

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2007.00046 vom 19. November 2008

ZH Verwaltungsgericht, 2008-11-19, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2007.00046

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2007.00046 du 19 novembre 2008

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2007.00046 del 19 novembre 2008

Regeste

Überleitung in das neue Personalrecht, Lohndiskriminierung | Überführung in das neue stadtzürcher Personalrecht: Lohndiskriminierung einer Aktivierungstherapeutin mit Führungsaufgaben Zuständigkeit, Legitimation, Streitgegenstand [teilweise Weiterleitung], Verfahrensvereinigung, Streitwert (E. 1). Zu den Grundzügen der Überführung in das neue stadtzürcherische Personalrecht; Vorbringen der Parteien (E. 2). Zum Diskriminierungsverbot im Allgemeinen (E. 3.1). Als Angehörige eines überwiegend weiblich besetzten Berufs kann sich die private Beschwerdeführerin auf einen (Arbeitswerts-)Vergleich mit den Polizisten berufen. Zum Vergleich ist die Tätigkeit im allgemeinen Polizeidienst heranzuziehen (E. 3.2+3). Die Stadt Zürich zog eine Unternehmensberatungsfirma für die Vornahme analytischer Arbeitsplatzbewertungen bei. Das dabei verwendete Bewertungssystem ist nachvollziehbar und plausibel (E. 3.4). Die Einholung eines arbeitswissenschaftlichen Gutachtens ist entbehrlich (E. 3.5). Zur konkreten Gegenüberstellung der Arbeitsbewertungen der Tätigkeit von Polizisten und Aktivierungstherapeuten: Die Tätigkeit der beschwerdeführenden Aktivierungstherapeutin ist bei den Kriterien Selbständigkeit, Flexibilität, Kommunikationsfähigkeit und Führung/Führungsunterstützung zwingend höher als ursprünglich vorgesehen zu bewerten (E. 3.6). Damit erhöht sich die Punktzahl der Funktion der privaten Beschwerdeführerin um 5 Punkte, womit sie klar in die nächsthöhere Funktionsstufe aufsteigt (3.7). Für die im Vergleich zum Polizeidienst tiefere Einreihung der privaten Beschwerdeführerin sind keine anderen Gründe als geschlechtsspezifische ersichtlich. Für die Ungleichbehandlung ergeben sich - auch unter Berücksichtigung des städtischen Lohngefüges im Gesundheitswesen - keine ausreichenden Rechtfertigungsgründe (E. 3.8+9). Im Vergleich zu den Physio- und Ergotherapeuten steht der privaten Beschwerdeführerin keine höhere Einreihung zu. Unter dem Aspekt von Art. 8 Abs. 1 BV verfügen die Behörden über einen grossen Spielraum in der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen (E. 4). Die private Beschwerdeführerin ist somit rückwirkend per 1. Juli 2002 in die nächsthöhere Funktionsstufe einzureihen (E. 5). Die Berechnung der anrechenbaren nutzbaren Erfahrung erweist sich als korrekt. Die Aufrundung eines Formelergebnisses liegt zwar näher; wird der Zwischenwert abgerundet, so ist dies aber dennoch haltbar und stellt keinen Ermessensmissbrauch dar (E. 6). Die ursprüngliche Platzierung bei 97,1 % im Lohnband ist nicht zu beanstanden; diesbezüglich ist die Beschwerde der Stadt Zürich begründet (E. 7). Zusammenfassend war die ursprüngliche Einreihung der privaten Beschwerdeführerin geschlechtsdiskriminierend, weshalb sie rückwirkend in die nächsthöhere Funktionsstufe einzureihen ist. Die Anhebung auf 100 % im Lohnband durch die Vorinstanz ist damit nicht (mehr) korrekt. Der vorinstanzliche Entscheid ist bezüglich Funktionsstufeneinreihung und Platzierung im Lohnband aufzuheben. Der Antrag der privaten Beschwerdeführerin, ihr mehr Jahre an

nutzbarer Erfahrung anzurechnen, ist abzuweisen (E. 8). Neuentscheid durch das Verwaltungsgericht (E. 9). Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 10). Teilweise Gutheissung

Erwägungen

E. 4

Abteilung PB.2007.00046 PB.2007.00050 Entscheid der 4. Kammer vom 19. November 2008 Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz) , Verwaltungsrichter Lukas Widmer, Verwaltungsrichter Rudolf Bodmer, Gerichtssekretärin Rhea Schircks Denzler. In Sachen 1. Stadt Zürich, Lindenhofstrasse 21, 8021 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, Lindenhofstrasse 21, 8021 Zürich, vertreten durch den Stadtrat von Zürich, Stadthaus, Postfach, 8022 Zürich, Beschwerdegegnerinnen , betreffend Überleitung in das neue Personalrecht, Lohndiskriminierung, hat sich ergeben: I. A. 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. Damit führte die Stadt Zürich ein neues Lohnsystem ein, welches unter anderem im Pflegebereich zu besser entlöhnten Einreihungen führte (vgl. dazu VGr, 19. Dezember 2007, PB.2007.00027, I.B, www.vgrzh.ch). B. A arbeitete von 2000 bis 2007 als Aktivierungstherapeutin im Heim X der Stadt Zürich. Gestützt auf die neurechtlichen Personalbestimmungen wurde sie unter der Funktionsbezeichnung "Aktivierungstherapeutin" per 1. Juli 2002 in die Funktionsstufe (FS) 6 der Funktionskette (FK) 309 überführt. Als nutzbare Erfahrung wurden ihr zehn Jahre angerechnet; die Lage im Lohnband betrug 97,1 % des Mittelwerts. Unter Berücksichtigung der unter altem Recht ausgerichteten Zulagen blieb der Lohn unverändert. Eine dagegen erhobene Einsprache wies der Stadtrat von Zürich am 31. August 2005 ab. II. Im nachfolgenden Rekurs an den Bezirksrat Zürich verlangte A die Einreihung in die FS 9 unter Anrechnung einer nutzbaren Erfahrung nach konkreten Erfahrungsjahren; zudem sei die Lage im Lohnband auf 100 % festzulegen. Im Erledigungsbeschluss vom 18. Oktober 2007 hiess der Bezirksrat den Rekurs von A teilweise gut und legte die Lage im Lohnband per 1. Juli 2002 bei 100 % fest. Im Übrigen wies er den Rekurs ab. III. Gegen diesen Beschluss gelangten sowohl die Stadt Zürich wie auch A mit Beschwerden vom 21. bzw. vom 22. November 2007 an das Verwaltungsgericht. A beantragt eine rückwirkende Einreihung per 1. Juli 2002 in die FS 9 unter Festlegung der nutzbaren Erfahrung auf 39 Jahre, eventualiter auf elf Jahre. Ausserdem verlangt sie eine Prozessentschädigung. Die Beschwerde der Stadt Zürich richtet sich gegen die vom Bezirksrat angeordnete Anhebung der Lage im Lohnband von 97,1 % auf 100 %. Mit ihren Beschwerdeantworten beantragen die Parteien jeweils die Abweisung der Begehren der Gegenseite; A verlangt zusätzlich eine Prozessentschädigung. 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). Ungeachtet § 74 Abs. 2 VRG ist das Lohngefüge vom Verwaltungsgericht stets insoweit überprüfbar, als es darum geht, eine allfällige geschlechtsdiskriminierende Lohnbenachteiligung ausfindig zu machen (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 die Frage nach einer lohnmassigen Diskriminierung einer Aktivierungstherapeutin. Dabei handelt es sich um einen therapeutischen Beruf im Gesundheitswesen. Wie die Gerichte wiederholt festgestellt haben, handelt es sich bei der Physiotherapie und der Ergotherapie um so genannt "typische Frauenberufe" (vgl. etwa VGr, 22. Januar 2001, VK.1996.00015, E. 2a – 22. Januar 2001, VK.1996.00017, E. 2a – 20. Dezember 2006, PB.2006.00007, E. 1.1 [je unter www.vgrzh.ch]). Dasselbe gilt unbestrittenermassen auch für die verwandte Tätigkeit der Aktivierungstherapie. Dies führt zur grundsätzlichen 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. Gemäss aktueller Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR) entfällt die Geltung von Art. 6 Abs. 1 EMRK für öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse nur noch unter zwei – hier nicht gegebenen – 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 (VGr, 27. Juli 2007, PB.2006.00046, E. 2.2.1 mit Hinweisen, www.vgrzh.ch). Für das vorliegende Arbeitsverhältnis ist der Zugang zum Verwaltungsgericht somit auch gestützt auf Art. 6 Abs. 1 EMRK zu bejahen. 1.2 Die Legitimation der privaten Beschwerdeführerin ist ohne weiteres zu bejahen. – 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 trifft vorliegend zweifellos zu, weshalb auch die Stadt Zürich beschwerdelegitimiert ist. 1.3 Es ist somit auf beide Beschwerden einzutreten – mit folgender Ausnahme: Die private Beschwerdeführerin begründet ihr Lohnbegehren vor Verwaltungsgericht neu mit der Übernahme der alleinigen Leitung des Bereichs Aktivierungstherapie per 1. Februar 2004. Streitgegenstand ist im vorliegenden Verfahren nur die Einreihung per 1. Juli 2002. Die Beschwerde ist deshalb insofern, als wegen Übernahme der alleinigen Leitung des Bereichs Aktivierungstherapie ab 1. Februar 2004 mehr Lohn verlangt wird, in Anwendung von § 5 Abs. 2 VRG an die Stadt Zürich weiterzuleiten. 1.4 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. 33 f.). In diesem Sinn sind die beiden Verfahren zu vereinigen. 1.5 Beschwerden mit einem Streitwert bis Fr. 20'000.- behandelt in der Regel der Einzelrichter. Bei grösseren Streitwerten entscheidet das Gericht in Dreierbesetzung (§ 38 VRG). 1.5.1 Die private Beschwerdeführerin ist entsprechend dem Inkrafttreten der städtischen Besoldungsrevision per 1. Juli 2002 neu eingereiht worden. Per Ende Januar 2007 trat sie aus dem Dienst bei der Stadt Zürich aus. Massgeblich für die Streitwertberechnung ist somit die Lohndifferenz für 55 Monate. 1.5.2 Zwischen den Parteien ist in erster Linie strittig, ob die private Beschwerdeführerin in FS 6 oder 9

einzuordnen ist. Die Differenz zwischen diesen beiden Besoldungsstufen macht rund 30 % aus (vgl. AB PR Anhang A). Hinsichtlich der Lage im Lohnband unterscheiden sich die Anträge der Parteien um rund 3 % (97,1 % gegenüber 100 %). Der Stundenlohn betrug ab 1. Juli 2002 Fr. 35,67, woraus pro Stunde eine Differenz von rund Fr. 12.- resultiert. Das Pensum von 70 % führt zu einer Jahresarbeitszeit von ca. 1'400 Stunden. Daraus ergibt sich ein Streitwert von ungefähr Fr. 17'000.- pro Jahr und umgerechnet auf 55 Monate von rund Fr. 80'000.-. Hinzu kommt, dass die private Beschwerdeführerin die Anrechnung von 39 statt zehn Jahren an nutzbarer Erfahrung beantragt. Die Streitwertgrenze von Fr. 20'000.- ist damit klar überschritten. Die Sache ist in Dreierbesetzung zu behandeln.

2. 2.1 Laut dem am 1. Juli 2002 in Kraft getretenen 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; gemäss der am 1. Juli 2007 in Kraft getretenen neuen Fassung ist zusätzlich das Verhalten zu beachten). 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, AB PR Anhang B; eine leichte Modifikation erfuhr Art. 50 PR per 1. Juli 2007). Gemäss der bis Ende Juni 2007 gültigen Fassung war den 18 Funktionsstufen gemäss einer Lohnskala je ein Jahreslohn als Mittelwert zugeordnet, wobei sich die konkreten Löhne der Angestellten innerhalb eines von diesem Mittelwert abhängigen Lohnbands bewegten. Dabei waren die nutzbare berufliche und ausserberufliche Erfahrung und der zu erwartende Leistungsbeitrag geschlechtsneutral nach einheitlichen Massstäben zu berücksichtigen (Art. 51 ff. PR, AB PR Anhang A, jeweils in der damaligen Fassung).

2.2 Wie gesehen, ist die private Beschwerdeführerin per 1. Juli 2002 in die FS 6 der FK 309 überführt worden. Mit der Beschwerde beantragt sie die Überführung in die FS 9. Die private Beschwerdeführerin schildert ihre Tätigkeit als Aktivierungstherapeutin ausführlich und kommt zum Ergebnis, dass ihr Aufgabengebiet alle unter FS 7 bis 9 aufgeführten Aufgaben abdeckt. Sodann beanstandet sie, dass die Einreihung der Aktivierungstherapierenden nicht ausgehend von der Bewertung der Physiotherapeuten hätte ergehen dürfen. Bei den Aktivierungstherapierenden handle sich um eine Berufsgruppe, welche sich von der Physiotherapie derart unterscheide, dass ein Vergleich überhaupt nicht möglich sei. Der angefochtene Entscheid sei deshalb zufolge "der verweigerten Arbeitsbewertung der Aktivierungstherapierenden" aufzuheben. Im Weiteren erachtet die private Beschwerdeführerin die Einstufung der Aktivierungstherapierenden als diskriminierende Rechtsungleichheit im Sinn von Art. 8 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) sowie als unzulässige Geschlechtsdiskriminierung im Sinn von Art. 3 des Gleichstellungsgesetzes vom 24. März 1995 (GIG). Die Arbeitsansprüche, welche an die Aktivierungstherapierenden gestellt würden, seien höher als diejenigen, welche an die Physio- respektive Ergotherapierenden sowie die städtischen Polizeibeamten gestellt würden. Im Folgenden vergleicht sie die vier Berufsgruppen unter den Titeln Selbständigkeit, Flexibilität, Kooperations-/Teamfähigkeit, Vorgesetztenfunktion, Ausbildungsdauer und Schwierigkeitsgrad und gelangt zum Ergebnis, dass die Einreihung in FS 6 und damit eine Stufe unterhalb der Physio- respektive Ergotherapierenden und der Polizisten haltlos sei. Beide Vorinstanzen hätten es versäumt, eine hinreichende Entscheidungsgrundlage für die korrekte Einreihung der Aktivierungstherapierenden zu schaffen. Sollte die unzulässige Benachteiligung der Aktivierungstherapierenden für das Gericht nicht genügend liquid sein, sei ein arbeitswissenschaftliches Gutachten zur Klärung des Sachverhalts einzuholen. Die Stadt

Zürich erachtet die vorgenommene Einreihung in FS 6 als korrekt. Die Tätigkeit der privaten Beschwerdeführerin stelle geringere Ansprüche als diejenige der Physio- und Ergotherapierenden. 3. Die Einreihung der privaten Beschwerdeführerin in FS 6 ist zunächst unter dem Aspekt des Diskriminierungsverbots zu überprüfen. 3.1 Gemäss Art. 8 Abs. 3 Satz 1 BV sind Mann und Frau gleichberechtigt. Nach Satz 3 der Bestimmung haben sie Anspruch auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit. Laut 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). Die Diskriminierung wird vermutet, wenn sie von der betroffenen Person glaubhaft gemacht wird (Art. 6 GIG). Wer von einer solchen Diskriminierung betroffen ist, kann die Zahlung des geschuldeten Lohns verlangen (Art. 5 Abs. 1 lit. d GIG).

3.1.1 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. 3.1.2 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.). 3.1.3 Es können auch Tätigkeiten verschiedenartiger Natur miteinander verglichen werden (vgl. BGE 124 II 409 E. 9a und b S. 426 f.; Hansjörg Seiler, Gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit, ZBl 104/2003, S. 113 ff., 126). Anders liesse sich etwa eine der Entlohnung typischer Frauenberufe innewohnende versteckte Diskriminierung nicht aufdecken. Der Vergleich zwischen verschiedenen Berufen macht es häufig nötig, die betreffenden Tätigkeiten einer Arbeitsplatzbewertung zu unterziehen (VGr, 22. Januar 2001, VK.1996.00015, E. 2b, und VK.1996.00017, E. 2b, je mit Hinweisen, sowie 20. Dezember 2006, PB.2006.00006, E. 2.2.2 [je unter www.vgrzh.ch]). 3.2 Zur Begründung der behaupteten Diskriminierung gegenüber den Polizisten macht die private Beschwerdeführerin geltend, mit ihrer Einreihung in die FS 6 seien die Aktivierungstherapierenden eine Stufe unterhalb der Polizisten platziert. Als Angehörige eines überwiegend weiblich besetzten Berufs kann sich die private Beschwerdeführerin auf einen Vergleich mit den Polizisten berufen (vgl. die zitierten VK.96.00015 und VK.96.00017).

3.3 Wie gesehen, ist die private Beschwerdeführerin in FS 6 eingereiht worden. Gemäss dem Entscheid des Stadtrats vom 31. August 2005 werden Polizisten bereits während der Ausbildung in FS 6 eingereiht; hernach erfolgen in gewissen Abständen Funktionsanstiege. Die Aufstufung in FS 7 verlangt zwar erhebliche Praxiskenntnisse und die Übernahme von Patrouillenleitungen (AB PR Anhang B [Funktionsumschreibungen] Kette 207 FS 7); wie die genannten Ausführungen des Stadtrats zeigen, ist diese Aufstufung indessen entsprechend der Laufbahnförderung bei der Polizei üblich. Demgegenüber verharren die Aktivierungstherapierenden auch bei zunehmender Erfahrung in FS 6. In der Beschwerdeantwort der Stadt Zürich wird denn auch nicht weiter in Abrede gestellt, dass die Aktivierungstherapierenden grundsätzlich um eine Stufe tiefer eingereiht sind als die

Polizisten. Es rechtfertigt sich daher, zum Vergleich mit der Tätigkeit der privaten Beschwerdeführerin den allgemeinen Polizeidienst der FS 7 heranzuziehen; dabei ist selbstredend zu berücksichtigen, dass die in dieser Funktionsstufe eingereichten Polizisten bereits über Praxiskenntnisse verfügen und insbesondere Patrouillen leiten müssen. 3.4 Unter Berücksichtigung des Schwierigkeitsgrades der einzelnen Funktionen legt der Stadtrat einen Funktionsraster und Funktionsumschreibungen fest (Art. 48 PR). Basis der Funktionsumschreibungen sind analytische Arbeitsplatzbewertungen, mit denen die Anforderungen an die Fach-, Selbst-, Sozial-, Führungs- und Beratungskompetenz sowie die Arbeitsbedingungen erfasst werden (Art. 49 PR). 3.4.1 Für die Vornahme analytischer Arbeitsplatzbewertungen zog die Stadt Zürich die Unternehmensberatung D bei. Diese analysierte zahlreiche Funktionen der Stadtverwaltung anhand der erwähnten fünf Kriterien gemäss Art. 49 PR. Dabei stützte sie sich unter anderem auf Befragungen von Stelleninhabern. Die untersuchten Tätigkeiten wurden in jedem Kriterium bewertet (maximale Punktzahlen zwischen 2 und 15). Die fünf Kriterien erhielten folgende prozentuale Gewichtung: Fachkompetenz 28 %, Selbstkompetenz 20 %, Sozialkompetenz 20 %, Führungs- und Beratungskompetenz 20 %, Beanspruchungen und Arbeitsbedingungen 12 %. Sodann wurden die Unterkriterien "Selbständigkeit" und "Führung" dreifach gewichtet; eine doppelte Gewichtung kam den Unterkriterien "Kommunikationsfähigkeit" und "Kooperations- und Teamfähigkeit" zu. Auf der Grundlage dieser Arbeitsplatzbewertungen entwickelte die Unternehmensberatung D Modellprofile für sämtliche Tätigkeiten. 3.4.2 Entgegen der Meinung der privaten Beschwerdeführerin war es nicht zwingend erforderlich, jede Stelle durch die Unternehmensberatung D im Einzelnen bewerten zu lassen. Es ist grundsätzlich zulässig, die untersuchten Referenzfunktionen als Grundlage für die Einreihung der weiteren Funktionen zu nehmen. 3.4.3 Das Bewertungssystem der Unternehmensberatung D ist nachvollziehbar und plausibel. Es sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, dass Auswahl und Gewichtung der Kriterien oder das Vorgehen zu diskriminierenden Bewertungen führen würden. Die Einreihung von Aktivierungstherapierenden und Polizisten ist deshalb anhand des Arbeitsplatzbewertungsmodells der Stadt Zürich zu überprüfen. Dies entspricht denn auch der Praxis, wonach allfällige Diskriminierungsquellen und die Gleichwertigkeit von Arbeiten in erster Linie anhand der vom Gemeinwesen angewendeten analytischen Arbeitsplatzbewertung festzustellen sind (vgl. die zitierten VK.1996.00015, E. 2b, und VK.1996.00017, E. 2b, je mit Hinweisen). 3.4.4 Für einen in FS 7 der Kette 209 eingereichten Streifenwagenfahrer liegt eine Befragung bei den Akten. Für die Tätigkeit der privaten Beschwerdeführerin liegt eine Stellenbeschreibung vor. Zudem deponierte sie eine ausführliche Schilderung ihrer Tätigkeit. Relevant sind schliesslich die eingereichten analytischen Funktionsbewertungen für die Modellprofile: Die Bewertung der Funktion "309.06 Therapie/Beratung" (= Funktion der privaten Beschwerdeführerin) lässt sich aus den Akten ersehen, diejenige der Funktion "207.07 Allgemeiner Polizeidienst" ebenfalls. Für die Funktion 309.06 ergibt sich ein Gesamtwert von 21,5 Punkten und für die Funktion 207.07 ein Gesamtwert von 26,0 Punkten (dreifache Gewichtung des Unterkriteriums "Selbständigkeit", doppelte Gewichtung der Unterkriterien "Kommunikationsfähigkeit" und "Kooperations- und Teamfähigkeit" [vgl. vorn 3.4.1]). Entsprechend der Zuordnungstabelle führten die erhaltenen Gesamtwerte zur Einreihung der Funktion 309.06 in die FS

E. 6

Die private Beschwerdeführerin beanstandet sodann die angerechnete nutzbare Erfahrung von zehn Jahren. Sie verlangt eine Anrechnung von 39 Jahren (wobei gemäss Art. 61 AB

PR maximal 15 Jahre lohnwirksam angerechnet werden), eventualiter von elf Jahren.

E. 6.1

Die nutzbare Erfahrung berechnet sich nach folgender Formel (vgl. VGr, 8. September 2006, PB.2005.00060, E. 3.1.2, www.vgrzh.ch): $(\text{Alter} - \text{Jahre beim Abschluss der Ausbildung} - \text{Jahre in aktueller Funktion}) : 4 = \text{Zwischenwert} + \text{Jahre in aktueller Funktion}$ degressiv = nutzbare Erfahrung. Unter Hinweis auf diese Formel gelangte die Stadt Zürich auf zehn Jahre anrechenbarer nutzbarer Erfahrung. Der Bezirksrat bestätigte die verwendeten Werte ebenso wie das Ergebnis von zehn Jahren.

E. 6.2

Nach Auffassung der privaten Beschwerdeführerin darf ihr Lebensalter bzw. ihre Vorerfahrung nicht bloss im Umfang von 25 % angerechnet werden. Es rechtfertigt sich keineswegs, beispielsweise das Vorleben eines langjährigen Mechanikers gleich stark ins Gewicht fallen zu lassen wie dasjenige einer ehemaligen Pflegefachperson. Für die Ausübung des Berufs als Aktivierungstherapeutin mache es einen massgeblichen Unterschied, worin die berufliche Vergangenheit bestanden habe. Die bloss 25%-ige Anrechnung der Zeit, welche ein Arbeitnehmer ausserhalb seiner aktuellen Funktion tätig war, ist nicht zu beanstanden. Auch die Jahre in der aktuellen Funktion werden nicht voll, sondern degressiv angerechnet (oben 6.1; vgl. ferner Art. 61 AB PR). Es ist durchaus sachgerecht, dass die Arbeit in der aktuellen Funktion stärker ins Gewicht fällt als andere Tätigkeiten. In welchem Masse dabei die Arbeit in der aktuellen Funktion stärker gewichtet wird, ist weitgehend Ermessenfrage. Mit der Beschwerde wird nicht aufgezeigt, weshalb die Stadt Zürich bei der Festlegung der Formel ihr Ermessen missbraucht hätte. Schliesslich sind keine zwingenden Gründe dafür ersichtlich, Tätigkeiten im gesundheitlich-sozialen Bereich beispielsweise gegenüber handwerklicher Arbeit bevorzugt zu behandeln. Auch in letzteren Berufen führt ein höheres Alter regelmässig zu mehr Erfahrung.

E. 6.3

Schliesslich bezeichnet die private Beschwerdeführerin die Rechnung der Stadt Zürich und des Bezirksrats als offensichtlich fehlerhaft, weil der ermittelte Zwischenwert von 7,5 abstatt aufgerundet worden sei; dies sei zu korrigieren. Gemäss Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts liegt eine Aufrundung des Formelergebnisses zwar näher. Da jedoch keine Hinweise dafür vorhanden sind, dass in anderen Fällen jeweils auf den nächsthöheren Wert aufgerundet würde, ist es dennoch haltbar, einen ermittelten Wert abzurunden (vgl. VGr, 8. September 2006, PB.2005.00060, E. 3.1.2, www.vgrzh.ch). Mit der Abrundung des Zwischenwertes von 7,5 auf 7 haben die Vorinstanzen ihr Ermessen nicht missbraucht.

E. 6.4

Die Beschwerde von A erweist sich bezüglich der angerechneten nutzbaren Erfahrung als unbegründet.

E. 7.1

Das Salär der privaten Beschwerdeführerin ist per 1. Juli 2002 auf 97,1 % des Mittelwertes im Lohnband gelegt worden. Der Bezirksrat hat die Platzierung im Rekursentscheid auf 100 % des Mittelwertes angehoben. Mit ihrer Beschwerde verlangt die Stadt Zürich die Aufhebung dieser Lohnerhöhung und die Bestätigung der Lage bei 97,1 %.

E. 7.2

Gemäss dem städtischen Personalrecht beträgt die Bandbreite des Lohnbandes für jede Funktionsstufe plus/minus 5 %, ausgehend vom Mittelwert (Art. 52 PR, in der damaligen Fassung). 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 (vgl. VGr, 8. September 2006, PB.2005.00060, E. 2.2, www.vgrzh.ch).

E. 7.3

Wie gesehen, erweist sich die Einstufung der privaten Beschwerdeführerin in FS 6 als diskriminierend und ist sie daher per 1. Juli 2002 in FS 7 einzureihen. Die Lohndifferenz zwischen den Funktionsstufen 6 und 7 beträgt knapp 10 % (exakt 9,67 % gemäss AB PR Anhang A, Lohnskala). Es fragt sich, ob die private Beschwerdeführerin neben dieser Lohnerhöhung noch Anspruch auf Platzierung ihres Salärs auf 100 % im Lohnband hat oder ob die ursprüngliche Platzierung auf 97,1 % rechtmässig ist.

E. 7.4

Das Verwaltungsgericht hatte sich bereits in anderen Verfahren mit Lohnkorrekturen zu befassen, welche die Stadt Zürich im Rahmen der hier in Frage stehenden Besoldungsrevision vorgenommen hatte. Dabei erachtete es das Verwaltungsgericht als mit dem städtischen Personalrecht vereinbar, Lohnkorrekturen allgemein bei einer bestimmten Berufsgruppe vorzunehmen. Es gelangte allerdings zum Ergebnis, dass dem echten Aufholbedarf vorwiegend weiblich identifizierter Beruf ungenügend Rechnung getragen wird, wenn die mit dem Inkrafttreten des neuen Personalrechts an sich verbundenen Lohnerhöhungen ebenso stark gekürzt bzw. in gleicher Weise etappiert werden wie bei den unechten Aufholern. Die formal geschlechtsneutrale Regelung, wonach der neue Lohn erst nach Jahren greift, trifft deshalb die Angehörigen weiblich besetzter Berufe mit grossem, durch den Wert ihrer Arbeit bedingtem Aufholbedarf weit härter als die unechten Aufholer. Das Verbot der indirekten Diskriminierung verlangt deshalb, die ermittelten Lohnerhöhungen für Angehörige weiblich besetzter Berufe nicht auf dasselbe Mass zu kürzen wie die für unechte Aufholer ermittelten Lohnerhöhungen (VGr, 19. Dezember 2007, PB.2007.00027, E. 2.4.2, www.vgrzh.ch). Die höhere Einreihung für Angehörige aufholender Berufe gründete in der höheren Bewertung ihrer Arbeitstätigkeit. Das neue Lohnsystem orientiert sich am Grundprinzip des gleichen Lohnes für gleichwertige Arbeit; von der Neubewertung profitierten daher insbesondere Personen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich. Die so genannten unechten Aufholer gelangten dagegen in Funktionsstufen, die über den Resultaten der Arbeitsbewertung lagen. In diesem Zusammenhang hatte das Gericht auch darauf hingewiesen, dass die Verbesserung der internen Lohngerechtigkeit –

und somit eine Besserstellung der so genannten aufholenden Berufe – mit eine Zielsetzung der städtischen Besoldungsrevision gewesen war (VGr, 26. Januar 2005, PB.2004.00054, E. 2.4, und 19. Dezember 2007, PB.2007.00027, E. 2.4.1 mit Hinweisen, je unter www.vgrzh.ch).

E. 7.5

Wie sich aus dem heute vorgenommenen Vergleich mit der Tätigkeit der Polizeifunktion FS 7 ergibt, übt die private Beschwerdeführerin als Aktivierungstherapeutin einen Beruf aus, der bei der Besoldungsrevision 2002 einen echten Aufholbedarf hatte. Ihre Tätigkeit wird deshalb – entsprechend dem Arbeitswert – rückwirkend einer besser bezahlten Funktionsstufe zugeordnet. Um eine Diskriminierung gegenüber den Berufen ohne echten Aufholbedarf zu beseitigen, erachtete das Gericht bei echten Aufholberufen einen Lohnanstieg von 10 % als erforderlich – selbstverständlich immer unter der Voraussetzung, dass die Differenz zwischen dem bisherigen Lohn und dem gemäss neuen Personalrecht ermittelten Lohn effektiv 10 % betrug. Tiefere Werte, das heisst eine Kürzung des ermittelten Lohns auf unter 10 %, würden der Lohnerhöhung, wie sie unechte Aufholer teilweise erhielten, zu nahe kommen (vgl. VGr, 8. September 2006, PB.2005.00060, E. 4.5.3, www.vgrzh.ch). Mit anderen Worten: Für die Angehörigen überwiegend weiblich besetzter aufholender Berufe sind allgemeine Korrekturen bei der ermittelten Lohnerhöhung nur zulässig, wenn das neue Besoldungsrecht eine Lohnerhöhung von über 10 % ergab (VGr, 19. Dezember 2007, PB.2007.00027, E. 2.4.3, www.vgrzh.ch).

E. 7.6

Laut Verfügung des Direktors vom 7. November 2002 erhielt die private Beschwerdeführerin per 1. Juli 2002 keine Lohnerhöhung.

E. 7.6.1

Zu beachten ist allerdings, dass mit dem als "Gesundheitsberufe-Zul 2" unter dem alten Recht ausbezahlten Lohnzuschlag ein Teil der früheren Lohndiskriminierung im Gesundheitswesen bereits beseitigt war. Sie sind deshalb bei der Bestimmung des altrechtlichen Ausgangslohns nicht einzubeziehen (VGr, 20. Dezember 2006, PB.2006.00005, E. 4.3.1, und 19. Dezember 2007, PB.2007.00027, E. 2.6.1 f., je unter www.vgrzh.ch).

E. 7.6.2

Der massgebliche Ausgangslohn bestimmt sich für die private Beschwerdeführerin somit ohne die Zulage von Fr. 1.92 pro Stunde. Damit gilt als Ausgangslohn der ohne Zulagen berechnete Stundenlohn von Fr. 33.68. Auf dieser Basis erfolgte per 1. Juli 2002 mit dem neuen Stundenlohn von Fr. 35.67 eine Lohnerhöhung um Fr. 1.99 bzw. um 5,9 %. Dazu kommt nun zusätzlich die Lohnerhöhung um knapp 10 %, die aus der Einstufung in FS 7 resultiert. Insgesamt erhöht sich das Salär bei der Lage von 97,1 % des Mittelwerts um knapp 16 %. Bei einer Platzierung des Salärs auf 100 % im Lohnband würde sich die Lohnerhöhung um 2,9 %, insgesamt also um annähernd 19 % vergrössern. Bei einer Erhöhung dieses Ausmasses ist eine Platzierung unterhalb von 100 % auch bei aufholenden Berufsgruppen zulässig. Die Platzierung auf 97,1 % erweist sich damit in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Verwaltungsgerichts als rechtmässig. Es besteht kein Anspruch, per 1. Juli 2002 auf 100 % im Lohnband platziert zu werden.

E. 7.7

Die Beschwerde der Stadt Zürich erweist sich demzufolge als begründet. Eine Auseinandersetzung mit ihrem Standpunkt, bei der Platzierung auf 97,1 % handle es sich nicht um eine Kürzungsmassnahme, ist daher entbehrlich.

E. 8

Dies führt zu folgendem Ergebnis: Die Einreihung der privaten Beschwerdeführerin in FS 6 ist geschlechtsdiskriminierend im Sinn von Art. 3 GIG; zur Beseitigung der Diskriminierung ist sie rückwirkend in FS 7 einzureihen. Damit ist die von der Stadt Zürich vorgenommene Platzierung auf 97,1 % im Lohnband rechtmässig und die diesbezügliche Anhebung auf die Lage 100 % durch den Bezirksrat nicht (mehr) korrekt. Bezüglich Funktionsstufeneinreihung und Platzierung im Lohnband ist der Entscheid des Bezirksrats demzufolge aufzuheben. Abzuweisen ist dagegen der Antrag der privaten Beschwerdeführerin, ihr mehr Jahre an nutzbarer Erfahrung anzurechnen.

E. 9

Hebt das Verwaltungsgericht die angefochtene Anordnung auf, so entscheidet es in der Regel selbst (§ 63 f. VRG). Da vorliegend kein Anlass für eine Rückweisung besteht, sind die Korrekturen durch das Verwaltungsgericht rückwirkend per 1. Juli 2002 selbst vorzunehmen: Unter teilweiser Aufhebung des Entscheides des Stadtrats vom 31. August 2005 und in Abänderung der Verfügung des Direktors des Heims X vom 15. Oktober 2002 ist A rückwirkend per 1. Juli 2002 in die Funktionsstufe 7 einzureihen. Die Besoldung ist dementsprechend zu erhöhen. Im Übrigen ist die Verfügung zu bestätigen; damit bleibt es bei der Lage im Lohnband von 97,1 % des Mittelwerts sowie bei einer angerechneten nutzbaren Erfahrung von zehn Jahren.

E. 10.1

Gemäss Art. 13 Abs. 5 GIG sind keine Kosten zu erheben.

E. 10.2

Die private Beschwerdeführerin verlangt für das Beschwerdeverfahren eine Entschädigung. 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 Rechtsbeistands rechtfertigte (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG). Beim vorliegenden Verfahrensausgang obsiegt die Stadt Zürich deutlich: Die private Beschwerdeführerin vermag mit ihrem Begehren um höhere Einstufung nur zu einem Drittel durchzudringen; zudem unterliegt sie bezüglich ihres Beschwerdeantrags um Anrechnung einer höheren nutzbaren Erfahrung ebenso wie bezüglich der Beschwerde der Stadt Zürich. Sie hat demnach keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

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