

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00726 vom 17. November 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-11-17, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_VB.2024.00726](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht_VB.2024.00726)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00726 du 17 novembre 2025

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT VB.2024.00726 del 17 novembre 2025

## Regeste

[Die Aufsichtsinstanz hat einen interkommunalen Zweckverband angewiesen, Schlechterstellungen der Arbeitnehmenden aufgrund der Einführung einer Krankentaggeldversicherung, eines linearen Abwesenheitsmanagements und eines Nettolohnausgleichs rückwirkend zu entschädigen.] Wird aufgrund einer Aufsichtsanzeige eine Weisung erteilt, so handelt es sich beim Aufsichtsverfahren um ein ordentliches Verwaltungsverfahren (E. 1.3). Die Beschwerdeführerin ist als Arbeitgeberin wie eine Privatperson berührt und deshalb beschwerdeberechtigt (E. 1.4). Der Grundsatzentscheid darüber, dass das kantonale Personalrecht nicht vollumfänglich gilt und die Vollzugsorgane von diesem abweichende Regelungen treffen können, untersteht dem Gesetzesvorbehalt. Vorliegend waren die Vollzugsorgane deshalb nicht zum Erlass von vom kantonalen Personalrecht abweichenden Regelungen berechtigt (E. 3.3). Für das Erlassen von abweichendem Personalrecht wäre zudem grundsätzlich eine förmliche Veröffentlichung inklusive Rechtsmittelbelehrung notwendig (E. 3.4). Ein Lohnabzug für Krankentaggeldversicherungsprämien (E. 4.2.1), ein Nettolohnausgleich (E. 4.2.2) sowie ein lineares Abwesenheitsmanagement (E. 4.2.3) verletzen klar kantonales Personalrecht. Eine Gehörsverletzung ist vorliegend nicht gegeben (E. 5). Abweisung. Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung/4. Kammer Weiterzug: Eine Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ist am Bundesgericht noch hängig. Rechtsgebiet: Personalrecht Betreff: Einführung Krankentaggeldversicherung, lineares Abwesenheitsmanagement und Nettolohnausgleich [Die Aufsichtsinstanz hat einen interkommunalen Zweckverband angewiesen, Schlechterstellungen der Arbeitnehmenden aufgrund der Einführung einer Krankentaggeldversicherung, eines linearen Abwesenheitsmanagements und eines Nettolohnausgleichs rückwirkend zu entschädigen.] Wird aufgrund einer Aufsichtsanzeige eine Weisung erteilt, so handelt es sich beim Aufsichtsverfahren um ein ordentliches Verwaltungsverfahren (E. 1.3). Die Beschwerdeführerin ist als Arbeitgeberin wie eine Privatperson berührt und deshalb beschwerdeberechtigt (E. 1.4). Der Grundsatzentscheid darüber, dass das kantonale Personalrecht nicht vollumfänglich gilt und die Vollzugsorgane von diesem abweichende Regelungen treffen können, untersteht dem Gesetzesvorbehalt. Vorliegend waren die Vollzugsorgane deshalb nicht zum Erlass von vom kantonalen Personalrecht abweichenden Regelungen berechtigt (E. 3.3). Für das Erlassen von abweichendem Personalrecht wäre zudem grundsätzlich eine förmliche Veröffentlichung inklusive Rechtsmittelbelehrung notwendig (E. 3.4). Ein Lohnabzug für

Krankentaggeldversicherungsprämien (E. 4.2.1), ein Nettolohnausgleich (E. 4.2.2) sowie ein lineares Abwesenheitsmanagement (E. 4.2.3) verletzen klar kantonales Personalrecht. Eine Gehörsverletzung ist vorliegend nicht gegeben (E. 5). Abweisung. Abweichende Meinung einer Minderheit der Kammer. Stichworte: ARBEITSZEIT ARBEITSZEITERFASSUNG ARBEITSZEITSALDO AUFSICHT AUFSICHTSANZEIGE AUFSICHTSBESCHWERDE AUFSICHTSENTSCHEID ERLASSFORM GESETZESVORBEHALT KRANKENTAGGELD KRANKENTAGGELDVERSICHERUNG LOHN LOHNANSPRUCH LOHNERSATZ LOHNFORTZAHLUNG LOHNFORTZAHLUNGSPFLICHT NETTOLOHN NETTOLOHNAUSGLEICH PERSONALRECHT PRÄMIENABZUG RECHTLICHES GEHÖR Rechtsnormen: Art. 5 Abs. 1 BV Art. 29 Abs. 2 BV Art./§ 4 Abs. 2 GG Art./§ 4 Abs. 3 GG Art./§ 53 Abs. 2 GG Art./§ 167 lit. a GG Art./§ 168 Abs. 1 lit. a GG Art. 2 Abs. 1 KV Art. 18 Abs. 2 KV Art. 38 Abs. 1 KV Art. 324a Abs. 4 OR § 10 Abs. 2 VRG § 21 Abs. 2 lit. a VRG § 99 VVPG § 118 Abs. 3 VVPG § 123 VVPG § 131 VVPG Publikationen: - keine - Gewichtung: (1 von hoher / 5 von geringer Bedeutung) Gewichtung: 2 Verwaltungsgericht des Kantons Zürich 4. Abteilung VB.2024.00726 Urteil der 4. Kammer vom 11. Dezember 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiber Elias Studer. In Sachen Spital Uster AG, vertreten durch A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführerin, gegen Bezirksrat Uster, Beschwerdegegner, und SBK - Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner, Sektion ZH/GL/SH, Mitbeteiligter betreffend Einführung Krankentaggeldversicherung, lineares Abwesenheitsmanagement und Nettolohnausgleich, hat sich ergeben: I. Der Zweckverband Spital Uster hat auf Anfang 2016 für seine Angestellten eine Krankentaggeldversicherung (KTG) abgeschlossen und in der Folge den Nettolohnausgleich und das lineare Abwesenheitsmanagement eingeführt. Am 3. November 2021 erstattete der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und -männer (SBK) Sektion Zürich/Glarus/Schaffhausen deswegen beim Bezirksrat Uster eine Aufsichtsanzeige. Mit Beschluss vom 22. September 2022 ordnete der Bezirksrat Uster Folgendes an: "I. Der Aufsichtsbeschwerde wird Folge gegeben und es wird festgestellt, dass die Einführung der obligatorischen Krankentaggeldversicherung und das damit zusammenhängende lineare Abwesenheitsmanagement sowie der Nettolohnausgleich nicht auf dem erforderlichen Weg der formellen Rechtssetzung durch die Delegiertenversammlung erlassen worden sind. II. Der Beschwerdegegner wird im Sinne der Erwägungen verpflichtet, allfällige durch die Einführung der Krankentaggeldversicherung entstandene finanzielle Schlechterstellungen seiner Angestellten im Krankheitsfall gegenüber der kantonalrechtlichen Regelung, auch durch das nicht vollständige Anrechnen von während des krankheitsbedingten Dienstausfalls eingeplanten Dienststeinsätzen, zu entschädigen." II. Der Zweckverband Spital Uster gelangte dagegen am 31. Oktober 2022 mit zwei separaten Eingaben (einer Aufsichtsbeschwerde gegen Dispositiv-Ziff. I und einem Rekurs gegen Dispositiv-Ziff. II entsprechend der erteilten Rechtsmittelbelehrung) an den Regierungsrat und beantragte die vollständige Aufhebung des Beschlusses des Bezirksrats Uster. Am 23. Oktober 2024 wies der Regierungsrat den Rekurs ab und leistete der Aufsichtsbeschwerde keine Folge. III. Dagegen erhob die Spital Uster AG (als Rechtsnachfolgerin des Zweckverbands Spital Uster) am 29. November 2024 Beschwerde an das Verwaltungsgericht und beantragte die Aufhebung der Beschlüsse des Regierungsrats und des Bezirksrats Uster unter Entschädigungsfolge (zzgl. MWST). Der Bezirksrat Uster verzichtete mit Eingabe vom

4. Dezember 2024 auf Vernehmlassung; die Direktion der Justiz und des Innern beantragte namens des Regierungsrats am 16. Dezember 2024 die Abweisung der Beschwerde. Der SBK als Mitbeteiligter beantragte am 20. Februar 2025 die Abweisung der Beschwerde. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Rekursentscheide des Regierungsrats über aufsichtsrechtliche Anordnungen eines Bezirksrats können beim Verwaltungsgericht mit Beschwerde angefochten werden (vgl. §§ 41 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 VRG, LS 175.2). 1.2 Nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung sind Aufsichtsmaßnahmen nur dann mit Beschwerde anfechtbar, wenn sie eine Anordnung beinhalten, sei es, dass der Regierungsrat eine derartige Verfügung selber trifft oder dass er die Anordnung eines Bezirksrats bestätigt (VGr, 20. August 2025, VB.2025.00081, E. 1.2 mit Hinweis; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 3. A., Zürich etc. 2014, Vorbemerkungen zu §§ 19■28a N. 86). Die Beschwerde richtet sich gegen einen Rekursentscheid des Regierungsrats, womit dieser eine gegenüber der Beschwerdeführerin getroffene aufsichtsrechtliche Weisung beziehungsweise Anordnung des Beschwerdegegners bestätigte. Die aufsichtsrechtliche Anordnung in Dispositiv-Ziff. II des Ausgangsbeschlusses des Beschwerdegegners ist ■ jedenfalls mit Blick auf konkrete Anstellungsverhältnisse und damit zumindest mittelbar ■ auf konkrete Rechtswirkungen ausgerichtet, sodass ein Rechtsschutzinteresse an ihrer Überprüfung besteht beziehungsweise ein Anfechtungsobjekt vorliegt (vgl. VGr, 4. November 2015, VB.2015.00398, E. 1.2; Lorenzo Marazzotta/Mischa Morgenbesser, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Kommentar GG], 2. A., Zürich etc. 2025, § 168 N. 4 f.). 1.3 Beschwerdegegner und Vorinstanz haben überdies dem hier als Mitbeteiligter aufgeführten Anzeigerstatter im Aufsichtsverfahren Parteistellung eingeräumt und dessen Aufsichtsbeschwerde Folge gegeben (beziehungsweise der Aufsichtsbeschwerde der Beschwerdeführerin gegen Dispositiv-Ziff. I des Ausgangsbeschlusses keine Folge gegeben). Die Aufsichtsanzeige ist ein formloser Rechtsbehelf (vgl. Bertschi, N. 61 ff.). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist dem Anzeiger allerdings Parteistellung einzuräumen, wenn er durch die Verfügung oder Handlung der beaufsichtigten Stelle besonders berührt beziehungsweise aufgrund einer besonderen, beachtenswerten, nahen Beziehung zur Streitsache stärker als die Allgemeinheit betroffen ist und er ein schutzwürdiges Interesse daran hat, dass sich die angerufene Instanz mit der Sache befasst (vgl. BGE 139 II 279 E. 2.3; BGr, 24. April 2015, 2C\_959/2014, E. 3.1). Ob ein Anzeiger diese Voraussetzungen erfüllt, ist für jedes Rechtsgebiet und in jedem Einzelfall gesondert zu beurteilen. Der Mitbeteiligte ist ein Berufsverband; das Beschwerderecht kann ihm einerseits zur Wahrung der eigenen Interessen zustehen. Ein Verband kann andererseits auch die Interessen seiner Mitglieder geltend machen, wenn es sich um solche handelt, die er nach seinen Statuten zu wahren hat, die der Mehrheit oder doch einer Grosszahl seiner Mitglieder gemeinsam sind und zu deren Geltendmachung durch Beschwerde jedes dieser Mitglieder befugt wäre ("egoistische Verbandsbeschwerde", statt vieler BGE 136 II 539 E. 1.1). Ob die Vorinstanz im Lichte dieser Rechtsprechung zu Recht die Parteistellung des Mitbeteiligten bejaht hat, erscheint fraglich, kann aber offengelassen werden: Denn so oder anders wurde gegenüber der Beschwerdeführerin eine aufsichtsrechtliche Anordnung getroffen, sodass das Verwaltungsgericht wie dargelegt für die Behandlung der Beschwerde zuständig ist. Wird aufgrund einer Aufsichtsanzeige eine Weisung erteilt, so handelt es sich beim Aufsichtsverfahren um ein ordentliches Verwaltungsverfahren. Die vom

Beschwerdegegner und der Vorinstanz vorgenommene Unterscheidung, einerseits der Aufsichtsbeschwerde Folge zu geben und andererseits in demselben Beschluss eine aufsichtsrechtliche Anordnung gegenüber der Beschwerdeführerin zu treffen, ist nicht zweckmässig. Dispositiv-Ziff. I des Ausgangsbeschlusses hat keine eigenständige rechtliche Bedeutung, da dem Ansinnen des Mitbeteiligten durch die Anordnung in Dispositiv-Ziff. II des Ausgangsbeschlusses entsprochen wird. 1.4 Gestützt auf § 49 in Verbindung mit § 21 Abs. 2 lit. a VRG sind Zweckverbände (als Träger öffentlicher Aufgaben mit Rechtspersönlichkeit) zur Ergreifung eines Rechtsmittels legitimiert, wenn sie durch die Anordnung wie eine Privatperson berührt sind. Da die Anordnung vorliegend in die vermögensrechtliche Gestaltung der Arbeitsverhältnisse eingreift, ist die Beschwerdeführerin als Arbeitgeberin wie eine Privatperson berührt und deshalb beschwerdeberechtigt (vgl. BGE 138 II 506 E. 2.3). 1.5 Die Beschwerdeführerin ist seit dem 1. Januar 2023 Rechtsnachfolgerin des Zweckverbands Spital Uster und als privatrechtliche Aktiengesellschaft konstituiert. Für deren Angestellte gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts zwingend das private Arbeitsvertragsrecht (Marco Donatsch, Privatrechtliche Arbeitsverträge und der öffentliche Dienst, Jusletter vom 3. Mai 2010, Rz. 38 mit Hinweis). Ein aktuelles Rechtsschutzinteresse ist gleichwohl zu bejahen, da die streitbetreffende Anordnung allfällige Ansprüche von Angestellten bis zum Rechtsformwechsel betrifft. 1.6 Nach dem Gesagten ist auf die Beschwerde einzutreten. 2. Das Arbeitsverhältnis der Angestellten von Zweckverbänden untersteht dem öffentlichen Recht. Enthält das Recht eines Zweckverbands keine personalrechtlichen Bestimmungen (oder erweisen sich diese als lückenhaft), so gilt sinngemäss das kantonale Personalrecht, namentlich das Personalgesetz vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) und die zugehörigen Ausführungserlasse (§ 53 Abs. 2 des Gemeindegesetzes vom 20. April 2015 [GG, LS 131.1]). 3. 3.1 Die Vorinstanz erwägt, dass Regelungen, welche die Rechtsstellung des Personals grundlegend betreffen, von einem Legislativorgan im Verfahren der formellen Gesetzgebung zu erlassen sind. Bei einem Zweckverband seien daher nur die Stimmberechtigten oder die Delegiertenversammlung befugt, die wesentlichen Rechtssätze des kommunalen Personalrechts in Rechtsnormen festzulegen. Die Zweckverbandsstatuten der Beschwerdeführerin (im Folgenden "Statuten") regelten weder, welche Personalordnung für ihre Angestellten gelte, noch, welches Organ des Zweckverbands für den Erlass einer Personalordnung zuständig sei. Die Einführung der Krankentaggeldversicherung und das damit in Zusammenhang stehende lineare Abwesenheitsmanagement und der Nettolohnausgleich würden sich grundlegend auf die Anstellungsverhältnisse der Angestellten der Beschwerdeführerin auswirken und führten zu einer beträchtlichen Abweichung vom kantonalen Personalrecht beziehungsweise einer finanziellen Schlechterstellung der Angestellten. Die Einführung der Krankentaggeldversicherung hätte daher durch das Legislativorgan des Zweckverbands, d. h. die Delegiertenversammlung ■ und nicht durch den Verwaltungsrat beziehungsweise die Spitalleitung ■, erfolgen müssen. 3.2 Gemäss § 4 Abs. 2 GG beschliessen Gemeinden wichtige Rechtssätze in der Form des Gemeindeerlasses. Zuständig sind die Stimmberechtigten oder das Gemeindeparlament unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Im vorliegenden interkommunalen Verhältnis entspricht die Delegiertenversammlung, deren Beschlüsse dem fakultativen Referendum unterstehen, dem Gemeindeparlament (Art. 11 lit. e und Art. 16 Abs. 1 der Statuten). Weniger wichtige Rechtssätze beschliessen die Gemeindebehörden gemäss § 4 Abs. 3 GG in der Form eines Behördenerlasses, was vorliegend der Kompetenz des Verwaltungsrats zum Erlass von

Richtlinien entspricht (Art. 24 Abs. 1 der Statuten; vgl. zum Ganzen auch Art. 38 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101], der sich zwar ausdrücklich nur auf Rechtssätze des kantonalen Rechts bezieht, aber sinngemäss auch für das (inter-)kommunale Recht gilt [VGr, 9. Juni 2021, AN.2021.00001, E. 2.3 ■ 5. September 2013, AN.2013.00002, E. 5.3.1; BGr, 18. Dezember 2017, 1C\_517/2017, E. 5.2]; Vittorio Jenni, in: Tobias Jaag/Markus Rüssli/Vittorio Jenni [Hrsg.], Kommentar zum Zürcher Gemeindegesetz [Kommentar GG], 2. A., Zürich etc. 2025, § 53 N 10).

3.2.1 Das Verwaltungsgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung offengelassen, welche personalrechtlichen Bestimmungen von diesem "Gesetzesvorbehalt" erfasst werden. Es erwog, dass es jedenfalls nicht angehe, sämtliche Normen des kantonalen Personalgesetzes als "wichtig" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV zu qualifizieren: Diese pauschale Herangehensweise lasse ausser Acht, dass die Wichtigkeit einer Norm beziehungsweise eines Rechtssatzes nicht allein aufgrund der gewählten Normstufe, sondern in erster Linie nach dem konkreten Regelungsinhalt zu bestimmen sei. Dabei seien insbesondere die Grösse des Adressatenkreises, die Zahl der geregelten Sachverhalte, die Intensität eines Eingriffs in Grundrechtspositionen Betroffener, die Bedeutung der Norm für das politische System, die finanziellen Auswirkungen der Regelung oder deren Akzeptanz bei den Betroffenen zu berücksichtigen. Ausserdem seien die Rechtsanwendungsbehörden nicht an die Einschätzung des Gesetzgebers betreffend die Wichtigkeit gebunden (VGr, 30. Juni 2022, VB.2021.00469, E. 5.4).

3.3 Mindestens der Grundsatzentscheid darüber, dass das kantonale Personalrecht nicht vollumfänglich gilt und die Vollzugsorgane von diesem abweichende Regelungen treffen können, ist wichtig im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV, sodass er im vorliegenden Zweckverband entweder von der Stimmbevölkerung direkt in den Statuten oder zumindest von der Delegiertenversammlung hätte getroffen werden müssen. Weicht ein Vollzugsorgan ohne entsprechende Kompetenzbestimmung vom kantonalen Personalrecht ab, so fehlt den entsprechenden Regelungen nämlich die demokratische Legitimation (vgl. VGr, 30. Juni 2022, VB.2021.00469, E. 5.2 ff.). Denn die Stimmberechtigten dürfen im Fall des Fehlens eines solchen Grundsatzentscheids aufgrund von § 53 Abs. 2 GG darauf vertrauen, dass das kantonale Personalrecht Anwendung findet (vgl. Antrag des Regierungsrats zur Totalrevision des Gemeindegesetzes vom 20. März 2013, ABl 2013-04-19, Meldungsnummer 00030197, S. 135, wonach das Personalrecht in einem Gemeindeerlass gemäss § 4 Abs. 2 GG zu regeln sei; ferner Jenni, N. 11). Hierzu gehört auch das Verordnungsrecht, da explizit auf das "Personalrecht" und nicht bloss auf das "Personalgesetz" verwiesen wird. Die Beschwerdeführerin hat weder in ihren Statuten noch in einem dem Referendum unterliegenden Erlass der Delegiertenversammlung eine entsprechende Kompetenzbestimmung erlassen. Dass gemäss Statuten der Verwaltungsrat und die Spitalleitung für die "Personalpolitik" (und nicht für das "Personalrecht") zuständig sind, reicht nicht aus. Die Erörterung der Frage, ob die strittigen Regelungen selbst dem Gesetzesvorbehalt unterliegen, erübrigt sich deshalb. Die Vollzugsorgane der Beschwerdeführerin waren ohnehin nicht zum Erlass von vom kantonalen Personalrecht abweichenden Regelungen berechtigt.

3.4 Hinzu kommt, dass die Beschwerdeführerin die strittigen Regelungen nie wie von § 53 Abs. 2 GG vorgesehen "erlassen" hat. Der Verwaltungsrat hat die betreffende Materie nicht in einem Erlass geregelt, sondern eine Krankentaggeldversicherung abgeschlossen. Ihre "Praxis" hat die Beschwerdeführerin nicht in Normen gegossen, sondern in Merkblättern beschrieben, wie sie selbst einräumt. Ihr lineares Abwesenheitsmanagement stützt sie nicht auf einen eigenen Erlass, sondern auf § 131 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz (VVO, LS 177.111) und Art. 324a

Abs. 4 des Obligationenrechts vom 30. März 1911 (OR, SR 220). Ein Personalreglement wurde gerade nicht erlassen. Für das Vorliegen eines Erlasses im Sinn von § 53 Abs. 2 GG ist gemäss § 10 Abs. 2 VRG eine förmliche Veröffentlichung inklusive Rechtsmittelbelehrung notwendig. Zu denken ist analog zu den §§ 6 ff. des Publikationsgesetzes vom 30. November 2015 (LS 170.5) an eine Veröffentlichung in den amtlichen Publikationsorganen der Verbandsgemeinden (vgl. Art. 16 Abs. 4 der Statuten). Vorliegend hat die Beschwerdeführerin somit nie formgerecht abweichendes Personalrecht erlassen.

#### **E. 4.1**

Gemäss § 167 lit. a GG greift die Aufsichtsbehörde in die Tätigkeit der ihr untergeordneten Behörde nur ein, wenn Hinweise auf klare Rechtsverletzungen bestehen.

#### **E. 4.2.1**

Die Beschwerdeführerin hat einen Krankentaggeldprämien-Abzug (KTG-Abzug) auch aufseiten der Arbeitnehmenden eingeführt. Jeder Lohnabzug benötigt eine gesetzliche (oder allenfalls eine vertragliche) Grundlage, um zulässig zu sein (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] und Art. 2 Abs. 1 KV; vgl. BGr, 18. Dezember 2023, 9C\_732/2022, E. 5.3). Das kantonale Personalrecht sieht keinen KTG-Abzug vor und die Beschwerdeführerin hat keine entsprechende gesetzliche Grundlage im Rahmen ihrer Autonomie erlassen (vgl. vorne E. 3.4). Damit liegt diesbezüglich eine klare Rechtsverletzung vor.

#### **E. 4.2.2**

Dasselbe gilt für den Nettolohnausgleich. Mit dem Instrument des Nettolohnausgleichs zieht die Arbeitgeberin den Arbeitnehmenden im KTG-Versicherungsfall einen Betrag vom Bruttolohn ab, der den arbeitnehmendenseitigen Sozialversicherungsbeiträgen entspricht, die auf die Versicherungsleistung im Gegensatz zum gewöhnlichen Lohn nicht geschuldet sind (siehe beispielsweise Art. 6 Abs. 2 lit. b der Verordnung über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 31. Oktober 1947 [SR 831.101]). So wird dafür gesorgt, dass die Arbeitnehmenden im Krankheitsfall keine höhere Nettolohnauszahlung erhalten, als wenn sie gesund sind. § 99 VVO sieht für den Krankheitsfall eine volle Lohnfortzahlung beziehungsweise nach einer gewissen Zeit eine solche zu 75 % vor; hierbei ist mit Lohn der Bruttolohn gemeint. Für die Dauer der vollen Lohnfortzahlung ist ein Nettolohnausgleich demzufolge klarerweise unzulässig. Denn werden Beiträge an Sozialversicherungen nicht bezahlt, denen eine Gegenleistung gegenübersteht, entsteht der versicherten Person regelmässig ein sozialversicherungsrechtlicher Schaden (BGr, 5. Dezember 2002, 4C.275/2002, E. 2.2), weshalb der entsprechend eingesparte Betrag grundsätzlich der versicherten Person zukommen muss. Die Beschwerdeführerin hat die Beitragsersparnis somit für die durch § 99 VVO vorgesehene Zeit der vollen Lohnfortzahlung zu Unrecht mittels eines Nettolohnausgleichs für sich einbehalten. Die Beschwerdeführerin hält dem entgegen, dass ihre Leistungen "je nach Konstellation" besser seien als diejenigen gemäss Personalgesetz. Die Lösung der Beschwerdeführerin ist in jenen Fällen, in denen Arbeitnehmende länger als drei (erstes Dienstjahr), sechs (zweites Dienstjahr) beziehungsweise zwölf (ab dem dritten Dienstjahr) Monate krank sind, für die diese Anfangszeit übersteigende Krankheitszeit ■ und wenn sie entsprechend lang krank sind auch insgesamt ■ für die betroffenen Arbeitnehmenden tatsächlich finanziell vorteilhaft. Dies ändert jedoch nichts daran, dass jene Arbeitnehmenden, die nicht so lang krank waren,

dass sie gesamthaft von dieser theoretischen Besserstellung profitierten, aufgrund des Nettolohnausgleichs in Verletzung des geltenden Personalrechts finanziell benachteiligt wurden. Anders als Art. 324a Abs. 4 OR sieht § 99 VVO keine andere Möglichkeit als die gesetzlich geregelte Lohnfortzahlung vor. Ob die von der Beschwerdeführerin praktizierte Regelung insgesamt gleichwertig ist, spielt deshalb keine Rolle.

### **E. 4.2.3**

Schliesslich ist auch bezüglich der Einführung des linearen Abwesenheitsmanagements eine klare Verletzung des für die Beschwerdeführerin damals geltenden Personalrechts gegeben. Mit dem linearen Abwesenheitsmanagement hat die Beschwerdeführerin eingeführt, dass im Krankheitsfall nicht die konkret geplante Arbeitszeit gutgeschrieben wird, sondern die gleichmässig auf die Werktage verteilte durchschnittliche Sollarbeitszeit. Indem § 123 VVO festhält, dass bei bezahlter Abwesenheit höchstens die vereinbarte Regelarbeitszeit ■ mit anderen Worten: die konkret geplante Arbeitszeit (vgl. § 118 Abs. 3 VVO) ■ als Arbeitszeit gutgeschrieben werden darf, statuiert diese Bestimmung eindeutig ein fixes Abwesenheitsmanagement und unterbindet damit gleichzeitig ein lineares. Soweit die Beschwerdeführerin vorbringt, dass es bei § 123 VVO nicht um Krankheitsfälle gehe, ist festzuhalten, dass aus der Begründung des Regierungsrats zur Vollzugsverordnung zum Personalgesetz klar hervorgeht, dass es bei § 123 um jegliche Art von bezahlten Abwesenheiten, inklusive Krankheit, geht (Änderung der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 6. Dezember 2005, ABI Nr. 51 2005, 1550 ff., 1560). Hieran ändert auch § 131 VVO, der Abweichungen von den gewöhnlichen Arbeitszeitregelungen zulässt, nichts. Denn § 131 VVO sieht diese Möglichkeit nur für den Fall vor, dass besondere Verhältnisse dies "verlangen". Die Anwendung von § 131 VVO erfordert somit eine gewisse Notwendigkeit, aufgrund derer sich die Abweichung von der nach VVO normalerweise geltenden Regelung aufdrängt. Vorliegend ist keine derartige Notwendigkeit ersichtlich, insbesondere da die Einführung der Krankentaggeldversicherung, aufgrund derer die Beschwerdeführerin das lineare Abwesenheitsmanagement für geeigneter hielt, unzulässig war.

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführerin bringt schliesslich vor, dass die Begründung einer Weisung so abgefasst sein müsse, dass sich die Betroffene "über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben" könne; ungenügend begründete Entscheidungen seien aufzuheben und an die Vorinstanz zurückzuweisen. Sie rügt eine Verletzung der Begründungspflicht und damit ihres Gehörsanspruchs, da es ihr unmöglich sei, die Anordnung überhaupt anzufechten.

### **E. 5.2**

Gemäss Dispositiv-Ziff. II des Beschwerdegegners wird die Beschwerdeführerin "im Sinne der Erwägungen verpflichtet, allfällige durch die Einführung der Krankentaggeldversicherung entstandene finanzielle Schlechterstellungen seiner Angestellten im Krankheitsfall" zu entschädigen. Dies ist insofern nicht einfach verständlich, als dass die "allfällige" Schlechterstellung "im Krankheitsfall" nur den Nettolohnausgleich (vorstehende E. 4.2.2) sowie das lineare Abwesenheitsmanagement (vorstehende E. 4.2.3) meinen kann. Denn beim KTG-Abzug (vorstehende E. 4.2.1), der immer und somit nicht nur im Krankheitsfall abgezogen wurde, handelt es sich um eine dauernde Schlechterstellung. Die Weisung des Beschwerdegegners ist insofern

inkonsequent, als dass er in seiner Erwägung 5.3 die Schlechterstellung durch den KTG-Lohnabzug genau gleich als unzulässig berücksichtigt hat (das Gleiche hielt in der Folge auch die Vorinstanz in ihrer Erwägung 3d fest). Nichtsdestotrotz ist die Weisung entsprechend ihres Wortlauts genügend klar, dass die Beschwerdeführerin wissen kann, was von ihr verlangt wird und wogegen sie sich hätte wehren müssen, soweit sie damit nicht einverstanden war. Aus der Weisung des Beschwerdegegners ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin gehalten ist, die rechtsverletzenden finanziellen Schlechterstellungen im Krankheitsfall auszugleichen, das heisst konkret: Erstens allen in der Zeit von der Einführung des neuen Systems bis zum 31. Dezember 2022 Krankgeschriebenen zumindest dann, wenn sie nicht so lange krank waren, dass sie gesamthaft von der Umstellung profitierten, den Nettolohnausgleich zurückzubezahlen (vgl. E. 4.2.2). Zweitens allen in dieser Zeit Krankgeschriebenen die allfällige Minuszeit gutzuschreiben ■ beziehungsweise nötigenfalls direkt auszubezahlen ■, die sich aus der Differenz von fixem zu linearem Abwesenheitsmanagement ergibt (vgl. E. 4.2.3; hier geht es um Fälle mit einem "Plansoll minus" wie im Merkblatt der Beschwerdeführerin zum linearen Zeitmanagement vom 29. November 2017 unter Ziff. 5.2 erklärt). Die Beschwerdeführerin hat sich entsprechend in ihrer Beschwerdeschrift inhaltlich konkret zu dieser Weisung geäussert und dargelegt, warum sie zu einer anderen rechtlichen Einschätzung gelangt. Eine Gehörsverletzung (vgl. Art. 29 Abs. 2 BV und Art. 18 Abs. 2 KV) aufgrund einer mangelhaften Begründung ist deshalb nicht gegeben.

### **E. 5.3**

Der Vollständigkeit halber ist festzuhalten, dass es dem Beschwerdegegner freisteht, bezüglich der KTG-Abzüge ergänzend tätig zu werden.

### **E. 5.4**

Entgegen dem Vorbringen der Beschwerdeführerin ist es schliesslich nicht am Beschwerdegegner, einzelfallbezogene Weisungen zu den einzelnen erforderlichen Rückzahlungen zu erteilen. Die Aufsichtsmassnahme des Beschwerdegegners ist gar nur deshalb angezeigt, weil die Beschwerdeführerin in einer unbestimmten Anzahl von Fällen wiederholt klares Recht verletzt hat (vgl. BGE 136 II 457 E. 3.1; Bertschi, N. 65 f. und 81; Marazzotta/Morgenbesser, § 168 N. 9). Es genügt, dass der Beschwerdegegner seine Weisung so konkret erteilt hat, dass die Beschwerdeführerin weiss, wie sie in dieser unbestimmten Anzahl von Einzelfällen je vorzugehen hat. Die Umsetzung dieser Weisung auf die konkreten Einzelfälle ist Aufgabe der Beschwerdeführerin als untergeordnete Behörde beziehungsweise als deren Rechtsnachfolgerin (vgl. § 168 Abs. 1 lit. a GG).

### **E. 6**

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen.

### **E. 7**

Ausgangsgemäss sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine Parteientschädigung steht ihr nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG).

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