

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00058 vom 15. März 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-03-15, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2005.00058

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00058 du 15 mars 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00058 del 15 marzo 2006

Regeste

Teuerungsausgleich | Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts für abstrakte Normenkontrolle Die Beschwerdeführer fochten einen Stadtratsbeschluss an, wodurch die Regelung des Teuerungsausgleichs gemäss Ausführungsbestimmungen zum stadtzürcherischen Personalrecht (AB PR) abgeändert wurde. Gleichzeitig stellten sie ein Begehren um Lohnnachzahlungen gestützt auf die gewünschte Abänderung des Beschlusses. Vor Verwaltungsgericht ist lediglich die akzessorische, nicht aber die abstrakte Normenkontrolle zulässig (E. 1). Die AB PR sind als Verordnung und damit als Gesetz im materiellen Sinn zu betrachten (E. 2.1). Zum Verfügungsbegriff (E. 2.2). Mit dem angefochtenen Beschluss wurde faktisch ein generell-abstrakter Erlass abgeändert. Der Beschluss bildete damit lediglich die mögliche Grundlage für individuell-konkrete Anordnungen, ist aber selbst nicht als solche zu qualifizieren (E. 2.3+4). Für das Begehren um Lohnnachzahlungen fehlt es an einem individuell-konkreten Anfechtungsobjekt (E. 3). Nebenfolgen (E. 4). Nichteintreten/Überweisung und Weiterleitung

Volltext

Zürich Verwaltungsgericht 06..2.15.0 PB.2005.00058 Zurich Verwaltungsgericht 06..2.15.0 PB.2005.00058 Zurigo Verwaltungsgericht 06..2.15.0 PB.2005.00058

Teuerungsausgleich | Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts für abstrakte Normenkontrolle Die Beschwerdeführer fochten einen Stadtratsbeschluss an, wodurch die Regelung des Teuerungsausgleichs gemäss Ausführungsbestimmungen zum stadtzürcherischen Personalrecht (AB PR) abgeändert wurde. Gleichzeitig stellten sie ein Begehren um Lohnnachzahlungen gestützt auf die gewünschte Abänderung des Beschlusses. Vor Verwaltungsgericht ist lediglich die akzessorische, nicht aber die abstrakte Normenkontrolle zulässig (E. 1). Die AB PR sind als Verordnung und damit als Gesetz im materiellen Sinn zu betrachten (E. 2.1). Zum Verfügungsbegriff (E. 2.2). Mit dem angefochtenen Beschluss wurde faktisch ein generell-abstrakter Erlass abgeändert. Der Beschluss bildete damit lediglich die mögliche Grundlage für individuell-konkrete Anordnungen, ist aber selbst nicht als solche zu qualifizieren (E. 2.3+4). Für das Begehren um Lohnnachzahlungen fehlt es an einem individuell-konkreten Anfechtungsobjekt (E. 3). Nebenfolgen (E. 4). Nichteintreten/Überweisung und Weiterleitung

Verwaltungsgericht des Kantons Zürich: PB.2005.00058 Standard Suche | Erweiterte Suche | Hilfe Druckansicht Geschäftsnummer: PB.2005.00058 Entscheidart und -datum: Endentscheid vom 15.03.2006 Spruchkörper: 4. Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Teuerungsausgleich Unzuständigkeit des Verwaltungsgerichts für abstrakte Normenkontrolle Die

Beschwerdeführer fochten einen Stadtratsbeschluss an, wodurch die Regelung des Teuerungsausgleichs gemäss Ausführungsbestimmungen zum stadtzürcherischen Personalrecht (AB PR) abgeändert wurde. Gleichzeitig stellten sie ein Begehren um Lohnnachzahlungen gestützt auf die gewünschte Abänderung des Beschlusses. Vor Verwaltungsgericht ist lediglich die akzessorische, nicht aber die abstrakte Normenkontrolle zulässig (E. 1). Die AB PR sind als Verordnung und damit als Gesetz im materiellen Sinn zu betrachten (E. 2.1). Zum Verfügungsbegriff (E. 2.2). Mit dem angefochtenen Beschluss wurde faktisch ein generell-abstrakter Erlass abgeändert. Der Beschluss bildete damit lediglich die mögliche Grundlage für individuell-konkrete Anordnungen, ist aber selbst nicht als solche zu qualifizieren (E. 2.3+4). Für das Begehren um Lohnnachzahlungen fehlt es an einem individuell-konkreten Anfechtungsobjekt (E. 3). Nebenfolgen (E. 4). Nichteintreten/Überweisung und Weiterleitung Stichworte: ABSTRAKTE NORMENKONTROLLE AKZESSORISCHE NORMENKONTROLLE ANFECHTUNGSOBJEKT ANORDNUNG EINTRETENSFRAGE ERLASS GENERELL-ABSTRAKT GESETZ HOHEITSAKT INHALT DES DIENSTVERHÄLTNISSES LOHNNACHZAHLUNG MATERIELL NORMENKONTROLLE PUBLIKATION TEUERUNGSAusGLEICH ÜBERWEISUNG VERFÜGUNG VERFÜGUNGSBEGRIFF VERORDNUNG ZUSTÄNDIGKEIT

Rechtsnormen: § 152 GemeindeG § 5 Abs. 1 VRG Art. 65 AB PR Zürich Art. 51 PR Zürich Art. 56 PR Zürich Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I. Mit Gemeinderatsbeschluss vom 28. November 2001 erliess die Stadt Zürich ihr neues Personalrecht (PR). Gestützt auf Art. 85 Abs. 1 PR, der ihm die entsprechende Kompetenz einräumte, beschloss der Stadtrat von Zürich am 27. März 2002 die Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht (AB PR). Aufgrund der Einführung des neuen Rechts auf 1. Juli 2002 sowie der damit verbundenen Änderungen legte der Stadtrat mit Beschluss vom 6. November 2002 unter anderem fest, dass im Jahr 2003 die Anpassung der Lohnskala und die Lohnmassnahmen ausnahmsweise auf den 1. April 2003 (statt auf 1. Januar) erfolgen sollten. Im Jahre 2004 wurden Teuerungsausgleich und Lohnmassnahmen erneut per 1. April ausgeführt und Art. 65 Abs. 1 AB PR, welcher die Anpassung der Löhne und der Lohnskala jährlich auf 1. Januar vorsieht, im Rahmen der Lohnmassnahmen 2004 nicht angewandt. In Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Teuerungsausgleich und zu den Lohnmassnahmen 2005 schlug der Stadtrat eine Ausnahmeregelung für die Übergangszeit bis zum Inkrafttreten des revidierten Lohnsystems im Frühling 2007 vor. Die Vorschläge zum Teuerungsausgleich, welche in der Vernehmlassung grundsätzlich breite Zustimmung gefunden hatten, sollten getrennt von den Massnahmen für die Übergangszeit wie geplant auf 1. April 2005 in Kraft gesetzt werden. Demnach war die aktuelle Lohnskala auf Basis des städtischen Index der Konsumentenpreise per 1. April 2005 der Teuerung anzupassen. Entsprechend beschloss der Stadtrat am 9. März 2005, dass die Lohnskala gemäss Art. 51 PR gestützt auf Art. 56 Abs. 1 PR auf den 1. April 2005 derart erhöht werde, dass der Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise, Stand 103,6 Punkte (Stand Februar 2005, Basis Mai 2000), ausgeglichen sei (Dispositiv-Ziffer 1). Es folgten weitere, einzelne Gruppen von Mitarbeitenden betreffende Regelungen (Dispositiv-Ziffer 2). II. Dagegen liessen die städtischen Angestellten A, B und C sowie sechs weitere Personen Rekurs erheben und beantragen, es seien Dispositiv-Ziffer 1 des Beschlusses vom 9. März 2005 so abzuändern und die Lohnskala statt auf 1. April 2005 auf 1. Januar 2005 derart zu erhöhen, dass der Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise statt auf Stand 103,6 Punkte (Februar 2005)

auf Stand 104,1 Punkte (November 2004) auszugleichen sei. In Abänderung von Dispositiv-Ziffer 2 des angefochtenen Beschlusses seien die entsprechenden Löhne ebenfalls per 1. Januar 2005 der Teuerung gemäss Ziffer 1 anzupassen. Demgemäss sei den Betroffenen ab dem 1. Januar 2005 die Differenz zwischen dem ausbezahlten und dem antragsgemäss zu gewährenden Lohn nachzuzahlen. Am 18. Mai 2005 zogen die sechs weiteren Personen den Rekurs zurück; es verblieben die drei namentlich erwähnten im Rekursverfahren. Der Bezirksrat wies deren Rekurs mit Beschluss vom 29. September 2005 ab. III. Gegen den Entscheid des Bezirksamtes liessen A, B und C am 1. November 2005 Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben mit denselben Anträgen wie im Rekursverfahren (ausgenommen denjenigen betreffend Dispositiv-Ziffer 2 im Stadtratsbeschluss vom 9. März 2005). Die Stadt Zürich bestritt in der Beschwerdeantwort vorab die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts, verlangte die Überweisung der Beschwerde als Rekurs an den Regierungsrat und beantragte eventualiter die Abweisung des Rechtsmittels. Die Kammer zieht in Erwägung: 1. Vorab stellt sich die Frage nach der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, dass die Beschwerde an das Verwaltungsgericht nur gegen letztinstanzliche Anordnungen – Verfügungen und Rechtsmittelentscheide über individuell-konkrete Akte – von Verwaltungsbehörden zulässig sei. Ihr Beschluss vom 9. März 2005 regle jedoch die Anpassung der Löhne der städtischen Mitarbeitenden an die Teuerung per 1. April 2005 und lege damit die Löhne für eine anschliessende unbefristete Zeit fest. Der Beschluss betreffe eine unbestimmte Zahl von Personen und unbestimmt viele Lohnauszahlungen. Er sei generell-abstrakter Natur und stelle damit kein Beschwerdeobjekt für das Verwaltungsgericht dar. Vielmehr sei das Beschwerdeverfahren als Rekurs an den Regierungsrat zu überweisen. Das Verwaltungsgericht hat seine Zuständigkeit von Amtes wegen zu überprüfen (§ 80c in Verbindung mit §§ 70 und 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959, VRG). Ungeachtet des Streitwerts kann in Fällen von grundsätzlicher Bedeutung die Entscheidung einer Kammer übertragen werden (§ 38 Abs. 2 und 3 VRG). Vorliegend stellt sich insbesondere die Frage, ob sich die Beschwerdeführer gegen den Beschluss vom 9. März 2005 wehren können oder ob dieser als generell-abstrakter Erlass zu qualifizieren ist. Mit dem Gemeinderekurs und der Gemeindebeschwerde an den Bezirksrat können auch generell-abstrakte Erlasse angefochten werden, welche in der Zuständigkeit der Behörden ergehen. Das Gemeindegesetz kennt auch auf dieser Ebene die abstrakte Normenkontrolle (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, Vorbem. zu §§ 4-31 N. 13 ff., § 19 N. 8, § 41 N. 7; H.R. Thalmann, Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz, 3. A., Wädenswil 2000, § 152 N. 2.2). Die Vorinstanz stützte sich im angefochtenen Entscheid auf § 152 des Gemeindegesetzes vom 6. Juni 1926 (GemeindeG). Danach kann gegen Anordnungen und Erlasse anderer Gemeindebehörden und weiterer Träger öffentlicher Aufgaben Rekurs gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz erhoben werden. Als "andere Gemeindebehörden" gelten die Exekutivbehörden der Gemeinden, sofern sie zur selbständigen Erledigung von Geschäften im Sinne von § 57 GemeindeG befugt sind. Da der Weiterzug an das Verwaltungsgericht gemäss § 41 VRG jedoch nur in Bezug auf Anordnungen, nicht aber auf Erlasse möglich ist, scheiden generell-abstrakte Normen als Anfechtungsobjekt aus. Hierfür ist zweitinstanzlich der Rekurs an den Regierungsrat vorgesehen. Vor Verwaltungsgericht ist lediglich die akzessorische, nicht jedoch die abstrakte Normenkontrolle zulässig (§§ 19b Abs. 1, 19c Abs. 2 VRG; Thalmann, § 152 N. 2.1, 5.1 f.;

Kölz/Bosshart/ Röhl, § 50 N. 116 ff.). 2. Die Beschwerde an das Verwaltungsgericht ist nur zulässig, wenn sich der Beschluss der Beschwerdegegnerin vom 9. März 2005 als individuell-konkrete Anordnung (oder allenfalls als Allgemeinverfügung) erweisen würde. Das ist zu prüfen.

2.1 Die Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht sind ihrem Wesen nach eine Verordnung. Verordnungen sind generell-abstrakte Rechtsnormen, die in einer anderen Form als derjenigen der Verfassung oder des Gesetzes im formellen Sinn ergangen sind, d.h. auf einer Stufe unterhalb des Gesetzes im formellen Sinn stehen, und keine autonomen Satzungen darstellen. Für den Begriff der Verordnung ist die erlassende Behörde nicht massgeblich. Das Personalrecht sowie dessen Ausführungsbestimmungen sind als Gesetze im materiellen Sinn zu betrachten. Solche enthalten Rechtsnormen, die sich an die Allgemeinheit richten, d.h. dem Einzelnen Rechte einräumen oder Pflichten auferlegen oder die Organisation und das Verfahren der Behörden regeln. Vorliegend regeln die erwähnten Erlasse die Rechtsstellung einer grösseren Gruppe von Einzelpersonen gegenüber der sie beschäftigenden öffentlichen Körperschaft, weshalb keine blossen Verwaltungsverordnungen vorliegen, sondern Gesetze im materiellen Sinn, die in der Gesetzessammlung publiziert werden müssen, um für die Privaten rechtswirksam zu sein (Ulrich Häfelin/Georg Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Zürich etc. 2002, Rz. 114 f., 120 f., 123; Ulrich Häfelin/Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 6. A., Zürich etc. 2005, N. 1849 f., 1854; Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2005, Rz. 408 f., 412; BGE 104 Ia 161 E. 2).

2.2 Die Verfügung ist eine von einem Träger der öffentlichen Verwaltung erlassene hoheitliche Anordnung. Hoheitlich ist der Akt, der im Rahmen der einer Behörde zustehenden öffentlichrechtlichen Befugnisse ergeht und im Bereich ihrer öffentlich-rechtlichen Zuständigkeit liegt. Nur individuell-konkrete Anordnungen sind Verfügungen. Das bedeutet, dass sich ein Verwaltungsakt an eine einzelne Person oder an mehrere bestimmte Adressaten richten und einen konkreten Sachverhalt oder eine Vielzahl von konkreten Sachverhalten regeln muss. Die Verfügung erfasst somit ein einmaliges, auf einen ganz bestimmten Sachverhalt bezogenes Rechtsverhältnis. Als konkret erweist sich eine Anordnung, wenn sie dermassen spezifiziert und typisiert ist, dass sie sich unmittelbar vollziehen lässt. Die unmittelbare Vollziehbarkeit ist damit das entscheidende Kriterium dafür, ob ein individueller Akt genügend konkretisiert ist, um als Verfügung zu gelten. Keine Verfügungen sind dagegen Akte, die allgemeine Regeln enthalten, wie namentlich generell-abstrakte Erlasse. Die äussere Form des Verwaltungshandelns ist nicht entscheidend dafür, ob eine Anordnung als Verfügung zu qualifizieren ist oder nicht (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4-31 N. 13 ff.; Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. A., Bern 2005, S. 209 ff., 214).

2.3 Vorliegend änderte der Stadtrat als Exekutivbehörde mittels Beschlusses vom 9. März 2005 die von ihm erlassenen Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht – ebenfalls ein Stadtratsbeschluss – teilweise ab, nämlich was den Zeitpunkt des Teuerungsausgleichs und der Anpassung der Löhne durch Lohnmassnahmen anbelangt. Zwar blieben die betreffenden Bestimmungen (Art. 65 Abs. 1 und 2 AB PR) unverändert; deren Geltung wurde jedoch für das Jahr 2005 faktisch ausgesetzt, indem der Stadtrat den Zeitpunkt für Teuerungsausgleich und Lohnmassnahmen vom 1. Januar auf den 1. April 2005 verschob. Die Art der Abänderung der Ausführungsbestimmungen – mittels separaten Beschlusses – ist unerheblich; relevant ist vielmehr, dass mit dem Beschluss vom 9. März 2005 ein generell-abstrakter Erlass (vom 2.1) mindestens faktisch abgeändert wurde. Dies geht auch aus dem Erlass selber hervor: Gemäss Dispositiv-Ziffer 1 des Beschlusses vom 9. März 2005 wird die "Lohnskala gemäss

Art. 51 PR (...) gestützt auf Art. 56 Abs. 1 PR auf den 1. April 2005 derart erhöht, dass der Zürcher Städteindex der Konsumentenpreise, Stand 103.6 Punkte (Basis Mai 2000), ausgeglichen ist. Der Jahreslohn von Funktionsstufe 1 (minimal gefordertes Mass an Erfahrung und guter Leistung) gemäss Art. 51 Abs. 2 PR und die Lohnbegrenzung gemäss Art. 90 PR werden entsprechend angepasst". Anschliessend werden gewisse Gruppen von Mitarbeitenden von diesem Beschluss ausgenommen oder besonders berücksichtigt. Gemäss Dispositiv-Ziffer 3 sollten Ende April 2005 alle Angestellten ihre Lohnabrechnungen mit dem neuen Lohn und einer erläuternden Zahltagsbeilage über den Teuerungsausgleich erhalten; nur die Personalverbände, Departementsvorstehenden und Dienstabteilungen erhielten den Beschluss selber.

2.4 Der Beschluss vom 9. März 2005 bildete damit lediglich die mögliche Grundlage für individuell-konkrete Anordnungen, wonach für die Angestellten der Beschwerdegegnerin Teuerungs- und Lohnanpassungen in Abweichung vom bestehenden Art. 65 Abs. 1 und 2 AB PR per 1. April erfolgen sollten, ist aber selbst nicht als individuell-konkrete Anordnung zu qualifizieren. Insbesondere liess sich der Beschluss vom 9. März 2005 den Beschwerdeführern gegenüber mit Bezug auf den Teuerungsausgleich per Ende April 2005 nicht unmittelbar vollziehen. Das geschah erst mit der Lohnabrechnung per Ende April 2005, der insofern Verfügungscharakter zukam (zur Form der Verfügung vorn 2.2); andernfalls hätten die Beschwerdeführer gestützt auf die Mitteilung in der Lohnabrechnung per April 2005 eine separate Verfügung verlangen müssen. Schon ihr Rekurs richtete sich indessen gegen den Beschluss vom 9. März 2005 und wurde in einem Zeitpunkt erhoben, als sie die Lohnabrechnung per April 2005 noch gar nicht erhalten hatten. Geht dem Beschluss vom 9. März 2005 aber aus den erwähnten Gründen der Charakter als individuell-konkrete Anordnung ab, liegt im vorinstanzlichen Entscheid keine letztinstanzliche Anordnung, für deren Beurteilung das Verwaltungsgericht zuständig wäre. Dass der Beschluss vom 9. März 2005 nicht in der Gesetzessammlung publiziert wurde, wie dies formell vorgeschrieben wäre (vorne 2.1), ist dagegen von untergeordneter Bedeutung. Aus einem aus formellen Gründen – mangels Publikation – ungültigen Rechtssatz wird deswegen noch keine Einzel- oder Allgemeinverfügung (RB 1980 Nr. 15).

3. Die Beschwerdeführer stellten nicht nur den Antrag, den Stadtratsbeschluss teilweise aufzuheben, sondern verlangten ausserdem eine auf die gewünschte Änderung des Beschlusses gestützte Lohnnachzahlung. Wie gesehen, fehlt es jedoch an einem individuell-konkreten Anfechtungsobjekt (vorn 2.4). Dieser bereits in der Rekurschrift vom 11. April 2005 gestellte Antrag ist aber immerhin als sinngemässes Begehren um Erlass einer anfechtbaren Verfügung aufzufassen und zuständigkeitshalber an die Beschwerdegegnerin weiterzuleiten. Es wird sich angesichts der Überweisung an den Regierungsrat (vgl. dazu sogleich nachstehend) dann allerdings die Frage einer Sistierung stellen.

4. Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde nicht einzutreten und diese, soweit sie einen generell-abstrakten Erlass anfecht, als Rekurs im Sinne von § 19c Abs. 2 VRG dem Regierungsrat zu überweisen. Bei diesem Ausgang sind angesichts der unzutreffenden Rechtsmittelbelehrung der Vorinstanz die Kosten des Beschwerdeverfahrens auf die Gerichtskasse zu nehmen; eine Entschädigung ist nicht zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die Vorinstanz hat ihrerseits keine Kosten erhoben. Demgemäss beschliesst die Kammer :

1. Auf die Beschwerde wird nicht eingetreten. Sie wird zur Behandlung als Rekurs an den Regierungsrat überwiesen, soweit sie eine Änderung des Stadtratsbeschlusses vom 9. März 2005 beantragt. Das Begehren, den Beschwerdeführern ab dem 1. Januar 2005 die Differenz zwischen dem ausbezahlten und dem antragsgemäss zu gewährenden Lohn nachzuzahlen, wird an die Beschwerdegegnerin weitergeleitet.
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 auf die
Gerichtskasse genommen. 4. Es wird keine Parteientschädigung zugesprochen. 5.
Mitteilung an ...

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