

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00006 vom 9. März 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-03-09, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2022.00006](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2022.00006)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00006 du 9 mars 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00006 del 9 marzo 2022

## Regeste

Anfechtung des Personalreglements des Universitätsspitals Zürich (PR-USZ) / Änderung vom 9. 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 § 13 Abs. 2 USZG sind, ist anhand des Zwecks des USZ zu bestimmen (E. 5.2 f.). Die Eigentümerstrategie kann keine weitergehenden Abweichungen von den grundsätzlich geltenden personalrechtlichen Bestimmungen rechtfertigen, als dies § 13 Abs. 2 USZG zulässt (E. 5.4). Gemäss dem klaren Wortlaut von § 13 Abs. 2 Satz 2 USZG sind Abweichungen von den für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen im Personalreglement zu verankern. § 2 Abs. 2 lit. e PR-USZ, 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 § 13 Abs. 2 USZG 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-USZ.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung AN.2022.00006 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, 6. C, 7. D, 8. E, 9. F, 10. G, 11. H, 12. I, 13. J, 14. K, 15. L, 16. M, 17. N, 18. O, 19. P, alle vertreten durch RA Q, Beschwerdeführende, gegen Spitalrat des Universitätsspitals Zürich, vertreten durch RA R und/oder RA S, Beschwerdegegner, betreffend Anfechtung des Personalreglements des Universitätsspitals Zürich (PR-USZ) /

Änderung vom 9. März 2022, hat sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 9. März 2022 änderte der Spitalrat des Universitätsspitals Zürich (USZ) das Personalreglement des Universitätsspitals Zürich vom 19. November 2008 (PR-USZ; LS 813.152). Die Änderungen des Personalreglements wurden am 8. April 2022 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (Meldungsnummer RS-ZH07-0000000324). Der Beschluss vom 9. 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 Universitätsspitals Zürich. 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, B, C, D, E, F, G, H, I, J, K, L, M, N, O und P 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 Universitätsspitals Zürich vom 9. März 2022 geänderten Personalreglements des Universitätsspitals Zürich seien aufzuheben und zur gesetzeskonformen Neubeurteilung und -festsetzung an den Spitalrat des Universitätsspitals Zürich zurückzuweisen. 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Beschwerdegegners." Am 1. Juni 2022 genehmigte der Regierungsrat gestützt auf § 9 Ziff. 8 lit. a des Gesetzes über das Universitätsspital Zürich vom 19. September 2005 (USZG, LS 813.15) die Änderungen des Personalreglements des Universitätsspitals Zürich vom 9. März 2022 (RRB 815/2022). Mit Beschwerdeantwort vom 4. Juli 2022 beantragte der Spitalrat des Universitätsspitals Zürich, 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 Universitätsspitals Zürich und damit einer Verordnung einer selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 USZG). 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 § 30 USZG). 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; vgl. 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 (§ 9 Ziff. 8 lit. a USZG). 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 4–17 sind nichtärztliche Angestellte des USZ; bei den Beschwerdeführenden 18 und 19 handelt es sich um einen Oberarzt bzw. eine Oberärztin. Sie unterstehen dem Personalreglement (§ 1 Abs. 1 PR-USZ) 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 somit gegeben, was der Beschwerdegegner zu Recht 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 Mitgliedern derselben 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 Universitätsspital Zürich arbeiten würden. Damit substantiierten 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 Pflegende vertritt, kann offenbleiben, nachdem die Beschwerdeführenden 1 sowie 4–19 zur Beschwerde legitimiert sind. 1.5 Dem Wesen der abstrakten Normenkontrolle entspricht eine rein kassatorische

Entscheidungsbefugnis der Rechtsmittelinstanzen. Aufgrund der Gewaltenteilung und 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 damit 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 den genannten Einschränkungen auf die Beschwerde einzutreten (vgl. aber auch hinten, E. 4). 2. Die Beschwerdeführenden beantragten die Vereinigung des vorliegenden Verfahrens mit zwei weiteren, vom gleichen Rechtsvertreter geführten Normkontrollverfahren gegen Personalreglemente zweier weiterer grosser kantonaler Gesundheitseinrichtungen (AN.2022.00005 und AN.2022.00007). Nach § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (ZPO, 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 übergeordneter 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-USZ 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 (... 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 9. März 2022 materiell als Totalrevision (wie die Beschwerdeführenden behaupten) oder aber als Teilrevision zu qualifizieren ist und ob § 6 Abs. 2 lit. b PR-USZ 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 mit § 6 Abs. 2 lit. b des Personalreglements des Kantonsspitals Winterthur vom 14. Juni 2010 (PR-KSW; LS 813.162) auseinander. Diese Bestimmung weist denselben Wortlaut auf wie der hier interessierende § 6 Abs. 2 lit. b PR-USZ. Das Verwaltungsgericht beurteilte die Bestimmung im Personalreglement des Kantonsspitals Winterthur für zulässig (VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 5 ff.). Es erwog, 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). Vorliegend kann ohne Weiteres auf diese Rechtsprechung abgestellt werden (vgl. auch VGr, 12. Januar 2011, PB.2010.00005, E. 4.3.4). 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. Soweit die Beschwerdeführenden geltend machen, "dass im ganzen Kanton Zürich ausser dem USZ kein Spital mehr befristete Anstellungen für die Oberärzteschaft kennt", so können sie daraus nichts zu ihren Gunsten ableiten. Insbesondere kann aus diesem Umstand allein nicht geschlossen werden, dass das USZ § 6 Abs. 2 lit. b PR-USW nicht rechtskonform anwendet bzw. in Zukunft nicht rechtskonform anwenden wird.

#### **E. 4.4**

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

#### **E. 5.1**

Nach § 13 Abs. 1 USZG sind die Arbeitsverhältnisse in der Regel öffentlich-rechtlich. Gemäss § 13 Abs. 2 USZG 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 (§ 13 Abs. 3 USZG; 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 (vgl. 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 USZ 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**

Was "betriebliche Gründe" im Sinn von § 13 Abs. 2 USZG sind, ist anhand des Zwecks des USZ zu bestimmen (vgl. zur gleichlautenden Bestimmung in § 12 Abs. 2 des Gesetzes über das Kantonsspital Winterthur vom 19. September 2005 [LS 813.16] VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 6.2 [auch zum Folgenden]). Nach § 2 USZG dient das Universitätsspital 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). Eine enge Auslegung des Begriffs "betriebliche Gründe", sodass sinngemäss nur die Besonderheiten der medizinischen Versorgung zu Abweichungen vom kantonalen Personalrecht führen dürfen, findet im Gesetz keine Stütze.

Etwas Anderes lässt sich auch der Weisung des Regierungsrats vom 14. Januar 2003 zum Gesetz über das Universitätsspital Zürich (Weisung USZG; ABI 2003, 126 ff.) nicht entnehmen. Wenn es dort heisst, 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 ist (Weisung USZG, S. 137, 167). Es sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, weshalb bei der personalrechtlichen Regelung nicht alle gesetzlichen Zwecke des Universitätsspitals berücksichtigt werden dürfen. Zwar unterscheidet § 2 USZG zwischen "Dienen" und "Unterstützen" und damit zwischen Haupt- und Nebenzwecken. Dies bedeutet aber nicht, dass sich ein betriebliches Erfordernis nicht vorwiegend aus den Nebenzwecken ergeben könnte, jedenfalls soweit dadurch die Erfüllung des Hauptzwecks nicht eingeschränkt wird.

#### **E. 5.4**

Die Parteien verweisen zur Auslegung des Begriffs der "betrieblichen Gründe" im Sinn von § 13 Abs. 2 USZG auf das bereits mehrfach zitierte Urteil vom 18. April 2011 (PB.2010.00026). Es sind keine Gründe dafür ersichtlich, hier nicht auf die darin vorgenommene Auslegung abzustellen, zumal die gesetzlichen Grundlagen des USZ und des KSW vom Gesetzgeber parallel behandelt wurden und sich diese Ausgliederungen von denselben Überlegungen leiten liessen (vgl. Weisung USZG, S. 135 f.). Der Beschwerdegegner verweist jedoch (neben § 13 Abs. 2 USZG) an verschiedener Stelle auf die Eigentümergegebenheiten bzw. die Eigentümerstrategie (vgl. RRB 343/2021). 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 (§ 9 Ziff. 4 USZG; vgl. auch § 9 Ziff. 9 f. USZG) und vom Kantonsrat genehmigt (§ 8 Ziff. 5 USZG). 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 344/2017, S. 3) klar abzugrenzen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners müssen sich somit Abweichungen von den für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen am Zweck des USZ (gemäss § 2 USZG) messen lassen. Ansonsten würde § 13 Abs. 2 USZG weitgehend seines Sinns entleert. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Bestimmung sicherstellen, dass die Verselbständigung des USZ gesamthaft keine Schlechterstellung von dessen Angestellten gegenüber dem kantonalen Personalrecht zur Folge hat (vgl. VGr, 18. April 2011, PB.2010.00026, E. 6.8.1 mit Hinweis auf Prot. KR 2003–2007, 8327 ff. [zum USZ], 8362 f. [zum KSW]). Die Eigentümerstrategie kann vor diesem Hintergrund keine weitergehenden Abweichungen von den grundsätzlich geltenden personalrechtlichen Bestimmungen rechtfertigen, als dies § 13 Abs. 2 USZG zulässt.

#### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführenden wenden sich gegen § 2 Abs. 2 lit. e PR-USZ. 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 § 13 Abs. 2 Satz 2 USZG 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-USZ 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 (§ 9 Ziff. 8 lit. a e contrario USZG). Der Beschwerdegegner ist zwar gemäss § 11 Abs. 3 Ziff. 7 USZG 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 § 13 Abs. 2 Satz 2 USZG von den allgemeinen personalrechtlichen Regelungen für das Staatspersonal abweichen, müssen sie im Personalreglement angesiedelt 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 USZG, S. 163). 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-USZ gegen § 13 Abs. 2 Satz 2 USZG 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-USZ 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 verlieren. Aus diesem Grund solle das USZ 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 § 13 Abs. 2 USZG dar (vorn, E. 5.4). Weshalb es mit Blick auf die Zwecke des USZ (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 USZ 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 § 13 Abs. 2 USZG.

#### **E. 7.1**

Die Beschwerdeführenden beantragen sodann die Aufhebung von § 9a Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 lit. a PR-USZ. Gemäss § 9 a PR-USZ 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-USZ fällt die Festlegung des Umfangs von zusätzlichen Mitteln für die Lohnentwicklung gemäss § 9a PR-USZ in die Zuständigkeit des Spitalrats. Der hier nicht angefochtene Abs. 3 von § 9a PR-USZ sieht ausserdem vor, dass sich die Lohnentwicklung am Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen orientiert und die finanzielle Situation des USZ berücksichtigt.

#### **E. 7.2**

In der Begründung zu den Änderungen vom 9. März 2022 hielt der Beschwerdegegner zu § 2 Abs. 2 PR-USZ (allgemein) fest, dass das übergeordnete Ziel "in der Ausrichtung der Anstellungsbedingungen auf das Spitalwesen, sowohl inhaltlich als auch finanziell" bestehe. Spezifisch zu § 2 Abs. 2 lit. a PR-USZ 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-USZ hielt der Beschwerdegegner fest, der Fachkräftemangel äussere sich unter anderem darin, dass die Löhne der entsprechenden Personalkategorien auf dem Markt steigen würden. Das USZ 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 festzuhalten, dass finanzielle Vorgaben gemäss der Eigentümerstrategie an sich keine betrieblichen Gründe im Sinn von § 13 Abs. 2 USZG darstellen (vgl. vorn, E. 5.4). Insbesondere kann aus der Rendite, welche das USZ 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 USZ dienen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass das USZ (auch) bei der Rekrutierung mit privaten Einrichtungen wie Privatspitälern konkurrenziert. Die vom Beschwerdegegner hervorgehobene "Ausrichtung der Anstellungsbedingungen auf das Spitalwesen" fand denn auch in § 9a Abs. 3 PR-USZ 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 USZ im Vergleich zu den kantonalen Angestellten, welche die Beschwerdeführenden befürchten, ist sodann nicht ersichtlich. Die Formulierung von § 9a Abs. 1 PR-USZ 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-USZ auch Raum für eine Besserstellung der Angestellten des USZ 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-USZ 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-USZ verankert ist und sich ausdrücklich "nach den Grundsätzen und nach dem Lohnsystem des kantonalen Personalrechts [richtet]". Was die Lohnentwicklung angeht, so ist der Inhalt von § 9a PR-USZ 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 (§ 11 Abs. 1 USZG; 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 Reallohnerhöhung; vgl. § 16 Abs. 2 PVO) nicht ausdrücklich erwähnt, gelten somit weiterhin die Bestimmungen des kantonalen Personalrechts (§ 1 Abs. 2 PR-USZ). Darauf weist der Beschwerdegegner selbst zu Recht hin. Insgesamt verletzt § 9a PR-USZ das Legalitätsprinzip nicht. Soweit der Beschwerdegegner jedoch der Ansicht ist, er könne die Regelung von §9a Abs. 2 PR-USZ 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-USZ 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, ist eine unterschiedliche Lohnentwicklung aus der Perspektive der Rechtsgleichheit

grundsätzlich nicht problematisch. Nicht zulässig wäre demgegenüber etwa ein fortwährender Verzicht auf Lohnentwicklungsmassnahmen für bestimmte Berufsgruppen. Eine rechtskonforme Auslegung von § 9a Abs. 1 und 2 PR-USZ 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-USZ 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-USZ gemäss Beschluss des Beschwerdegegners vom 9. 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.2022.00005 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.