

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2010.00062 vom 4. Mai 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-05-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2010.00062

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2010.00062 du 4 mai 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2010.00062 del 4 maggio 2011

Regeste

Lohnmassnahmen 2009 | Lohnmassnahmen 2009 Zuständigkeit (E. 1+2). Die beschwerdeführenden Verbände 1 und 2 nahmen am stadtinternen Einspracheverfahren nicht teil, weshalb es im Rekursverfahren am Erfordernis der formellen Beschwer fehlte (E. 3). Erläuterung zum Stadtzürcher Lohnsystems (E. 4). Ein Side Letter zwischen den Personalverbänden und dem Stadtrat vermag kein zu schützendes Vertrauen der privaten Beschwerdeführenden 3-8 zu begründen (E. 5). Es besteht kein Anspruch darauf, die Obergrenze eines Lohnbands zu erreichen (E. 6). Das Ermessen bei der Gestaltung der Übergangsregelung 2008-2010 wurde nicht rechtsfehlerhaft oder grundrechtsverletzend ausgeübt (E. 7). Kostenfolgen und Rechtsmittel (E. 8). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

. D ,

E. 4.1

Die Beschwerdegegnerin revidierte ihr Personalrecht im Jahr 2007 teilweise, um die Finanzierbarkeit der Lohnzahlungen besser zu gewährleisten. Neben der Funktion, die eine Person zu erfüllen hat, sowie ihrer Erfahrung, die sie dafür mitbringt, wurde neu auch ihre Leistung verstärkt berücksichtigt (vgl. Art. 47 PR; Erläuterungen der Beschwerdegegnerin zum Städtischen Lohnsystem). Jede Stelle wurde wie bis anhin aufgrund ihres Schwierigkeitsgrads einer Funktionsstufe zugeordnet (Art. 50 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 48 f. PR). Je anspruchsvoller die Stelle, desto höher fällt der Lohn aufgrund einer vom Stadtrat festgelegten Lohnskala aus (vgl. Art. 51 Abs. 1 PR). Vor der Einführung der Leistungskomponente gab es um den mittleren Lohn jeder Funktionsstufe eine Bandbreite von plus/minus 5 %, innerhalb deren die Angestellten im Wesentlichen aufgrund ihrer bisherigen Erfahrung eingestuft wurden. Die Lohnbänder pro Funktionsstufe wurden unter dem neuen Recht beibehalten (vgl. Art. 52 Abs. 1 PR). Neu wurden diese in fünf gleich breite Teillohnbänder unterteilt, die von "sehr hoch" bis "sehr tief" reichen (vgl. Art. 52 Abs. 5 PR). Erbringt ein Angestellter im Vergleich zum Vorjahr bessere Leistungen, hat dies ein Aufrücken in das nächsthöhere Lohnband und damit einen besseren Lohn zur Folge (vgl. Art. 57 Abs. 2 PR; Art. 63 Abs. 2 AB PR). Damit soll das Ziel erreicht werden, dass sich mit der Zeit alle Stadtzürcher Angestellten im Teillohnband befinden, das der individuellen Beurteilung ihrer Leistungen entspricht (vgl. Stadtratsbeschluss Nr. 257/2008 vom 12. März 2008 sowie den jeweiligen Ausgangsentscheid des vorliegenden Verfahrens, auch zum Folgenden). Erbringt ein Angestellter, der sich in einem der beiden tieferen Lohnbänder befindet, kontinuierlich Leistungen, mit denen er die gesteckten Ziele

vollumfänglich erreicht (mittlere Qualifikation mit "C"), sollte sich sein Verdienst nach einem bzw. zwei Jahren im mittleren Teillohnband befinden. Konnte der Angestellte die gesteckten Ziele dagegen nur mehrheitlich oder teilweise erreichen (D- bzw. E-Beurteilung), bewirkt dies umgekehrt keine Lohnkürzung. Damit werden die beiden tiefsten Lohnbänder nach und nach obsolet. Ziel der Revision ist es denn auch, dass sich mit der Zeit sämtliche Angestellte im mittleren oder den beiden höheren Lohnbändern befinden. Den Angaben der Beschwerdegegnerin zufolge war dies nach der Lohnrunde aus dem Jahr 2009 bei 90 % der Mitarbeitenden der Fall.

E. 4.2

Gemäss Art. 57 Abs. 1 PR passt der Stadtrat die bereits erwähnte Lohnskala jährlich der Teuerungsentwicklung an. Er überprüft dabei die für die Lohnentwicklung massgebende Matrix und passt diese gegebenenfalls an (Art. 57 Abs. 2 Satz 2 PR in Verbindung mit Art. 63 Abs. 3 Satz 1 AB PR). Gemäss den Übergangsbestimmungen in Ziff. II Abs. 6 der besonderen Bestimmungen für die Teilrevision des Personalrechts vom 29. Januar 2006 in Verbindung mit Art. 57 Abs. 2 Satz 1 PR erlässt der Stadtrat für die Lohnentwicklung der Jahre 2008–2010 eine besondere Matrix. Die Salärentwicklung ist dabei von der aktuellen Lage des Lohns in einem der fünf Teillohnbänder abhängig, ebenso von Leistung und Verhalten sowie von der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung. Der Stadtrat legte die genannte Matrix mit Beschluss Nr. 257/2008 vom 12. März 2008 fest (vgl. auch Anhang A AB PR). Diese besteht für die Leistungsbeurteilungen A (vereinbarte Ziele deutlich übertroffen) bis E (vereinbarte Ziele teilweise erreicht) aus je einer Tabelle, die jeweils nach nutzbarer Erfahrung und Teillohnband gegliedert sind. Der Matrix können die jeweiligen Lohnanstiege in Prozentzahlen entnommen werden. Die Matrix wurde letztmals im April 2010 angewandt. 5. Die Beschwerdeführenden bestreiten nicht, dass die Matrix an sich korrekt angewandt wurde. Sie machen jedoch geltend, dass die Matrix einen so genannten "Side Letter" zwischen den Personalverbänden und dem Zürcher Stadtrat vom Juli 2006 missachte. Indem die Beschwerdegegnerin in ihrer Matrix zum Teil andere Werte verwendet habe als die im Side Letter erwähnten, habe sie geschütztes Vertrauen der Beschwerdeführenden sowie den Grundsatz von Treu und Glauben verletzt.

E. 5

E ,

E. 5.1

Die Berufung auf Vertrauensschutz gemäss Art. 9 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV) setzt zunächst eine Vertrauensgrundlage voraus. Damit ist als Erstes zu prüfen, ob der erwähnte Side Letter eine solche Vertrauensgrundlage darstellt. Unter einer Vertrauensgrundlage wird eine Handlung eines staatlichen Organs verstanden, die beim Betroffenen berechtigterweise bestimmte verhaltenswirksame Erwartungen entstehen lässt (BGE 129 I 161 E. 4.1). Dazu muss die Vertrauensgrundlage ausreichend individualisiert sein, der Betroffene muss davon Kenntnis haben und dabei annehmen dürfen, dass die Vertrauensgrundlage frei von Rechtsmängeln ist (Pierre Tschannen/Ulrich Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., Bern 2009, § 22 N. 11). Insbesondere verwaltungsrechtliche Verträge sind geeignet, Vertrauen herzustellen.

E. 5.2

Der von den Personalverbänden und vom Zürcher Stadtrat im Juli 2006 unterzeichnete Side Letter enthält vertragliche Elemente. Er hatte zum Zweck, verschiedene Themen bezüglich

der Einführung eines Lohnbands anzusprechen, die bei der Revision des Personalrechts zwischen Stadtrat und den Personalverbänden umstritten waren (Ziff. A des Side Letter). Für die vom Stadtrat zu erlassende Lohnmatrix wurden in Ziffer B/2 gemeinsame Positionen festgehalten. Der betreffende Hauptteil ist mit "Abmachungen" übertitelt. Einzelne Formulierungen deuten ebenfalls auf verbindliche Vereinbarungen hin. So "gilt" etwa nach Ziffer B/3 des Side Letter "[b]is und mit Funktionsstufe 10 grundsätzlich ein unbefristeter Besitzstand". Nach Ziffer B/4 wird die Zuordnung von Berufsgruppen zu bestimmten Funktionsstufen künftig von einer paritätischen Arbeitsgruppe aus Berufsverbänden und der Beschwerdegegnerin behandelt. An anderen Stellen werden für die Auslegung des geltenden bzw. künftigen Rechts Regeln formuliert (so in Ziff. B/3 letztes Lemma). Auch der Titel "Side Letter", der im angelsächsischen Rechtsverkehr üblicherweise für eine Nebenabrede verwendet wird, deutet auf eine verbindliche Vereinbarung hin. Schliesslich schrieb ein Vertreter der Beschwerdegegnerin in einer E-Mail zum Entwurf für den Side Letter, Letzterer enthalte ein "Commitment" zur Lohnmatrix, was ebenfalls auf das Eingehen einer Abmachung hindeutet. – Nach dem Gesagten ist zu prüfen, ob der Side Letter in seiner Gesamtheit verbindlichen Charakter besitzt.

E. 5.3

Für die Lohnmatrix wurden im Side Letter gemeinsame Positionen vereinbart (Ziff. B/2). Danach gilt für die Lohnmatrix der Qualifikation C, dass sämtliche Matrixfelder über 0 liegen. Bei der genannten Matrix ist dies denn auch der Fall (vgl. auch Anhang A AB PR). Inwieweit der Side Letter in diesem Punkt darüber hinaus als Vertrauensgrundlage dienen könnte, ist dagegen nicht ersichtlich. So berufen sich die Beschwerdeführenden auf eine Matrix, die im Side Letter wiedergegeben wurde und deren Werte über der übergangsrechtlich geltenden Matrix C liegen. Aus dem Text des Side Letter geht freilich nicht hervor, auf welche Beurteilung sich die darin wiedergegebene Matrix bezieht. Zudem handelt es sich bei der genannten Matrix gemäss dem Side Letter nur um Werte, die den an den Verhandlungen beteiligten Berufsverbänden gezeigt wurden. Im Side Letter wurden die Werte ausdrücklich als "beispielhaft, aber noch nicht definitiv" bezeichnet (Ziff. II/B). Damit ist nicht ersichtlich, inwiefern die Beschwerdeführenden aus den im Side Letter genannten Matrixwerten etwas für sich ableiten könnten. Das Vorliegen einer Vertrauensgrundlage ist folglich zu verneinen.

E. 5.4

Anzumerken bleibt, dass von den privaten Beschwerdeführenden nicht dargetan wurde, dass sie Kenntnis von dieser Vereinbarung hatten, ebenso wenig, dass sie gestützt darauf Dispositionen getätigt hätten. Die beiden letztgenannten Voraussetzungen müssten für eine Berufung auf Vertrauensschutz erfüllt sein. Damit ist nicht erkennbar, inwiefern die angefochtenen Lohnverfügungen den Anspruch auf Schutz berechtigten Vertrauens verletzen. Folglich kann offen gelassen werden, inwiefern sich die privaten Beschwerdeführenden überhaupt auf eine zwischen den Personalverbänden und der Beschwerdegegnerin abgeschlossene Vereinbarung berufen können.

E. 5.5

Die Beschwerdeführenden machen schliesslich geltend, die Beschwerdegegnerin habe Treu und Glauben verletzt. Aufgrund von Art. 5 Abs. 3 BV müssen staatliche Organe nach Treu und Glauben handeln. Aus der Vorschrift folgt das Verbot, sich widersprüchlich zu

verhalten. Dieses Verbot wurde vorliegend nicht verletzt. Die im Side Letter genannten Werte wurden wie soeben erwähnt als nicht definitiv bezeichnet. Dem Stadtrat war es damit unbenommen, im Laufe des (weiteren) Rechtsetzungsverfahrens andere als die im Side Letter beispielhaft genannten Werte festzusetzen. Mit dem Einbezug der Personalverbände trug die Beschwerdegegnerin dem Grundsatz des Anstrebens eines sozialpartnerschaftlichen Verhältnisses Rechnung (vgl. Art. 3 Abs. 1 lit. a PR). Eine Pflicht, den in den Verhandlungen und den Vernehmlassungsantworten vorgebrachten Einwänden vollumfänglich Rechnung zu tragen, lässt sich weder dem genannten Grundsatz noch dem Wortlaut des Side Letter entnehmen. Letzterer behält denn auch hinsichtlich der Ausführungsbestimmungen zum Personalrecht Entscheide des (Gesamt-)Stadtrats ausdrücklich vor (Ziff. A). Eine Verletzung von Art. 5 Abs. 3 BV ist nach dem Gesagten zu verneinen.

E. 5.6

Die Beschwerdeführenden gehen bei ihren übrigen Einwendungen darüber hinweg, dass die beanstandete Matrix das Resultat eines Rechtsetzungsverfahrens ist. Innerhalb dieses Verfahrens liegt es im Ermessen der Beschwerdegegnerin, neue Regelungen zu setzen. 6. Die Beschwerdeführenden machen geltend, aus Art. 52 Abs. 4 in Verbindung mit Art. 52 Abs. 6 PR lasse sich ein Anspruch ableiten, bei guten Leistungen bis an die obere Grenze des anwendbaren Teillohnbands zu gelangen. Dieser Anspruch werde durch die von der Beschwerdegegnerin erlassene Lohnmatrix vereitelt.

E. 6

F,

E. 6.1

Art. 52 Abs. 4 PR legt die Breite des Lohnbands fest, indem die Vorschrift bestimmt, dass die obere Begrenzung des Lohnbands elf Neuntel der unteren Begrenzung beträgt. Gemäss Art. 52 Abs. 6 PR bewegen sich die Löhne innerhalb des Lohnbands ihrer jeweiligen Funktionsstufe. Liest man die Bestimmungen im Kontext, ergibt sich, dass sich die Löhne im Rahmen des Lohnbands bewegen, das von der Mittellinie aus gesehen Abweichungen nach oben und unten von je 10 % zulässt. Wie sich die Löhne innerhalb des Lohnbands bewegen, wird von den genannten Vorschriften nicht festgelegt. Ebenso wenig lässt sich aus ihrer Systematik ein Anspruch entnehmen, an die obere Begrenzung des Lohnbands vorzustossen. Die Vorschriften schliessen zwar den Fall ein, dass es Löhne gibt, die an der Obergrenze des Bands liegen. Dass solche Löhne jedoch (in jedem Fall) zwingend zu entrichten wären, geht weder aus Wortlaut noch Systematik der Normen hervor.

E. 6.2

Für das genannte Auslegungsergebnis spricht im Übrigen allein schon der Wortlaut von Art. 57 Abs. 2 PR in Verbindung mit Ziffer II Abs. 6 der besonderen Bestimmungen für die Teilrevision des Personalrechts vom 29. November 2006. Danach bemisst sich der Lohn in bzw. nach der Übergangszeit der Jahre 2008–2010 aufgrund der aktuellen Lage des Lohns in einem der fünf Teillohnbänder, von Leistung und Verhalten, der Entwicklung der nutzbaren Erfahrung und des zur Verfügung stehenden Budgets. Wie der Anfangslohn auch liegt der Lohn freilich innerhalb des Lohnbands (vgl. Art. 59 Abs. 2 AB PR); dass er an die Obergrenze vorstösst, ist aufgrund der anwendbaren Vorschriften keineswegs zwingend. Von der Obergrenze ist nur in Art. 89 Abs. 4 PR sowie Ziffer II Abs. 3 der besonderen Bestimmungen für die Teilrevision des Personalrechts vom 29. November 2006 die Rede.

Dabei handelt es sich freilich bloss um Übergangsvorschriften. Nach ihnen müssen Löhne, die nach Ablauf einer Übergangsfrist aufgrund des alten Personalrechts immer noch über dem Lohnband liegen, auf den oberen Rand des Lohnbands zu liegen kommen. Damit wurde jedoch bloss eine Herabsetzung von Löhnen ins Auge gefasst, die zu hoch liegen; für die übrigen Angestellten lässt sich daraus kein Anspruch ableiten, mit ihrem Lohn in den oberen Bereich des Lohnbands zu gelangen.

E. 6.3

Auch die Darlegungen des Stadtrats zur Teilrevision der Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals vom 12. Juli 2006 lassen nicht auf einen anspruchsbegründenden Charakter der massgebenden Bestimmungen schliessen. Der Stadtrat hielt darin fest, dass die Löhne erst nach einer Übergangszeit leistungsgerecht sein werden. Dies werde erreicht, indem tief im Lohnband gelegene Saläre stark angehoben, hoch im Band gelegene Löhne mit teilweise guter Leistung dagegen nur geringfügig erhöht würden. Zur Lohnentwicklung hielt der Stadtrat sodann fest, dass die Lage in einem tiefen Teillohnband, eine gute Mitarbeiterbeurteilung und eine niedrige nutzbare Erfahrung eine "hohe Lohnsteigerung" bewirken werde und dass sich die Löhne von Mitarbeitern mit zumindest genügender Beurteilung innerhalb des Lohnbands "in der Regel nach oben entwickeln". Dass die Löhne damit generell an die Obergrenze des Lohnbands gehen, lässt sich den Ausführungen des Stadtrats nicht entnehmen.

E. 6.4

Ein Anspruch auf Erreichen der Obergrenze des Lohnbands lässt sich schliesslich auch nicht dem Zweck der für die Lohnbemessung anwendbaren Vorschriften entnehmen. Ziel der personalrechtlichen Teilrevision war es, dass sich mit der Zeit alle Mitarbeitenden im Teillohnband befinden, das ihren Leistungen entspricht (vorn 4.1). Der Lohn Mitarbeitender mit einer C-Beurteilung sollte sich demnach mittelfristig im mittleren Lohnband befinden, jener von Angestellten mit einer B-Beurteilung im zweitobersten Lohnband usw. Dass die Löhne dieser Mitarbeitenden die Obergrenze des Lohnbands erreichen, ist aufgrund des Ziels der Teilrevision nicht vorgesehen. Bei Mitarbeitenden mit wiederkehrender A-Beurteilung ist solches denkbar, jedoch nicht zwingend. Ein unbedingter Anspruch auf einen Höchstlohn ist demnach auch vor dem Hintergrund einer teleologischen Auslegung der anwendbaren Vorschriften zu verneinen. Hätte die Beschwerdegegnerin Matrixwerte vorgesehen, die auf ein allmähliches Erreichen der Obergrenze des Lohnbands hinzielten, wäre damit das Ziel, die Mitarbeitenden im den Leistungen angemessenen Teillohnband zu platzieren, hintertrieben worden.

E. 6.5

Aus der Auslegung von Art. 52 Abs. 4 und 6 sowie Art. 57 Abs. 2 PR ergibt sich damit zusammenfassend, dass Mitarbeitende der Beschwerdegegnerin keinen Anspruch darauf haben, die Obergrenze eines Lohnbands zu erreichen. Die vom Stadtrat festgelegte Matrix für die Jahre 2008–2010 stimmt folglich mit den genannten Vorschriften überein. Wenn die Beschwerdeführenden rügen, dass sie trotz einer C- oder B-Beurteilung nicht das oberste Lohnband erreichten, so ist dies Folge des mit der Teilrevision verfolgten Ziels, dass sich die Löhne der Mitarbeitenden mittelfristig in einem den Leistungen angemessenen Lohnband befinden. 7. Die Beschwerdeführenden rügen schliesslich, die Anwendung der von der Beschwerdegegnerin festgelegten Matrix führe zu Rechtsungleichheiten sowie zu einer unzweckmässigen Lohnentwicklung.

E. 7

. G ,

E. 7.1

Der Anspruch auf Gleichbehandlung in Art. 8 Abs. 1 BV verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach demselben Massstab festzusetzen sind. Im öffentlichen Dienstrecht folgt daraus, dass gleichwertige Arbeit gleich zu entlohnen ist (BGE 129 I 161 E. 3.2). Gleichwertig sind Arbeitsfunktionen dann, wenn sie bezüglich Anforderungen wie Ausbildung, Verantwortung und Belastung insgesamt vergleichbar sind bzw. wenn sie in der Gesamtschau gleich zu gewichtende Anforderungen an die Arbeitenden stellen (VGr, 6. Dezember 2006, PB.2005.00067, E. 4.2). Bei der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen gesteht die Rechtsprechung den Anstellungsbehörden vor dem Hintergrund des allgemeinen Gleichheitsgebots einen beträchtlichen Spielraum zu (BGE 131 I 105 E. 3.1, 129 I 161 E. 3.2, 128 I 92 E. 4; VGr, 12. Januar 2011, PB.2010.00025, E. 5.2.1 [je mit Hinweisen, auch zum Folgenden]). Bei der Einführung neuer Besoldungsregelungen besteht kein verfassungsrechtlicher Anspruch, die bisherige LohnEinstufung oder einmal festgelegte Lohnanstiege beizubehalten.

Ungleichbehandlungen lassen sich bei Änderungen von Lohnsystemen jeweils nicht gänzlich vermeiden (BGr, 20. Januar 1999, 2P.426/1997, E. 3, zitiert nach BGr, 7. Mai 2009, 1C_58/2008, E. 6.3, auch zum Folgenden). Eine unterschiedliche Entlohnung gleichwertiger Arbeit ist nach der Rechtsprechung solange zulässig, als die Unterschiede in der Besoldung kein unvertretbares Mass annehmen (BGr, 6. Februar 2004, 2P.222/2003, E. 4.3, mit einer Zusammenfassung der Rechtsprechung in E. 4.5). Insbesondere können auch Gründe der Praktikabilität oder finanzpolitische Überlegungen dazu führen, dass bestimmte Verbesserungen nur für einzelne Kategorien von Bediensteten eingeführt werden. Aus diesen Gründen greift das Verwaltungsgericht nicht in das Ermessen ein, das den Verwaltungsbehörden bei der Besoldungsfestlegung zukommt (VGr, 6. Dezember 2006, PB.2005.00067, E. 4.3.2). Bei kommunalen Besoldungsregelungen ist zudem zu berücksichtigen, dass das kantonale Recht hierfür nur geringfügige Vorgaben macht und der Vollzug entsprechender Regelungen vom Schutzbereich der Gemeindeautonomie erfasst wird (BGr, 4. Januar 2010, 8C_31/2009, E. 4.2.1; VGr, 8. Juni 2010, PB.2009.00026, E. 2.1). Eine Besoldungsregelung kann damit nur insoweit beanstandet werden, als geltend gemacht wird, die Behörde habe das ihr zustehende Ermessen rechtsfehlerhaft bzw. willkürlich ausgeübt oder mit der Neuordnung Grundrechte oder verfassungsmässige Grundsätze verletzt (vgl. § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 1 lit. a VRG).

E. 7.2

Die Beschwerdeführenden begründen die Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots damit, dass die Überleitung der früheren Löhne in das neue städtische Lohnsystem es unvermeidlich mit sich gebracht habe, dass viele gleich gestellte, gleich beschäftigte und gleich bewertete Mitarbeitende mit unterschiedlichen Positionierungen in verschiedene Teillohnbänder geraten seien. Die von der Beschwerdegegnerin erlassene Matrix habe diese Lohndifferenzen jedoch seither nicht ausgeglichen, da sie keine grösseren Lohnanstiege ermöglicht habe als den degressiven Anstieg gemäss zunehmender nutzbarer Erfahrung. Zudem könnten durch die Matrix Fälle, in denen gleich beschäftigte Mitarbeitende trotz tiefer Ausgangsposition einen dauerhaft höheren Lohn als gleichgestellte Angestellte erhielten, nicht korrigiert werden. Das beanstandete Lohnsystem versucht die

Gleichbehandlung der städtischen Angestellten durch eine Kombination von drei Faktoren, nämlich Funktion, nutzbarer Erfahrung und individueller Leistung sicherzustellen. Die Einteilung in Funktionen sorgt dafür, dass Angestellte mit vergleichbaren Tätigkeiten gleich entlohnt werden. Durch die Anrechnung der nutzbaren Erfahrung wird sodann sichergestellt, dass nicht einfach die Berufserfahrung in Jahren gemessen wird, sondern jene, die für die spezifische Funktion nutzbringend ist. In diesem Zusammenhang ermächtigt Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR den Stadtrat zum Treffen von Lohnanpassungsmassnahmen bei denjenigen Angestellten, deren bisheriger Lohn deutlich vom ermittelten Lohn gemäss der Personalrechtsverordnung abweicht. Das Verwaltungsgericht liess es dabei zu, Lohnanpassungen primär durch Korrekturen beim Wert der anrechenbaren Erfahrung vorzunehmen (VGr, 26. Januar 2005, PB.2004.000054, E. 2.3.2). Aufgrund der Matrix C, die auf einige der Beschwerdeführenden angewandt wurde, ergibt sich Folgendes: Je tiefer sich ein Salär im Lohnband befindet, desto höher entwickelt es sich bei guten Leistungen; bei einer höheren Einstufung verläuft diese Entwicklung weniger akzentuiert. Lohnanstiege sind möglich, allerdings nur bei permanent guter bzw. hervorragender Leistung. Wie die Beschwerdegegnerin im Rekursverfahren zutreffend ausführte, wird die Lohnentwicklung bei einer C-Beurteilung entsprechend dem vollen Erfahrungszuwachs gewährt. Bei einer weniger guten Beurteilung (D = "Ziele mehrheitlich erreicht" bzw. E = "Ziele teilweise erreicht") und einem Salär im mittleren Teillohnband ist der Lohnanstieg dagegen geringer als die volle Zunahme des Lohnbands aufgrund der steigenden Erfahrung. Insofern sinkt damit jener Lohn innerhalb des Lohnbands im allgemeinen Verhältnis ab. Die Matrix hat damit zur Folge, dass sich gute Leistungen relativ gesehen auszahlen. Lohnungleichheiten können mit diesem System nicht absolut vermieden werden. Andererseits liegt dem System der Gedanke zugrunde, dass Lohnungleichheiten während der Übergangszeit zumindest nach und nach behoben werden sollen. Es mag sein, dass mit einer anderen Ausgestaltung der Matrix Ungleichheiten allenfalls noch stärker hätten angegangen werden können und ein solches Lohnsystem allenfalls als zweckmässiger angesehen werden könnte. Dies zu beurteilen fällt jedoch nicht in die Kompetenz des Verwaltungsgerichts.

E. 7.3

Vorliegend wurde weder aufgrund der Akten noch der Ausführungen in der Beschwerde ersichtlich, inwiefern die Beschwerdegegnerin das ihr zustehende Ermessen bei der Gestaltung der Übergangsregelung rechtsfehlerhaft, willkürlich oder sonstwie grundrechtsverletzend ausgeübt haben sollte. Die Beschwerdeführenden machen gegen die erlassene Lohnmatrix nur pauschale Überlegungen geltend. Inwiefern die Lohnmatrix im konkreten Einzelfall zu Rechtsungleichheiten geführt hat, legt die Beschwerde nicht dar. Es werden weder vergleichbare Fälle herangezogen noch wird dargelegt, inwieweit gleich gelagerte Fälle unterschiedlich beurteilt wurden. Auch aufgrund der Akten sind solche Fälle nicht ersichtlich. Eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots ist vor diesem Hintergrund zu verneinen.

E. 8

mittel Fr. 7'596.60 + 0,8 % Fr. 7'657.50 + 6,8 % Fr. 8'113.15 6 % Fr. 455.65 Fr. 11'846.90
Total Fr. 57'844.80 2.3 Der Streitwert liegt aufgrund der vorliegenden Übersicht total bei über Fr. 20'000.-. Insgesamt liegt der Streitwert sodann wesentlich darüber, da eine Steuerung der Lohnentwicklung gegen die obere Begrenzung der verfügbaren Teillohnbander für sämtliche Mitglieder des beschwerdeführenden Personalverbands 2 beantragt wird.

Betroffen ist gemäss der Beschwerde ein Personenkreis von wenigstens 200 Personen. Die Beschwerde ist nach dem Gesagten in Kammerbesetzung zu behandeln. 3. Die beschwerdeführenden Personalverbände wenden sich gegen den Nichteintretensbeschluss des Bezirksrats, den Letzterer damit begründete, dass sich die Verbände nicht am stadtinternen Rekursverfahren beteiligt haben. 3.1 Gemäss § 21 Abs. 1 VRG ist zum Rekurs berechtigt, wer durch die Anordnung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat. Auch wenn die Vorschrift nicht explizit davon spricht, wird in der Praxis verlangt, dass sich die rekurrierende Partei bereits am vorinstanzlichen Verfahren beteiligte (Alfred Kölz/Jörg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1999, § 21 N. 27, auch zum Folgenden). Aufgrund dieses Erfordernisses der formellen Beschwer kann sich eine Partei nicht erst vor der oberen Instanz in den Prozess einschalten, sondern muss bereits im vorangehenden Verfahren Anträge stellen. Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung gilt das Erfordernis grundsätzlich auch für vorangehende Einspracheverfahren (BGE 134 V 306 E. 4.3 S. 313, 125 II 50 E. 2 S. 52, 121 II 224 E. 5c). Da es sich beim stadtinternen Rekurs in der Sache um eine Art von Einspracheverfahren handelt, ist kein Grund ersichtlich, weshalb das Erfordernis nicht auch für gemeindeinterne Rechtsmittel wie das vorliegende gelten sollte. 3.2 Vom Erfordernis der formellen Beschwer kann ausnahmsweise abgesehen werden, wenn jemand ohne eigenes Verschulden am vorinstanzlichen Verfahren nicht teilnehmen konnte (BGE 118 Ib 356 E. 1a S. 359), so wenn er vom Verfahren nichts wusste und auch nichts wissen konnte oder wenn ihm die Vorinstanz zu Unrecht die Parteistellung und die damit zusammenhängenden Rechte versagte (vgl. BGE 134 V 306 E. 3.3.1, 108 Ib 92 E. 3b/bb S. 95; VGr, 30. Juni 2010, VB.2010.00275, E. 2.1). Die beschwerdeführenden Personalverbände haben sich an den stadtinternen Rekursverfahren nicht beteiligt. Sie wussten freilich von den Lohnverfahren und stellten ihren Mitgliedern ein Muster für den stadtinternen Rekurs zur Verfügung. Die von den privaten Beschwerdeführenden eingereichten Rekurschriften stimmen denn auch im Wesentlichen überein. Die beschwerdeführenden Personalverbände können ihre Nichtteilnahme an den stadtinternen Rekursen folglich nicht damit entschuldigen, dass sie von den erstinstanzlich verfügten Lohnanpassungen nichts gewusst hätten. Damit fragt sich, ob vom Erfordernis der formellen Beschwer aus anderen Gründen eine Ausnahme zu machen ist. 3.3 Soweit Verbände gestützt auf spezialgesetzliche Vorschriften beschwerdeberechtigt sind, wurde in Rechtsprechung und Literatur die Frage, ob das Erfordernis der formellen Beschwer durchwegs gilt, teilweise unterschiedlich beantwortet (vgl. Isabelle Häner, Die Beteiligten im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess, Zürich 2000, Rz. 339 mit Hinweisen). Der Gesetzgeber hat dieses Erfordernis in der Folge bejaht, so dass die Gerichte auf so genannte ideelle Verbandsbeschwerden seither nur noch dann eintreten, wenn sich die Vereinigungen zuvor am vorinstanzlichen Verfahren beteiligten (vgl. BGE 125 II 50 E. 2a). Weshalb im Bereich der so genannten egoistischen Verbandsbeschwerde, bei der sich Verbände – wie hier – auf die statutarische Wahrnehmung von Mitgliederinteressen berufen, etwas anders gelten sollte, wird von den Beschwerdeführenden nicht dargetan. Das Erfordernis der formellen Beschwer dient zunächst der Verfahrensökonomie (vgl. Enrico Riva, Die Beschwerdebefugnis der Natur- und Heimatschutzvereinigungen im schweizerischen Recht, Bern 1980, S. 104, auch zum Folgenden). Es verhindert, dass sich Rechtsmittelinstanzen und Gegenparteien unvermittelt mit Verfahrensanträgen und materiellen Begründungen konfrontiert sehen, die vor Vorinstanz nicht vorgebracht wurden (kritisch Stephan Wullschlegler, Das Beschwerderecht

der ideellen Verbände und das Erfordernis der formellen Beschwer, ZBl 94/1993, S. 359 ff., 364 f.). Das Erfordernis trägt zudem dazu bei, dass Betroffene ihren Standpunkt frühzeitig ins Verfahren einbringen, so dass ein Rechtsstreit unter Umständen bereits erstinstanzlich erledigt werden kann. Schliesslich liegt das Erfordernis mittelbar auch im Interesse der Betroffenen. So können vor der ersten Rechtsmittelbehörde oft Rügen vorgetragen werden, die bei den höheren Instanzen aufgrund engerer Umschreibungen der Kognition nicht mehr möglich sind (vgl. BGE 116 Ib 418 E. 3f; Attilio Gadola, Beteiligung ideeller Verbände am Verfahren vor den unteren kantonalen Instanzen – Pflicht oder blosser Obliegenheit?, ZBl 93/1992, S. 97 ff., 117 f.). Die Chancen, einen Prozess zu gewinnen, können damit vor unteren Instanzen höher liegen, so dass Betroffene ihre Anliegen bereits aus eigenem Interesse mit Vorteil frühzeitig ins Verfahren einbringen. Die genannten, der Voraussetzung der formellen Beschwer zugrunde liegenden Zweckgedanken wurden in Rechtsprechung und Literatur teilweise vor dem Hintergrund der Individualbeschwerde entwickelt. Für so genannt egoistische Verbandsbeschwerden, bei denen Verbände Interessen ihrer Mitglieder wahrnehmen, gelten diese Gedanken genauso. Es ist kein sachlicher Grund ersichtlich, Verbände hinsichtlich des Erfordernisses der formellen Beschwer anders zu behandeln als Private und Unternehmen. Auch Verbänden ist es zumutbar, ihren Standpunkt frühzeitig ins Verfahren einzubringen. So hätten die beschwerdeführenden Personalverbände im vorliegenden Verfahren die Lohnverfügung zumindest eines ihrer Mitglieder mit stadinternem Rekurs anfechten und damit die formelle Legitimation zum Weiterzug des entsprechenden Stadtratsentscheids erlangen können. Nach dem Gesagten fehlte den beschwerdeführenden Personalverbänden bei der Vorinstanz die formelle Beschwer und ist jene auf den Rekurs insofern zu Recht nicht eingetreten. Die Beschwerde ist folglich insoweit abzuweisen. Damit braucht nicht entschieden zu werden, ob die übrigen Voraussetzungen zur Erhebung einer egoistischen Verbandsbeschwerde im vorliegenden Fall erfüllt sind. 4. Die Beschwerde beruht auf folgendem Hintergrund:

E. 8.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen. Von den Beschwerdeführenden 3–8 sind in Anwendung von § 65a Abs. 2 Satz 1 VRG keine Gerichtskosten zu erheben, da bei diesen Arbeitsverhältnissen der Streitwert je unter Fr. 30'000.- liegt (vorn 2.2). Ganz anders verhält es sich bei den beschwerdeführenden Verbänden (vorn 2.3); entsprechend sind die Kosten aufgrund von § 65 Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 und § 14 VRG den Beschwerdeführenden 1 und 2 je zur Hälfte unter solidarischer Haftung füreinander aufzuerlegen (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, § 14 N. 3). Eine Parteientschädigung steht den unterliegenden Beschwerdeführenden nicht zu (§ 17 Abs. 2 lit. a VRG).

E. 8.2

Gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG) ist in vermögensrechtlichen Angelegenheiten auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur dann zulässig, wenn der Streitwert bei Fr. 15'000.- oder darüber liegt. Soweit nur einer der privaten Beschwerdeführenden allein gegen den vorliegenden Entscheid Beschwerde erhebt, ist die vorn 2.2 festgehaltene Streitwertberechnung zu beachten. Da der Streitwert in einem solchen Fall unter Fr. 15'000.- liegt, wäre die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur dann zulässig, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellt. Im Übrigen wäre subsidiäre Verfassungsbeschwerde zu erheben, wobei die Rechtsmittel in der gleichen Rechtschrift einzureichen wären (Art. 119 Abs. 1 BGG).

Soweit dagegen mehrere private Beschwerdeführende oder auch nur einer der beiden Verbände gegen den vorliegenden Entscheid vorgehen und der Streitwert kumuliert den Betrag von Fr. 15'000.- überschreitet, ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig.

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