

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00060 vom 8. September 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-09-08, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2005.00060

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00060 du 8 septembre 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00060 del 8 settembre 2006

Regeste

Überleitung in das neue Personalrecht | Überführung ins stadtzürcherische Personalrecht: Lohndiskriminierung einer Hortleiterin? Zuständigkeit und Streitwert (E. 1). Zu den Grundzügen der Überführung ins stadtzürcherische Personalrecht (E. 2). Die nutzbare Erfahrung der Beschwerdeführerin beträgt gemäss Formelberechnung - welche die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht nicht mehr beanstandet - 4.75. Eine Aufrundung des Formelergebnisses wäre zwar naheliegender gewesen, dennoch erscheint es haltbar, eine nutzbare Erfahrung von 4 Jahren anzunehmen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist nicht nur die Herabsetzung der nutzbaren Erfahrung von 4 auf 1 Jahr, sondern auch die Festlegung des Lohnes auf 95% des Mittelwerts eine Kürzungsmassnahme. Zwischen dem bisherigen und dem ermittelten Lohn ergibt sich eine Differenz von 15% (E. 3). Angesichts der deutlichen Abweichung waren Korrekturmassnahmen in Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich zulässig. Da es sich um einen überwiegend weiblich identifizierten Beruf handelt, ist das Gleichstellungsgesetz zu beachten. Vorliegend fragt sich, ob die Beschwerdeführerin innerhalb der Funktionsstufe diskriminierungsfrei platziert worden ist. Zu den Leitlinien der bundesgerichtlichen (E. 4.3.1) und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (E.4.3.2). Die Überführung in ein neues Lohnsystem erweist sich als diskriminierend, wenn die Überführung mit Kürzungen operiert, die in erster Linie typische Frauenberufe treffen oder wenn wegen der Kürzungen eine frühere Diskriminierung aufrecht erhalten bleibt (E. 4.3.3). Bei der stadtzürcherischen Besoldungsrevision waren auch männliche oder neutral geprägte Berufe von Kürzungsmassnahmen betroffen, weshalb noch keine Diskriminierung darin zu erblicken ist, dass insgesamt mehr Frauen betroffen waren (E. 4.4). Vergleich mit den Kundenberatenden eines öffentlichen Transportunternehmens (E. 4.4.1). Die von der Beschwerdegegnerin gewählte Überführung der Beschwerdeführerin mit einer Lohnerhöhung von 2.55% wardiskriminierend. Die Vorinstanz setzte allerdings die nutzbare Erfahrung auf 4 Jahre hinauf, was zu einem um 10.05% höheren Lohn führte. Es ist nicht glaubhaft, dass der von der Vorinstanz korrigierte Lohnanstieg (noch) diskriminierend ist (E. 4.5.1). Das Ergebnis der vorinstanzlichen Erwägungen ist auch im Vergleich mit dem Besoldungsanstieg der Kundenberatenden vertretbar. Ein Lohnanstieg von unter 10% hätte allerdings als diskriminierend zu gelten, soweit die Differenz zwischen bisherigem Lohn und ermitteltem Lohn mindestens 10% beträgt (E. 4.5.3). Abweisung

Erwägungen

E. 4

Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Überleitung in das neue Personalrecht Überführung ins

stadtzürcherische Personalrecht: Lohndiskriminierung einer Hortleiterin? Zuständigkeit und Streitwert (E. 1). Zu den Grundzügen der Überführung ins stadtzürcherische Personalrecht (E. 2). Die nutzbare Erfahrung der Beschwerdeführerin beträgt gemäss Formelberechnung - welche die Beschwerdeführerin vor Verwaltungsgericht nicht mehr beanstandet - 4.75. Eine Aufrundung des Formelergebnisses wäre zwar naheliegender gewesen, dennoch erscheint es haltbar, eine nutzbare Erfahrung von 4 Jahren anzunehmen. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist nicht nur die Herabsetzung der nutzbaren Erfahrung von 4 auf 1 Jahr, sondern auch die Festlegung des Lohnes auf 95% des Mittelwerts eine Kürzungsmassnahme. Zwischen dem bisherigen und dem ermittelten Lohn ergibt sich eine Differenz von 15% (E. 3). Angesichts der deutlichen Abweichung waren Korrekturmassnahmen in Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich zulässig. Da es sich um einen überwiegend weiblich identifizierten Beruf handelt, ist das Gleichstellungsgesetz zu beachten. Vorliegend fragt sich, ob die Beschwerdeführerin innerhalb der Funktionsstufe diskriminierungsfrei platziert worden ist. Zu den Leitlinien der bundesgerichtlichen (E. 4.3.1) und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung (E.4.3.2). Die Überführung in ein neues Lohnsystem erweist sich als diskriminierend, wenn die Überführung mit Kürzungen operiert, die in erster Linie typische Frauenberufe treffen oder wenn wegen der Kürzungen eine frühere Diskriminierung aufrecht erhalten bleibt (E. 4.3.3). Bei der stadtzürcherischen Besoldungsrevision waren auch männliche oder neutral geprägte Berufe von Kürzungsmassnahmen betroffen, weshalb noch keine Diskriminierung darin zu erblicken ist, dass insgesamt mehr Frauen betroffen waren (E. 4.4). Vergleich mit den Kundenberatenden eines öffentlichen Transportunternehmens (E. 4.4.1). Die von der Beschwerdegegnerin gewählte Überführung der Beschwerdeführerin mit einer Lohnerhöhung von 2.55% wardiskriminierend. Die Vorinstanz setzte allerdings die nutzbare Erfahrung auf 4 Jahre hinauf, was zu einem um 10.05% höheren Lohn führte. Es ist nicht glaubhaft, dass der von der Vorinstanz korrigierte Lohnanstieg (noch) diskriminierend ist (E. 4.5.1). Das Ergebnis der vorinstanzlichen Erwägungen ist auch im Vergleich mit dem Besoldungsanstieg der Kundenberatenden vertretbar. Ein Lohnanstieg von unter 10% hätte allerdings als diskriminierend zu gelten, soweit die Differenz zwischen bisherigem Lohn und ermitteltem Lohn mindestens 10% beträgt (E. 4.5.3). Abweisung

Stichworte: ARBEITSBEWERTUNG AUFHOLBEDARF BESOLDUNGSSTUFE DISKRIMINIERUNGSVERBOT EINREIHUNG ERMESSEN FORMELBERECHNUNG FRAUENBERUF FUNKTIONSSTUFE GLEICHSTELLUNGSGESETZ HORTLEITERIN INHALT DES DIENSTVERHÄLTNISSES KOGNITION LOHNANALYSE LOHNBAND LOHNDISKRIMINIERUNG LOHNKÜRZUNG NUTZBARE ERFAHRUNG PERSONALRECHT STREITWERTBERECHNUNG ÜBERFÜHRUNG

Rechtsnormen: Art. 3 Abs. 1 GIG Art. 3 Abs. 2 GIG Art. 61 AB PR Zürich Art. 47 PR Zürich Art. 52 PR Zürich Art. 89 Abs. 3 PR Zürich Publikationen: RB 2006 Nr. 107 Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 I. A. A arbeitet seit August 2001 als Hortleiterin bei 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, www.stadt-zuerich.ch) sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen vom 27. März 2002 (AB PR; AS 177.101, www.stadt-zuerich.ch) 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 9 der Funktionskette 403 überführt. Als nutzbare Erfahrung wurde ihr 1 Jahr angerechnet; die

Lage im Lohnband betrug 95 % des Mittelwertes. Daraus resultierte eine Lohnerhöhung von 2,55 %. B. Dagegen erhob A Einsprache an den Stadtrat von Zürich mit dem Antrag, die anrechenbare nutzbare Erfahrung "korrekt" auf mindestens 7 Jahre festzusetzen und die Lage im Lohnband auf 100 % festzulegen. Mit Beschluss vom 8. September 2004 wies der Stadtrat die Einsprache ab. II. Im nachfolgenden Rekurs an den Bezirksrat Zürich wiederholte A im Wesentlichen ihre früheren Anträge. Mit Beschluss vom 29. September 2005 hiess der Bezirksrat den Rekurs teilweise gut und setzte die nutzbare Erfahrung per 1. Juli 2002 auf 4 Jahre fest. Daraus resultierte gegenüber dem Lohn vor der Revision eine Erhöhung um 10,05 %. Im Übrigen wies der Bezirksrat den Rekurs ab. III. Gegen diesen Beschluss liess A am 4. November 2005 Beschwerde an das Verwaltungsgericht erheben und beantragen, die nutzbare Erfahrung auf 5 Jahre und den Lohn auf die Lage 100 % im Lohnband festzusetzen, unter Entschädigungsfolgen zulasten der Stadt Zürich. Namens der Stadt Zürich beantragte der Stadtrat die vollumfängliche Abweisung der Beschwerde. Der Bezirksrat hat unter Verweisung auf die Begründung des angefochtenen Entscheids auf Vernehmlassung verzichtet. Die Kammer zieht in Erwägung:

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). Ungeachtet § 74 Abs. 2 VRG ist das Lohngefüge vom Verwaltungsgericht stets insoweit überprüfbar, als es darum geht, eine allfällige geschlechtsdiskriminierende Lohnbenachteiligung ausfindig zu machen (vgl. VGr, 23. Oktober 2002, PB.2002.00022, E. 1b, www.vgrzh.ch; Bea Rotach Tomschin, Die Revision des Zürcher Verwaltungsrechtspflegegesetzes, ZBl 98/1997, S. 433 ff., 451; Andreas Keiser, Rechtsschutz im öffentlichen Personalrecht nach dem revidierten Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, ZBl 99/1998, S. 193 ff., 217; Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 74 N. 12). In der vorliegenden Streitigkeit stellt sich wesentlich die Frage nach einer lohnmassigen Diskriminierung der Beschwerdeführerin als Hortleiterin. Dabei handelt es sich um einen so genannt "typischen Frauenberuf" (vgl. VGr, 18. Dezember 2002, PK.2000.00004, E. 3c, www.vgrzh.ch). Bereits dies begründet die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts. Im Übrigen ist die Einreihung in Besoldungsklassen und -stufen trotz § 74 Abs. 2 VRG stets dann überprüfbar, wenn ein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung aufgrund von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) besteht. Nach der neueren Rechtsprechung 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 (VGr, 11. Juni 2003, PB.2003.00009, E. 1c, www.vgrzh.ch; RB 2002 Nr. 24 mit Hinweisen). Dies trifft für Hortleiterinnen und -leiter nicht zu. Auf die Beschwerde ist somit auch unter diesem Gesichtspunkt 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 der angestellten Person (Kölz/Bosshart/Röhl, § 80b N. 3).
- 1.2.2 Die Beschwerdeführerin ist entsprechend dem Inkrafttreten der städtischen

Besoldungsrevision per 1. Juli 2002 neu eingereicht worden. Ihr gegen den Rekursentscheid erhobenes Rechtsmittel ging hierorts am 7. November 2005 ein. Gemäss Art. 16 Abs. 1 und Abs. 4 PR war das Dienstverhältnis damals frühestens auf Ende Februar 2006 kündbar. Massgeblich für die Streitwertberechnung ist somit die Lohndifferenz für 44 Monate. Der Bezirksrat hat die nutzbare Erfahrung der Beschwerdeführerin auf 4 Jahre festgesetzt. Mit der vor Verwaltungsgericht verlangten Anrechnung von 5 Jahren würde sich eine zusätzliche Lohnerhöhung von 2,5 % ergeben (vgl. Art. 61 AB PR, wonach zur Abgeltung der nutzbaren Erfahrung in den ersten 5 Jahren ein Lohnanstieg von je 2,5 % resultiert). Zusätzlich beantragt die Beschwerdeführerin, ihren Lohn auf 100 % des Mittelwertes im Lohnband festzusetzen. Die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Platzierung auf 95 % hat der Bezirksrat geschützt. In diesem Punkt wird demnach eine Lohnerhöhung um weitere 5 % verlangt. Damit liegen vor Verwaltungsgericht insgesamt rund 7,5 % der per 1. Juli 2002 festgesetzten Lohnsumme im Streit. Diese betrug auf der Basis von jährlich zwölf Monatslöhnen gerundet Fr. 5'000.- pro Monat. Daraus resultiert ein Streitwert von monatlich ca. Fr. 380.- und umgerechnet auf 44 Monate von insgesamt knapp Fr. 17'000.-. Auch unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Erhöhung des Arbeitsgrades von 70 auf 80 % für die Dauer von rund zehn Monaten übersteigt der Streitwert Fr. 20'000.- nicht. Angesichts der grundsätzlichen Bedeutung der Sache wird der Entscheid in Anwendung von § 38 Abs. 3 VRG aber dennoch durch die Kammer gefällt.

2. 2.1 Laut dem neuen Besoldungssystem der Stadt Zürich 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. Die Zunahme an nutzbarer Erfahrung führt innerhalb einer Funktionsstufe in 15 Schritten zu einem Lohnanstieg von höchstens 22,5 % (Art. 52 Abs. 3 PR; VGr, 26. Januar 2005, PB.2004.00054, E. 2.1, www.vgrzh.ch).

2.2 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).

2.3 Das Verwaltungsgericht hatte sich bereits in anderen Verfahren

mit Lohnkorrekturen zu befassen, welche die Beschwerdegegnerin im Rahmen der hier in Frage stehenden Besoldungsrevision vorgenommen hatte. Dabei erachtete es das Verwaltungsgericht als mit dem städtischen Personalrecht vereinbar, Lohnkorrekturen bei einer bestimmten Berufsgruppe vorzunehmen. Es qualifizierte deshalb Lohnkorrekturen bei den seinerzeit in Frage stehenden Kundenberatern und -beraterinnen eines öffentlichen Transportbetriebs grundsätzlich als zulässig. Allerdings handelt es sich bei der Tätigkeit "Kundenberatung" nicht um einen so genannten aufholenden Beruf. Das Gericht fügte deshalb bei, dass es kaum zulässig wäre, die mit der Revision entstehenden Lohnerhöhungen bei aufholenden Berufen – also bei erfahrungsgemäss vorwiegend weiblich identifizierten Tätigkeiten – abzuschwächen (VGr, 26. Januar 2005, PB.2004.00054, E. 2.4, www.vgrzh.ch). Zu beanstanden war bei der Überführung der Kundenberater und -beraterinnen allerdings, dass Lohnanpassungen in Abweichung von Art. 89 Abs. 3 PR auch dort vorgenommen wurden, wo der bisherige Lohn nicht deutlich vom ermittelten Lohn abgewichen war. Im Ergebnis hatte dies zur Folge, dass den Angehörigen der Berufsgruppe Kundenberatung Lohnerhöhungen in der Grössenordnung von 5 % zustanden, soweit der gemäss neuem Besoldungssystem ermittelte Lohn in diesem oder noch grösserem Umfang vom bisherigen Lohn abgewichen war (a.a.O., E. 2.5 und 2.6).

3. Zu prüfen ist vorerst, inwieweit die Beschwerdegegnerin den aus der Überleitung der Beschwerdeführerin in Funktionsstufe 9 an sich resultierenden höheren Lohn gekürzt hat.

3.1.1 Einig sind sich die Parteien, dass es sich bei der Festlegung der nutzbaren Erfahrung auf 1 Jahr um eine Kürzungsmassnahme handelt. Die Beschwerdegegnerin hatte seinerzeit selbst festgestellt, dass gemäss der anwendbaren Formel an nutzbarer Erfahrung 4 Jahre resultierten. Weil dies jedoch zu einer unangemessenen Lohnerhöhung geführt hätte, korrigierte die Beschwerdegegnerin die angerechnete nutzbare Erfahrung unter Hinweis auf den erwähnten StRB Nr. 828.

3.1.2 Umstritten ist in diesem Zusammenhang jedoch, ob sich bei einer ungekürzten Anrechnung an nutzbarer Erfahrung 4 oder 5 Jahre ergeben. Die nutzbare Erfahrung berechnet sich nach folgender Formel: $\text{Alter} - \text{Jahre beim Abschluss der Ausbildung} - \text{Jahre in aktueller Funktion} : 4 = \text{Zwischenwert} + \text{Jahre in aktueller Funktion}$. Unter Hinweis auf die Formel gelangte die Beschwerdegegnerin wie gesehen auf 4 Jahre an anrechenbarer nutzbarer Erfahrung. Während sich die Beschwerdeführerin im Rekursverfahren noch gegen die Zulässigkeit dieser Formelberechnung gewandt hat, macht sie mit der Beschwerde geltend, bei Anwendung der Formel ergebe sich eine nutzbare Erfahrung von 5 Jahren. Gemäss den Akten arbeitet die Beschwerdeführerin seit 20. August 2001 in der aktuellen Funktion. Am 1. Juli 2002, das heisst am Überführungstermin, hatte sie demnach noch kein Jahr in dieser Funktion gearbeitet. Ohne ganzjährige Tätigkeit in der aktuellen Funktion ergibt sich folgende Formelberechnung: $41 - 22 - 0 = 19 : 4 + 0 = 4,75$. Wenn eine Aufrundung dieses Formelergebnisses zwar näher liegt, so erscheint es dennoch haltbar, eine nutzbare Erfahrung von 4 Jahren anzunehmen. Aus den Akten ergeben sich jedenfalls keine Hinweise, dass das Formelergebnis in anderen Fällen jeweils auf den nächsthöheren Wert aufgerundet wird.

3.2 Weiter hatte die Beschwerdegegnerin den Lohn der Beschwerdeführerin per 1. Juli 2002 auf 95 % des Mittelwertes im Lohnband gelegt mit dem Bemerkung, dass die Überführung gemäss Art. 187 Abs. 2 bis 5 AB PR noch ohne Berücksichtigung einer Leistungs- und Verhaltensbeurteilung vorzunehmen sei. Entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin ist auch die Festlegung des Lohnes auf 95 % des Mittelwertes eine Kürzungsmassnahme: Die Bandbreite des Lohnbandes beträgt für jede Funktionsstufe plus/minus 5 %, ausgehend vom Mittelwert (Art. 52 PR). Gemäss Art. 62 Abs. 2 AB PR liegt der Anfangslohn grundsätzlich auf dem Mittelwertverlauf der

Funktionsstufe, also auf 100 % (vgl. dazu auch Anhang A AB PR). Wohl kann der Anfangslohn unter dem Mittelwertsverlauf der Funktionsstufe festgelegt werden, wenn noch nicht alle an die Funktion gestellten Anforderungen erfüllt sind (Art. 62 Abs. 4 AB PR). Für die Platzierung im Lohnband auf bloss 95 % des Mittelwertes sind vorliegend keine Gründe im Sinne dieser Bestimmung ersichtlich. Die tiefe Platzierung kann demnach nur in der Absicht, die mit der Besoldungsrevision einhergehende Lohnänderungen zu kürzen, erfolgt sein. 3.3 Es ergibt sich somit, dass der mit der Einreihung in Funktionsstufe 9 des neuen Besoldungssystems verbundene Lohnanstieg für die Beschwerdeführerin in zweierlei Hinsicht gekürzt wurde: Zum einen rechnete ihr die Beschwerdegegnerin an nutzbarer Erfahrung 1 Jahr statt 4 Jahren an. Ohne die Kürzungsmassnahme in der nutzbaren Erfahrung um 3 Jahre hätte sich ein um rund 7,5 % höherer Lohn ergeben (vgl. Art. 61 AB PR). Zum andern platzierte sie den Lohn der Beschwerdeführerin auf 95 % statt 100 % innerhalb des Lohnbandes, was einer Kürzung der Lohnerhöhung um 5 % entspricht. Insgesamt ist die Lohnerhöhung somit um rund 12,5 % gekürzt worden. Da der Beschwerdeführerin eine Lohnerhöhung von 2,55 % gewährt wurde, ergibt sich im Sinne von Art. 89 Abs. 3 PR eine Differenz zwischen dem bisherigen Lohn und dem ermittelten Lohn von rund 15 %.

E. 4.1

Bei dieser deutlichen Abweichung waren Korrekturmassnahmen in Anwendung der personalrechtlichen Bestimmungen grundsätzlich zulässig (vgl. vorn 2.3). Da die Beschwerdeführerin allerdings eine weiblich identifizierte Tätigkeit ausübt (vgl. vorn 1.1), beurteilen sich ihre Begehren nicht allein nach den personalrechtlichen Bestimmungen der Stadt Zürich und nach verfassungsrechtlichen Prinzipien, sondern ebenfalls nach dem eidgenössischen Gleichstellungsgesetz vom 24. März 1995 (GIG). Darauf beruft sich die Beschwerdeführerin denn auch ausdrücklich.

E. 4.2

Gemäss Art. 3 Abs. 1 GIG dürfen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden. Unter anderem gilt das Verbot ausdrücklich für die Entlohnung (Abs. 2). Wer von einer solchen Diskriminierung betroffen ist, kann die Zahlung des geschuldeten Lohnes verlangen (Art. 5 Abs. 1 lit. d GIG). Eine direkte Diskriminierung liegt vor, wenn sich eine Ungleichbehandlung ausdrücklich auf die Geschlechtszugehörigkeit oder auf ein Kriterium stützt, das nur von einem der beiden Geschlechter erfüllt werden kann, und wenn sie sich nicht sachlich rechtfertigen lässt (BGE 124 II 409 E. 7 S. 424). Eine Diskriminierung dieser Art steht hier nicht zur Diskussion. Eine indirekte Diskriminierung liegt vor, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts gegenüber denjenigen des anderen benachteiligt, ohne dass dies sachlich begründet wäre (BGE 124 II 409 E. 7 S. 425; Béatrice Weber-Dürler, Aktuelle Aspekte der Gleichberechtigung von Mann und Frau, ZBJV 128/1992, S. 357 ff., 375 ff.; Kathrin Arioli, Die Rechtsfigur der indirekten Diskriminierung, AJP 1993, S. 1327 ff., 1330; Michèle Stampe, Das Verbot der indirekten Diskriminierung wegen des Geschlechts, Zürich 2001, S. 175 ff.; Bernhard Waldmann, Das Diskriminierungsverbot von Art. 8 Abs. 2 BV als besonderer Gleichheitssatz, Bern 2003, S. 338 ff.).

E. 4.3

Strittig ist vorliegend nicht die Einreihung in die Lohnklasse (Funktionsstufe 9). Vielmehr geht es um die Frage, ob die Beschwerdeführerin – im Zuge der mit der Besoldungsrevision notwendigen Überführung – innerhalb der Funktionsstufe diskriminierungsfrei platziert worden ist.

E. 4.3.1

Die bundesgerichtliche Rechtsprechung setzt dem Überführungsmodus in eine höhere Lohnklasse unter dem Aspekt des Gleichstellungsgesetzes gewisse Leitlinien. Dabei unterscheidet das Bundesgericht danach, ob es bei der strittigen Übergangsregelung darum geht, ausserordentliche Besoldungserhöhungen zu vermeiden, oder um Korrekturen innerhalb des neuen Systems. Wo sich die frühere tiefere Lohnklasse als diskriminierend erweist, kann es nach Auffassung des Bundesgerichts selbstverständlich nicht angehen, die Überführung in die diskriminierungsfreie höhere Lohnklasse so vorzunehmen, dass die Löhne im Ergebnis gleich hoch bleiben; die betragsmässige Diskriminierung würde so gerade nicht beseitigt. Eine "frankenmässige Überführung" von bisher diskriminierten Arbeitnehmerinnen qualifizierte das Gericht deshalb als ihrerseits diskriminierend (BGE 124 I 223 E. 2e, 131 II 393 E. 8 S. 412, [je mit Hinweisen]).

E. 4.3.2

Im Rahmen der kantonalen Besoldungsrevision von 1991 hatte sich das Verwaltungsgericht eingehend mit einer Etappierung der gemäss Revision vorgesehenen Lohnerhöhungen zu befassen. Da die finanziellen Mittel für einen Vollzug der geplanten Besoldungsrevision in einem Schritt nicht vorhanden waren, war eine Etappierung sachlich begründet und als solche nicht diskriminierend. Das Gericht ging davon aus, dass eine Diskriminierung der Angehörigen eines weiblich identifizierten Berufs erst anzunehmen sei, wenn die Etappierung unsachlich wäre bzw. wenn die Verzögerung der Aufholbewegung nur oder fast ausschliesslich weiblich identifizierte Funktionen betreffen würde. Diese Voraussetzung war seinerzeit nicht erfüllt, da auch nicht weiblich identifizierte Berufe im Ausmass ähnliche Aufholbewegungen zu verzeichnen hatten (VGr, 22. Januar 2001, VK.96.000111, E. 13.c, www.vgrzh.ch).

E. 4.3.3

Zusammengefasst erweist sich demnach eine Überführung in ein neues Lohnsystem bzw. in eine höhere Lohnklasse als diskriminierend, wenn die Überführung mit Kürzungen, etwa bei der angerechneten Erfahrung, operiert, die in erster Linie typische Frauenberufe treffen, oder wenn wegen der Kürzungen eine frühere Diskriminierung aufrecht erhalten bleibt.

E. 4.4

Nachdem im Zuge der vorliegenden Besoldungsrevision verschiedene, auch männlich oder neutral geprägte Berufe von Kürzungsmassnahmen betroffen waren, liegt allein darin, dass insgesamt mehr Frauen betroffen sind, noch keine Diskriminierung.

E. 4.4.1

Die Beschwerdeführerin wird als Angehörige eines typischen Frauenberufs mit echtem Aufholbedarf von den Kürzungsmassnahmen jedoch übermässig hart getroffen: Die Beschwerdegegnerin hat die Differenz zwischen bisherigem und ermitteltem Lohn für die Beschwerdeführerin um rund 12,5 % auf 2,55 % gekürzt. Wie gesehen, hat das Verwaltungsgericht den städtischen Kundenberatern und -beraterinnen Lohnerhöhungen in der Grössenordnung von 5 % zugestanden, soweit der gemäss neuem Besoldungssystem

ermittelte Lohn in diesem oder noch grösserem Umfang vom bisherigen Lohn abgewichen war (vgl. vorn 2.3). Es ist offensichtlich, dass dies auf die Lohnfestsetzung bei den Hortleiterinnen und Hortleitern Auswirkungen haben muss und ihnen deshalb zumindest dieselbe Lohnerhöhung zusteht. Indes ist zusätzlich zu beachten, dass es sich bei der Funktion Hortleitung unbestrittenermassen um einen Beruf mit echtem Aufholbedarf handelt. Da zu den Berufen mit echtem Aufholbedarf vorwiegend weiblich identifizierte Funktionen zählen, würde sich selbst deren Gleichstellung mit unechten Aufholern, d.h. die generelle Beschränkung der Lohnanhebung auf rund 5 %, diskriminierend auswirken. Dies gilt um so mehr für die der Beschwerdeführerin erstinstanzlich gewährte Lohnerhöhung von bloss 2,55 %.

E. 4.4.2

Die Beschwerdeführerin macht sodann geltend, die vor der Besoldungsrevision bezahlten Löhne der Hortleiterinnen und -leiter seien diskriminierend gewesen. Dieser Schluss dränge sich auf, weil vor allem weiblich identifizierte Funktionen aus dem Gesundheits- und dem Sozialbereich zu den Aufholenden gehörten. Die Beschwerdegegnerin stellt einen diskriminatorischen Charakter der früheren Löhne in Abrede. Die Frage kann – wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen – offen gelassen werden. Falls die Einreihung der Hortleitenden vor der Besoldungsrevision im Vergleich zur Einreihung männlich oder geschlechtsneutral besetzter Berufe diskriminierend gewesen war, so sind bei der Überführung in erster Linie die dargelegten Leitlinien des Bundesgerichts für die Überführung bisher diskriminierter Berufe zu beachten. Dabei ist offensichtlich, dass die von der Beschwerdegegnerin vorgenommene Überführung den vom Bundesgericht gestellten Anforderungen nicht genügt; die Lohnerhöhung von 2,55 % bewegte sich vielmehr in einem Bereich, wo von einer unzulässigen "frankenmässigen Überführung" gesprochen werden muss.

E. 4.4.3

Als Zwischenergebnis steht somit fest, dass die von der Beschwerdegegnerin gewählte Überführung der Beschwerdeführerin mit einer Lohnerhöhung von 2,55 statt rund 15 % diskriminierend war. Diese fast vollständige Kürzung wirkte sich bei den Hortleitenden, die einen weiblich besetzten Beruf mit grossem Aufholbedarf ausüben, stärker aus als bei männlich oder neutral besetzten Berufen mit weniger echtem Aufholbedarf. Zudem wäre die annähernd frankenmässige Überführung durch die Beschwerdegegnerin unzulässig, wenn die frühere Einreihung der Hortleitenden diskriminierend gewesen sein sollte.

E. 4.5

Bei diesem Zwischenergebnis ist es im Verlauf des Verfahrens allerdings nicht geblieben. In Korrektur der erstinstanzlichen Überführung setzte der Bezirksrat die anrechenbare nutzbare Erfahrung auf 4 Jahre fest, was gegenüber dem Salär vor der Besoldungsrevision zu einem um 10,05 % höheren Lohn führte.

E. 4.5.1

Von einer Überführung, die keinen oder kaum einen Einfluss auf das Salär der Beschwerdeführerin gehabt hätte, kann deshalb keine Rede mehr sein. Eine Lohnerhöhung dieses Ausmasses entspricht im aktuellen städtischen Lohnsystem ungefähr der Anhebung um einer Klasse (Funktionsstufe) und – zum Vergleich – im kantonalen System annähernd der Anhebung um zwei Besoldungsklassen (vgl. Anhang 2 zur Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999, LS 177.111). Es ist nicht glaubhaft, dass eine allfällige

frühere Diskriminierung frankenmässig relevant mehr als 10 % ausgemacht hätte. Unter diesem Aspekt ist es dementsprechend auch nicht glaubhaft, dass die vom Bezirksrat festgelegte Überführung mit einem Lohnanstieg von 10,05 % diskriminierend ist. Die aufgrund des neuen Besoldungssystems ermittelten Lohnerhöhungen waren denn auch individuell sehr unterschiedlich ausgefallen, und zwar selbst innerhalb einer bestimmten Berufsgruppe. Diese Unterschiede sind, wenn wie vorliegend ein neues Besoldungssystem eingeführt wird, nicht nur von der Überführung in die neue Funktionsstufe als Besoldungsklasse, sondern auch massgeblich von der anrechenbaren Erfahrung, dem Berechnungssystem und somit auch von den persönlichen Verhältnissen der Angestellten abhängig. Es kann zwar nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass ein Gutachten über die Arbeitswerte vor der Besoldungsrevision – wie dies insbesondere die Beschwerdeführerin beantragt – zum Ergebnis gelangen würde, die Funktion Hortleitung sei damals sogar um leicht mehr als um 10 % unterbezahlt gewesen. Indes ist zu beachten, dass bei der Arbeitswertermittlung stets ein nicht unerheblicher Spielraum vorhanden ist und es letztlich keinen festen Wert gibt, der für sich allein Gültigkeit haben kann. Das Verwaltungsgericht prüft denn auch nur, ob eine Bewertung vertretbar ist oder den Rahmen des verwaltungsinternen Beurteilungsspielraums sprengt (vgl. etwa VGr, 22. Januar 2001, VK.1996.00011, E. 9b/ee und c, www.vgrzh.ch). Damit bewegt sich das Gericht im Rahmen seiner gesetzlichen Überprüfungsbefugnis, welche gemäss § 50 Abs. 2 VRG die Rechtskontrolle, nicht jedoch die Ermessensüberprüfung vorsieht; eine ausnahmsweise Befugnis zur Ermessensüberprüfung (§ 50 Abs. 3 VRG) lässt sich auch aus dem Gleichstellungsgesetz nicht herleiten (BGE 125 II 385 E. 5d; VGr, 18. Dezember 2002, PK.2000.00004, E. 2b, www.vgrzh.ch). Berücksichtigt das Gericht vorliegend also das Ermessen, das den Vorinstanzen zusteht, insbesondere den erheblichen Spielraum bei der Wahl eines Überführungssystems von einem alten in ein neues Gefüge, sowie den finanziellen Rahmen und die Schwierigkeiten der Koordination der verschiedenen Kategorien von Aufholern oder Besitzständern (vgl. etwa VGr, 22. Januar 2001, VK.1996.00011, E. 13c am Ende, www.vgrzh.ch), so erscheint die vom Bezirksrat gewählte Lösung mit einer Lohnerhöhung um 10 % als vertretbar.

E. 4.5.2

Bei diesem Ergebnis kann die Beschwerdeführerin auch nichts Entscheidendes daraus ableiten, dass der StRB Nr. 828 Kürzungsmassnahmen nur für Überleitungsergebnisse vorsieht, die "in dieser Form nicht beabsichtigt" waren. Zwar kann daraus gefolgert werden, dass die Beseitigung diskriminierender Löhne grundsätzlich nicht abgeschwächt werden soll; hingegen schliesst der Stadtratsbeschluss auch im Bereich aufholender Berufe die Kürzung bzw. Etappierung individuell stark ausgefallener Lohnanstiege nicht aus.

E. 4.5.3

Vertretbar ist das Ergebnis der vorinstanzlichen Erwägungen, also die Lohnanhebung um rund 10 %, auch im Vergleich zum Besoldungsanstieg um rund 5 %, wie sie der im Bereich der Kundenberatung, einem männlich/neutral besetzten Beruf ohne echten Aufholbedarf, gewährt wurde. Wohl wäre im Rahmen des Ermessens eine noch etwas stärkere Differenzierung ebenfalls denkbar gewesen; zur Beseitigung der Diskriminierung – wie sie die Lohnerhöhung bei der Beschwerdeführerin um bloss 2,55 % dargestellt hatte – reicht die Anhebung um 10 % aber aus. Immerhin sei angemerkt, dass für die Funktion der Hortleitung – soweit die Differenz zwischen bisherigem Lohn und ermitteltem Lohn mindestens 10 % beträgt – ein Lohnanstieg von unter als 10 % als diskriminierend zu gelten

hätte. Tiefere Werte würde der Lohnerhöhung für die Kundenberater und -beraterinnen, welche nicht zu den echten Aufholern gezählten hatten, zu nahe kommen.

E. 4.6

Der angefochtene Entscheid der Vorinstanz erweist sich somit im Ergebnis als vertretbar. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde.

E. 5

Für das Beschwerdeverfahren sind gemäss Art. 13 Abs. 5 GIG keine Kosten zu erheben (vgl. auch § 80b VRG). Anspruch auf eine Parteientschädigung hat die obsiegende Partei (§ 17 Abs. 2 VRG). Somit entfällt ein Entschädigungsanspruch der Beschwerdeführerin. Demgemäss entscheidet die Kammer :

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