

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2007.00034 vom 9. Juli 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-07-09, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2007.00034

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2007.00034 du 9 juillet 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2007.00034 del 9 luglio 2008

Regeste

Überleitung in das neue Personalrecht | Eine Leiterin einer Fachweiterbildung in einem Spital der Stadt Zürich wurde im Oktober 2003 ins neue Personalrecht übergeleitet. Ihren dagegen erhobenen Rekurs hiess die Vorinstanz teilweise gut: Antragsgemäss wurde sie in Funktionsstufe 11 (statt 10) eingereiht; ferner wurde ihr Antrag auf Einreihung bei 100 % im Lohnband insofern gutgeheissen, als ihr Lohn bei neuerlicher Überleitung - nach rechtskräftiger Erledigung von noch hängigen Verbands- und Einzelklagen betreffend den Anfangslohn - auf unter 100 % zu liegen kommt und ihr im Vergleich zum Ausgangslohn nicht mindestens eine Lohnerhöhung von 5 % gewährt wurde. Dagegen erhoben sowohl die Stadt Zürich als auch die Leiterin der Fachweiterbildung Beschwerde. Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts (E. 1.1), Legitimation der Stadt Zürich (E. 1.2), Entscheid über die Lage des Salärs im Lohnband als Rückweisungsentscheid und Anfechtbarkeit dieses Rückweisungsentscheides aus prozessökonomischen Gründen (E. 1.3 und 1.4), Eintreten auf beide Beschwerden und Vereinigung der Verfahren (E. 1.5 und 1.6), Kammerzuständigkeit (E. 1.7). Die Einreihung der privaten Beschwerdeführerin in die Funktionsstufe 11 entspricht mit Blick auf die Stellenbeschreibung den personalrechtlichen Bestimmungen (E. 2). Die Beschwerdeführerin übt einen "typischen Frauenberuf" aus und kann sich deshalb im Zusammenhang mit ihrer Entlohnung auf das Diskriminierungsverbot berufen. Obschon ihr Beruf bei der Besoldungsrevision 2002 einen echten Aufholbedarf hatte, liegt die tatsächlich gewährte Lohnerhöhung gegenüber dem Ausgangslohn über der in einem ersten Schritt minimal zu gewährenden Lohnerhöhung, sodass die Festsetzung des neuen Salärs auf 95 % des Mittelwertes im Lohnband nicht diskriminierend war. Der vom Bezirksrat für die Rückweisung angeführte Grund ist inzwischen jedoch dahingefallen (E. 3). Neuentscheidung durch das Verwaltungsgericht (E. 4), Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 5 und E. 6).

Erwägungen

E. 4

Abteilung PB.2007.00034 PB.2007.00039 Entscheid der 4. Kammer vom

E. 4.1

Hebt das Verwaltungsgericht eine Anordnung auf, so entscheidet es grundsätzlich selbst (§ 63 Abs. 1 VRG). Die Stadt Zürich ist zwar mit der erfolgten Rückweisung in formaler Hinsicht einverstanden; indes wendet sie gegen eine materielle Entscheidung nichts Substantielles ein. Der neue Entscheid ist daher durch das Gericht zu fällen.

E. 4.2

Wie dargelegt, stellt die Kürzung der per 1. Juli 2002 ermittelten Lohnerhöhung auf 95 % im Lohnband keine Diskriminierung dar (oben 3.6). Es besteht deshalb für diesen Zeitpunkt kein Anspruch auf eine Anhebung im Lohnband auf 100 % des Mittelwertes. Die Stadt Zürich war vielmehr berechtigt, die ermittelte Lohnerhöhung durch eine Platzierung auf 95 % im Lohnband zu kürzen. Der Rekurs der privaten Beschwerdeführerin bleibt in diesem Punkt erfolglos. Der Klarheit halber ist sodann im Dispositiv zusammenzufassen, dass die private Beschwerdeführerin per 1. Juli 2002 unter Anrechnung einer nutzbaren Erfahrung von 10 Jahren und einer Lage im Lohnband von 95 % des Mittelwertes in Funktionsstufe 11 eingereiht wird.

5. 5.1 Soweit Streitigkeiten aus öffentlichrechtlichen Arbeitsverhältnissen das Gleichstellungsgesetz betreffen, ist das Verfahren kostenlos (Art. 13 Abs. 5 GIG). Andere personalrechtliche Beschwerdeverfahren sind kostenlos, wenn der Streitwert unter Fr. 20'000.- liegt (§ 80b VRG).

5.2 Ob die private Beschwerdeführerin Anspruch auf eine Platzierung auf 100 % im Lohnband zusteht, war unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots zu beurteilen (vgl. oben 3). Demgegenüber korrigierte der Bezirksrat die Funktionsstufeneinreihung der privaten Beschwerdeführerin nicht wegen einer Diskriminierung im Sinne von Art. 3 GIG oder Art. 8 Abs. 3 BV, sondern gestützt auf das gemeindeeigene Personalrecht; auch im Beschwerdeverfahren erfolgte die Überprüfung ohne Anwendung des Gleichstellungsgesetzes. Insofern greift für die Kostenregelung einzig § 80b VRG.

5.3 Wie gesehen liegt vor Verwaltungsgericht eine Lohndifferenz von rund 15 % im Streit, wovon 5 % die Lage im Lohnband und rund 10 % die Funktionsstufeneinreihung betreffen. Vom Gesamtstreitwert von rund Fr. 90'000.- betrifft damit nur rund 1/3, also rund Fr. 30'000.-, das Verfahren nach dem Gleichstellungsgesetz. Insofern sind die Kosten auf die Gerichtskasse zu nehmen. Für den Anteil von 2/3, also von rund Fr. 60'000.-, sind dagegen Kosten zu erheben. Mit Bezug auf diesen kostenrelevanten Streit um die Funktionsstufeneinreihung unterliegt die Stadt Zürich vollumfänglich. Dementsprechend sind ihr die Kosten des Beschwerdeverfahrens im Umfang von 2/3 aufzuerlegen.

6. Im Rekurs- und Beschwerdeverfahren kann die unterliegende Partei oder Amtsstelle zu einer angemessenen Entschädigung für die Umtriebe der Gegenseite verpflichtet werden, wenn die rechtsgenügende Darlegung komplizierter Sachverhalte und schwieriger Rechtsfragen besonderen Aufwand erforderte oder den Beizug eines Rechtsbeistandes rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Die private Beschwerdeführerin verlangt eine Parteientschädigung. Angesichts der komplizierten Materie war der erfolgte Beizug einer Rechtsanwältin ohne weiteres gerechtfertigt.

Betreffend Obsiegen und Unterliegen fällt Folgendes in Betracht: Mit Bezug auf die Lage im Lohnband ist die private Beschwerdeführerin insofern erfolgreich, als die angefochtene Rückweisung des Bezirksrats aufgehoben wird; materiell obsiegt diesbezüglich aber der Standpunkt der Stadt Zürich. Hinsichtlich der Funktionsstufeneinreihung liegt ein vollständiges Obsiegen der privaten Beschwerdeführerin vor; da die strittige Funktionsstufeneinreihung 2/3 der gesamten Streitsumme ausmacht, gilt die private Beschwerdeführerin insgesamt als überwiegend obsiegend; damit hat sie Anspruch auf eine reduzierte Parteientschädigung (vgl. dazu auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 17 N. 32). Als angemessen erscheint ein Betrag von Fr. 2'000.-.

E. 9

Juli 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtsssekretär Beat König. In Sachen 1. Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, 2. A, vertreten durch Rechtsanwältin B, Beschwerdeführerinnen, gegen 1. A,

vertreten durch Rechtsanwältin B, 2. Stadt Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, Beschwerdegegnerinnen, betreffend Überleitung in das neue Personalrecht, hat sich ergeben: I. A. Im Juni 2001 machten verschiedene Berufsorganisationen aus dem Gesundheitsbereich in einer Eingabe an das Gesundheits- und Umweltdepartement der Stadt Zürich geltend, dass die Krankenschwestern und weitere Berufe im Gesundheitswesen gegenüber den Polizeibeamten lohnmässig diskriminiert würden. Sie ersuchten um raschestmögliche Behebung der Diskriminierung und verlangten, dass dementsprechend auch Nachzahlungen für die letzten fünf Jahre zu leisten seien. Nachdem die Stadt Zürich das Vorliegen einer Diskriminierung in Abrede gestellt hatte, gelangten die Berufsorganisationen an den Bezirksrat Zürich. Dieser stellte in teilweiser Gutheissung des Rekurses fest, dass die Entlohnung der Krankenpflegenden, der Unterrichtsassistentinnen und -assistenten sowie der Kliniklehrerinnen und -lehrer während des im Streit liegenden Zeitraums vom 1. Januar 1997 bis zum 30. Juni 2002 gegen Art. 8 Abs. 3 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) und Art. 3 Abs. 1 und 2 des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 (GlG) verstossen habe. Der Bezirksrat schloss auf eine Besserstellung der betroffenen Gesundheitsberufe um jeweils zwei Besoldungsklassen. Das Verwaltungsgericht schützte diesen Entscheid in den wesentlichen Punkten (VGr, 20. Dezember 2006, PB.2006.00007, www.vgrzh.ch). Das Bundesgericht wies die dagegen erhobenen Verwaltungsgerichtsbeschwerden ab (BGr, 20. November 2007, 2A.97/2007, www.bger.ch). B. 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, welches unter anderem im Pflegebereich zu besser entlohnten Einreihungen führte. C. A arbeitet seit Oktober 1989 als Leiterin einer Fachweiterbildung im Spital X der Stadt Zürich. Gestützt auf die neurechtlichen Personalbestimmungen wurde sie per 1. Juli 2002 in die Funktionsstufe 10 der Funktionskette 308 überführt; als nutzbare Erfahrung wurden ihr 9 Jahre angerechnet; die Lage im Lohnband betrug 95 % des Mittelwerts (Verfügung vom 27. Oktober 2003). Auf Einsprache von A rechnete ihr der Stadtrat von Zürich rückwirkend per 1. Juli 2002 neu 10 Jahre an nutzbarer Erfahrung an. Im Übrigen liess er die Einreihung unverändert (Beschluss vom 8. Februar 2006). II. Im nachfolgenden Rekurs an den Bezirksrat Zürich verlangte A per 1. Dezember 2002 die Einreihung in Funktionsstufe 11 und die Anrechnung einer nutzbaren Erfahrung von 13 Jahren; zudem sei die Lage im Lohnband auf 100 % festzulegen. Mit Beschluss vom 30. August 2007 hiess der Bezirksrat den Rekurs im Sinne der Erwägungen teilweise gut, wies die Sache zu neuer Entscheidung an die Stadt Zürich zurück und wies den Rekurs im Übrigen ab. Die Stadt Zürich wurde angewiesen, A nach Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids bezüglich ihres Lohnes im alten Lohnsystem im Sinne der Erwägungen nochmals per 1. Juli 2002 ins neue Lohnsystem überzuleiten. Aus den Erwägungen ergibt sich, dass der Antrag auf Einreihung in die Funktionsstufe 11 gutgeheissen, derjenige auf Anrechnung einer nutzbaren Erfahrung von 13 Jahren dagegen abgewiesen wurde; keine abschliessende Anordnung traf der Bezirksrat betreffend die prozentuale Lage des Salärs im Lohnband. III. Gegen diesen Beschluss gelangten sowohl die Stadt Zürich wie auch A mit Beschwerden vom 26./27. September bzw. vom 4. Oktober 2007 an das Verwaltungsgericht. A wendet sich mit ihrer Beschwerde gegen die Rückweisung der Angelegenheit durch den Bezirksrat und beantragt ihre Einreihung in die

Funktionsstufe 11, unter Festlegung der nutzbaren Erfahrung auf 10 Jahre und der Lage im Lohnband auf 100 %. Ausserdem verlangt sie eine Prozessentschädigung. Die Beschwerde der Stadt Zürich wendet sich gegen eine Einreihung in die höhere Funktionsstufe 11. Zudem richtet sie sich gegen die Vorgaben, welche ihr der Bezirksrat für die neue Entscheidung hinsichtlich der Platzierung des Salärs im Lohnband gemacht hat. Mit ihren Beschwerdeantworten beantragen die Parteien jeweils die Abweisung der Begehren der Gegenseite; A verlangt zusätzlich eine Parteientschädigung zuzüglich 7,6 % Mehrwertsteuer. Der Bezirksrat hat für beide Beschwerden auf Vernehmlassung verzichtet. Die Kammer zieht in Erwägung:

1. 1.1 Die Beschwerden richten sich gegen einen Rekursentscheid des Bezirkrats über eine personalrechtliche Anordnung gemäss § 74 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG). Die Einreihung in Besoldungsklassen und -stufen ist trotz § 74 Abs. 2 VRG kraft § 43 Abs. 1 lit. b und Abs. 2 VRG in Verbindung mit § 80c VRG stets dann überprüfbar, wenn ein Anspruch auf gerichtliche Beurteilung aufgrund von Art. 6 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) besteht (vgl. VGr, 28. Mai 2003, PB.2002.00049, E. 2a/aa, www.vgrzh.ch). Gemäss der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) entfällt die Geltung von Art. 6 Abs. 1 EMRK für öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse nur unter zwei Voraussetzungen: Erstens muss im nationalen Recht für die entsprechende Kategorie von Angestellten bzw. bestimmte Stelleninhaber der Zugang zu einem Gericht ausdrücklich ausgeschlossen sein und zweitens muss dieser Ausschluss objektiv im staatlichen Interesse liegen und gerechtfertigt sein (EGMR, 19. April 2007, Vilho Eskelinen et al., 63235/00, § 62; 21. Juni 2007, Redka, 17788/02, § 25 [Steuerinspektor]; 21. Juni 2007, Pridatchenko et al., 2191/03, 3104/03, 16094/03, 24486/03, § 45 ff. [Militärpersonal] – alles unter www.echr.coe.int; vgl. auch VGr, 27. Juli 2007, PB.2006.00046, E. 2.2.1, www.vgrzh.ch). Für das vorliegende Arbeitsverhältnis ist der Zugang zum Verwaltungsgericht somit grundsätzlich zu bejahen.

1.2 Als Gemeinde ist die Stadt Zürich kantonrechtlich zur Beschwerde insbesondere dann legitimiert, wenn der Entscheid oder die Beachtung desselben in gleichartigen Fällen für die Gemeinde besondere finanzielle Auswirkungen hat (§ 21 lit. b in Verbindung mit §§ 70 und 80c VRG). Dies ist in der vorliegenden Streitigkeit ohne weiteres zu bejahen, weshalb auch die Stadt Zürich grundsätzlich beschwerdelegitimiert ist.

1.3 Bezüglich Einreihung in die Funktionsstufe 11 hat die Vorinstanz den Rekurs gutgeheissen. Insofern handelt es sich um einen Endentscheid, der ohne weiteres anfechtbar ist. Zu beachten ist demgegenüber, dass der Bezirksrat die Sache im anderen heute noch umstrittenen Punkt, nämlich bezüglich der prozentualen Lage des Salärs im Lohnband, an die Stadt Zürich zurückgewiesen hat.

1.3.1 Obschon Rückweisungsentscheide nur das Verfahren vor einer bestimmten Instanz abschliessen, hat es das Verwaltungsgericht abgelehnt, die Möglichkeit des Weiterzugs solcher Entscheide an die Voraussetzungen von § 19 Abs. 2 bzw. von § 48 Abs. 2 VRG zu binden (vgl. Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz, 2. A., Zürich 1999, § 19 N. 57, § 48 N. 48). Die neuere Praxis des Verwaltungsgerichts verlangt für die Anfechtbarkeit von Rückweisungsentscheiden immerhin prozessökonomische Gründe im Sinne einer erheblichen Verfahrensverkürzung (VGr, 2. November 2007, VB.2007.00350, E. 1.1 – 8. November 2006, VB.2006.00279, E. 1.2 – 17. Juni 2005, VB.2005.00037 [RB 2005 Nr. 82], E. 1.1.1 [je unter www.vgrzh.ch]; RB 2002 Nr. 20).

1.3.2 Der Rückweisungsentscheid des Bezirkrats beinhaltet die Anweisung an die Stadt Zürich, mit der Einreihung im Lohnband zuzuwarten, bis ein rechtskräftiger Entscheid bezüglich des Lohnes im alten

Lohnsystem vorliegt (Dispositiv-Ziff. I). Damit hat der Bezirksrat die erste Instanz im Ergebnis angewiesen, das Verfahren einstweilen zu sistieren. 1.3.3 Nach Meinung der privaten Beschwerdeführerin ist der Entscheid des Bundesgerichts zur Frage, ob die altrechtlichen Besoldungen diskriminierend waren (vgl. vorn I), für das vorliegende Verfahren nicht präjudiziell. Die Sache sei spruchreif und es bestehe kein Anlass für eine Rückweisung. Der Entscheid des Bundesgerichts betreffend die altrechtlichen Besoldungen liegt inzwischen vor. Damit sprechen prozessökonomische Gründe heute offensichtlich für die Anhandnahme der Beschwerde. 1.4 Die Beschwerde der Stadt Zürich betrifft bezüglich der Rückweisung dieselbe Frage wie die Beschwerde der Gegenpartei, nämlich die Platzierung des Lohns innerhalb des Lohnbands. Die Verfahrensökonomie verlangt deshalb von vornherein auch ein Eintreten auf die Beschwerde der Stadt Zürich. Hinzu kommt, dass der Stadt Zürich beim angefochtenen Rückweisungsentscheid kein grosser Spielraum gelassen wird. Nach der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts müssen die Gemeinden einen Rückweisungsentscheid grundsätzlich anfechten können, wenn dieser ihren Entscheidungsspielraum derart einschränken würde, dass sie gezwungen wäre, im zweiten Rechtsgang entgegen ihrer Rechtsauffassung zu entscheiden und hernach ihren eigenen Neuentscheid anzufechten. Dies würde einen prozessualen Leerlauf darstellen, ganz abgesehen davon, dass die Anfechtung einer Verfügung durch die verfügende Behörde dem Verwaltungsverfahren fremd ist (VGr, 8. November 2006, VB.2006.00279, E. 1.3, und 19. August 2004, VB.2004.00154, E. 1 [je unter www.vgrzh.ch]; vgl. auch Kölz/Bosshart/Röhl, § 48 N. 17). 1.5 Es ist somit auf beide Beschwerden einzutreten. 1.6 Aus Gründen der Prozessökonomie kann das Gericht mehrere Verfahren vereinigen, namentlich wenn sich zwei Beschwerden gegen denselben Entscheid richten (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 34). In diesem Sinne sind die beiden Verfahren zu vereinigen. 1.7 Beschwerden mit einem Streitwert bis Fr. 20'000.- behandelt in der Regel der Einzelrichter. Bei grösseren Streitwerten entscheidet das Gericht in Dreierbesetzung (§ 38 VRG). 1.7.1 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 (Andreas Keiser, Das neue Personalrecht – eine Herausforderung für die Zürcher Gemeinden, ZBl 102/2001, S. 561 ff., 572, mit Hinweisen; Kölz/Bosshart/Röhl, § 80b N. 3). 1.7.2 Die private Beschwerdeführerin ist entsprechend dem Inkrafttreten der revidierten städtischen Besoldungsordnung per 1. Juli 2002 neu eingereiht worden. Die erste gegen den Rekursentscheid erhobene Beschwerde ging hierorts Ende September 2007 ein. Gemäss Art. 16 Abs. 1 und Abs. 4 PR war das Dienstverhältnis damals auf Ende Dezember 2007 kündbar. Massgeblich für die Streitwertberechnung ist somit die Lohndifferenz für 66 Monate. Die Einreihung der privaten Beschwerdeführerin ist heute noch in zwei Punkten umstritten. Gegenüber den Erwägungen der Vorinstanz verlangt die private Beschwerdeführerin, ihren Lohn von 95 % auf 100 % des Mittelwertes im Lohnband zu erhöhen. Die Beschwerde der Stadt Zürich richtet sich gegen eine solche Anhebung im Lohnband. Insoweit liegen vor Verwaltungsgericht rund 5 % der per 1. Juli 2002 festgesetzten Besoldung im Streit. Die Beschwerde der Stadt Zürich richtet sich zudem gegen die vom Bezirksrat vorgenommene Überführung der privaten Beschwerdeführerin in Funktionsstufe

statt 10. Mit diesen nachträglich gewährten Lohnerhöhungen beläuft sich der Saläranstieg der privaten Beschwerdeführerin rückwirkend per 1. Juli 2002 auf weit über 10 %. Die private Beschwerdeführerin hat deshalb keinen Anspruch auf ungeschmälerte Lohnerhöhung per 1. Juli 2002. Die Lohnerhöhung gegenüber dem Ausgangslohn lag deutlich über der in einem ersten Schritt minimal zu gewährenden Lohnerhöhung von 10 %. Die Festsetzung des neuen Salärs auf 95 % des Mittelwertes im Lohnband war demnach nicht diskriminierend. Die Beschwerde der Stadt Zürich erweist sich insofern als begründet. 3.7 Allerdings bleibt es insoweit nicht bei einer inhaltlichen Änderung der vorinstanzlichen Erwägungen zur Rückweisung. Nachdem das präjudizierende Urteil des Bundesgerichts bezüglich Einreihung der Pflegeberufe für den Zeitraum bis zum Inkrafttreten des neuen Personalrechts am 1. Juli 2002 inzwischen vorliegt, ist der vom Bezirksrat für die Rückweisung angeführte Grund dahin gefallen. Demzufolge ist der Beschluss des Bezirksrats, soweit damit die Sache an die Stadt Zürich zurückgewiesen wurde (mit anderen Worten: betreffend die prozentuale Festsetzung des Salärs im Lohnband) – entsprechend dem Antrag der privaten Beschwerdeführerin – aufzuheben. 4.

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