

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00067 vom 6. Dezember 2006

ZH Verwaltungsgericht, 2006-12-06, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2005.00067

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00067 du 6 décembre 2006

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2005.00067 del 6 dicembre 2006

Regeste

Überleitung in das neue Personalrecht | Der Beschwerdeführer rügt, dass die Inhaber vergleichbarer Stellen bei der Stadt Zürich in einer höheren Funktionsstufe eingereiht seien. Wird dadurch das allgemeine Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV verletzt? Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E.1.1). Geht es in einer Streitigkeit nicht um bezifferte Lohn(nach)zahlungsbegehren, sondern im Hinblick auf die Lohnentwicklung um die Grundsatzfrage der korrekten Einstufung, so ist das Vorliegen eines Streitwerts zu verneinen (E. 1.2). Die Stelle des Beschwerdeführers ist ähnlich anspruchsvoll wie drei andere Stellen, welche einer höheren Funktionsstufe zugewiesen sind. Das verfassungsrechtliche Erfordernis, gleichwertige Arbeit gleich zu entlohnen, trifft ein Gemeinwesen in seiner Gesamtheit. Massgeblich ist indes, dass das Bundesgericht den politischen Behörden unter dem Aspekt von Art. 8 Abs. 1 BV einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugesteht. Eine Lohndifferenz von 10 % bewegt sich in einem Bereich, der noch innerhalb des den Verwaltungsbehörden zustehenden Ermessens bei der Einreihung von gleichwertigen, aber nicht identischen Stellen in die Besoldungsstufen liegen dürfte (E. 4). Abweisung

Erwägungen

E. 4

Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Dieser Entscheid ist rechtskräftig. Rechtsgebiet: Personalrecht
Betreff: Überleitung in das neue Personalrecht
Der Beschwerdeführer rügt, dass die Inhaber vergleichbarer Stellen bei der Stadt Zürich in einer höheren Funktionsstufe eingereiht seien. Wird dadurch das allgemeine Gleichbehandlungsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV verletzt? Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E.1.1). Geht es in einer Streitigkeit nicht um bezifferte Lohn(nach)zahlungsbegehren, sondern im Hinblick auf die Lohnentwicklung um die Grundsatzfrage der korrekten Einstufung, so ist das Vorliegen eines Streitwerts zu verneinen (E. 1.2). Die Stelle des Beschwerdeführers ist ähnlich anspruchsvoll wie drei andere Stellen, welche einer höheren Funktionsstufe zugewiesen sind. Das verfassungsrechtliche Erfordernis, gleichwertige Arbeit gleich zu entlohnen, trifft ein Gemeinwesen in seiner Gesamtheit. Massgeblich ist indes, dass das Bundesgericht den politischen Behörden unter dem Aspekt von Art. 8 Abs. 1 BV einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugesteht. Eine Lohndifferenz von 10 % bewegt sich in einem Bereich, der noch innerhalb des den Verwaltungsbehörden zustehenden Ermessens bei der Einreihung von gleichwertigen, aber nicht identischen Stellen in die Besoldungsstufen liegen dürfte (E. 4).
Abweisung
Stichworte: ANSPRUCH AUF GLEICHBEHANDLUNG GLEICHWERTIGE ARBEIT GLEICHWERTIGKEIT INHALT DES DIENSTVERHÄLTNISSSES LOHNEINSTUFUNG

LOHNGERECHTIGKEIT LOHNGLEICHHEIT Rechtsnormen: Art. 8 Abs. I BV
Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung)
Gewichtung: 3 I. Auf den 1. Juli 2002 setzte der Stadtrat von Zürich das (kommunale) Personalrecht vom 28. November 2001 (PR, unter www.stadt-zuerich.ch) sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen vom 27. März 2002 (AB PR, unter www.stadt-zuerich.ch) in Kraft (Stadtratsbeschluss Nr. 828 vom 12. Juni 2002). Damit wurde ein neues Lohnsystem eingeführt, welches anstelle der bisherigen 35 Lohnklassen 18 Funktionsstufen beinhaltet. A arbeitet beim C-Departement der Stadt Zürich im Bereich der internen Datenverarbeitung. Mit Verfügung vom 20. Januar 2003 wurde A rückwirkend per 1. Juli 2002 in die Funktionsstufe 6 der Funktionskette 502 (einfacher Client-/System Support) überführt. Als nutzbare Erfahrung wurden ihm neun Jahre angerechnet. Die unveränderte Übernahme der altrechtlichen Besoldung führte innerhalb des Lohnbands der Funktionsstufe zur Lage 114,97 %. Die Funktionsbezeichnung änderte von "Technischer Beamter" in "Supporter IDV-Helpdesk". Gegen diese Verfügung erhob A Einsprache an den Stadtrat von Zürich mit dem Antrag, ihn in die Funktionsstufe 8, eventualiter Funktionsstufe 7, der Funktionskette 502 einzureihen. Der Stadtrat wies das Begehren ab.

II. Im nachfolgenden Rekurs an den Bezirksrat Zürich wiederholte A den Antrag. Der Bezirksrat hiess das Begehren teilweise gut mit der Begründung, die gerügte Einreihung in Funktionsstufe 6 widerspreche der internen Lohngerechtigkeit und verletze somit das Gleichbehandlungsgebot. Aufgrund der vorgenommenen Quervergleiche reihte er A mit Beschluss vom 10. November 2005 in Funktionsstufe 7 ein. III. Mit Eingabe vom 14. Dezember 2005 gelangte A an das Verwaltungsgericht mit dem Antrag, ihn unter Aufhebung des angefochtenen Entscheids in die Funktionsstufe 8 einzureihen, unter Kosten- und Entschädigungsfolgen zulasten der Gegenpartei. Namens der Stadt Zürich beantragt der Stadtrat die Abweisung der Beschwerde sowie die Zusprechung einer Parteientschädigung. Der Bezirksrat hat auf Vernehmlassung verzichtet. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Die Beschwerde richtet sich gegen einen Rekursentscheid des Bezirksrats 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. Die Anwendung dieser Bestimmung kann jedoch durch höherrangiges Recht ausgeschlossen werden. Dies ist der Fall, wenn ein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung gemäss Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) besteht. Vermögensansprüche aus dem öffentlichrechtlichen Dienstverhältnis stellen grundsätzlich zivilrechtliche Streitigkeiten im Sinne 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. VGr, 11. Juni 2003, PB.2003.00009, E. 1c, www.vgrzh.ch; RB 2002 Nr. 24 mit weiteren Hinweisen). Der Beschwerdeführer übt bei seiner Tätigkeit in der Datenverarbeitung des C-Departements keine öffentliche Gewalt aus. § 74 Abs. 2 VRG steht deshalb der Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts für die vorliegende Beschwerde nicht entgegen. Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten.

1.2 Das Verwaltungsgericht erledigt Streitigkeiten in der Regel in Dreierbesetzung. Bis zu einem Streitwert von Fr. 20'000.- entscheidet allerdings der Einzelrichter, soweit eine Sache angesichts ihrer grundsätzlichen

Bedeutung nicht der Kammer übertragen wird (§ 38 VRG). 1.2.1 Als Fälle mit einem Streitwert gelten lediglich solche, die unmittelbar vermögensrechtlicher Natur sind. Geht es bei einer Streitigkeit dagegen nicht um bezifferbare finanzielle Interessen, fällt sie nicht in die einzelrichterliche Zuständigkeit. Bei noch andauernden Dienstverhältnissen gelten als Streitwert die streitigen Besoldungsansprüche bis zum Zeitpunkt der Hängigkeit beim Verwaltungsgericht zuzüglich Ansprüchen bis zur nächstmöglichen Auflösung des Dienstverhältnisses (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 38 N. 5). 1.2.2 Die Überführung des altrechtlichen Lohns in den neuen Lohn gemäss der auf 1. Juli 2002 in Kraft getretenen personalrechtlichen Bestimmungen erfolgte in der Regel so genannt "frankenmässig", d.h. ohne betragsmässige Änderung. Immerhin konnten Lohnerhöhungen erfolgen, wenn die unveränderte Besoldung im Lohnband der neuen Funktionsstufe weniger als 95 % des Mittelwerts erreicht hätte (vgl. Art. 187 Abs. 4 AB PR; VGr, 8. September 2006, PB.2005.00060, E. 3.2 f., www.vgrzh.ch). Mit der frankenmässigen Überführung kam der Lohn des Beschwerdeführers im neuen System auf annähernd 115 % des Lohnbandmittelwerts von Funktionsstufe

E. 4.1

Das allgemeine verfassungsrechtliche Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV]) verlangt, dass im öffentlichen Dienstrecht gleichwertige Arbeit gleich entlohnt wird (BGE 129 I 161 E. 3.2 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer stellt sich in diesem Sinne auf den Standpunkt, dass die Inhaber vergleichbarer Stellen im C-Departement, wo er selbst tätig ist, sowie auch in anderen städtischen Departementen der Funktionsstufe

E. 4.2

Gleichwertig sind Funktionen, wenn sie bezüglich der Anforderungen wie Ausbildung, Verantwortung und Belastung insgesamt vergleichbar sind bzw. wenn sie in der Gesamtschau gleich zu gewichtende Anforderungen an die Arbeitsperson stellen (vgl. mit Bezug auf Art. 8 Abs. 3 BV: Susy Stauber-Moser, Lohngleichheit und bundesgerichtliche Rechtsprechung, AJP 2006, S. 1352 ff., 1357; Fred Henneberger/Karin Oberholzer, Susanne Zajitschek, Lohndiskriminierung und Arbeitsbewertung, Basel etc. 1997, S. 63). Der unbestimmte Rechtsbegriff der Gleichwertigkeit schafft allerdings Spielräume; diese sind in erster Linie durch die politischen Behörden auszufüllen (VGr, 22. Januar 2001, VK.96.00011, E. 3b mit Hinweisen, www.vgrzh.ch). In diesen Ermessensspielraum greift das Verwaltungsgericht nicht ein (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 75 N. 1). Die Vorinstanz verglich die Arbeitsstelle des Beschwerdeführers bezüglich der Anforderungen mit verschiedenen Stellen innerhalb und ausserhalb des C-Departements.

E. 4.2.1

Strittig ist zunächst der Vergleich mit zwei departementsinternen Stellen, die der Funktionsstufe 8 zugeordnet sind. Zwar stellte die Vorinstanz eine weitgehende Übereinstimmung fest, wies jedoch darauf hin, dass die beiden Vergleichsstelleninhaber zusätzlich mit Projektaufgaben befasst seien; daraus schloss sie auf einen höheren Schwierigkeitsgrad der beiden Vergleichsstellen. Der Beschwerdeführer macht demgegenüber geltend, die von diesen Stellen geleisteten Aufgaben und die Verantwortlichkeit würden alle auch auf sein eigenes Stellenprofil zutreffen; in verschiedener Hinsicht gehe sein Aufgabenbereich aber noch weiter. Tatsächlich sind in der

Liste über die Aufgaben des Beschwerdeführers in Klammern "Projekte" ebenfalls aufgeführt. Eine solche beiläufige Erwähnung ist allerdings nicht von gleichem Gehalt wie die Projektarbeit in der Stellenbeschreibung der Clientspezialisten; hier ist unter Fachaufgaben jeweils an erster Stelle "Projektmitarbeit" und zudem "fallweise auch Projektleitung" genannt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn die Vorinstanz für die beiden Vergleichsstellen einen höheren Schwierigkeitsgrad angenommen hat. Selbst wenn die Gleichwertigkeit der Stellen aufgrund der behaupteten Zusatzaufgaben des Beschwerdeführers dennoch zu bejahen wäre, würde dies am Ausgang des vorliegenden Verfahrens nichts ändern (dazu hinten 4.3.3).

E. 4.2.2

Die Vorinstanz untersuchte weiter ausserhalb des C-Departements drei Stellen, welche in Funktionsstufe 8 eingereiht sind ("Sachbearbeiter/in Help-Desk" im D-Departement, "Helpdesk Mitarbeiter" im E-Departement). Nach Auffassung des Bezirksrats verfügen diese Stellen über einen vergleichbaren Schwierigkeitsgrad wie die Funktion des Beschwerdeführers. Unter Hinweis auf seine zusätzlichen Aufgaben scheint der Beschwerdeführer die eigene Stelle für noch anspruchsvoller zu halten. Bei der Stelle im D-Departement fällt auf, dass sie unter dem Titel Erfahrung "hohe Praxiskenntnisse" verlangt, – ein Erfordernis, das in der Stellenbeschreibung des Beschwerdeführers nicht enthalten ist. Es ist deshalb auch bei Berücksichtigung von weitergehenden Aufgaben des Beschwerdeführers vertretbar, wenn die Vorinstanz die beiden Stellen insgesamt als gleichwertig einstuft. Bezüglich der Helpdesk-Mitarbeiter im E-Departement erwähnt der Beschwerdeführer, dass auch er für eine Vielzahl externer Kunden zuständig sei. Zudem gehe die Vielfältigkeit der zu betreuenden Systeme bei seiner Stelle weiter. Mit diesen allgemeinen Ausführungen vermag der Beschwerdeführer eine Höherwertigkeit seiner Stelle nicht aufzuzeigen. Selbst wenn der Beschwerdeführer etwas mehr an unterschiedlichen Systemen zu betreuen hätte, ist die vorinstanzliche Annahme eines vergleichbaren Schwierigkeitsgrads noch haltbar.

E. 4.2.3

Zusammengefasst ergibt sich somit, dass die – gemäss vorinstanzlicher Entscheidung – in Funktionsstufe 7 eingereihte Stelle des Beschwerdeführers ähnlich anspruchsvoll ist wie zumindest drei andere städtische Stellen, welche der Funktionsstufe

E. 4.3

Damit ist zu prüfen, ob der Beschwerdeführer aus Art. 8 Abs. 1 BV für seine Funktion dieselbe Einreihung wie für die Vergleichsstellen herleiten kann.

E. 4.3.1

Die Vorinstanz hat das Gleichbehandlungsgebot, ebenso aber auch das den Verwaltungsbehörden bei dessen Umsetzung zustehende Ermessen, zum Ausgangspunkt ihrer diesbezüglichen Überlegungen gemacht: Sie betonte das Interesse an der Wahrung einer gesamtstädtischen Lohngerechtigkeit. Dem stellte sie das Interesse an der Wahrung der departementsinternen Lohngerechtigkeit gegenüber. Unter anderem zur Wahrung der departementsinternen Lohngerechtigkeit habe den Dienststellen bei der Überleitung ein gewisser Ermessensspielraum zugestanden. Die interne Lohngerechtigkeit beziehe sich nicht nur auf gleiche oder gleichwertige Funktionen, sondern umfasse auch über- und untergeordnete Funktionen. Es erscheine deshalb nicht grundsätzlich unangemessen, Abweichungen bei der Einstufung von vergleichbaren Stellen bei verschiedenen

Departementen zuzulassen, wenn departementsintern die Lohngleichheit gewahrt werde. Nur im Departement sei eine "strikte" Lohngleichheit anzustreben. Im interdepartementalen Vergleich seien Abweichungen bei der Einstufung von vergleichbaren Funktionen auf den kleinstmöglichen Umfang von einer Funktionsstufe zu beschränken.

E. 4.3.2

Das verfassungsrechtliche Erfordernis, gleichwertige Arbeit im öffentlichen Dienst gleich zu entlohnen, trifft ein Gemeinwesen in seiner Gesamtheit. Das Gleichbehandlungsgebot lässt sich daher nicht in der Weise auslegen, dass es "strikt" nur innerhalb eines Departements, eines Amtes oder einer Abteilung gelten würde. Massgeblich ist indes, dass das Bundesgericht den politischen Behörden unter dem Aspekt von Art. 8 Abs. 1 BV einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen zugesteht (BGE 129 I 161 E. 3.2, 131 I 105 E. 3.1, je mit Hinweisen). Gemäss § 75 VRG greift auch das Verwaltungsgericht nicht in dieses Ermessen ein, welches den Verwaltungsbehörden bei der Besoldungsfestlegung zukommt (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 75 N. 1). In Beachtung dieses grossen Spielraums hat das Bundesgericht beispielsweise eine Lohndifferenz von rund 6,6 bzw. 12 % zwischen Hauptlehrern und Lehrbeauftragten als haltbar anerkannt, obwohl hinsichtlich Ausbildung, Berufserfahrung, Verantwortung und Aufgabenbereich kein Unterschied bestanden habe. Immerhin bezeichnete das Gericht bei besonders lange (d.h. länger als etwa 15 Jahre) dauernden Lehrauftragsverhältnissen eine Ungleichbehandlung bei sonst gleichen Voraussetzungen als verfassungswidrig (BGE 129 I 161 E. 3.2 mit Hinweisen). Vor dem Hintergrund seiner bisherigen Rechtsprechung führte das Bundesgericht kürzlich aus, die geltend gemachte Ungleichentlohnung gleichwertiger Arbeit im Umfang von lediglich 3,5 % erreiche bei weitem nicht das erforderliche Mindestmass, das unter dem Gesichtspunkt des allgemeinen Rechtsgleichheitsgebots von Art. 8 Abs. 1 BV und damit von Verfassung wegen zwingend die Beseitigung dieser lohnmassigen Ungleichbehandlung innert angemessener Frist bzw. deren nachträgliche finanzielle Ausgleichung verlangen würde (BGr, 12. April 2006, 2P.287/2005, E. 2.6, www.bger.ch).

E. 4.3.3

Die Differenz zwischen den Funktionsstufen 7 und 8 beläuft sich gemäss Anhang A AB PR auf knapp 10 %. Diese Differenz bewegt sich in einem Bereich, der noch innerhalb des den Verwaltungsbehörden zustehenden Ermessens bei der Einreihung von gleichwertigen, aber nicht identischen Stellen in die Besoldungsstufen liegen dürfte. Zusätzlich ist vorliegend von Bedeutung, dass der Stadtrat von Zürich inzwischen bereits wieder ein neues Lohnsystem vorgelegt hat und das städtische Parlament die Revision befürwortet (vgl. Medienmitteilung vom 16. November 2006, www.stadt-zuerich.ch). Es ist deshalb mit einer baldigen Neuüberführung der Löhne zu rechnen. Dannzumal wird die Beschwerdegegnerin Gelegenheit und Verpflichtung haben, Ungleichheiten bei der Besoldung im Informatikbereich – auch departementsübergreifend – so weit wie möglich zu beseitigen.

E. 4.4

Zusammenfassend erweist sich die vom Bezirksrat angeordnete Einreihung des Beschwerdeführers in Funktionsstufe 7 auch unter dem Aspekt von Art. 8 Abs. 1 BV als haltbar und damit als rechtmässig. Dies führt zur Abweisung der Beschwerde. 5. Für personalrechtliche Streitigkeiten mit einem Streitwert von weniger als Fr. 20'000.- werden keine Gerichtskosten erhoben (§ 80b VRG). Wie gesehen, besteht in vorliegender Sache

kein bezifferbarer Streitwert (vorne 1.2). Fehlt in personalrechtlichen Streitigkeiten ein unmittelbar bezifferbarer Streitwert, so sind in sinngemässer Anwendung von § 80b VRG Gerichtskosten nur zu erheben, wenn es um Entscheidungen grosser Tragweite geht (Kölz/Bosshart/Röhl, § 80b N. 3; VGr, 4. Juli 2001, PB.2001.00006, E. 3, www.vgrzh.ch). Die Einreihung in eine Lohnklasse ist von erheblicher Bedeutung für die künftige Entwicklung der Besoldung. Geht es in diesem Sinn um die Grundsatzfrage, welcher Besoldungsstufe eine bestimmte Tätigkeit im Lohnsystem eines Gemeinwesens zuzuordnen ist, dürfte regelmässig eine Entscheidung von grosser Tragweite vorliegen. Jedenfalls ist dies hier der Fall, wo die Lohndifferenz zwischen den Funktionsstufen annähernd 10 % beträgt (vgl. Anhang A AB PR). Es besteht daher kein Raum, um in analoger Anwendung von § 80b VRG Kostenfreiheit zu gewähren (vgl. RB 2005 Nr. 20 E. 5.2). Entsprechend dem Verfahrensausgang sind die Kosten dem Beschwerdeführer aufzuerlegen (§ 70 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). 6. Anspruch auf eine Parteientschädigung kann die obsiegende Partei haben (§ 17 Abs. 2 VRG). Als grosses Gemeinwesen hat die Beschwerdegegnerin die Parteikosten jedoch in der Regel selbst zu tragen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 20). Trotz einer gewissen Komplexität des Falles besteht vorliegend kein Anlass, um von diesem Grundsatz abzuweichen; vor Verwaltungsgericht war auf Seiten der Beschwerdegegnerin jedenfalls kein besonderer Einsatz erforderlich. Auf die Zusprechung von Parteientschädigungen ist somit zu verzichten. Demgemäss entscheidet die Kammer :

E. 6

zu liegen. Gegenüber Funktionsstufe 6 ist der Lohnbandmittelwert in Funktionsstufe

E. 8

zugewiesen sind. Trotz im Einzelnen leicht abweichenden Aufgabenbereichen und Anforderungen lassen sie sich als gleichwertig im Sinne der Rechtsprechung qualifizieren.

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