

ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00590 vom 21. Dezember 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-12-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__VB.2024.00590

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00590 du 21 décembre 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00590 del 21 dicembre 2022

Regeste

Lohnfestsetzung | [Um einen über die Jahre erweiterten Aufgabenbereich zu reflektieren, wurde die Stelle der Beschwerdeführerin per Anfang 2022 einer neuen Richtposition zugeordnet und in eine höhere Lohnklasse eingereiht (von LK 17 zu 19). Die Einstufung wurde innerhalb der neuen Lohnklasse auf Lohnstufe 20 (zuvor: LS 29) festgelegt, was gemäss Begründung der Einstufungsverfügung im Resultat einer lohngleichen Überführung in die neue Klasse zuzüglich einer individuellen Lohnerhöhung um zwei Stufen wegen guter Leistung entsprach. Die Beschwerdeführerin verlangt stattdessen eine Einstufung in Lohnstufe 27.] Vorliegend erfolgte die Einreihung in eine neue Lohnklasse aufgrund eines teilweise erweiterten Aufgabenbereichs der Beschwerdeführerin. Folglich war auch eine Neueinstufung innerhalb der Lohnklasse angezeigt und nahm die Beschwerdegegnerin bei dieser Ausgangslage zu Recht nicht ohne weitere Prüfung eine stufengleiche Überführung vor (E. 5.2). Die Neueinstufung richtet sich in diesem Fall nach § 38 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 VVO, wonach bei einer Neueinreihung vom bisherigen Lohn auszugehen und dieser um zwei bis fünf Lohnklassen zu erhöhen ist. Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin ist folglich nicht zu beanstanden. (E. 5.3). Würde stattdessen die Einstufung gleich vorgenommen, wie wenn eine externe Person für die neu definierte Stelle eingestellt würde, resultierte für die Beschwerdeführerin unter Umständen aufgrund der höheren Anforderung der neuen Richtposition ein tieferer Lohn als in der vorherigen Lohnklasse, obwohl für sie neue Aufgaben hinzukamen. Die Beschwerdeführerin profitierte also vom Vorgehen der Beschwerdegegnerin (E. 5.4). Nach dem Gesagten ist in der Einstufung der Beschwerdeführerin in der Lohnstufe 20 keine Rechtsverletzung zu erblicken (E. 5.8). Abweisung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung VB.2024.00590 Urteil der 4. Kammer vom 10. Juli 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Dumenig Stiffler. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich, vertreten durch RA C, Beschwerdegegnerin, betreffend Lohnfestsetzung, hat sich ergeben: I. A, geboren 1963, arbeitete seit dem 1. Mai 2012 als Personalfachverantwortliche bei der Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich. Ab 2015 hatte sie die Funktion "Personalfachverantwortliche / stv. Personalbeauftragte" inne, welche in Lohnklasse 17 eingereiht wurde. Aufgrund von verschiedenen Lohnerhöhungen war A ab dem Jahr 2021 innerhalb der Lohnklasse 17 auf Lohnstufe 29 eingestuft. Mit Verfügung vom 5. April 2023, begründet am 15. Juni 2023, wurde die Stelle von A

rückwirkend auf den 1. Januar 2022 neu der Richtposition "Personalbereichsleiter/in" zugeordnet, woraus eine Einreihung in Lohnklasse 19 resultierte. Innerhalb der Lohnklasse 19 stufte die Volkswirtschaftsdirektion A auf Lohnstufe 20 ein. II. Einen hiergegen am 17. Juli 2023 erhobenen Rekurs von A wies der Regierungsrat des Kantons Zürich am 21. August 2024 ab. III. Am 27. September 2024 erhob A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge sei der Beschluss des Regierungsrats vom 21. August 2024 aufzuheben und sei sie in Lohnstufe 27 der Lohnklasse 19 einzustufen. In prozessualer Hinsicht beantragte sie, die Volkswirtschaftsdirektion sei aufzufordern, in Bezug auf ihre Einstufung Quervergleiche durchzuführen und einzureichen, und es sei ein Mitbericht des Personalamts des Kantons Zürich einzuholen. Der Regierungsrat beantragte am 8. Oktober 2024 die Abweisung der Beschwerde. Die Volkswirtschaftsdirektion beantragte am 30. Oktober 2024, unter Entschädigungsfolge seien die materiellen Beschwerdeanträge abzuweisen, auf den prozessualen Antrag betreffend Quervergleiche sei nicht einzutreten, eventualiter sei dieser abzuweisen, und dem Antrag, das Personalamt sei zu einem Mitbericht aufzufordern, sei nicht stattzugeben. A am 14. November 2024 und die Volkswirtschaftsdirektion am 29. November 2024 hielten in der Folge an ihren Anträgen fest. A verzichtete am 13. Dezember 2024 auf weitere Stellungnahme. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist für Beschwerden gegen Rekursentscheide des Regierungsrats über personalrechtliche Anordnungen nach § 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) zuständig. 1.2 Im Streit liegt die Lohneinstufung der Beschwerdeführerin. Nach der Praxis des Verwaltungsgerichts wird bei solchen Streitigkeiten pauschal ein Streitwert in Höhe der umstrittenen Lohnansprüche eines Jahres festgelegt (VGr, 22. August 2024, VB.2024.00180, E. 1.2 – 15. August 2023, VB.2023.00013, E. 2.1 – VGr, 8. Dezember 2022, VB.2022.00281, E. 2). Die Lohndifferenz zwischen den Lohnstufen 20 und 27 der Lohnklasse 19 beträgt im Vollzeitpensum auf ein Jahr gerechnet rund Fr. 11'000.- (vgl. Anhang 2 zur Vollzugsverordnung vom 19. Mai 1999 zum Personalgesetz [VVO, LS 177.111]). Unabhängig vom Streitwert ist die Kammer für die Behandlung der vorliegenden Beschwerde zuständig, da ein Entscheid des Regierungsrats angefochten ist (§ 38b Abs. 3 VRG). 2. Vor Verwaltungsgericht können gemäss § 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 lit. a und b VRG nur Rechtsverletzungen sowie die unrichtige Feststellung des Sachverhalts gerügt werden; die Rüge der Unangemessenheit ist grundsätzlich ausgeschlossen (§ 50 Abs. 2 VRG). In Ermessensentscheide kann das Verwaltungsgericht nur eingreifen, wenn ein qualifizierter Ermessensfehler vorliegt, der Entscheid sich insbesondere von sachfremden Motiven leiten lässt (vgl. Marco Donatsch, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 50 N. 25 ff.). 3. 3.1 Nach § 40 Abs. 2 Satz 1 des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) werden die Stellen entsprechend ihren Anforderungen in Funktionsgruppen eingereiht, denen Lohnrahmen zugeordnet werden. Der Lohn berücksichtigt die Leistung und die Erfahrung (§ 40 Abs. 2 Satz 2 PG). Gemäss § 8 Abs. 1 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PVO, LS 177.11) legen der Regierungsrat und die obersten kantonalen Gerichte in der Vollzugsverordnung den Einreihungsplan fest; dieser enthält die Richtpositionen, die nach 29 Lohnklassen geordnet sind. Die Richtpositionen werden gemäss dem Verfahren der "Vereinfachten Funktionsanalyse" (generell-abstrakt) eingereiht. Massgebend sind die vorausgesetzte Ausbildung und Erfahrung, die mit der Stelle verbundenen geistigen

Anforderungen, die Verantwortung, die psychischen und körperlichen Anforderungen und Belastungen, die Beanspruchung der Sinnesorgane und die besonderen äusseren Arbeitsbedingungen, denen die Inhaberin oder der Inhaber der Stelle ausgesetzt ist (§ 8 Abs. 2 PVO). Jede Stelle wird gemäss dem Einreihungsplan und den Richtpositionsumschreibungen entsprechend ihren Anforderungen in der Regel in nur eine Lohnklasse eingereiht (§ 10 Abs. 1 PVO). Bis Lohnklasse 27 besteht jede Lohnklasse aus 29 Lohnstufen (§ 13 Abs. 2 PVO). Der Anfangslohn wird in der Regel in den Lohnstufen 1–17 der Einreihungsklasse festgesetzt (§ 15 Abs. 1 PVO). Im Unterschied zur Zuordnung der Funktionen und Richtpositionen zu Lohnklassen sowie zur Zuordnung von Stellen zu Richtpositionen erfolgt die Einstufung innerhalb der derart festgelegten Einreihungsklasse nach den individuellen Voraussetzungen der jeweiligen Person, welche die Stelle innehat (vgl. VGr, 8. November 2024, VB.2023.00640, E. 3.1). Bei der Festsetzung werden namentlich Erfahrungen in früherer Stellung, ausgewiesene Fähigkeiten und besondere Eignung für die neue Stelle sowie Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit berücksichtigt (§ 15 Abs. 2 PVO). 3.2 Bereits bestehende Stellen bzw. Funktionen sind neu einzureihen, wenn sie umgewandelt werden oder wenn sich die Anforderungen an die Stelle geändert haben (Höher- oder Tiefereinstufung). Wird eine Stelle in einer anderen Lohnklasse eingereiht, muss zur Festsetzung des neuen Lohns innerhalb der massgeblichen Einreihungsklasse auch die Lohnstufe festgesetzt werden. Die nach § 15 PVO für die individuelle Einstufung innerhalb der Lohnklasse massgebenden Faktoren verändern sich allerdings nicht, wenn eine Stelle ohne Änderung der Anforderungen bzw. Umwandlung nach Überprüfung der Stellenbewertung einer neuen Lohnklasse zugewiesen wird. Die Überführung in veränderte Lohnklassen ist in solchen Fällen deshalb grundsätzlich ohne Veränderungen der Einstufung, das heisst "stufengleich", durchzuführen. Eine Überprüfung der Einstufung ist hingegen vorzunehmen, wenn eine Stelle auch inhaltlich verändert und neu definiert wird und somit ein Funktionswechsel erfolgt (Beschluss des Regierungsrats vom 2. Dezember 2009, RRB 1924/2009, S. 37; VGr, 8. November 2024, VB.2023.00640, E. 3.2, ferner 31. Juli 2013, VB.2012.00700, E. 3.3 f.). Nach § 38 Abs. 3 VVO entspricht das Verfahren zur Festsetzung des neuen Lohns bei einer solchen Neueinstufung demjenigen bei der Beförderung in die Leistungsklasse. Diesbezüglich sieht § 38 Abs. 2 VVO vor, dass bei der individuellen Lohnerhöhung in die erste oder zweite Leistungsklasse der neue Lohn um zwei bis fünf Lohnstufen der neuen Klasse oberhalb des Betrags des bisherigen Lohns festgelegt wird.

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin wies im Verlauf des Jahres 2022 den Generalsekretär der Beschwerdegegnerin verschiedentlich darauf hin, dass sich ihr Stellenprofil seit der letzten Stellenbeschreibung im Jahr 2015 mit Einreihung als "Personalfachverantwortliche", zuletzt in Lohnklasse 17, wesentlich verändert habe und deshalb eine Neueinstufung angezeigt sei. Einem entsprechenden Antrag legte sie auch eine neue von ihr erstellte Stellenbeschreibung bei, welche eine Zuordnung zur Richtposition "Personalbereichsleiter/in" und eine Einreihung in Lohnklasse 21 vorsah. Am 5. April 2023 respektive 15. Juni 2023 verfügte die Beschwerdegegnerin rückwirkend auf den 1. Januar 2022 eine Zuordnung der Stelle der Beschwerdeführerin zur Richtposition "Personalbereichsleiter/in", welche in die Lohnklassen 18 bis 21 eingereiht ist (vgl. Anhang I VVO). Die Stelle der Beschwerdeführerin wurde nach Absprache mit der Fachstelle Lohn des Personalamts in Lohnklasse 19 eingereiht. Der Lohn der Beschwerdeführerin wurde auf Lohnstufe 20 festgesetzt, wodurch ihr neuer Jahreslohn etwa Fr. 4'000.- höher war als der vorherige.

E. 4.2

Die Beschwerdegegnerin begründete die neue Einreihung der Stelle damit, dass die Aufgabenbereiche der Beschwerdeführerin vor allem im Bereich "Verantwortung und Unterstützung IT-Support und HR-Systeme und Applikationen", "Verantwortung IKS Prozesse", "Projektmitarbeit [...]" und "Controllingaufgaben [...]" breiter geworden seien, die Hauptaufgaben aber im Grundsatz weiterhin denjenigen der Stellenbeschreibung von 2015 entsprechen würden. So sei mit ihrer Funktion nach wie vor keine Führungsverantwortung und damit auch keine Leitungsfunktion verbunden. Dennoch werde die Stelle der Beschwerdeführerin der Richtposition "Personalbereichsleiter/in" zugeordnet, weil im Bereich der HR-Funktionen keine andere Funktion in Lohnklasse 19 eingereiht sei. Aus den Akten ergibt sich hierzu, dass diese Einreihung der Beschwerdegegnerin durch die Fachstelle Lohn des Personalamts nach Durchführung einer Vereinfachten Funktionsanalyse nicht beanstandet worden war. Die Einstufung in Lohnstufe 20 begründete die Beschwerdegegnerin damit, dass die Beschwerdeführerin in der vorherigen Lohnklasse 17 bereits auf der obersten Leistungsstufe (nämlich Lohnstufe 29) angelangt sei. Aufgrund der Neueinreihung ihrer Stelle in Lohnklasse 19 stelle sich die Frage der adäquaten Einreihung in dieser neuen Lohnklasse. Die Leistungen der Beschwerdeführerin hätten im Wesentlichen den Anforderungen entsprochen und könnten als gut bezeichnet werden. Bei guten Leistungen könne gemäss § 17 Abs. 1 PVO eine individuelle Lohnerhöhung um bis zu zwei Lohnstufen gewährt werden. Die Leistungsstufe in Lohnklasse 19, die der Leistungsstufe 29 der Lohnklasse 17 am nächsten komme, sei die Leistungsstufe 18. Aufgrund der erbrachten Leistungen erscheine sodann eine ordentliche Beförderung um zwei Lohnstufen – also auf Lohnstufe 20 – vertretbar. Damit werde der Ausbildung, der Erfahrung und der Leistung der Stelleninhaberin adäquat Rechnung getragen.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin wendet sich vor Verwaltungsgericht nicht gegen die mit der Verfügung vom 5. April 2023 respektive 15. Juni 2023 vorgenommene Zuordnung ihrer Stelle zur Richtposition "Personalbereichsleiter/in" und Einreihung in die Lohnklasse 19. Sie beantragt aber eine Einstufung auf Lohnstufe 27 statt auf Lohnstufe 20. Sie bringt unter anderem vor, es hätte bei der Festlegung der Lohneinstufung – gleich wie bei einer Neuanstellung – nach den Grundsätzen von § 15 PVO vorgegangen werden müssen, worunter die Beschwerdeführerin im Wesentlichen eine Berechnung unter Beizug einer Excel-Tabelle, in die Ausbildungsabschlüsse und bisherige Berufserfahrung eingetragen werden können und so die Lohneinstufung errechnet werden kann, zu verstehen scheint. Diesbezüglich rügt die Beschwerdeführerin auch eine Verletzung der Begründungspflicht durch die Beschwerdegegnerin.

E. 5.2

Die Tätigkeit der Beschwerdeführerin wurde mit der Ausgangsverfügung einer anderen Richtposition zugeordnet, mit welcher unbestrittenermassen auch ein seit der letzten Stellenbeschreibung und Neueinreihung im Jahr 2015 teilweise erweiterter Aufgabenbereich einhergeht. Dies ergibt sich schon aus der Begründung der Ausgangsverfügung. Folglich war auch eine Neueinstufung innerhalb der Lohnklasse angezeigt (vgl. zuvor E. 3.2; ferner VGr, 8. November 2024, VB.2023.00640, E. 4.2 e contrario). Zu Recht nahm die Beschwerdegegnerin bei dieser Ausgangslage nicht ohne weitere Prüfung eine stufengleiche Überführung vor.

E. 5.3

Wie zuvor ausgeführt richtet sich in solchen Fällen die Neueinstufung nach § 38 Abs. 3 in Verbindung mit Abs. 2 VVO: Es ist vom bisherigen Lohn auszugehen und dieser um zwei bis fünf Lohnstufen der neuen Klasse zu erhöhen. Das Vorgehen der Beschwerdegegnerin, in der Lohnklasse 19 von der Lohnstufe auszugehen, die dem bisherigen Lohn der Beschwerdeführerin in der Lohnklasse 17 am ehesten entspricht, und danach eine zusätzliche Erhöhung von zwei Stufen anzuordnen, ist daher nicht zu beanstanden.

E. 5.4

Würde hingegen der Ansicht der Beschwerdeführerin gefolgt und verlangt, dass die Lohneinstufung bei einer Neueinreihung aufgrund eines veränderten Aufgabengebiets zwingend nach der gleichen Methode vorgenommen wird, wie wenn eine externe Person auf dieselbe Stelle neu eingestellt würde (nach § 15 PVO), hätte dies zur Folge, dass unter Umständen für die neu eingereihte Person in der höheren Lohnklasse auch ein deutlich tieferer Lohn resultieren könnte, als sie vor der Neueinreihung bezog, obwohl ihr Aufgabengebiet erweitert wurde. So auch im vorliegenden Fall: Zunächst wäre grundsätzlich eine Einstufung (nur) in den Lohnstufen 1 bis 17 vorzunehmen (vgl. § 15 Abs. 1 PVO). Die Richtposition "Personalbereichsleiter/in" in der Lohnklasse 19 setzt sodann zehn Jahre Berufserfahrung voraus. In diesem Umfang kann die Berufserfahrung im Rahmen der individuellen Einstufung nicht (noch einmal) berücksichtigt werden. Ausserdem ist es möglich, dass die bisher stärker gewichtete Berufserfahrung der Beschwerdeführerin mit Blick auf die Anforderungen des geänderten Stellenprofils neu an Relevanz verloren hat und damit im Vergleich zur vorherigen Lohneinstufung neu weniger stark zu gewichten wäre, was ebenfalls zu einer tieferen Lohnstufe führte. Unter Berücksichtigung all dieser Umstände resultierte für die Beschwerdeführerin bei korrekter Verwendung des von ihr selbst und einer Arbeitskollegin ausgefüllten Formulars bzw. der Excel-Tabelle für die Lohneinstufung eine deutlich tiefere Lohnstufe, als ihr tatsächlich gewährt wurde.

E. 5.5

Der von der Beschwerdeführerin verlangte Mitbericht des Personalamts vermöchte am Schluss der Rechtmässigkeit der Lohneinstufung nichts zu ändern, zumal das Verwaltungsgericht ohnehin nicht an dessen Rechtsauffassung gebunden wäre. Auch die Erstellung eines Quervergleichs ist vorliegend nicht notwendig, da die hier relevante Stelle der Beschwerdeführerin, wie bereits ausgeführt, einzigartig auf ihre Aufgaben und die spezielle Entwicklung ihrer Stelle über die letzten Jahre zugeschnitten wurde, womit sich in der übrigen Verwaltung kaum ein Vergleichsfall finden lassen würde. Im Ergebnis sind deshalb die Beweisanträge der Beschwerdeführerin abzuweisen.

E. 5.6

Nicht weiter einzugehen ist im Übrigen auf die Ausführungen der Beschwerdeführerin zur Frage, ob sie über eine Weiterbildung auf Tertiärstufe verfügt. Wie ausgeführt, schreibt § 38 Abs. 3 VVO der Beschwerdegegnerin im Wesentlichen vor, für die Neueinstufung innerhalb der neuen Lohnklasse auf den bisherigen Lohn der Beschwerdeführerin vor der Neueinreihung ihrer Stelle abzustellen. Die Qualifikation eines bestimmten Bildungsabschlusses ist daher nicht von Relevanz.

E. 5.7

Schliesslich ist anzumerken, dass die Ausgangsverfügung tatsächlich nur knapp begründet ist und die hier relevante Norm (§ 38 Abs. 3 VVO) unerwähnt lässt. Es lässt sich ihr jedoch ohne Weiteres entnehmen, dass die Beschwerdegegnerin sich für die Neueinstufung korrekterweise am bisherigen Lohn der Beschwerdeführerin orientierte. Dies ermöglichte dieser eine sachgerechte Anfechtung, womit keine Verletzung der Begründungspflicht vorliegt.

E. 5.8

Nach dem Gesagten ist in der Einstufung der Beschwerdeführerin in der Lohnstufe 20 der Lohnklasse 19 keine Rechtsverletzung seitens der Vorinstanz und der Beschwerdegegnerin zu erblicken (vgl. E. 2) und ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 6

Weil der Streitwert weniger als Fr. 30'000.- beträgt, sind die Gerichtskosten auf die Gerichtskasse zu nehmen (§ 65a Abs. 3 VRG). Ausgangsgemäss ist der Beschwerdeführerin keine Parteientschädigung zuzusprechen (§ 17 Abs. 2 VRG). Die in ihrem amtlichen Wirkungskreis tätig gewordene Beschwerdegegnerin hat praxisgemäss ebenfalls keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (vgl. VGr, 22. Juni 2023, VB.2022.00754, E. 7 mit Hinweisen).

E. 7

Zur Rechtsmittelbelehrung des nachstehenden Dispositivs ist Folgendes zu erläutern: Bei fortbestehendem Arbeitsverhältnis bestimmt sich der Streitwert im Verfahren vor Bundesgericht nach Art. 51 Abs. 1 lit. a in Verbindung mit Abs. 4 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 (BGG, SR 173.110). Entsprechend ist auf die Lohndifferenz in der Zeit zwischen der Anstellung der Beschwerdeführerin bis zu ihrer Pensionierung abzustellen (BGr, 21. Dezember 2022, 8D_6/2022, E. 1.2). Der so errechnete Streitwert beträgt mehr als Fr. 15'000.-, sodass die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offensteht (Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG).

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