genannten aufholenden Berufe – mit einer Zielsetzung der Besoldungsrevision war (vgl. dazu die unwidersprochenen Ausführungen der Beschwerdegegnerin in der Vernehmlassung zum Rekurs vom 26. Mai 2004, S. 3 f. [act. 8/4]). Kaum zulässig wäre es deshalb, die mit der Revision entstehenden Lohnerhöhungen bei den aufholenden Berufen abzuschwächen. Dass es sich bei den Kundenberatern der Verkehrsbetriebe um eben solche Berufe handeln würde, wird mit der Beschwerde zwar sinngemäss geltend gemacht. Dafür bestehen indessen keine Anhaltspunkte: Zu den aufholenden Berufen gehören erfahrungsgemäss vielmehr vorwiegend weiblich identifizierte Tätigkeiten; um eine solche handelt es sich vorliegend offensichtlich nicht. Es ist somit nicht zu beanstanden, wenn die hier in Frage stehende Lohnkorrektur im Wesentlichen eine ganze Berufsgruppe trifft. 2.5 Art. 89 Abs. 3 PR sieht Massnahmen zur Lohnanpassung bei denjenigen Angestellten vor, deren bisheriger Lohn

deutlich vom ermittelten Lohn gemäss der Verordnung abweicht. Dem im ergänzenden Stadtratsbeschluss verwendeten Kriterium der "unverhältnismässigen, in dieser Form nicht beabsichtigten Lohnerhöhung" kommt – wie gesehen – keine eigenständige und jedenfalls keine weitergehende Bedeutung zu. Es bleibt dabei, dass Korrekturen einzig dort möglich sind, wo eine deutliche Abweichung zwischen dem bisherigen und dem ermittelten Lohn auftritt.

2.5.1 Beim Erfordernis der "deutlichen Abweichung" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Bei der Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs kommt den Verwaltungsbehörden ein Beurteilungsspielraum zu. Wenn die von der Verwaltung ermittelte Wertung als vertretbar erscheint, darf das Gericht nicht eingreifen (Kölz/Bosshart/Röhl, § 50 N. 73, mit Hinweisen). Zwar ist die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in den gesetzlichen Grundlagen unter dem Aspekt des Bestimmtheitsgebots nicht unproblematisch. Indessen sprechen etwa die Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte oder das Bedürfnis nach einer sachgerechten Entscheidung im Einzelfall für eine gewisse Unbestimmtheit der Normen (BGE 109 Ia 273 E. 4d, 127 V 431 E. 2b, 128 I 327 E. 4.2, je mit Hinweisen). Ob im Einzelfall eine deutliche Lohnabweichung vorliegt, hängt einerseits von der prozentualen Veränderung, andererseits aber auch von der tatsächlichen Lohndifferenz ab. Das Bestimmtheitsgebot erscheint vor diesem Hintergrund nicht als verletzt. Wenn zwar eine präzisere Regelung im Interesse der Rechtssicherheit gelegen hätte, ist der Bestimmung von Art. 89 Abs. 3 PR die Anwendung demzufolge dennoch nicht zu versagen.

2.5.2 Erfolgt – wie hier – eine allgemeine Besoldungsrevision, so führt dies naturgemäss zu zahlreichen Änderungen im Lohngefüge. Die Veränderung um einige wenige Prozentpunkte erlaubt es vor diesem Hintergrund – und auch nach allgemeinem Sprachgebrauch – klarerweise noch nicht, bereits von einer deutlichen Abweichung zu sprechen. Im 18-stufigen Lohngefüge der Beschwerdegegnerin beträgt die Differenz zwischen zwei Funktionsstufen mindestens 7 %, im Bereich der Funktionsstufe 8 gar nahezu 10 %. Zu berücksichtigen ist auch, welcher grosser Rahmen den Vollzugsbehörden bei der Lohnfestsetzung innerhalb einer Funktionsstufe zukommt: In der Funktionsstufe 8 besteht zwischen dem tiefst- und höchstmöglichen Einkommen eine Differenz von über 35 % (vgl. Anhang A AB PR). Es läge nahe, dann von einer deutlichen Lohnabweichung zu sprechen, wenn sie sich mindestens im Bereich der Differenz zwischen zwei Funktionsstufen bewegt, vorliegend also im Bereich von knapp 10 %. Andererseits ist dem Spielraum und dem damit einhergehenden Ermessen der Vollzugsbehörde gebührend Rechnung zu tragen. Vor diesem Hintergrund erscheint es im Bereich der Funktionsstufe 8 als Äusserstes noch vertretbar, bei einer Lohnveränderung von 5 % das Vorliegen einer deutlichen Abweichung im Sinn von Art. 89 Abs. 3 PR bereits zu bejahen.

2.5.3 Geleitet von diesen Erwägungen hat es das Verwaltungsgericht nicht zugelassen, für einen ebenfalls in Funktionsstufe 8 eingereichten "Kundenberater Netz" beim ermittelten Saläranstieg von 4,85 % bereits eine deutliche Lohnabweichung im Sinn von Art. 89 Abs. 3 PR anzunehmen. Das Gericht hob die von der Verwaltungsbehörde getroffene korrigierende Massnahme daher vollumfänglich auf und setzte die nutzbare Erfahrung des Kundenberaters entsprechend dessen tatsächlichen Verhältnissen auf 7 Jahre fest; daraus resultierte ein Saläranstieg von 4,85 % (vgl. VGr, 12. Januar 2005, PB.2004.00041, E. 2.5.3 und 2.6, [www.vgrzh.ch](http://www.vgrzh.ch)).

2.5.4 Das Salär des Beschwerdeführers ist bei der Überführung in das neue Besoldungssystem unverändert geblieben. Demgegenüber hätte seine nach neuem Personalrecht ermittelte Einreihung einen Saläranstieg von jährlich Fr. 9'996.- oder umgerechnet auf 13 Monatslöhne von jeweils Fr. 769.- ergeben. Beim bisherigen Monatslohn von Fr. 5'937.15 würde sich der Lohnanstieg für den Beschwerdeführer

demnach auf rund 13 % belaufen. Eine Abweichung dieser Grössenordnung lässt sich nach dem oben Gesagten als deutlich im Sinn von Art. 89 Abs. 3 PR qualifizieren. Somit war die Beschwerdegegnerin grundsätzlich berechtigt, bei der nutzbaren Erfahrung Massnahmen für eine Lohnanpassung zu treffen.

2.5.5 Die Korrektur darf indes nicht dazu führen, dass überhaupt keine Lohnerhöhung erfolgt. Dies ergibt sich aus zwei Gründen: Zum einen erwähnt Art. 89 Abs. 3 PR als mögliche Massnahme an erster Stelle eine schrittweise Erhöhung bzw. Senkung des Lohnes. Dies macht klar, dass die Ausnahmeregelung nicht das Ziel hat, Lohnveränderungen im Falle eines deutlichen Ausmasses gänzlich zu verhindern; es geht vielmehr darum, solche Lohnveränderungen auf eine angemessene Grösse abzuschwächen. Die Unzulässigkeit, bei einer deutlichen Abweichung auf jegliche Lohnerhöhung zu verzichten, zeigt sodann auch folgende Überlegung klar auf: Für einen Angestellten aus derselben Berufsgruppe, bei welchem der bisherige Lohn aufgrund seines Werdegangs nicht deutlich vom ermittelten Lohn abweicht, fehlt es gänzlich an den Voraussetzungen zu einer Korrekturmöglichkeit gemäss Art. 89 Abs. 3 PR. Ein solcher Angestellter hat demnach Anspruch auf den gemäss neuem Personalrecht ermittelten höheren Lohn. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass es offensichtlich unbillig wäre, wenn der Beschwerdeführer, dem an sich eine grössere Lohnerhöhung zustände, dagegen gänzlich ohne Saläranstieg bliebe. Dies führt zu folgendem Ergebnis: Die Differenz zwischen dem bisherigen Lohn und dem ermittelten Lohn darf nur teilweise korrigiert werden; dem Beschwerdeführer ist der Lohn im Besoldungssystem soweit anzuheben, dass noch nicht von einem deutlichen Saläranstieg gesprochen werden kann. Mit der vollumfänglichen Korrektur verletzen die Verwaltungsbehörden das ihnen zustehende Ermessen. Insoweit erweist sich die Beschwerde als begründet.

2.6 Da die Sache spruchreif ist, wird der neue Entscheid in Anwendung von § 63 Abs. 1 VRG durch das Verwaltungsgericht gefällt. In der Funktionsstufe 8 bewirkt die Anrechnung von 2 statt 0 Jahren nutzbarer Erfahrung einen Lohnanstieg von 5 % (vgl. die zitierten Lohn Tabellen bei der Stadtverwaltung). Diese Erhöhung bewegt sich exakt auf der Grenze, ab welcher grundsätzlich von einer deutlichen Lohnerhöhung gesprochen werden kann. Zu beachten ist allerdings, dass vorliegend die Streichung eines Erfahrungsjahrs, also die Anrechnung von nur 1 Jahr an nutzbarer Erfahrung, einen Lohnanstieg von bloss noch 2,5 % bedeuten würde. Eine derart bescheidene Lohnerhöhung als Konsequenz rechtfertigt es, das Salär des Beschwerdeführers um den Grenzwert von 5 % anzuheben. Die nutzbare Erfahrung des Beschwerdeführers in der Funktionsstufe 8 ist somit per 1. Juli 2002 auf 2 Jahre festzusetzen.

3. 3.1 Mehrere am Verfahren Beteiligte tragen die Kosten in der Regel entsprechend ihrem Unterliegen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Der Beschwerdeführer unterliegt zu rund 3/5 und die Beschwerdegegnerin zu 2/5. Dementsprechend sind die Gerichtskosten zu verlegen.

3.2 Anspruch auf eine Parteientschädigung hat die obsiegende Partei (vgl. § 17 Abs. 2 VRG). Somit entfällt ein Entschädigungsanspruch des Beschwerdeführers von vornherein. Mit Bezug auf die Beschwerdegegnerin gilt sodann, dass sie als grosses und leistungsfähiges Gemeinwesen in der Regel keinen dahingehenden Anspruch besitzt (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 19 f., mit Hinweisen). Ein besonderer Aufwand, welcher ausnahmsweise dennoch die Zusprechung einer Entschädigung rechtfertigen würde, ist weder behauptet noch ersichtlich. Demgemäss entscheidet die Kammer:

1. In teilweiser Gutheissung der Beschwerde werden die Beschlüsse des Stadtrats vom 25. Februar 2004 und des Bezirksrats vom 8. Juli 2004 aufgehoben. Die nutzbare Erfahrung des Beschwerdeführers wird in Abänderung der Verfügung des Direktors der Verkehrsbetriebe vom 7. Januar 2002 (recte: 2003) mit Wirkung ab 1. Juli

2002 auf 2 Jahre festgesetzt. Die Besoldung ist entsprechend zu erhöhen. 2. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf Fr. 1'500.--; die übrigen Kosten betragen: Fr. 60.-- Zustellungskosten, Fr. 1'560.-- Total der Kosten. 3. Die Gerichtskosten werden zu 3/5 dem Beschwerdeführer und zu 2/5 der Beschwerdegegnerin auferlegt. 4. Es werden keine Parteienschädigungen zugesprochen. 5. Mitteilung an ...

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