

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00005 vom 14. März 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-03-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2022.00005

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00005 du 14 mars 2022

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00005 del 14 marzo 2022

Regeste

Anfechtung des Personalreglements des Kantonsspitals Winterthur (PR-KSW) / Änderung vom 14. März 2022 | Bedarf ein Erlass - wie hier - der (konstitutiven) Genehmigung durch eine andere Behörde, so beginnt die Beschwerdefrist erst mit der Genehmigung bzw. der Bekanntmachung des Genehmigungsentscheids zu laufen (E. 1.3). Die Legitimation des SBK ist gegeben (E. 1.4.3). Die Vereinigten Personalverbände des Kantons Zürich sind mangels (virtueller) Betroffenheit der einzelnen Mitglieder nicht beschwerdelegitimiert; offengelassen, ob die Legitimation des VSAO schon deshalb anzunehmen ist, weil allgemein bekannt ist, dass er auch zahlreiche Pflegende vertritt (E. 1.4.4). Es ist zulässig, auch für Oberarztstellen die Möglichkeit einer Befristung vorzusehen, sofern diese Stellen der Aus-, Weiter- und Fortbildung dienen (E. 4, Bestätigung der Praxis). Was 'betriebliche Gründe' im Sinn von § 12 Abs. 2 KSWG sind, ist anhand des Zwecks des KSW zu bestimmen (E. 5.2 f.). Die Eigentümerstrategie kann keine weitergehenden Abweichungen von den grundsätzlich geltenden personalrechtlichen Bestimmungen rechtfertigen, als dies § 12 Abs. 2 KSWG zulässt (E. 5.4). Gemäss dem klaren Wortlaut von § 12 Abs. 2 Satz 2 KSWG sind Abweichungen von den für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen im Personalreglement zu verankern. § 2 Abs. 2 lit. e PR-KSW, worin die Zuständigkeit des Spitalrats zur Festlegung "der Bedingungen und der Höchstdauer von allfälligen Bewährungsfristen sowie der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt" vorgesehen ist, verstösst gegen § 12 Abs. 2 KSWG und ist aufzuheben (zum Ganzen E. 6). Die angefochtenen Bestimmungen des Personalreglements zur Lohnentwicklung sind einer rechtskonformen Auslegung zugänglich (E. 7). Teilweise Gutheissung, soweit Eintreten. Aufhebung von § 2 Abs. 2 lit. e PR-KSW.

Erwägungen

E. 4

Abteilung AN.2022.00005 Urteil der 4. Kammer vom 2. März 2023 Mitwirkend: Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Tamara Nüssle, Verwaltungsrichter André Moser, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Gerichtsschreiber David Henseler. In Sachen 1. SBK - Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner, Sektion Zürich/Glarus/Schaffhausen, 2. VPOD Zürich Schweizer Verband des Personals öffentlicher Dienste, 3. VPV - Vereinigte Personalverbände des Kantons Zürich, 4. A, 5. B, alle vertreten durch RA C, Beschwerdeführende, gegen Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur, vertreten durch RA D und/oder RA E, Beschwerdegegner, betreffend Anfechtung des Personalreglements des Kantonsspitals Winterthur (PR-KSW) / Änderung vom 14. März 2022, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 14. März 2022 änderte der

Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur (KSW) das Personalreglement des Kantonsspitals Winterthur vom 14. Juni 2010 (PR-KSW; LS 813.162). Die Änderungen wurden am 8. April 2022 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (Meldungsnummer RS-ZH07-0000000325). Der Beschluss vom 14. März 2022 umfasst unter anderem die folgenden neuen bzw. geänderten Bestimmungen: § 2 Zuständigkeiten a. Spitalrat 2 Er ist zuständig zur Festlegung: a. des Umfangs von zusätzlichen Mitteln für die Lohnentwicklung gemäss § 9 a, [...] e. der Bedingungen und der Höchstdauer von allfälligen Bewährungsfristen sowie der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt, § 6 Dauer [des Arbeitsverhältnisses] 2 Befristete Arbeitsverhältnisse sind zulässig: b. für Stellen, die der Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie der Forschung dienen, insbesondere Assistenzarzt- und Oberarztstellen, § 9a b. [Lohn] Entwicklung 1 Der Spitalrat entscheidet auf Antrag der Spitaldirektion über die jährliche Lohnentwicklung und den Teuerungsausgleich. 2 Er kann für einzelne Personalgruppen unterschiedliche Lohnentwicklungen vorsehen. 3 Die Lohnentwicklungen orientiert sich am Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen und berücksichtigt die finanzielle Situation des Kantonsspitals Winterthur. II. Am 23. Mai 2022 liessen der Schweizer Berufsverband der Pflegefachfrauen und Pflegefachmänner (SBK), Sektion Zürich/Glarus/Schaffhausen, der Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD) Zürich, die Vereinigten Personalverbände des Kantons Zürich (VPV), A und B Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und folgende Anträge stellen: " 1. § 2 Abs. 2 lit. e, § 6 Abs. 2 lit. b, soweit diese Bestimmung die Befristung von Oberarztstellen betrifft, und § 9 a.b. Abs. 1 und 2 i.V.m. § 2 Abs. 2 lit. a des mit Beschluss des Spitalrats des Kantonsspitals Winterthur vom 14. März 2022 geänderten Personalreglements des Kantonsspitals Winterthur seien aufzuheben und zur gesetzeskonformen Neubeurteilung und -festsetzung an den Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur zurückzuweisen. 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners." Am 1. Juni 2022 genehmigte der Regierungsrat gestützt auf § 8 Ziff. 8 lit. a des Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 (KSWG, LS 813.16) die Änderungen des Personalreglements des Kantonsspitals Winterthur vom 14. März 2022 (RRB 816/2022). Mit Beschwerdeantwort vom 4. Juli 2022 beantragte der Spitalrat des Kantonsspitals Winterthur, unter Entschädigungsfolge sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Replik vom 6. September 2022 bzw. Duplik vom 29. September 2022 hielten die Parteien an ihren jeweiligen Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Angefochten ist eine Änderung des Personalreglements des Kantonsspitals Winterthur und damit einer Verordnung einer selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 KSWG). Streitgegenstand ist somit ein Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2; Martin Bertschi in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 19 N. 82; vgl auch Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]; Isabelle Häner in: dies./Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 79 N. 21). Für die Behandlung von Rechtsmitteln gegen Erlasse des Spitalrats ist unmittelbar das Verwaltungsgericht zuständig (§ 19 Abs. 4 VRG in Verbindung mit § 29 KSWG). Die abstrakte Normenkontrolle wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass ein Erlass – wie hier – der Genehmigung des Regierungsrats unterliegt (Weisung des Regierungsrats vom 29. April 2009 zum Gesetz über die Anpassung des kantonalen Verwaltungsverfahrensrechts, ABl 2009, 801 ff., 934; zum Ganzen VGr, 18. April 2011,

PB.2010.00026, E. 1.1 f. mit weiteren Hinweisen). 1.2 Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da das angefochtene Personalreglement Verwaltungsrecht betrifft, ist der Spruchkörper vollumfänglich aus (Ersatz-)Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammenzusetzen (§ 38a Abs. 2 VRG; Bertschi, § 38a N. 4). 1.3 Die Beschwerdefrist beträgt 30 Tage und beginnt am Tag nach der Mitteilung des angefochtenen Akts bzw. am Tag nach seiner amtlichen Veröffentlichung (§ 53 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VRG). Die streitgegenständliche Verordnungsänderung wurde am 8. April 2022 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert. In Dispositiv-Ziff. IV des angefochtenen Beschlusses heisst es, gegen die Änderungen des Personalreglements könne "innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung" Beschwerde erhoben werden. Vorliegend ist aber zu berücksichtigen, dass die Änderung des Personalreglements der regierungsrätlichen Genehmigung unterliegt (§ 8 Ziff. 8 lit. a KSWG). Bedarf ein Erlass der (konstitutiven) Genehmigung durch eine andere Behörde, so beginnt die Beschwerdefrist erst mit der Genehmigung bzw. der Bekanntmachung des Genehmigungsentscheids zu laufen (BGE 128 I 155 E. 1.1; VGr, 25. Januar 2018, AN.2016.00006, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen; vgl. BGr, 17. Dezember 2012, 5C_2/2012, E. 1.3 [nicht publiziert in BGE 139 III 98]). Die erwähnte Rechtsmittelbelehrung ist damit unzutreffend. Ebenso ist die Beschwerde vom 23. Mai 2022 verfrüht beim Verwaltungsgericht eingegangen, weil damals noch nicht feststand, ob die Genehmigung überhaupt erteilt werden würde (vgl. Alain Griffel, Kommentar VRG, § 11 N. 39). Da der Regierungsrat die angefochtenen Änderungen des Personalreglements mit Beschluss vom 1. Juni 2022 noch während der Rechtshängigkeit des Beschwerdeverfahrens genehmigte, schadet die zu frühe Einreichung nicht und führt nicht zum Nichteintreten (vgl. BGE 136 I 17 E. 1.2; ferner VGr, 7. März 2018, VB.2017.00846, E. 2.2). Der Beschwerdegegner und der Regierungsrat sind jedoch gehalten, in Zukunft genehmigungspflichtige Reglemente bzw. Reglementsänderungen erst nach erfolgter Genehmigung im Amtsblatt zu publizieren, zumal erst damit ein gültiges Anfechtungsobjekt vorliegt. 1.4 1.4.1 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (statt vieler VGr, 3. Januar 2022, AN.2021.00014, E. 1.2.1). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (sogenannte virtuelle Betroffenheit; BGE 147 I 308 E. 2.2, 146 I 62 E. 2.1, 145 I 26 E. 1.2; Bertschi, § 21 N. 33 f. [auch zum Folgenden]). Die unmittelbare Betroffenheit entsteht dadurch, dass ein Erlass auf eine Person direkt anwendbar ist oder werden könnte oder sie zumindest durch auf diesen gestützte potenzielle Rechtsanwendungsakte direkt betroffen werden könnte. Anstelle Einzelner können auch Verbände mit sogenannter egoistischer Verbandsbeschwerde für die Interessen ihrer Mitglieder Beschwerde führen. Hierbei gelten folgende Voraussetzungen: Die Vereinigung muss als juristische Person konstituiert sowie statutarisch zur Wahrung der betreffenden Interessen ihrer Mitglieder befugt sein, die fraglichen Interessen müssen allen oder zumindest einer grossen Anzahl von Mitgliedern gemeinsam sein, und jedes dieser Mitglieder muss selber zur Geltendmachung des Interesses auf dem Rechtsmittelweg befugt sein (BGE 130 I 26 E. 1.2.1 mit Hinweisen; VGr, 8. Juli 2021, AN.2020.00007, E. 1.2.1 Abs. 2; Bertschi, § 21 N. 93 ff.). 1.4.2 Die Beschwerdeführenden 4 und 5 sind Angestellte des KSW. Sie unterstehen dem

Personalreglement (§ 1 Abs. 1 PR-KSW) und sind somit von den hier angefochtenen Bestimmungen direkt bzw. zumindest virtuell betroffen und damit zur Beschwerde legitimiert. 1.4.3 Der Beschwerdeführer 1 ist gemäss Art. 1 Abs. 1 der Statuten ein Verein im Sinn von Art. 60 ff. des schweizerischen Zivilgesetzbuchs (ZGB, SR 210). Er verfolgt – in Übereinstimmung mit den Statuten des (gesamtschweizerischen) SBK – unter anderem folgende Ziele: sich für die Verbesserung der sozialen und wirtschaftlichen Belange seiner Mitglieder einzusetzen und sich aktiv mit dem Gesundheitswesen des Sektionsgebietes und damit verbunden mit Fragen des Staates und der Gesellschaft auseinanderzusetzen und an den entsprechenden politischen Entscheidungsprozessen mitzuwirken (vgl. Art. 3 der Statuten). Nach Art. 8 Abs. 1 der Statuten handelt es sich bei den ordentlichen Mitgliedern des Beschwerdeführers 1 um natürliche Personen mit Arbeits-, Ausbildungs- oder Wohnort im Sektionsgebiet, die ein vom Bund anerkanntes, auf Tertiärstufe angesiedeltes Diplom in Gesundheits- oder Krankenpflege oder ein altrechtliches Diplom in Krankenpflege oder einen Fähigkeitsausweis des Schweizerischen Roten Kreuzes besitzen oder sich in einer vom Bund anerkannten, auf Tertiärstufe angesiedelten Diplomausbildung in Gesundheits- oder Krankenpflege befinden. Es ist vor diesem Hintergrund davon auszugehen, dass ein grosser Teil der Mitglieder des Beschwerdeführers 1 zumindest virtuell von den hier angefochtenen Änderungen des Personalreglements betroffen ist und somit zur Geltendmachung seiner schutzwürdigen Interessen auf dem Beschwerdeweg befugt wäre. Insgesamt ist die Legitimation des Beschwerdeführers 1 gegeben, was der Beschwerdegegner nicht in Zweifel zieht. 1.4.4 Er bestreitet jedoch die Beschwerdelegitimation der Beschwerdeführer 2 und 3; es sei nicht dargetan, dass eine grosse Anzahl von deren Mitgliedern selbst beschwerdebefugt sei. Der Anteil an betroffenen Verbandsmitgliedern und deren Legitimation sind – sofern die Legitimationsvoraussetzungen nicht offensichtlich erfüllt sind – substantiiert darzulegen (VGr, 11. Juli 2018, AN.2017.00004, E. 1.2 Abs. 3; Bertschi, § 21 N. 98; vgl. BGr, 17. Dezember 2012, 5C_2/2012, E. 1.2 [nicht publiziert in BGE 139 III 98]). Beim Beschwerdeführer 3 handelt es sich gemäss Art. 2 Abs. 1 der Statuten um einen freien Zusammenschluss (Dachverband) grosser, repräsentativer Personalorganisationen. Seine Mitglieder sind 16 Fachverbände und deren Unterverbände. Inwiefern diese selbst zur Beschwerdeerhebung legitimiert sein sollen, wird nicht dargelegt und ist auch nicht ersichtlich. Die Beschwerdeführenden beschränken sich vielmehr darauf, festzuhalten, der Beschwerdeführer 3 würde "insbesondere auch [die Interessen] des VSAO (Verband Schweizerischer Assistenz- und Oberärzt:innen) Sektion Zürich" vertreten. Sind die Mitglieder je einzeln aber nicht zur Beschwerde befugt, so fehlt es auch an der Beschwerdelegitimation des Verbands (vgl. Bertschi, § 21 N. 97) ; die Legitimation des Beschwerdeführers 3 ist somit zu verneinen. Zur Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 wird angeführt, dass von den ca. 2'600 Mitgliedern des Beschwerdeführers 2 "sehr viele" im Kantonsspital Winterthur arbeiten würden. Damit substantiieren die Beschwerdeführenden die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 nicht hinreichend. Ob dessen Legitimation allein schon deshalb anzunehmen ist, weil allgemein bekannt ist, dass er auch zahlreiche Pflegenden vertritt, kann offenbleiben, nachdem die Beschwerdeführenden 1 sowie 4 und 5 zur Beschwerde legitimiert sind. 1.5 Dem Wesen der abstrakten Normenkontrolle entspricht eine rein kassatorische Entscheidbefugnis der Rechtsmittelinstanzen. Aufgrund der Gewaltenteilung sowie der Aufgabenteilung in der Rechtsetzung ist es dem Verwaltungsgericht verwehrt, den rechtsetzenden Behörden verbindliche Weisungen zum Inhalt einer Rechtsnorm zu

erteilen. Das Gericht hat sich bei Gutheissung der Beschwerde darauf zu beschränken, die rechtswidrigen Bestimmungen eines Erlasses aufzuheben. Der Entscheid darüber, ob in diesem Fall eine Anpassung des Personalreglements vorgenommen und wie diese gegebenenfalls genau ausgestaltet werden soll, bleibt dagegen dem Beschwerdegegner vorbehalten (zum Ganzen VGr, 16. Dezember 2021, AN.2021.00010, E. 1.3 Abs. 2 mit Hinweisen; Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 100). Eine Rückweisung an diesen "zur gesetzeskonformen Neubeurteilung und -festsetzung" der angefochtenen Bestimmungen (so der Antrag der Beschwerdeführenden) kommt somit nicht in Betracht. Folglich ist auf die Beschwerde nicht einzutreten, soweit damit eine Rückweisung an den Beschwerdegegner beantragt wird. 1.6 Da die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist mit der genannten Einschränkung auf die Beschwerde einzutreten (vgl. aber auch hinten, E. 4). 2. Mit einem der Beschwerdeschrift beigelegten Schreiben beantragten die Beschwerdeführenden die Vereinigung des vorliegenden Verfahrens mit zwei weiteren, vom gleichen Rechtsvertreter geführten Normkontrollverfahren (AN.2022.00006 und AN.2022.00007) gegen Personalreglemente zweier weiterer grosser kantonaler Gesundheitseinrichtungen. Nach § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272) kann das Gericht aus prozessökonomischen Gründen selbständig eingereichte Rechtsvorkehren vereinigen. Eine Vereinigung des von den Beschwerdeführenden angehobenen Verfahrens mit den zwei weiteren Normkontrollverfahren ist jedoch nicht angezeigt, zumal sie sich auf drei verschiedene Anfechtungsobjekte beziehen und die jeweilige Beschwerdegegnerschaft ebenfalls nicht identisch ist (vgl. zum Ganzen Martin Bertschi/Kaspar Plüss, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 58 ff.). 3. Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle kann einzig die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG und hierzu Donatsch, § 20 N. 94 f., § 50 N. 76; vgl. auch Art. 79 Abs. 2 KV). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2; Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBl 115/2014 S. 403 ff., 404). Nach verwaltungsgerichtlicher Praxis soll ein Aufhebungsentscheid grundsätzlich nur erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht, jedoch nicht, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung der angefochtenen Norm – insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung – ausgegangen werden kann (vgl. zum Ganzen VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2 mit Hinweisen; Kaspar Plüss, Kognition im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBl 115/2014, S. 420 ff., 422 f.; Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich etc. 2019 , S. 756 ff.).

E. 4.1

Der Beschwerdegegner stellt sich auf den Standpunkt, dass § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW nicht angefochten werden könne, da sich diese Regelung mit leicht anderer Wortwahl bereits in der aktuell geltenden Fassung des Personalreglements finde (anstatt "..., wie namentlich..." soll es neu "..., insbesondere..." heissen, wobei der Rest der Norm unverändert bleibt). Da die Bestimmung inhaltlich nicht verändert werde, liege diesbezüglich kein gültiges Anfechtungsobjekt vor (vgl. ..., wo der Beschwerdegegner ausführt, dass Paragraphen, in denen nur sprachliche, nicht aber inhaltliche Änderungen vorgenommen wurden, nicht kommentiert würden).

E. 4.2

Wird ein Erlass einer Totalrevision unterzogen, sind nach der Rechtsprechung alle seine Bestimmungen anfechtbar, auch wenn sie mit der bisherigen Fassung übereinstimmen. Richtet sich die abstrakte Normenkontrolle gegen eine Teilrevision eines Erlasses, können demgegenüber grundsätzlich nur die damit geänderten oder neu aufgenommenen Bestimmungen angefochten werden. Bestimmungen, die nicht verändert wurden, können nur geprüft werden, sofern ihnen im Rahmen der Partialrevision des Erlasses eine gegenüber ihrem ursprünglichen Gehalt veränderte Bedeutung zukommt bzw. sie durch Revision in einem neuen Licht erscheinen (BGE 135 I 28 E. 3.1.1; BGr, 8. Mai 2017, 2C_586/2016, E. 1.3; VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 1.3; Hansjörg Seiler in: ders. et al., Bundesgerichtsgesetz, 2. A., Bern 2015, Art. 82 N. 86; Jürg Bosshart/Martin Bertschi, Kommentar VRG, § 19 N. 83).

E. 4.3

Vorliegend kann offenbleiben, ob die Änderung des Personalreglements vom 14. März 2022 materiell als Totalrevision (wie die Beschwerdeführenden behaupten) oder aber als Teilrevision zu qualifizieren ist und ob § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellt. Denn inhaltlich sind die geänderte wie auch die derzeit geltende Fassung dieser Bestimmung gleichbedeutend, was auch die Beschwerdeführenden (implizit) anerkennen. Das Verwaltungsgericht setzte sich im Normkontrollverfahren PB.2010.00026 ausführlich mit § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW auseinander und beurteilte die Bestimmung als zulässig (VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 5 ff.). Es erwog zur derzeit geltenden Fassung von § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW, dass diese Bestimmung die notwendigen Differenzierungen zulasse. Wie sich bereits aus dem Wortlaut der Bestimmung ergebe, würden als Kriterien, welche die Befristung gestatten, die Aus-, Weiter- und Fortbildung sowie die Forschung bezeichnet, und nicht etwa die Tätigkeit als Assistenz- oder Oberärztin bzw. -arzt. Befristete Arbeitsverhältnisse für die in der Bestimmung genannten Personalkategorien – und somit auch für Oberärztinnen und Oberärzte – seien zwar zulässig, aber nicht zwingend vorgeschrieben. Sie dürften also nur abgeschlossen werden, soweit die sachliche Begründung der Befristung zutreffe, wobei zudem die Umstände des Einzelfalls zu beachten seien, die allenfalls eine unbefristete Anstellung gebieten können. Sodann wies das Verwaltungsgericht darauf hin, dass bei der Bestimmung der Rechtsfolgen befristeter Arbeitsverhältnisse ungerechtfertigte Ungleichbehandlungen vermieden werden könnten und müssten (VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 6.8.2). Schliesslich hielt es fest, die rechtskonforme Auslegung und Anwendung von § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW erscheine "nicht fraglich" (a.a.O., E. 7.4). Die Beschwerdeführenden machen geltend, dass Oberarztstellen "mangels sachlicher Begründbarkeit nicht befristet werden dürfen". Mit Blick auf die zitierten Erwägungen aus PB.2010.00026 kann diesem Schluss der Beschwerdeführenden jedoch nicht gefolgt werden. Weshalb sich die (inhaltlich unveränderte) Bestimmung im vorliegenden Verfahren einer rechtskonformen Auslegung entziehen sollte (vgl. dazu vorn, E. 3 Abs. 2), ist nicht ersichtlich. Etwas Anderes lässt sich auch nicht aus dem Hinweis der Beschwerdeführenden auf eine "zeitgemässe Auslegung" des Personalgesetzes vom 27. September 1998 (PG, LS 177.10) ableiten. Des Weiteren geht auch das von ihnen beigebrachte Gutachten davon aus, dass eine Befristung des Anstellungsverhältnisses von Oberärztinnen und Oberärzten – etwa für den Erwerb eines Facharztstitels – sachlich begründet sein kann. Schliesslich weisen die Beschwerdeführenden selbst darauf hin, dass beim KSW "befristete

Anstellungen auf Oberarztstufe schon länger keine Usanz mehr" seien. Daraus lässt sich schliessen, dass sich das KSW (bis anhin) an die vom Verwaltungsgericht in PB.2010.00026 vorgegebene Auslegung von § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW hielt und die Norm somit rechtskonform anwandte. Aus den Akten gehen keine Hinweise darauf hervor, dass es sich in Zukunft anders verhalten sollte.

E. 4.4

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass – sollte § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW im vorliegenden Verfahren ein zulässiges Anfechtungsobjekt darstellen –, die Beschwerde abzuweisen wäre, soweit sie sich gegen diese Bestimmung richtet.

E. 5.1

Nach § 12 Abs. 1 KSWG sind die Arbeitsverhältnisse in der Regel öffentlich-rechtlich. Gemäss § 12 Abs. 2 KSWG gelten für das öffentlich-rechtlich angestellte Personal die für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen, wobei das Personalreglement Abweichungen vorsehen kann, soweit dies aus betrieblichen Gründen erforderlich ist. Für das ärztliche Personal ab Stufe Oberärztin und Oberarzt (ärztliches Kader) kann das Personalreglement zudem abweichende Regelungen betreffend Vergütung und Beendigung des Arbeitsverhältnisses vorsehen (§ 12 Abs. 3 KSWG; in Kraft seit dem 1. Januar 2023 [vgl. RRB 1240/2021; ABI 2020-07-17]).

E. 5.2

Bei der Formulierung "aus betrieblichen Gründen erforderlich" handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff, welcher der Rechtskontrolle grundsätzlich zugänglich ist. Mit dem Ausschluss der Ermessenskontrolle (vorn, E. 3 Abs. 1) verbunden ist jedoch die Respektierung des Beurteilungsspielraums, der den Verwaltungsbehörden bei der Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe zusteht (VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 6.1.1 mit Hinweisen [auch zum Folgenden]). Ein Spielraum ist auch dem Verordnungsgeber bei der Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe einzuräumen, wobei sich diese nach den Grundsätzen zu richten hat, die zur Delegation entwickelt wurden (vgl. dazu Matthias Hauser, Kommentar KV, Art. 38 N. 40 f.). Dabei ist zu beachten, dass das KSW in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt verselbständigt wurde, um ihm die "notwendige Autonomie auf der operativen Ebene" zu sichern (Prot. KR 2003–2007, S. 8289 [Votum Regierungsrätin Diener]).

E. 5.3

Zur Auslegung der "betrieblichen Gründe" gemäss § 12 Abs. 2 KSWG erwog das Verwaltungsgericht in PB.2010.00026 insbesondere Folgendes: "Was 'betriebliche Gründe' im Sinn von § 12 Abs. 2 KSWG sind, ist anhand des Zwecks des KSW zu bestimmen. Nach § 2 KSWG dient das Spital der überregionalen medizinischen Versorgung (Ziff. 1); es unterstützt die Forschung und Lehre der Hochschulen (Ziff. 2) sowie die Aus-, Weiter- und Fortbildung in Berufen des Gesundheitswesens (Ziff. 3)." (E. 6.2, auch zum Folgenden). Das Verwaltungsgericht hielt fest, dass eine enge Auslegung des Begriffs "betriebliche Gründe" im Gesetz keine Stütze finde. Wenn die Weisung des Regierungsrats vom 14. Januar 2003 zum Gesetz über das Kantonsspital Winterthur (Weisung KSWG; ABI 2003, 185 ff., 195 und 224) davon spreche, dass die "besonderen Verhältnisse" bzw. die "Eigenheiten des Spitalbetriebs" zu Abweichungen vom kantonalen Personalrecht berechtigen sollen, so bedeute dies nicht, dass der "Spitalbetrieb" mit der medizinischen Versorgung gleichzusetzen sei. Es seien keine sachlichen Gründe ersichtlich, weshalb bei

der personalrechtlichen Regelung nicht alle gesetzlichen Zwecke des Kantonsspitals Winterthur berücksichtigt werden dürften; vielmehr enthielte das Gesetz einen Widerspruch, wenn es einerseits dem Spital bestimmte Zwecke vorschreiben und andererseits die dafür gegebenenfalls erforderlichen personalrechtlichen Regelungen untersagen würde. Sodann treffe zwar zu, dass § 2 KSWG zwischen "Dienen" und "Unterstützen" und damit zwischen Haupt- und Nebenzwecken unterscheide. Dies bedeute aber nicht, dass sich ein betriebliches Erfordernis nicht vorwiegend aus den Nebenzwecken ergeben könnte, jedenfalls soweit dadurch die Erfüllung des Hauptzwecks nicht eingeschränkt werde.

E. 5.4

Der Beschwerdegegner verweist (neben § 12 Abs. 2 KSWG) an verschiedenen Stellen auf die Eigentümergegebenheiten bzw. die Eigentümerstrategie (vgl. RRB 345/202). Er stellt sich auf den Standpunkt, dass er in allen Bereichen "wo es ihm im Rahmen seiner Eigentümergegebenheiten oder zur Sicherstellung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit als notwendig erscheint" von den für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen abweichen kann. Die Eigentümerstrategie wird zwar vom Regierungsrat festgelegt (§ 8 Ziff. 4 KSWG; vgl. auch § 8 Ziff. 9 f. KSWG) und vom Kantonsrat genehmigt (§ 7 Ziff. 5 KSWG). Dies ändert jedoch nichts am Umstand, dass es sich bei der Eigentümerstrategie (lediglich) um ein Controllinginstrument – und nicht um einen Rechtserlass – handelt (vgl. § 13a Abs. 1 f. der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung [VOG RR, LS 172.11]). Die übergeordneten regulatorischen Vorgaben (das heisst, die Anstaltsgesetzgebung) sind von der Eigentümerstrategie (als "Auftrag des Eigentümers an das oberste Führungsorgan des Spitals", vgl. RRB 350/2017, S. 3) klar abzugrenzen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners müssen sich somit Abweichungen von den für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen am Zweck des KSW (gemäss § 2 KSWG) messen lassen. Ansonsten würde § 12 Abs. 2 KSWG weitgehend seines Sinns entleert. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Bestimmung sicherstellen, dass die Verselbständigung des KSW gesamthaft keine Schlechterstellung von dessen Angestellten gegenüber dem kantonalen Personalrecht zur Folge hat (VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 6.8.1 mit Hinweis auf Prot. KR 2003–2007, 8327 ff. [zum Universitätsspital Zürich], 8362 f.). Die Eigentümerstrategie kann vor diesem Hintergrund keine weitergehenden Abweichungen von den grundsätzlich geltenden personalrechtlichen Bestimmungen rechtfertigen, als dies § 12 Abs. 2 KSWG zulässt.

E. 6.1

Die Beschwerdeführenden wenden sich gegen § 2 Abs. 2 lit. e PR-KSW. Diese Bestimmung sieht die Zuständigkeit des Spitalrats zur Festlegung "der Bedingungen und der Höchstdauer von allfälligen Bewährungsfristen sowie der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt" vor.

E. 6.2

Gemäss dem klaren Wortlaut von § 12 Abs. 2 Satz 2 KSWG sind Abweichungen von den für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen im Personalreglement zu verankern. Hier beabsichtigt der Beschwerdegegner jedoch ausdrücklich eine (weitere) Konkretisierung von § 2 Abs. 2 lit. e PR-KSW in Vollzugsbestimmungen. Er nimmt damit eine eigentliche (Sub-)Delegation an sich selbst vor. Dabei hat er es unterlassen, die Grundzüge der vorgesehenen Regelungen im Personalreglement selbst zu verankern; mit Blick auf die Bedeutung für die Rechtsstellung der betroffenen Personen wäre dies jedoch notwendig

gewesen (vgl. Hauser, Art. 38 N. 40; ferner VGr, 30. Juni 2022, VB.2021.00469, E. 5.4 Abs. 2). Gleichzeitig würden durch das vom Beschwerdegegner gewählte Vorgehen die von ihm erlassenen Konkretisierungen bzw. Ausführungsbestimmungen der regierungsrätlichen Genehmigung entzogen (§ 8 Ziff. 8 lit. a e contrario KSWG). Der Beschwerdegegner ist zwar gemäss § 10 Abs. 3 Ziff. 7 KSWG befugt, neben dem Spitalstatut, dem Personal- und dem Finanzreglement sowie der Taxordnung auch "weitere Reglemente" zu erlassen. Soweit jedoch Normen geschaffen werden sollen, die im Sinn von § 12 Abs. 2 Satz 2 KSWG von den allgemeinen personalrechtlichen Regelungen für das Kantonspersonal abweichen, müssen sie im Personalreglement enthalten sein. Für solche "wichtige anstaltsinterne Regelungen" sollte denn auch ausdrücklich die regierungsrätliche Genehmigung vorbehalten bleiben. Gleichzeitig hielt der Regierungsrat in seiner Weisung fest, dass die "anstaltsinterne Kompetenzordnung (...) d.h. insbesondere die Aufgabenteilung zwischen Spitalrat und Spitaldirektion" im Rahmen des Spitalstatuts und der weiteren Reglemente festgelegt werden könne (Weisung KSWG, 221). Die "weiteren Reglemente" waren somit gerade nicht dafür vorgesehen, um (wichtige) personalrechtliche Bestimmungen zu schaffen.

E. 6.3

Nach dem Gesagten verstösst § 2 Abs. 2 lit. e PR-KSW gegen § 12 Abs. 2 Satz 2 KSWG und ist aufzuheben.

E. 6.4

Vor diesem Hintergrund braucht nicht auf die weiteren, in diesem Kontext vorgebrachten Rügen der Beschwerdeführenden eingegangen zu werden (vgl. ..., etwa betreffend Verletzung des Willkürverbots oder der Rechtsgleichheit gemäss Art. 9 bzw. Art. 8 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]). Soweit § 2 Abs. 2 lit. e PR-KSW dem Beschwerdegegner die Zuständigkeit zur Festlegung der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt einräumen sollte, drängen sich dennoch einige Anmerkungen auf:

E. 6.4.1

Zur Begründung führt der Beschwerdegegner diesbezüglich aus, dass – da Angehörige dieser Berufsgruppen auf dem Markt sehr gesucht seien – die Ausrichtung von Abfindungen bis zu 15 Monatslöhnen (bzw. – seit dem 1. Oktober 2022 [OS 77, 398] – bis zu 9 Monatslöhnen; vgl. § 16g Abs. 2 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 [VVO, LS 177.111]) sachlich auch dann nicht gerechtfertigt sei, wenn sie die Stelle unverschuldet verlören. Aus diesem Grund solle das KSW die "Höhe einer allfälligen Abfindung bei unverschuldeter Entlassung selber festlegen können". In der Beschwerdeantwort führt der Beschwerdegegner ergänzend aus, dass "mit Blick auf die Vorgaben der Eigentümerstrategie auch gewichtige betriebswirtschaftliche Gründe dafür [bestehen], die Obergrenze von Abfindungen abweichend vom kantonalen Personalrecht festzulegen bzw. sogar auf eine Abfindung gänzlich zu verzichten".

E. 6.4.2

Diese Begründung des Beschwerdegegners erhellt, dass primär aus finanziellen Überlegungen eine geringere bzw. gar keine Abfindung ausbezahlt werden soll, als dies gemäss Personalgesetz und -verordnung vorgesehen ist. Wie bereits aufgezeigt, stellen die (finanziellen) Vorgaben gemäss Eigentümerstrategie an sich aber keine "betrieblichen Gründe" im Sinn von § 12 Abs. 2 KSWG dar (vorn, E. 5.4). Weshalb es mit Blick auf die

Zwecke des KSW (dazu E. 5.3) erforderlich sein soll, bei unverschuldeten Kündigungen keine oder eine weniger hohe Abfindung zu bezahlen, ist nicht ersichtlich. Insbesondere ist kein Zusammenhang zwischen der allfälligen Bezahlung von Abfindungen bei unverschuldeten Entlassungen und der Gewährleistung der medizinischen Versorgung durch das KSW zu erblicken. Dem vom Beschwerdegegner hervorgehobenen Umstand, dass "Personal mit Patientenkontakt" auf dem Arbeitsmarkt "sehr gesucht" sei, kann sodann bei der Bemessung der Abfindung innerhalb des Rahmens gemäss § 16g Abs. 2 VVO Rechnung getragen werden, zumal die Arbeitsmarktchancen dabei ausdrücklich zu berücksichtigen sind (§ 26 Abs. 5 Satz 1 PG; § 16g Abs. 3 VVO). Überdies ist nicht ausgeschlossen, dass sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt – auch für "Personal mit Patientenkontakt" – wieder zu Ungunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer verändert. Schliesslich kommt eine Kürzung der Abfindung in Betracht, wenn die entlassenen Angestellten während der Abfindungsdauer neues Einkommen erzielen (§ 26 Abs. 5 Satz 2 PG; § 17 Abs. 3 f. VVO). Im Weiteren kann offenbleiben, ob Personal mit Patientenkontakt tatsächlich "keiner Überbrückungshilfen bedürfen" (vgl. zu den einzelnen Zwecken der Abfindung VGr, 17. März 2022, VB.2021.00553, E. 4.6 Abs. 1 mit zahlreichen Hinweisen); denn selbst wenn dem so wäre, ergäbe sich daraus nach dem Gesagten kein betrieblicher Grund im Sinn von § 12 Abs. 2 KSWG.

E. 7.1

Die Beschwerdeführenden beantragen sodann die Aufhebung von § 9a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 lit. a PR-KSW. Gemäss § 9a PR-KSW entscheidet der Spitalrat auf Antrag der Spitaldirektion über die jährliche Lohnentwicklung und den Teuerungsausgleich (Abs. 1). Er kann für einzelne Personalgruppen unterschiedliche Lohnentwicklungen vorsehen (Abs. 2). Nach § 2 Abs. 2 lit. a PR-KSW fällt die Festlegung des Umfangs von zusätzlichen Mitteln für die Lohnentwicklung gemäss § 9a PR-KSW in die Zuständigkeit des Spitalrats. Der hier nicht angefochtene Abs. 3 von § 9a PR-KSW sieht ausserdem vor, dass sich die Lohnentwicklung am Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen orientiert und die finanzielle Situation des KSW berücksichtigt.

E. 7.2

In der Begründung zu den Änderungen vom 14. März 2022 hielt der Beschwerdegegner zu § 2 Abs. 2 PR-KSW (allgemein) fest, dass das übergeordnete Ziel "in der Ausrichtung der Anstellungsbedingungen auf das Spitalwesen, sowohl inhaltlich als auch finanziell" sei. Spezifisch zu § 2 Abs. 2 lit. a PR-KSW führte der Beschwerdegegner aus, die Lohnentwicklung in den Gesundheitsberufen und den Supportfunktionen im Gesundheitswesen sei sehr dynamisch; diese Situation habe sich durch Covid-19 noch akzentuiert. Die "Betriebe" müssten bei Berufsgruppen mit Personalmangel auf diese Dynamik gezielt reagieren können. Zu § 9a PR-KSW hielt der Beschwerdegegner fest, der Fachkräftemangel äussere sich unter anderem darin, dass die Löhne der entsprechenden Personalkategorien auf dem Markt steigen würden. Das KSW müsse deshalb über die Möglichkeit verfügen, die Löhne in Abweichung vom kantonalen Personalrecht "moderat nach oben anzupassen", um überhaupt noch Personal rekrutieren zu können. Gleichzeitig habe es die finanziellen Vorgaben gemäss Eigentümerstrategie des Kantons sowie die von diesem genehmigten Tarife einzuhalten, sodass sichergestellt sei, dass sich die Lohnspirale nicht unkontrolliert nach oben drehe.

E. 7.3.1

Vorab ist erneut festzuhalten, dass finanzielle Vorgaben gemäss der Eigentümerstrategie keine betrieblichen Gründe im Sinn von § 12 Abs. 2 KSWG darstellen (vgl. vorn, E. 5.4). Insbesondere kann aus der Rendite, welche das KSW gemäss Eigentümerstrategie zu erwirtschaften hat, kein betrieblich notwendiger Grund für "Abweichungen [von den für das Staatspersonal geltenden Regeln] (...) gegen unten" erblickt werden. Die hier interessierenden Bestimmungen zur Lohnentwicklung zielen aber gemäss der nachvollziehbaren Begründung des Beschwerdegegners nicht lediglich darauf ab, (Lohn-)Kosten einzusparen. Vielmehr sollen die Änderungen des Personalreglements eine Flexibilität erlauben, welche die Rekrutierung von Fachkräften ermöglichen soll (vgl. zum – seit Jahren bestehenden – Fachkräftemangel im Gesundheits- und insbesondere im Pflegebereich etwa Bundesrat, Pflegeinitiative: Neues Gesetz und weitere Massnahmen für bessere Arbeitsbedingungen in der Pflege, Medienmitteilung vom 25. Januar 2023; RRB 1651/2022 [Umsetzung Pflegeinitiative (Konzept)]; ferner Claudia Leoni-Scheiber/Maria Müller Staub, "Nurse-to-patient ratio" und Skill- und Grade-Mix: Folgen des Pflegefachperson/Patienten-Verhältnisses und der Personalzusammensetzung, *Pflegerecht* 2018, S. 234 ff., 235). Darin – wie auch im Halten bereits angestellter Fachkräfte – ist ohne Weiteres ein betrieblicher Grund zu sehen, zumal diese Massnahmen der Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung und damit dem Hauptzweck des KSW dienen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass das KSW (auch) bei der Rekrutierung mit privaten Einrichtungen wie Privatspitalern konkurrenziert. Die vom Beschwerdegegner hervorgehobene "Ausrichtung der Anstellungsbedingungen auf das Spitalwesen" fand denn auch in § 9a Abs. 3 PR-KSW ihren Niederschlag, indem dort festgehalten wird, dass sich "die Lohnentwicklung am Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen orientiert" (vgl. im Gegensatz dazu § 16 Abs. 1 sowie § 42 Abs. 1 f. der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 [PVO, LS 177.11], wonach sich die durchschnittliche Lohnerhöhung an jener von Arbeitgebern mit Bedeutung für den Wirtschaftsraum Zürich orientiert bzw. der Regierungsrat bei der Festsetzung der Teuerungszulage und der Gewährung einer Realloohnerhöhung unter anderem die "Lohnentwicklung bei Arbeitgebern mit Bedeutung für den Wirtschaftsraum Zürich" berücksichtigt). Eine "massive Schlechterstellung" des Personals des KSW im Vergleich zu den kantonalen Angestellten, welche die Beschwerdeführenden befürchten, ist sodann nicht ersichtlich. Die Formulierung von § 9a Abs. 1 PR-KSW lässt zwar grundsätzlich den Verzicht auf einen Teuerungsausgleich zu (selbst wenn der Regierungsrat einen solchen für das "übrige" kantonale Personal beschliessen sollte); gleichzeitig schreibt die Bestimmung ein entsprechendes Vorgehen aber nicht vor. Überdies lässt § 9a Abs. 1 PR-KSW auch Raum für eine Besserstellung der Angestellten des KSW gegenüber den weiteren Kantonsangestellten. Gemäss Begründung des Beschwerdegegners will er denn auch auf den im Bereich der Gesundheitsberufe ausgeprägten Fachkräftemangel mit "moderaten" Lohnerhöhungen reagieren können (vgl. in diesem Kontext auch RRB 1651/2022, S. 2, wonach die vier kantonalen Spitäler durch die Anpassung ihrer Personalreglemente mehr Flexibilität gegenüber dem kantonalen Personalrecht erhalten und so zusätzliche Mittel für die Lohnentwicklung bereitstellen oder ihrem Personal höhere Inkonvenienzentschädigungen ausrichten können).

E. 7.3.2

Die Beschwerdeführenden bringen vor, im Bereich der Lohnfestsetzung und der Lohnentwicklung gälten "hohe Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot als Teil des Legalitätsprinzips", welche mit § 9a Abs. 1 f. PR-KSW nicht eingehalten würden (vgl. allgemein zum Erfordernis der genügenden Normdichte Pierre Tschannen/Markus

Müller/Markus Kern, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., Bern 2022, Rz. 403–405). Mit Blick auf die Festsetzung des Lohns geht diese Rüge jedoch von vornherein fehl, da diese in § 9 Abs. 1 PR-KSW verankert ist und sich ausdrücklich "nach den Grundsätzen und nach dem Lohnsystem des kantonalen Personalrechts [richtet]". Was die Lohnentwicklung anbelangt, so ist der Inhalt von § 9a PR-KSW als hinreichend bestimmt zu qualifizieren. Die Bestimmung sieht – analog zu den Bestimmungen im Personalgesetz und der Personalverordnung (§ 41 Abs. 1 PG und § 42 PVO) – die Zuständigkeit des obersten Führungsorgans (§ 10 Abs. 1 KSWG; vgl. Art. 60 Abs. 1 KV) für die Lohnentwicklung vor. Dies ist nicht zu beanstanden. Soweit das Personalreglement im Weiteren die einzelnen Ausprägungen der Lohnentwicklung (individuelle Lohnerhöhung und Realloohnerhöhung; vgl. § 16 Abs. 2 PVO) nicht ausdrücklich erwähnt, gelten somit weiterhin die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts (§ 1 Abs. 2 PR-KSW). Darauf weist der Beschwerdegegner selbst zu Recht hin. Insgesamt verletzt § 9a PR-KSW das Legalitätsprinzip nicht. Soweit der Beschwerdegegner jedoch der Ansicht ist, er könne die Regelung von § 9a Abs. 2 PR-KSW in einer Verwaltungsverordnung konkretisieren, so trifft dies nicht zu. Wie bereits eingehend dargelegt, müssen (generell-abstrakte) Abweichungen von den für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen im Personalreglement selbst enthalten sein (ausführlich vorn, E. 6.2).

E. 7.3.3

Die Beschwerdeführenden bringen unter Verweis auf das Gebot der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV) und das Willkürverbot (Art. 9 BV) vor, es bleibe völlig offen und werde nicht konkretisiert, "welche Personalkategorien eine Lohnentwicklung in welchem Ausmass und aus welchen Gründen mitmacht, während andere Personalkategorien von einer Lohnentwicklung gänzlich ausgeschlossen werden sollen bzw. können". Das Gebot der rechtsgleichen Behandlung ist verletzt, wenn ein Erlass hinsichtlich einer entscheidungswesentlichen Tatsache rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder wenn er Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 138 I 225 E. 3.6.1, 136 I 1 E. 4.1; VGr, 8. Dezember 2016, AN.2014.00003, E. 6.2.1). Vorliegend trifft die angefochtene Bestimmung an sich keine Unterscheidung zwischen einzelnen Kategorien von Angestellten. Im Rahmen der gestützt auf § 9a Abs. 1 und 2 PR-KSW erfolgenden Entscheidung über die Lohnentwicklung, welche je nach Personalkategorie unterschiedlich ausfallen kann (aber nicht muss), stellt sich jedoch die Frage der Gleichbehandlung. Der Beschwerdegegner wird sich somit anlässlich seines Entscheids im Einzelfall damit befassen müssen, ob ein sachlicher Grund für eine allfällige Ungleichbehandlung verschiedener "Personalgruppen" besteht. Soweit ein solcher vorliegt, kommt eine unterschiedliche Lohnentwicklung aus der Perspektive der Rechtsgleichheit grundsätzlich in Betracht. Nicht zulässig wäre demgegenüber etwa ein fortwährender Verzicht auf Lohnentwicklungsmassnahmen für bestimmte Berufsgruppen. Eine rechtskonforme Auslegung von § 9a Abs. 1 und 2 PR-KSW ist mit Blick auf das Rechtsgleichheitsgebot somit möglich; ebenso ist – auch unter Berücksichtigung der vom Beschwerdegegner angeführten Begründung (vorn, E. 7.2) – davon auszugehen, dass er die angefochtenen Normen rechtskonform anwenden wird. Inwiefern die Bestimmungen zur Lohnentwicklung im geänderten Personalreglement gegen das Willkürverbot verstossen sollen, ist nach dem Gesagten nicht ersichtlich. Darauf ist nicht weiter einzugehen.

E. 7.4

Zusammenfassend sind § 9a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 lit. a PR-KSW einer rechtskonformen Auslegung zugänglich. Eine Aufhebung dieser Bestimmungen kommt somit nicht in Betracht.

E. 8

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde teilweise gutzuheissen, soweit darauf einzutreten ist. § 2 Abs. 2 lit. e PR-KSW gemäss Beschluss des Beschwerdegegners vom 14. März 2022 ist aufzuheben. Im Übrigen ist die Beschwerde abzuweisen.

E. 9.1

Nach § 65a Abs. 3 VRG werden bei personalrechtlichen Streitigkeiten mit einem Streitwert bis Fr. 30'000.- den Parteien in der Regel keine Gerichtskosten auferlegt. Fehlt es – wie im Rahmen des vorliegenden Normkontrollverfahrens – an einem Streitwert, sind in sinngemässer Anwendung von § 65a Abs. 3 VRG lediglich Gerichtskosten aufzuerlegen, wenn es um Entscheidungen von grosser Tragweite geht (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 65a N. 30; VGr, 5. Januar 2022, AN.2021.00018, E. 7). Das Vorliegen einer solchen ist hier zu bejahen (so bereits VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 9.1; vgl. auch VGr, 8. März 2017, AN.2016.00003, E. 7.1).

E. 9.2

Die Bemessung der Gerichtsgebühr richtet sich nach § 2 und § 3 Abs. 1 der Gebührenverordnung des Verwaltungsgerichts vom 3. Juli 2018 (GebV VGr, LS 175.252), wobei der Verminderung des Aufwands durch die Synergien mit den weitgehend parallelen Verfahren AN.2022.00006 und AN.2022.00007 Rechnung zu tragen ist (vgl. Plüss, § 13 N. 36, § 65a N. 10; vgl. auch § 4 Abs. 3 GebV VGr). Die Gerichtskosten sind den Parteien nach Massgabe ihres Unterliegens aufzuerlegen (§ 65a Abs. 1 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Mit Blick auf den Verfahrensausgang rechtfertigt es sich, die Gerichtskosten den Beschwerdeführenden und dem Beschwerdegegner je zur Hälfte aufzuerlegen, Ersteren unter solidarischer Haftung (§ 14 VRG; Plüss, § 14 N. 11).

E. 9.3

Da keine Partei mehrheitlich obsiegt, steht weder den Beschwerdeführenden noch dem Beschwerdegegner eine Parteientschädigung zu (§ 17 Abs. 2 VRG; Plüss, § 17 N. 21). Dem Beschwerdegegner bliebe eine solche im Übrigen schon deshalb verwehrt, weil ein Gemeinwesen bei der Verteidigung eigener Rechtserlasse keines anwaltlichen Beistands bedarf.

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