Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
1C 58/2008
1C 62/2008

Urteil vom 7. Mai 2009
I. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Féraud, Präsident,
Bundesrichter Raselli, Eusebio,
Gerichtsschreiberin Gerber.

Parteien
1C 58/2008
X._____, Beschwerdeführerin, vertreten durch Rechtsanwältin Bibiane Egg,

gegen

Stadt Zürich, handelnd durch den Stadtrat, und dieser vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner,

und

1C 62/2008
Stadt Zürich, handelnd durch den Stadtrat, und dieser vertreten durch Rechtsanwältin Prof. Dr. Isabelle Häner,

gegen

X._____, Beschwerdegegnerin, vertreten durch Rechtsanwältin Bibiane Egg.

Gegenstand
Überleitung in das neue Personalrecht,

Beschwerde gegen den Entscheid vom 19. Dezember 2007 des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich,
4. Abteilung, 4. Kammer.
Sachverhalt:

A.
Am 22. Januar 2001 stellte das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich eine besoldungsmässige Diskriminierung der beim Kanton Zürich angestellten Krankenpflegenden gegenüber den kantonalen Polizisten fest. Daraufhin gelangten verschiedene Berufsorganisationen aus dem Gesundheitsbereich an die Stadt Zürich. Sie machten geltend, auch die Einreihung der städtischen Krankenpflegenden und weiterer Berufe im Gesundheitswesen sei diskriminierend und verlangten Lohnnachzahlungen für die letzten fünf Jahre.
Nachdem die Stadt Zürich die Begehren abgewiesen hatte, gelangten die Berufsorganisationen an den Bezirksrat Zürich. Dieser hiess den Rekurs teilweise gut und stellte fest, dass die Entlöhnung der Krankenpflegenden, Unterrichtsassistenten und Kliniklehrer in der Zeit vom 1. Januar 1997 bis zum 30. Juni 2002 gegen Art. 8 Abs. 3 BV und Art. 3 Abs. 1 und 2 des Bundesgesetzes vom 24. März 1995 über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz [GlG; SR 151.1]) verstossen habe. Er hielt eine Anhebung um je zwei Besoldungsklassen für geboten, um eine diskriminierende Entlöhnung zu vermeiden.

Mit Entscheid vom 20. Dezember 2006 bestätigte das Verwaltungsgericht den bezirksrätlichen Entscheid im Wesentlichen. Gegen diesen Entscheid erhoben sowohl die Berufsorganisationen als auch die Stadt Zürich Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht (Verfahren 2A.97 und 98/2007).

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) sowie die entsprechenden Ausführungsbestimmungen vom 27. März 2002 (AB PR) in Kraft. Damit führte die Stadt Zürich ein neues Lohnsystem ein, das unter anderem im Pflegebereich zu besser entlöhnten Einreihungen führte.
Nach dem neuen Besoldungssystem richtet sich der Lohn der städtischen Angestellten im Wesentlichen nach dem Schwierigkeitsgrad der Funktion, der nutzbaren Erfahrung und dem Leistungsbeitrag (Art. 47 PR). Jede Stelle ist aufgrund der betreffenden Funktionsumschreibung einer von 18 Funktionsstufen (FS 1-18) zuzuordnen (Art. 48 ff. PR). Jeder Funktionsstufe wird gemäss einer Lohnskala ein Jahreslohn als Mittelwert zugeordnet, wobei sich die konkreten Löhne der Angestellten innerhalb eines von diesem Mittelwert abhängigen Lohnbands bewegen. Die Bandbreite des Lohnbands beträgt +/-5 %, ausgehend vom Mittelwert (Art. 52 PR). Die Zunahme an nutzbarer Erfahrung führt innerhalb einer Funktionsstufe in 15 Schritten zu einem Lohnanstieg von höchstens 22.5 % (Art. 52 Abs. 3 PR).

C.
X._____ arbeitet seit 1991 als Krankenschwester im Gesundheitswesen der Stadt Zürich. Gestützt auf die neurechtlichen Personalbestimmungen wurde sie per Verfügung vom 2. Juli 2003 des Direktors des Stadtspitals Waid rückwirkend per 1. Juli 2002 in die Funktionsstufe 7 der Funktionskette 303 überführt. Als nutzbare Erfahrung wurden ihr 8 Jahre angerechnet; die Lage im Lohnband betrug 95 % des Mittelwerts. Daraus resultierte eine Lohnerhöhung von 0.41 %. Diese Verfügung bestätigte der Stadtrat Zürich mit Beschluss vom 21. Dezember 2005.

D.
Mit Rekurs an den Bezirksrat Zürich verlangte X._____ per 1. Juli 2002 die Einreihung in Funktionsstufe 9, unter Anrechnung einer nutzbaren Erfahrung von 14 Jahren; zudem sei die Lage im Lohnband auf 100 % festzulegen. Am 26. Juli 2007 wies der Bezirksrat den Antrag auf Einreihung in Funktionsstufe 9 und auf Anrechnung von 14 Jahren nutzbarer Erfahrung ab; dagegen hiess er den Antrag auf Einreihung bei 100 % im Lohnband teilweise gut: Er wies die Sache zu neuer Entscheidung an die Stadt Zürich zurück, um X._____ nach Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids bezüglich ihres Lohns im alten Lohnsystem nochmals per 1. Juli 2002 ins neue Lohnsystem überzuleiten; dabei müsse der Rekurrentin im Vergleich zu ihrem (diskriminierungsfreien) Ausgangslohn mindestens eine Lohnerhöhung von 5 % gewährt werden.

E.
Gegen diesen Beschluss erhoben sowohl die Stadt Zürich als auch X._____ Beschwerde ans Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. X._____ akzeptierte die Einreihung in die Funktionsstufe 7 mit einer nutzbaren Erfahrung von 8 Jahren, verlangte aber eine Anhebung auf 100 % des Lohnbands.
Am 19. Dezember 2007 hiess das Verwaltungsgericht die Beschwerden teilweise gut. Es ging davon aus, dass X._____ Anspruch auf eine Lohnerhöhung von 10 % habe, ausgehend vom altrechtlichen Lohn (ohne Zulagen). Sollte sich allerdings in den vor Bundesgericht pendenten Verfahren (2A.97 und 98/2007) ergeben, dass ein diskriminierungsfreier Lohn bereits unter dem alten Personalrecht hätte höher sein müssen als die ab 1. Juli 2002 ausbezahlte Besoldung, so wäre der höhere Lohn jedenfalls auch unter dem neuen Personalrecht zu bezahlen, formal durch eine entsprechende Anhebung der Lage im Lohnband. Das Verwaltungsgericht wies die Sache an die Stadt Zürich zurück, um X._____ nach Vorliegen eines rechtskräftigen Entscheids betreffend den Lohn des Pflegepersonals im alten Lohnsystem nochmals ins neue Lohnsystem überzuleiten.
Tatsächlich hatte das Bundesgericht schon am 20. November 2007, d.h. knapp einen Monat vor dem verwaltungsgerichtlichen Entscheid, die Verwaltungsgerichtsbeschwerden der Berufsorganisationen und der Stadt Zürich abgewiesen und damit das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 20. Dezember 2006 bestätigt.

F.

Gegen den verwaltungsgerichtlichen Entscheid vom 19. Dezember 2007 haben sowohl X._____ als auch die Stadt Zürich am 1. bzw. 4. Februar 2008 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und subsidiäre Verfassungsbeschwerde ans Bundesgericht erhoben.
X._____ beantragt, Disp.-Ziff. 1 und 4 des angefochtenen Entscheids seien aufzuheben und sie sei ab 1. Juli 2002 in die Funktionsstufe 7, anrechenbare Erfahrung 8 Jahre, Lage im Lohnband 100 %, einzustufen.
Die Stadt Zürich beantragt, der angefochtene Entscheid sei insoweit aufzuheben, als er sie verpflichte, den diskriminierungsfreien Lohn von X._____ durch eine Anhebung der Lage im Lohnband zu erhöhen.

G.
Das Verwaltungsgericht hat auf eine Vernehmlassung verzichtet. X._____ beantragt, auf die Beschwerde der Stadt sei nicht einzutreten, eventualiter sei sie abzuweisen. Die Stadt Zürich schliesst auf Abweisung der Beschwerde von X._____.
Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) hält den angefochtenen Entscheid für widersprüchlich und beantragt dessen Aufhebung.

Mit Schreiben vom 25. September und 7. November 2008 nahmen die Beschwerdeführerinnen zu den Vernehmlassungen der Gegenseite und des EBG Stellung.

Erwägungen:

1.
Zunächst ist zu prüfen, ob und in welchem Verfahren auf die Beschwerden einzutreten ist.

1.1 Der angefochtene Entscheid des Verwaltungsgerichts schliesst das Verfahren nicht ab, sondern weist die Sache zu neuem Entscheid an die Stadt Zürich zurück. Insofern handelt es sich um einen Zwischenentscheid.
Die Stadt Zürich führt Beschwerde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie und kann deshalb geltend machen, ihr entstehe ein nicht wieder gutzumachender Nachteil i.S.v. Art. 93 Abs. 1 lit. a BGG, wenn sie eine neue Überleitungsverfügung erlassen müsste, die nicht ihrer Rechtsauffassung entspricht (so schon zu Art. 87 OG: BGE 128 I 3 E. 1b S. 7; 120 Ib 207 E. 1a S. 209).
Kann deshalb die Stadt Zürich den Zwischenentscheid selbständig anfechten, so muss dies auch für die private Beschwerdeführerin gelten. Es würde der Prozessökonomie sowie dem Prinzip der Einheit des Verfahrens widersprechen und wäre auch im Lichte der Waffengleichheit nach Art. 29 Abs. 1 BGG problematisch, zunächst nur die Beschwerde der Stadt zu behandeln und auf die konnexe Beschwerde der privaten Beschwerdeführerin nicht einzutreten, diese also auf die Anfechtung des Endentscheids zu verweisen.

1.2 Streitig ist die Überleitung der privaten Beschwerdeführerin in das neue Lohnsystem der Stadt Zürich. Es handelt sich um eine vermögensrechtliche Streitigkeit auf dem Gebiet der öffentlich-rechtlichen Arbeitsverhältnisse. Gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG ist die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten unzulässig, wenn der Streitwert (gemäss Art. 51 BGG) weniger als 15'000 Franken beträgt, es sei denn, es handle sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung. Diese Bestimmung enthält - anders als Art. 82 lit. g BGG - keine Ausnahme für Streitigkeiten über die Gleichstellung der Geschlechter (THOMAS HÄBERLI, Basler Kommentar, Art. 83 N. 176; SEILER/V.WERDT/GÜNGERICH, BGG, Art. 85 N. 7; YVES DONZALLAZ, Loi sur le Tribunal fédéral, Commentaire, Art. 85 N. 2985).
Das Verwaltungsgericht hat den Streitwert auf rund Fr. 6'000.– beziffert, unter Berücksichtigung der streitigen Lohndifferenz (Fr. 1.85 pro Stunde bei einem Arbeitspensum von ca. 600 Stunden) und des Termins der nächstmöglichen Auflösung des Dienstverhältnisses Ende Dezember 2007 (Zeitraum von 66 Monaten). Damit ist die Streitwertgrenze gemäss Art. 85 Abs. 1 lit. b BGG nicht erreicht; dies wird auch von den Parteien nicht bestritten.

Diese sind allerdings der Auffassung, es handle sich um eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung i.S.v. Art. 85 Abs. 2 BGG. Sie begründen dies jedoch lediglich mit der Pilotfunktion des Streitfalls, dessen Ausgang über 2000 Angestellte in den Gesundheitsberufen betreffe. Dagegen legen sie nicht dar, dass sich neue, höchstrichterlich noch nicht beurteilte oder in Literatur und Rechtsprechung streitige Rechtsfragen von grund-

sätzlicher Bedeutung stellen. Dies ist auch nicht ersichtlich. Die Beschwerde der Stadt betrifft in erster Linie die Auslegung kommunalen Rechts unter dem Blickwinkel des Willkürverbots; die private Beschwerdeführerin rügt eine Diskriminierung nach dem Geschlecht (Art. 8 Abs. 3 BV) bei der Überleitung vom alten in das neue Besoldungssystem; diese Frage wurde vom Bundesgericht bereits mehrfach beurteilt (vgl. unten E. 5.4).
Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nicht einzutreten.

1.3 Die Beschwerdeführerinnen haben auch subsidiäre Verfassungsbeschwerde erhoben. In diesem Verfahren können alle Rügen der Beschwerdeführerinnen überprüft werden, da diese allesamt verfassungsrechtlicher Natur sind. Soweit die private Beschwerdeführerin die Verletzung von Art. 3 GlG rügt, deckt sich dies mit ihrer Rüge der Diskriminierung gemäss Art. 8 Abs. 3 BV.
Die private Beschwerdeführerin bestreitet allerdings die Beschwer der Stadt Zürich, weil diese die Verpflichtung zur Überleitung in Höhe des altrechtlich diskriminierungsfreien Lohns (Fr. 38.49/Stunde) anerkannt habe. Die Stadt wendet sich jedoch gegen den höheren Lohn, der sich ihres Erachtens aus dem angefochtenen Entscheid ergibt (alter Lohn ohne Zulagen + 10 %; entspricht einem Stundenlohn von Fr. 38.68). Insoweit ist sie beschwert und zur Autonomiebeschwerde befugt (Art. 89 Abs. 2 lit. c BGG). Ob ihre Auslegung des verwaltungsgerichtlichen Urteils zutrifft, ist im Folgenden zu prüfen (unten E. 2.3).
Die private Beschwerdeführerin beharrt ihrerseits auf einer Überleitung in Lage 100 % des Lohnbands, was einem Stundenlohn von Fr. 39.28 entspricht. Da dieser über dem von der Stadt anerkannten Anspruch liegt, ist auch die private Beschwerdeführerin zur Beschwerde legitimiert.
Auf die subsidiären Verfassungsbeschwerden ist somit einzutreten.

1.4 Das Bundesgericht hat bereits im Urteil 1C 54 und 68/2008 vom 3. März 2009 über Beschwerden der Stadt Zürich und einer privaten Beschwerdeführerin betreffend die Überleitung ins Lohnsystem 2002 der Stadt Zürich entschieden. Im vorliegenden Fall stellen sich die gleichen Rechtsfragen, weshalb die Erwägungen des Urteils vom 3. März 2009 übernommen werden.

2.
Das Verwaltungsgericht führte im angefochtenen Entscheid seine Rechtsprechung zur Überführung vom alten zum neuen Lohnsystem der Stadt Zürich fort (Urteile PB.2004.00054 vom 26. Januar 2005 betreffend Kundenberater eines öffentlichen Transportbetriebs und Urteile PB.2005.00059 und PB.2005.00060 vom 8. September 2006 betreffend Hortleiterinnen).

2.1 Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass der Anfangslohn gemäss Art. 62 Abs. 2 AB PR (in der am 1. Juli 2002 geltenden Fassung) grundsätzlich auf dem Mittelwertsverlauf der Funktionsstufe, also auf 100 %, liegt. Ein Anfangslohn unter dem Mittelwertsverlauf der Funktionsstufe könne nur festgelegt werden, soweit noch nicht alle an die Funktion gestellten Anforderungen erfüllt seien (Art. 62 Abs. 4 AB PR). Erfolge die Überführung bisheriger Angestellten zur Vermeidung von grösseren Lohnerhöhungen auf 95 % im Lohnband, so ergebe sich - bei gleicher Qualifikation - die unerträgliche Konstellation, dass der Lohn einer neu eintretenden Angestellten bei gleicher Qualifikation auf 100 % zu liegen kommen müsse. In der Festlegung auf 95 % liege deshalb eine Kürzungsmassnahme bzw. eine Etappierung des Lohnanstiegs, die nach Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR (in der am 1. Juli 2002 geltenden Fassung) nur zulässig sei, wenn der bisherige Lohn deutlich vom ermittelten Lohn abweicht. Gestützt auf diese Bestimmung dürfe der nach neuem Recht ermittelte Lohn nur soweit abgesenkt werden, dass kein deutlicher Unterschied mehr zum bisherigen Lohn vorliege.
In einem Urteil vom 26. Januar 2005 betreffend Kundenberater eines öffentlichen Transportbetriebs (PB.2004.00054 E. 2.5 und 2.6) hielt das Verwaltungsgericht hierfür eine Lohndifferenz von mindestens 5 % für erforderlich, unter Berücksichtigung der Tatsache, dass es sich bei den Kundenberatern um sog. "unechte Aufholer" handle, d.h. eine Berufsgruppe, die in eine Funktionsstufe gelangt sei, die über den Resultaten der Arbeitsbewertung liege (vgl. dazu unten E. 7.1).
Anders beurteilte es die Lage bei "echten Aufholern", d.h. vorwiegend weiblich identifizierten Tätigkeiten, die aufgrund einer höheren Bewertung ihrer Arbeitstätigkeit höher eingereiht wurden. Die Verbesserung der internen Lohngerechtigkeit und somit die Besserstellung der sogenannten aufholenden Berufe sei eine Zielsetzung der Besoldungsrevision gewesen; von ihr profitierten insbesondere Personen aus dem Gesundheits- und Sozialbereich. Würden diese Personen gleich behandelt wie die unechten Aufholer, d.h. würde die mit dem In-

krafttreten des neuen Personalrechts verbundene Lohnerhöhung ebenso stark gekürzt bzw. etappiert, so wirke sich dies diskriminierend im Sinne des Gleichsstellungsgesetzes aus. Die formal geschlechtsneutrale Regelung, wonach der neue Lohn erst nach Jahren greife, treffe die Angehörigen weiblich besetzter Berufe mit grossem, durch den Wert ihrer Arbeit bedingtem Aufholbedarf weit härter als die unechten Aufholer. Bei solchen Personen seien daher Korrekturen erst zulässig, wenn das neue Besoldungsrecht eine Lohnerhöhung von über 10 % ergebe (Urteile betreffend Hortleiterinnen vom 8. September 2006 PB.2005.00060 E. 4 und PB.2005.00059 E. 3).

2.2 Das Verwaltungsgericht ging davon aus, dass die private Beschwerdeführerin als Krankenschwester bzw. Pflegefachfrau einen Beruf ausübe, der bei der Besoldungsrevision 2002 einen echten Aufholbedarf gehabt habe, und - entsprechend dem Arbeitswert - einer besser bezahlten Funktionsstufe zugeordnet worden sei. Daher habe sie Anspruch auf Erhöhung ihres Salärs auf den nach neuem Personalrecht ermittelten Lohn, soweit diese Erhöhung nicht mehr als 10 % ausmache.
Ausgangspunkt hierfür sei - so das Verwaltungsgericht - der altrechtliche Lohn ohne die gemäss Stadtratsbeschluss vom 21. November 2001 geleisteten Zulagen. Mit diesen sei der Aufholbedarf des Pflegepersonals bereits teilweise abgegolten worden; würden diese Zulagen für die Berechnung des neuen Lohns mitberücksichtigt, würde der Aufholbedarf zweimal berücksichtigt werden. Ebenso unberücksichtigt bleibe die nachträgliche Erhöhung des altrechtlichen Lohns wegen Diskriminierung: Eine festgestellte Diskriminierung würde lediglich den angenommenen Aufholbedarf (teilweise) manifestieren, würde indessen nicht etwa den Umfang des Aufholbedarfs begrenzen, denn ein Aufholbedarf könne auch dort bestehen, wo die Lohnhöhe im Vergleich zum Arbeitswert zwar tief sei, jedoch die gesetzlichen Voraussetzungen für die Annahme einer Diskriminierung noch nicht erfüllt seien.
Laut Überleitung per 1. Juli 2002 sei der privaten Beschwerdeführerin gegenüber der altrechtlichen Besoldung (mit Zulagen) eine Lohnerhöhung von 0.41 % gewährt worden; ohne die Zulagen betrage die massgebliche Lohnerhöhung 6.11 %. Die verlangte Anhebung der privaten Beschwerdeführerin auf 100 % im Lohnband würde dagegen eine Lohnerhöhung von insgesamt rund 11 % ergeben und sei damit nicht voll ausgewiesen. Anspruch habe die private Beschwerdeführerin auf eine 10-prozentige Lohnerhöhung. Dies entspricht einem Stundenlohn von Fr. 38.68 und einer Lage von ca. 98.5 % im Lohnband.

2.3 Allerdings machte das Verwaltungsgericht einen Vorbehalt: Sollte sich in dem vor Bundesgericht (vermeintlich noch) pendenten Verfahren (2A.97 und 98/2007) ergeben, dass ein diskriminierungsfreier Lohn bereits unter dem alten Personalrecht hätte höher sein müssen als die der privaten Beschwerdeführerin ab 1. Juli 2002 ausbezahlte Besoldung, so wäre der höhere Lohn jedenfalls auch unter dem neuen Personalrecht zu bezahlen, formal durch eine entsprechende Anhebung der Lage im Lohnband.
Aus der Formulierung "jedenfalls" wie auch aus den vorhergehenden Erwägungen ergibt sich, dass dieser Vorbehalt nur greift, wenn der altrechtliche diskriminierungsfreie Lohn höher liegt als der um 10 % erhöhte altrechtliche diskriminierende Lohn der privaten Beschwerdeführerin (ohne Zulagen).
Das Bundesgericht hat mit Urteil vom 20. November 2007 den Entscheid der kantonalen Gerichte bestätigt, wonach die betroffenen Gesundheitsberufe altrechtlich um zwei Besoldungsklassen bessergestellt werden mussten. Beide Parteien stimmen darin überein, dass sich daraus im vorliegenden Fall ein altrechtlicher diskriminierungsfreier Stundenlohn von Fr. 38.49 ergibt, was einer Einstufung bei ca. 98 % im Lohnband entspricht.
Dieser Betrag liegt unter demjenigen, den das Verwaltungsgericht in erster Linie zugesprochen hat. Insofern geht die Stadt Zürich zu Recht davon aus, dass sie der verwaltungsgerichtliche Entscheid dazu verpflichtet, die private Beschwerdeführerin höher überzuleiten als auf ihrem altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohn.

3.
Die Stadt Zürich hält die Auslegung ihres Personalrechts durch das Verwaltungsgericht für willkürlich und autonomieverletzend.
Das Verwaltungsgericht habe verkannt, dass die Lohnüberführung in das neue Personalrecht sich nicht nach denselben Bestimmungen richte wie die Lohnfestsetzung bei Neuanstellungen. Massgeblich für die Überleitung sei die Regelung, die der Stadtrat in Art. 187 AB PR, gestützt auf Art. 89 Abs. 3 Satz 1 PR, getroffen habe. Danach erfolge die Überleitung auf der Basis des bisherigen Jahreslohns.
Dies entspreche auch der in der Weisung des Stadtrates an den Gemeinderat vom 25. Oktober 2000 geschilder-

ten Überführungsstrategie. Diese habe vorgesehen, dass aus der Überführung in der Regel weder Lohnerhöhungen noch -kürzungen folgen, sondern die Angestellten auf der Grundlage ihres bisherigen Lohns nach neuem Recht eingestuft werden, um die zukünftige Lohnentwicklung nach Massgabe des neuen Rechts zu ermöglichen. Eine Lohnänderung sei nur erfolgt, wenn der altrechtliche Lohn unter dem nach neuem Recht ermittelten Lohnband gelegen habe. In diesem Fall sei der neue Lohn auf der Untergrenze (95 %) des neuen Lohnbandes gelegt worden. Nur in diesen Fällen sei der altrechtliche Lohn bereits mit der Überführung angepasst worden.
Bei der parlamentarischen Beratung sei vorgesehen gewesen, eine entsprechende Übergangsregelung in die gemeinderätliche Personalverordnung aufzunehmen (Protokoll der Spezialkommission Finanzdepartement/Departement der industriellen Betriebe vom 25. Oktober 2001, S. 20 f.). Schliesslich sei jedoch die Übergangsregelung in den Ausführungsbestimmungen belassen worden.
Die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach die Lohnüberführung grundsätzlich auf die Lage 100 % im Lohnband zu erfolgen habe, stehe in diametralem Gegensatz zu den Gesetzesmaterialien und sei unhaltbar. Vielmehr ergebe sich aus Art. 187 AB PR eindeutig, dass die Leistungsbeurteilung für die Festlegung des Lohnes im Lohnband gerade keine Rolle spiele, sondern die Überleitung auf der Basis des bisherigen Lohns erfolge. Eine Überleitung auf 100 % des Lohnbands habe bei der Beratung der Totalrevision des städtischen Personalrechts nie zur Diskussion gestanden und wäre als finanziell untragbar abgelehnt worden.
Der Stadtrat habe ursprünglich ein Lohnband von 90-110 % vorgeschlagen; dagegen habe sich der Gemeinderat für ein Lohnband von 95-105 % entschieden. Dies habe zur Folge gehabt, dass die finanzielle Entwicklung des Systems aus dem Ruder gelaufen sei und Kürzungsmassnahmen erwogen werden mussten. Erst jetzt habe sich die Frage gestellt, ob Art. 89 Abs. 3 PR auch eine Grundlage biete, um besonders grosse Lohnerhöhungen (vom altrechtlichen Lohn auf 95 % des neuen Lohnbands) nicht bzw. nicht in einem Schritt zu gewähren. Der Stadtrat habe am 12. Juni 2002 beschlossen, unverhältnismässigen Lohnerhöhungen durch eine Kürzung der anrechenbaren nutzbaren Erfahrung entgegenzutreten (Stadtratsbeschluss Nr. 828 Ziff. 3).
Damit habe sich die Stadt für ein sozialverträgliches, ausgewogenes und angemessenes Übergangsregime entschieden, welches zum einen den aufholenden Berufen unabhängig vom altrechtlichen Lohn einen Lohn mindestens auf der untersten Lage des Lohnbandes von 95 % gewährte, und zum anderen den altrechtlichen Lohn sämtlicher Angestellten garantierte.
Das Verwaltungsgericht habe diese Ausführungen einzig mit Hinweis auf Art. 62 Abs. 2 und 4 AB PR verworfen. Diese Bestimmung sei jedoch für die Überleitung gar nicht anwendbar, die sich vielmehr nach Art. 187 AB PR richte. Dies belege auch die Praxis zur Überleitung von Angestellten, deren altrechtlicher Lohn über dem Mittelwert des Lohnbandes gelegen habe.

4.
Auf Beschwerde einer Gemeinde wegen Verletzung der Gemeindeautonomie prüft das Bundesgericht die Verletzung von eidgenössischem oder kantonalem Verfassungsrecht frei, hingegen prüft es die Anwendung von kantonalem Gesetzes- oder Verordnungsrecht nur auf Willkür hin (Art. 95 BGG; so auch die bisherige Praxis unter dem OG: vgl. BGE 132 I 68 E. 1.1 S. 69 f. mit Hinweis).

4.1 Zum Zeitpunkt der Überleitung am 1. Juli 2002 lauten die einschlägigen Bestimmungen (unter Berücksichtigung der Umnummerierung gemäss Gemeinderatsbeschluss vom 27. Februar 2002) wie folgt:
Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (Personalrecht; PR)
Art. 52 Lohnband
1. Die Bandbreite beträgt für jede Funktionsstufe plus/minus 5 Prozent, ausgehend vom Mittelwert.
2. Die Löhne der Angestellten bewegen sich innerhalb des Lohnbandes ihrer jeweiligen Funktionsstufe.
3. Die Lohnentwicklung wird bestimmt durch den Leistungsbeitrag der oder des Angestellten und den Zuwachs an nutzbarer Erfahrung. Die nutzbare Erfahrung wird im Lauf von 15 Jahren mit höchstens 22.5 Prozent berücksichtigt.
Art. 53 Lohnfestsetzung
Bei Stellenantritt oder bei Funktionswechsel legt die Anstellungsinstanz den Lohn innerhalb des Lohnbandes der Funktionsstufe fest, die der Stelle zugeordnet ist. Dabei sind die nutzbare berufliche und ausserberufliche Erfahrung und der zu erwartende Leistungsbeitrag geschlechtsneutral nach einheitlichen Massstäben zu berücksichtigen. Der Stadtrat erlässt dazu Richtlinien.
Art. 54 Ausnahmeregelungen

In begründeten Fällen kann der Stadtrat für einzelne Angestellte oder ganze Angestelltengruppen zeitlich befristete Abweichungen bis höchstens 15 Prozent über dem Maximalwert des Lohnbandes vorsehen.
Art. 87 Vollzug
1. Der Stadtrat erlässt die Ausführungsbestimmungen zum Vollzug dieser Verordnung.
2. [...]
Art. 89 Übergangsbestimmungen
1. Für alle beim Inkrafttreten dieser Verordnung bereits bestehenden Arbeitsverhältnisse gelten ab diesem Zeitpunkt diese Verordnung und ihre Ausführungsbestimmungen. [...]. Vorbehalten bleiben Abs. 2 und 3.
2. [...]
3. Der Stadtrat regelt die Überleitung der Angestellten ins Lohnsystem gemäss dieser Verordnung. Er trifft Massnahmen zur Lohnanpassung bei denjenigen Angestellten, deren bisheriger Lohn deutlich vom ermittelten Lohn gemäss dieser Verordnung abweicht. Insbesondere kann er die Löhne dieser Angestellten schrittweise erhöhen bzw. senken und Ausnahmeregelungen bei den jährlichen Lohnanpassungen gemäss Art. 56 vorsehen.
4. Liegt der Lohn gemäss bisherigem Personalrecht am Ende des achten der Inkraftsetzung des Personalrechts folgenden Kalenderjahres noch über dem Lohnband der zutreffenden Funktionsstufe, kann er auf das folgende Jahr so verändert werden, dass er entsprechend der anrechenbaren nutzbaren Erfahrung auf den oberen Rand des Lohnbandes zu liegen kommt. Danach setzt die normale Lohnsteuerung ein. Ausgenommen von diesen Lohnänderungen sind Angestellte, die bei Inkrafttreten dieser Verordnung das 50. Altersjahr überschritten haben.
[...]
Ausführungsbestimmungen zur Verordnung über das Arbeitsverhältnis des städtischen Personals (AB PR)
Art. 62 Anfangslohn
1. Die für die Funktion nutzbare berufliche und ausserberufliche Erfahrung wird angemessen mitberücksichtigt [...].
2. Der Anfangslohn wird grundsätzlich auf dem Mittelwertsverlauf der Funktionsstufe festgelegt.
3. Der Anfangslohn wird über dem Mittelwertsverlauf der Funktionsstufe festgelegt, wenn die Leistungsprognose überdurchschnittlich ist.
4. Der Anfangslohn wird unter dem Mittelwertsverlauf der Funktionsstufe festgelegt, wenn noch nicht alle an die Funktion gestellten Anforderungen erfüllt sind.
[...]
Art. 187 Überleitung in das neue Lohnsystem
1. Die Angestellten werden, basierend auf den neuen Stellen- und Einreihungsplänen, den zutreffenden Funktionsstufen zugeordnet.
2. Bei der Überleitung werden das Lebensalter, die für die Funktion erforderliche Ausbildung, die bisherige Biografie und die Berufserfahrung in der aktuellen Funktion angemessen berücksichtigt. HR Stadt Zürich erlässt entsprechende Richtlinien.
3. Die Überleitung erfolgt auf der Basis des bisherigen Jahreslohns und unter Berücksichtigung der gemäss Abs. 2 ermittelten nutzbaren Erfahrung. Wegfallende Zulagen sind mit zu berücksichtigen.
4. Der neue Lohn wird so festgelegt, dass er höchstens 5 Prozent unter den Mittelwert des zutreffenden Lohnbandes zu liegen kommt.
5. Liegt der bisherige Lohn über der Obergrenze des der Funktion entsprechenden Lohnbandes, bleibt er einstweilen unverändert. Er wird so lange von generellen Lohnmassnahmen ausgenommen, bis er in das Lohnband zu liegen kommt oder bis er gemäss Art. 89 Abs. 4 PR korrigiert werden kann. Vorbehalten bleiben teuerungsbedingte Lohnerhöhungen, so weit sie 2 Prozent übersteigen, Anpassungen bei Funktionswechsel oder eine individuelle Lohnreduktion, die jedoch nur bei nachweislich ungenügender Leistung oder ungenügendem Verhalten vorgenommen werden kann.
Stadtratsbeschluss Nr. 828 vom 12. Juni 2002:
Ziff. 3:
Der aufgrund der Funktionsstufenzuordnung und der angerechneten nutzbaren Erfahrung ermittelte individuelle Überleitungslohn darf im Einzelfall zu keiner unverhältnismässigen, in dieser Form nicht beabsichtigten Lohnerhöhung führen. Überleitungen, die diesem Erfordernis nicht entsprechen, werden entsprechend korrigiert. Solche Ergebniskorrekturen stützen sich auf Art. 89 Abs. 3 PR. Sie gehen insbesondere Art. 187 AB PR vor und erfolgen in erster Linie bei der angerechneten nutzbaren Erfahrung.

4.2 Die Überleitung der Angestellten ins neue Lohnsystem ist in Art. 187 AB PR geregelt. Dieser sieht vor, dass die Überleitung auf der Basis des bisherigen Jahreslohns erfolgt (Abs. 3), der allerdings höchstens 5 Prozent unter den Mittelwert des zutreffenden Lohnbandes zu liegen kommen darf (Abs. 4), ansonsten eine Anhebung auf 95 % des Lohnbands vorzunehmen ist. Nach dieser Regelung erfolgt die Platzierung im Lohnband bei der Überleitung somit aufgrund des bisherigen Lohns und nicht aufgrund einer Leistungsprognose, wie dies Art. 62 AB PR bei Neueinstellungen vorsieht. Die Regelung in Art. 187 AB PR entspricht der Weisung des Stadtrats vom 25. Oktober 2000 und dem Vorschlag der Spezialkommission für eine Übergangsregelung in der Verordnung selbst. Insofern erscheint die Auffassung der Stadt zutreffend, wonach die Überleitung auf die dem altrechtlichen Lohn entsprechende Platzierung im Lohnband keine Kürzungsmassnahme gemäss Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR bzw. Ziff. 3 Stadtratsbeschluss Nr. 828 darstellt.
Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR sieht vor, dass der Stadtrat Massnahmen zur Lohnanpassung bei denjenigen Angestellten trifft, deren bisheriger Lohn deutlich vom ermittelten Lohn gemäss dieser Verordnung abweicht. Vor dem Hintergrund der Materialien und der in Art. 187 AB PR getroffenen Überleitungsregelung beziehen sich diese Kürzungsmassnahmen (die gemäss Stadtratsbeschluss Nr. 828 in erster Linie durch Nichtanrechnung der nutzbaren Erfahrung vorzunehmen sind) auf Angestellte, deren Lohn trotz der Platzierung am unteren Lohnband (95 %) deutlich vom bisherigen Lohn abweicht und unverhältnismässig erscheint.
Zwar spricht Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR von "nach dieser Verordnung ermittelten Löhnen". Der Bezirksrat folgerte daraus, dass es nicht im Ermessen des Stadtrats gelegen habe, den Lohn übergangsrechtlich in anderer Weise zu ermitteln, als es das neue Lohnsystem vorgebe. Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR lässt sich aber zwanglos als Verweis auf die Verordnung und ihre Ausführungsbestimmungen verstehen, zu deren Erlass der Stadtrat im vorangehenden Satz (Art. 89 Abs. 3 Satz 1 PR) ermächtigt wird. Diese Ermächtigung wäre überflüssig, wenn das neue Lohnsystem (mit dem Vorbehalt von Kürzungsmassnahmen nach Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR) sofort hätte zur Anwendung gelangen sollen, nach denselben Grundsätzen wie bei Neueinstellungen.
Die Auslegung der PR und ihrer Ausführungsbestimmungen ergibt daher klar, dass die Überführung auf 95 % des Lohnbandes keine Kürzungsmassnahmen i.S.v. Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR darstellt, und deshalb nicht erst zulässig ist, wenn der altrechtliche Lohn deutlich vom ermittelten Lohn nach der Verordnung abweicht. Vielmehr sollte die Überleitung grundsätzlich zu keinen Lohnerhöhungen führen, von den Fällen abgesehen, in denen der altrechtliche Lohn unterhalb des Minimums des neuen Lohnbands lag.

4.3 Zu prüfen ist, ob die gegenteilige Auslegung des Verwaltungsgerichts, die sich über den klaren Wortlaut und den Willen des kommunalen Gesetzgebers hinwegsetzt, aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten war und deshalb die Gemeindeautonomie nicht verletzt.
Dabei ist zunächst zu fragen, ob die vom Verwaltungsgericht gewählte Auslegung erforderlich war, um eine indirekte Diskriminierung typisch weiblicher Berufe zu vermeiden (E. 5). In diesem Zusammenhang sind auch die Rügen der privaten Beschwerdeführerin zu prüfen, wonach Art. 8 Abs. 3 BV sogar eine noch höhere Platzierung im Lohnband gebietet, als dies vom Verwaltungsgericht angeordnet wurde.
Anschliessend ist zu prüfen, ob das allgemeine Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) verlangt, die private Beschwerdeführerin höher einzustufen, als dies ihrem altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohn entspricht, um eine Diskriminierung gegenüber neu angestellten städtischen Bediensteten zu verhindern (E. 6) oder um eine Ungleichbehandlung gegenüber anderen, bereits nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung übergeleiteten Berufsgruppen (Personalberatern, Hortleiterinnen) zu vermeiden (E. 7).

5.
Art. 8 Abs. 3 BV verbietet die direkte und indirekte Diskriminierung von Arbeitnehmenden aufgrund des Geschlechts. Eine indirekte geschlechtsbedingte Diskriminierung liegt vor, wenn eine formal geschlechtsneutrale Regelung im Ergebnis wesentlich mehr bzw. überwiegend Angehörige des einen Geschlechts ohne sachliche Begründung gegenüber jenen des anderen Geschlechts erheblich benachteiligt (BGE 125 II 541 E. 6a S. 550 f.).

5.1 Das EBG betont in seiner Vernehmlassung, dass die Überführung von einem alten in ein neues Lohnsystem eine hoch komplexe Angelegenheit sei. Aus Sicht des Gleichstellungsgesetzes dürfe sie nicht dazu führen, dass typische Frauenberufe weiterhin oder neu im Vergleich zu neutralen oder männlichen Funktionen zu tiefe Löhne erzielen. Eine zuvor bestehende Lohndiskriminierung dürfe nicht fortgeschrieben werden und es dürfe

auch nicht zu einer neuen Diskriminierung kommen.
Das neue Lohnsystem der Stadt Zürich sei mit dem Anspruch eingeführt worden, die bisher zu tief eingereihten typischen Frauenberufe angemessen zu entlöhnen; weitere Vorgaben seien die grundsätzliche Kostenneutralität des Wechsels und eine gewisse Besitzstandswahrung gewesen. Letztere Vorgaben liessen sich jedoch nicht mit einer diskriminierungsfreien Überführung vereinbaren, denn die bessere Entlöhnung der aufholenden Berufe bewirke eine Kostensteigerung, und die Besitzstandswahrung komme den Berufen zugute, die bisher gut bezahlt worden seien.
Es sei daher für alle sogenannten Frauenberufe problematisch, wenn die Überführung am altrechtlichen Lohn anknüpfe und dieser den Effekt des neuen Lohnsystems bremse. Die Forderung des verfassungsmässigen Anspruchs auf gleichen Lohn für gleichwertige Arbeit verlange mehr als nur eine kleine Nachbesserung; geschuldet sei der nicht diskriminierende Lohn, basierend auf dem Arbeitswert, welcher der Funktion zugeschrieben werde. Dabei komme der Frage der Einordnung ins Lohnband zentrales Gewicht zu: Die Einordnung bei 95 % bremse den ansonsten eintreffenden Lohnanstieg und verhindere, dass die Kosten aus dem Ruder laufen. Die Frage, ob es sich dabei um eine Kürzung handle oder nicht, sei nicht relevant. Entscheidend sei vielmehr, dass als Folge dieser "Etappierung des Lohnanstiegs" die Arbeitnehmerin einen tieferen Lohn erhält, als wenn sie 100 % der ermittelten Lohnklasse erhielte.
Wenn unter dem alten Lohnsystem sogenannt typischen Frauenberufen zu tiefe Löhne bezahlt wurden, dann treffe die formal geschlechtsneutrale Regelung, wonach der neue Lohn erst nach Jahren greife, die Angehörigen weiblich besetzter Berufe härter als die unechten Aufholer. Für sogenannt typische Frauenberufe müssten daher bei der Überführung in ein neues Lohnsystem besondere Regeln eingeführt werden. Falls die Überführung auch gestützt auf den bisherigen Lohn errechnet werde, müsse für typische Frauenberufe der diskriminierungsfrei ermittelte Arbeitswert massgeblich sein.
Das EBG hält den Ansatz des Verwaltungsgerichts, wonach aufholende Frauenberufe formell nicht völlig gleich zu behandeln seien wie unechte Aufholer, für richtig. Etwas willkürlich erscheine jedoch die gerichtliche Festsetzung auf 5 % bzw. 10 % Lohnerhöhung.
Widersprüchlich seien auch die Aussagen der Vorinstanz zum Einfluss des altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohns. Richtigerweise hätte der Entscheid des Bundesgerichts zum altrechtlichen Lohn abgewartet bzw. berücksichtigt werden müssen, um - ausgehend von diesem nicht diskriminierenden Lohn und in Gleichbehandlung mit den nicht diskriminierten (Männer-)Löhnen - den Effekt des neuen Lohnsystems bis zu einer Lohnerhöhung von 5 % ungekürzt zuzusprechen. Allenfalls hätte, im Hinblick auf einen raschen Entscheid, der Effekt des neuen Lohnsystems voll zum Tragen kommen müssen, ohne Berücksichtigung des alten Lohns. Dieses Vorgehen empfehle sich des Weiteren für alle Fälle, in denen der altrechtliche Lohn nicht vor Gericht angefochten wurde.

5.2 Auch die private Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Überführung auf der Basis des bisherigen Lohns benachteilige aufholende, typisch weibliche Berufe im Resultat, weil sie zu einer tieferen Platzierung im Lohnband und damit zu einer tieferen Entlöhnung der Aufholenden gegenüber gleichwertigen Funktionen (wie z.B. der Polizei) führe.
Diese Benachteiligung wirke noch heute fort: Eine Anhebung um 1 % auf die Lage 96 % im Lohnband sei bisher erst einmal (am 1. April 2003) erfolgt. Auch bei der auf den 1. Juli 2007 in Kraft getretenen Besoldungsrevision sei aufgrund der alten Löhne überführt worden.
Bei einer Überführung auf der Basis alter, nicht diskriminierender Löhne stelle sich das Problem, dass die meisten Pflegenden die Verjährung nicht unterbrochen hätten und damit keinen rechtlich durchsetzbaren Anspruch auf Nachzahlungen hätten. Würde die Überführung unterschiedlich vorgenommen, je nach dem, ob die Betroffenen Beschwerde eingereicht und die Verjährung unterbrochen haben oder nicht, würde dies zu völlig unterschiedlichen, sachfremden Ergebnissen führen und das Ziel der Besoldungsrevision - nämlich die interne Lohngerechtigkeit - torpedieren.
Werde dagegen auf den alten diskriminierenden Lohn abgestellt, müssten entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch die "Zulagen Gesundheitsberufe" gemäss Beschluss des Stadtrates vom 21. November 2001 berücksichtigt werden. Diese seien aus Marktgründen gewährt worden, nachdem der Kanton die Löhne seiner Pflegenden angehoben hatte. Ihre Nichtberücksichtigung verstosse gegen Art. 187 Abs. 3 Satz 2 AB PR und sei diskriminierend im Vergleich zur Überführung der Polizisten, deren Differenzzulagen berücksichtigt worden seien.

Die private Beschwerdeführerin weist darauf hin, dass ein Aufholbedarf unabhängig von einer allfälligen Diskriminierung bestehen könne, wo die Lohnhöhe im Vergleich zum Arbeitswert tief, aber die Voraussetzungen für eine gesetzliche Diskriminierung noch nicht erfüllt seien. Dies sei bei den Gesundheitsberufen der Fall, weil sich das Verwaltungsgericht in seinen Entscheiden zum alten diskriminierungsfreien Lohn auf die minimal vertretbare, nicht diskriminierende Einreihung beschränkt habe.

5.3 Die Stadt Zürich anerkennt, dass der nach neuem Recht ermittelte Lohn auf jeden Fall frankenmässig dem diskriminierungsfreien altrechtlichen Lohn entsprechen müsse. Eine weitere Anhebung des Lohns sei dagegen nicht geboten, weil männlich und neutral identifizierte Berufe bei der Überführung gleich behandelt worden seien. Per 1. Juli 2002 seien 65,5 % sämtlicher Mitarbeitender der Stadt Zürich auf einer Lage im Lohnband von unter 100 % platziert worden. Auf die Lage 95 % im Lohnband seien 4802 Frauen und 2894 Männer überführt worden; das Verhältnis betrage somit 1.6 zu 1. Umgerechnet auf die Gesamtzahl der städtischen Mitarbeitenden seien ca. 45 % aller weiblichen Angestellten und ca. 27 % aller männlicher Angestellten auf die Lage 95 % im Lohnband übergeleitet worden. Diese Relationen erlaubten nicht die Annahme einer indirekten Diskriminierung.
Diese Zahlen werden von der privaten Beschwerdeführerin bestritten. Sie verweist auf Widersprüche zwischen den von der Stadt eingereichten Unterlagen. Zudem müsse berücksichtigt werden, dass sich unter den Männern einerseits zahlreiche "unechte Aufholende" und andererseits auch Angehörige von typisch weiblichen Berufen befinden, die von deren Diskriminierung mitbetroffen seien.

5.4 Das Bundesgericht hat sich mehrfach mit Überführungen vom alten in ein neues Besoldungssystem befasst, die an den bisherigen Lohn anknüpften (sog. frankenmässige Überführungen). Es entschied, dass eine solche Überführungsregelung an sich nicht diskriminierend sei, wenn sie innerhalb eines Systems angewendet werde, das selbst diskriminierungsfrei sei. Sei aber bereits der alte Lohn diskriminierend gewesen, dann führe die Anwendung einer solchen Überführungsregelung die Diskriminierung weiter, insofern sie den altrechtlichen Lohn als Ausgangspunkt und begrenzenden Faktor für die Neueinstufung heranziehe (BGE 131 II 393 E. 8.2 und 8.3 S. 411 f.; Entscheide 2A.48/2002 vom 14. August 2002 E. 2.4.2; 2A.363/1998 vom 18. Juni 1999 E. 6i; vgl. auch BGE 124 I 223 E. 2e S. 229).
Sei dagegen der alte Lohn nicht diskriminierend gewesen, so liege in der frankenmässigen Überleitung auch dann keine indirekte Diskriminierung, wenn davon weit überwiegend Frauen betroffen werden, weil vor allem in weiblichen Funktionen Aufholbedarf bestehe. Die zeitliche und betragsmässige Auswirkung einer frankenmässigen Überführung sei logischerweise umso bedeutender, je grösser die Aufholbewegung sei. Wer um mehrere Klassen höher eingereiht werde, erreiche erst nach etlichen Jahren die Soll-Besoldung. Bei einer geringfügigen Höhereinreihung sei nach einem oder zwei Jahren die höhere Soll-Besoldung erreicht. Wer durch die Besoldungsrevision keine Höhereinreihung erfahre, sei durch die Überführungsregelung überhaupt nicht betroffen. Die angebliche Benachteiligung durch die Überführungsregelung sei somit in Wirklichkeit Konsequenz einer Bevorzugung: Eine Lohnerhöhung erfolge nicht sofort mit voller Wirkung, aber es erfolge immerhin eine Erhöhung. Solche Überführungsregelungen seien bei Lohnerhöhungen allgemein üblich und grundsätzlich zulässig. Dies gelte auch dann, wenn eine geschlechtsspezifische Funktion relativ zu männlichen Funktionen in eine höhere Klasse eingereiht werde: Sei schon der frühere Lohn nicht diskriminierend
gewesen, so könne in einer frankenmässigen Überführungsregelung keine Diskriminierung liegen. Der Arbeitgeber wäre nämlich gar nicht verpflichtet gewesen, einen höheren Lohn zu bezahlen (BGE 131 II 393 E. 8.2 S. 411).
An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten. Daraus ergibt sich für den vorliegenden Fall Folgendes.

5.5 Ausgangspunkt für die Überleitung der privaten Beschwerdeführerin war ihr altrechtlicher Lohn, der inzwischen rechtskräftig als diskriminierend erkannt worden ist. Diese Diskriminierung wurde nur teilweise durch die dem Pflegepersonal ab Juli 2002 ausgezahlten Zulagen ausgeglichen, lag doch der alte Lohn samt Zulagen (Fr. 37.09/Stunde) noch unter dem nach altem Recht geschuldeten diskriminierungsfreien Lohn (Fr. 38.49/Stunde). Auch der Stundenlohn gemäss Überleitungsverfügung (Fr. 37.32) lag unter dem alten diskriminierungsfreien Lohn und führte somit die Lohndiskriminierung fort.
Inzwischen hat die Stadt Zürich jedoch die Verpflichtung zur Überleitung der privaten Beschwerdeführerin auf der Grundlage des nicht diskriminierenden Altlohns anerkannt. Die frankenmässige Überleitung anknüpfend

an den altrechtlichen, diskriminierungsfreien Lohn verletzt nach dem oben Gesagten Art. 8 Abs. 3 BV nicht.
Unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob die private Beschwerdeführerin einen Anspruch auf Nachzahlung des altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohns für die Vergangenheit hat. Für die Überleitung in das neue Lohnsystem muss jedenfalls an den diskriminierungsfreien Altlohn angeknüpft werden. Dessen Höhe ist im vorliegenden Fall unstreitig.

6.
Zu prüfen ist weiter, ob die von der Stadt Zürich getroffene Übergangsregelung zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung der bisherigen Angestellten gegenüber neu eingestellten Personen führt.

6.1 Das Verwaltungsgericht führte aus, dass neu eintretende Arbeitnehmer gemäss Art. 62 Abs. 2 AB PR grundsätzlich auf 100 % des Lohnbands platziert werden müssen, während bisherige Arbeitnehmer in aufholenden Berufen, bei gleicher Qualifikation, auf 95 % des Lohnbands zu platzieren seien. Diese Ungleichbehandlung empfand das Verwaltungsgericht als unerträglich und verlangte daher, dass auch übergeleitete Angestellte grundsätzlich auf 100 % des Lohnbands platziert werden, vorbehältlich von Kürzungsmassnahmen nach Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR.

6.2 Die Stadt Zürich macht dagegen geltend, Abweichungen von Art. 62 Abs. 2 AB PR seien in begründeten Fällen möglich. So habe sie nach dem 1. Juli 2002 die Löhne neu eintretender Mitarbeitender dort unterhalb des Mittelwertsverlaufs festgelegt, wo dies aufgrund des Vergleichs mit den übergeleiteten Löhnen notwendig gewesen sei. Die Orientierung an der Mittellinie sei erst für eine spätere Phase vorgesehen gewesen, wenn auch die übergeleiteten Löhne im Schnitt bei ca. 100 % liegen würden.
Das Verwaltungsgericht hat jedoch diese Praxis als rechtswidrig erachtet, weil sie im klaren Widerspruch zur damaligen Fassung von Art. 62 Abs. 2 und 4 AB PR gestanden habe Die Stadt legt nicht dar, inwiefern diese Einschätzung willkürlich sei; dies ist auch nicht ersichtlich.
Eine andere Frage ist, ob die unterschiedliche Platzierung von neu eintretenden und übergeleiteten Angestellten im Lohnband zu einer verfassungswidrigen Ungleichbehandlung führt, die vom Verwaltungsgericht korrigiert werden musste.

6.3 Eine ähnliche Frage stellte sich im Entscheid 2P.426/1997 vom 20. Januar 1999 (E. 3). Die dort beanstandete Übergangsregelung konnte dazu führen, dass zwei Mitarbeiter mit dem gleichen Lebenslauf und der gleichen Arbeit je nach Anstellungszeitpunkt unterschiedlich entlöhnt wurden, weil bei dem nach neuem Recht Eingestellten die allgemeine Lebenserfahrung berücksichtigt wurde, beim altrechtlich Eingestellten dagegen nicht. Das Bundesgericht führte aus, dass sich bei der Einführung neuer Besoldungsregelungen Ungleichheiten kaum völlig vermeiden liessen. Der Zeitpunkt des Amtsantritts sei grundsätzlich ein sachlich vertretbares Kriterium für Unterschiede in der Behandlung (BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 257 f.). Allerdings würden vorliegend nicht die bisherigen Bediensteten, sondern die neu eintretenden bevorzugt. Angesichts des grossen Ermessensspielraums, der den zuständigen Behörden in Besoldungsfragen verfassungsrechtlich zustehe (BGE 128 I 92 E. 4 S. 99; 123 I 1 E. 6 S. 8 ff.; je mit Hinweisen), könnten jedoch in einem gewissen Umfang auch andere Anliegen als die Besitzstandswahrung eine Ungleichbehandlung rechtfertigen. So könnten Gründe der Praktikabilität oder auch finanzpolitische Überlegungen dazu führen, dass bestimmte
Verbesserungen vorerst nur für einzelne Kategorien von Bediensteten eingeführt werden. Wäre dies unzulässig, dann könnten unter Umständen Verbesserungen überhaupt nicht realisiert werden. Das Bundesgericht hielt daher die angefochtene Regelung für verfassungsmässig. Allerdings könne sich die unterschiedliche Behandlung der alt- und der neurechtlich Angestellten als verfassungswidrig herausstellen, sofern sie dem Umfang nach und allenfalls zeitlich ein bestimmtes Ausmass überschreite.

6.4 Im vorliegenden Fall beträgt der Lohnunterschied zwischen alten Angestellten, die am unteren Ende des Lohnbandes (95 %) platziert werden, und neuen Angestellten (100 % des Lohnbands) maximal 5 %. Gegenüber der privaten Beschwerdeführerin beträgt die Differenz maximal 2 %, da ihre Überführung auf den altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohn zu einer Einordnung bei ca. 98 % im Lohnband führt. Diese Differenz erscheint vom Ausmass her vertretbar.
Problematisch ist dagegen, dass die Schlechterstellung von bisherigen gegenüber neuen Angestellten nicht

zeitlich befristet wurde: Art. 89 Abs. 4 PR beschränkt die Besserstellung von Angestellten aus Gründen der Besitzstandswahrung grundsätzlich auf 8 Jahre nach Inkraftsetzung der Lohnmassnahmen, d.h. bis zum Jahr 2010, und lässt ab diesem Zeitpunkt eine Herabsetzung des Lohns zu (allerdings nur auf den oberen Rand des Lohnbandes, d.h. 105 %). Eine Befristung der Schlechterstellung von Angestellten, die übergangsrechtlich auf weniger als 100 % des Lohnbandes gesetzt wurden, fehlt jedoch.
Eine generelle Anhebung um 1 % ist unstreitig erst einmal (am 1. April 2004) erfolgt. Auch die vorgesehene leistungsgesteuerte Entwicklung im Lohnband gelangte unter der Geltung des hier zu beurteilenden Lohnsystems nie zur Anwendung, wie die Stadt eingeräumt hat. Schliesslich wurde die Ungleichbehandlung auch durch die am 1. Juli 2007 in Kraft getretene Besoldungsrevision nicht aufgehoben, deren Überleitung ebenfalls an die altrechtlichen Löhne anknüpft. Die Stadt stellt immerhin für die Jahre 2009 und 2010 Lohnmassnahmen in Aussicht, die dazu führen sollen, dass im Jahr 2010 beinahe alle Mitarbeitenden die ihrer Leistung entsprechende Lage im Lohnband erreichen.
Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist jedoch nur die Überleitung der privaten Beschwerdeführerin im Jahr 2002 (bei Inkrafttreten des neuen Lohnsystems) und nicht die nachfolgende Lohnentwicklung. Nach der bundesgerichtlichen Praxis ist eine gewisse - zeitlich und umfangmässig begrenzte - Schlechterstellung der bisherigen Angestellten gegenüber neu Eingestellten, für welche die neuen Besoldungsregeln sofort greifen, mit dem allgemeinen Gleichheitssatz vereinbar.
Allenfalls hätte das Verwaltungsgericht die Übergangsregelung verfassungskonform in dem Sinne auslegen können, dass die Löhne innerhalb einer gewissen Frist angeglichen werden müssten. Zu weit geht dagegen die Auslegung des Verwaltungsgerichts, wonach grundsätzlich alle bisherigen Angestellten im Zeitpunkt der Überleitung auf 100 % des Lohnbands zu platzieren seien, bzw. ihnen mindestens Anspruch auf eine 5-prozentige (unechte Aufholende) bzw. 10-prozentige Lohnerhöhung (echte Aufholende) zustehe. Diese Lösung geht über das verfassungsrechtlich, zur Gleichbehandlung von bisherigen und neuen Angestellten, Gebotene hinaus.

7.
Schliesslich ist noch zu prüfen, ob eine verfassungswidrige Ungleichbehandlung zu den Gruppen der Kundenberater und der Hortleiterinnen vorliegt. Diesen Berufsgruppen sprach das Verwaltungsgericht eine 5- bzw. 10-prozentige Lohnerhöhung zu. Diese Entscheide wurden von der Stadt Zürich nicht ans Bundesgericht weitergezogen, sondern akzeptiert. Die private Beschwerdeführerin ist daher der Auffassung, ihr müsse ebenfalls eine Lohnerhöhung in dieser Grössenordnung gewährt werden.

7.1 Die Kundenberater im öffentlichen Transportwesen wurden vom Verwaltungsgericht als unechte Aufholer eingestuft, d.h. als Berufsgruppe, die - gemessen an der Arbeitsbewertung - einer zu hohen Funktionsgruppe zugeteilt wurde. Tatsächlich hatte der Gemeinderat Zürich - abweichend von der Vorlage des Stadtrates - gewisse Funktionsketten im Bereich Transport und Handwerk höher eingereiht. Angestellte dieser Lohnketten erhielten daher, trotz der Platzierung auf 95 % im Lohnband, eine erhebliche Lohnerhöhung, obwohl sie von der Arbeitsbewertung her keinen Aufholbedarf hatten. Diese Entwicklung versuchte der Stadtrat zu korrigieren, indem er die nutzbare Erfahrung kürzte, gestützt auf Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR und Ziff. 3 des Stadtratsbeschlusses Nr. 828 vom 12. Juni 2002. Da diese Rechtsgrundlagen jedoch eine erhebliche Lohndifferenz bzw. eine unverhältnismässige Lohnerhöhung voraussetzen, hielt das Verwaltungsgericht solche Kürzungsmassnahmen erst ab einer Lohnsteigerung von 5 % für zulässig.
Im vorliegenden Fall wurde dagegen die nutzbare Erfahrung der Beschwerdeführerin nicht gekürzt. Die Einordnung auf 95 % des Lohnbandes erfolgte in Anwendung der allgemeinen Überleitungsregelung (Art. 187 AB PR) und stellt nach dem oben Gesagten keine Kürzungsmassnahme im Sinne von Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR dar. Zwar mag es befremden, dass gewisse Berufsgruppen ohne Aufholbedarf eine Lohnsteigerung von 5 % erfahren haben, während Angehörige von aufholenden Berufen in der Regel auf ihrem bisherigen Lohnniveau eingeordnet wurden. Diese Unterschiede sind jedoch die Folge von Unzulänglichkeiten der Besoldungsrevision 2002; diese (und weitere Probleme) führten dazu, dass im Sommer 2004 eine Task Force zur Überprüfung des geltenden Besoldungssystems eingesetzt und zwischenzeitlich ein neues Lohnsystem beschlossen worden ist.
Der Umstand, dass diese Unzulänglichkeiten bei der Überleitung nicht vollständig durch Kürzungsmassnahmen gemäss Art. 89 Abs. 3 Satz 2 PR ausgeglichen werden konnten, berechtigte nicht dazu, auch allen anderen städtischen Angestellten einen Lohnzuwachs von 5 % und mehr zuzusprechen. Vielmehr müssen die vorhan-

denen Verzerrungen korrigiert werden, indem die "unechten Aufholer" ihrem Arbeitswert entsprechend neu eingereiht werden.

7.2 Bei der Berufsgruppe der Hortleiterinnen handelt es sich dagegen um eine Berufsgruppe mit echtem Aufholbedarf, die insoweit mit den Pflegeberufen vergleichbar ist.
In den Hortleiterinnen-Urteilen entschied das Verwaltungsgericht erstmals, dass nicht nur die Herabsetzung der nutzbaren Erfahrung, sondern auch die Festlegung des Lohns auf 95 % des Mittelwerts eine Kürzungsmassnahme darstelle (Entscheid PB.2005.00060 vom 8. September 2006 E. 3.2). Allerdings handelte es sich um ein obiter dictum: Da bereits die vom Bezirksrat vorgenommene Heraufsetzung der nutzbaren Erfahrung zu einem 10 % höheren Lohn führte, hielt das Verwaltungsgericht den angefochtenen Entscheid im Ergebnis für vertretbar und wies die Beschwerde der Hortleiterinnen ab, die eine Platzierung auf 100 % des Lohnbands verlangt hatten.
Hinzu kommt ein Weiteres: Die Hortleiterinnen hatten geltend gemacht, ihr altrechtlicher Lohn sei diskriminierend gewesen. Das Verwaltungsgericht liess die Frage offen, weil bereits die vom Bezirksrat vorgenommene Korrektur zu einem 10 % höheren Lohn führe und nicht glaubhaft sei, dass eine allfällige frühere Diskriminierung frankenmässig relevant mehr als 10 % ausgemacht habe (Entscheid PB.2005.00060 vom 8. September 2006, E. 4.5.1). Die 10-prozentige Lohnerhöhung stellte somit auch einen Ausgleich für eine allfällige frühere Lohndiskriminierung der Hortleiterinnen unter dem alten Besoldungssystem dar. Ein solcher Zuschlag ist im vorliegenden Fall nicht erforderlich, wenn für die Überleitung auf den altrechtlichen diskriminierungsfreien Lohn abgestellt wird.
Es bestehen somit wesentliche Unterschiede zwischen beiden Fallgruppen, die eine unterschiedliche Lösung rechtfertigen.

8.
Nach dem Gesagten war die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Auslegung des städtischen Personalrechts entgegen Wortlaut, Systematik und Entstehungsgeschichte nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen geboten. Sie verletzt daher die Autonomie der Stadt Zürich.
Die Beschwerde der Stadt Zürich ist somit gutzuheissen und diejenige der privaten Beschwerdeführerin abzuweisen. Das angefochtene Urteil wird insoweit aufgehoben, als es die Stadt Zürich verpflichtet, die private Beschwerdeführerin auf eine Position im Lohnband überzuleiten, die 10 % über ihrem altrechtlichen (diskriminierenden) Lohn ohne Zulagen liegt. Dagegen hat die Stadt die Verpflichtung anerkannt, die private Beschwerdeführerin mindestens auf einen ihrem früheren diskriminierungsfreien Lohn entsprechenden Lohn überzuleiten; der diesbezügliche Teil des verwaltungsgerichtlichen Entscheids bleibt daher bestehen.
Mit dem vorliegenden Entscheid steht nunmehr fest, mit welchem Lohn bzw. welcher Position im Lohnband die private Beschwerdeführerin überzuleiten ist. Dennoch erscheint es zweckmässig, die vom Verwaltungsgericht ausgesprochene Rückweisung der Sache an die Stadt aufrechtzuerhalten, damit diese auf der Grundlage des bundesgerichtlichen Entscheids eine neue Überleitungsverfügung erlassen kann. Dies dient der Rechtssicherheit und widerspricht nicht dem Beschleunigungsprinzip.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens unterliegt die private Beschwerdeführerin. Diese trägt daher die Gerichtskosten (Art. 65 Abs. 4 lit. b und c und Art. 66 Abs. 1 BGG). Die Stadt Zürich obsiegt in ihrem amtlichen Wirkungskreis und hat daher keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 3 BGG; BGE 134 II 117 E. 7 S. 119).
Da das kantonale Verfahren für die private Beschwerdeführerin kostenlos ist (Art. 13 Abs. 5 GlG) und das Verwaltungsgericht keine Parteientschädigung zugesprochen hat, erübrigt sich eine Abänderung des kantonalen Kostenentscheids. Die private Beschwerdeführerin macht zwar geltend, ihr müsse eine Parteientschädigung für das vorinstanzliche Verfahren zugesprochen werden, selbst für den Fall, dass der Entscheid des Verwaltungsgerichts bestätigt werde, weil sie im kantonalen Verfahren teilweise obsiegt habe. Der angefochtene Entscheid wird jedoch nicht bestätigt, sondern teilweise aufgehoben, und zwar zu Lasten der privaten Beschwerdeführerin. Bestehen bleibt nur die Verpflichtung zur Überleitung auf der Grundlage des diskriminierungsfreien Ausgangslohns, der von der Stadt schon vor Verwaltungsgericht dem Grundsatz nach anerkannt worden war.

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Auf die Beschwerden in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten wird nicht eingetreten.

2.
In Gutheissung der Verfassungsbeschwerde der Stadt Zürich wird das Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, vom 19. Dezember 2007, insoweit aufgehoben, als es die Stadt Zürich verpflichtet, X._____ auf eine Position im Lohnband überzuleiten, die einem Lohnzuwachs von 10 %, ausgehend von ihrem altrechtlichen (diskriminierenden) Lohn ohne Zulagen, entspricht.

3.
Die Verfassungsbeschwerde von X._____ wird abgewiesen.

4.
Die Gerichtskosten von Fr. 1'000 werden X._____ auferlegt.

5.
Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

6.
Dieses Urteil wird den Parteien, dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Abteilung, 4. Kammer, und dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 7. Mai 2009
Im Namen der I. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Die Gerichtsschreiberin:

Féraud Gerber