

# ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00007 vom 14. März 2022

ZH Verwaltungsgericht, 2022-03-14, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh\\_verwaltungsgericht\\_\\_AN.2022.00007](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2022.00007)

FR: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00007 du 14 mars 2022

IT: ZH\_VERWALTUNGSGERICHT AN.2022.00007 del 14 marzo 2022

## Regeste

Anfechtung des Personalreglements der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PR-PUK) / Neuerlass 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). Was 'betriebliche Gründe' im Sinn von § 17 Abs. 2 PUKG sind, ist anhand des Zwecks der PUK zu bestimmen (E. 4.2 f.). Die in § 3 PUKG verankerte Eigentümerstrategie kann keine weitergehenden Abweichungen von den grundsätzlich geltenden personalrechtlichen Bestimmungen rechtfertigen, als dies § 17 Abs. 2 PUKG zulässt (E. 5.4). Gemäss dem klaren Wortlaut von § 17 Abs. 2 Satz 2 PUKG sind Abweichungen von den für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen im Personalreglement zu verankern. § 3 Abs. 2 lit. e PR-PUK, 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 § 17 Abs. 2 PUKG und ist aufzuheben (zum Ganzen E. 5). Es ist zulässig, auch für Oberarztstellen die Möglichkeit einer Befristung vorzusehen, sofern diese Stellen der Aus-, Weiter- und Fortbildung dienen (E. 6, Bestätigung der Praxis). Die angefochtenen Bestimmungen des Personalreglements zur Lohnentwicklung sind einer rechtskonformen Auslegung zugänglich (E. 7). Teilweise Gutheissung, soweit Eintreten. Aufhebung von § 3 Abs. 2 lit. e PR-PUK.

## Erwägungen

### E. 4

Abteilung AN.2022.00007 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, 2. VPOD Zürich Schweizer Verband des Personals öffentlicher Dienste, 3. VPV - Vereinigte Personalverbände des Kantons Zürich, 4. A, 5. B, 6. C, alle vertreten durch RA D, Beschwerdeführende, gegen Spitalrat der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, vertreten durch RA E und/oder RA F, Beschwerdegegner, betreffend Anfechtung des Personalreglements der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PR-PUK) / Neuerlass vom 14. März 2022, hat

sich ergeben: I. Mit Beschluss vom 14. März 2022 erliess der Spitalrat der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich gestützt auf § 12 Abs. 2 lit. h des Gesetzes über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich vom 11. September 2017 (PUKG; LS 813.17) das Personalreglement der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PR-PUK; LS 813.172). Das Personalreglement wurde am 8. April 2022 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (Meldungsnummer RS-ZH07-0000000327). Es enthält unter anderem die folgenden Bestimmungen: § 3. Zuständigkeiten a. Spitalrat 2 Er ist zuständig zur Festlegung: a. des Umfangs von zusätzlichen Mitteln für die Lohnentwicklung gemäss § 12, [...] e. der Bedingungen und der Höchstdauer von allfälligen Bewährungsfristen sowie der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt, § 7 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, § 12 b. [Lohn] Entwicklung 1 Der Spitalrat entscheidet auf Antrag der Geschäftsleitung 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 der Psychiatrischen Universitätsklinik. 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 und C Beschwerde beim Verwaltungsgericht erheben und folgende Anträge stellen: " 1. § 3 Abs. 2 lit. e, § 7 Abs. 2 lit. b, soweit diese Bestimmung die Befristung von Oberarztstellen betrifft, und § 12 b. Abs. 1 und 2 i.V.m. § 3 Abs. 2 lit. a des mit Beschluss des Spitalrats der Psychiatrischen Universitätsklinik vom 14. März 2022 neu erlassenen Personalreglements der Psychiatrischen Universitätsklinik seien aufzuheben und zur gesetzeskonformen Neubeurteilung und -festsetzung an den Spitalrat der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich zurückzuweisen. 2. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten der Beschwerdegegnerin." Am 1. Juni 2022 genehmigte der Regierungsrat gestützt auf § 8 lit. e PUKG das Personalreglement der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich vom 14. März 2022 (RRB 817/2022). Mit Beschwerdeantwort vom 4. Juli 2022 beantragte der Spitalrat der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich, unter Entschädigungsfolge sei die Beschwerde abzuweisen. Mit Replik vom 6. September 2022 bzw. Duplik vom 29. September 2022 hielten die Parteien an den jeweiligen Anträgen fest. Soweit das Personalreglement nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet, trat es am 1. Januar 2023 in Kraft (vgl. den Beschluss des Spitalrats vom 28. Oktober 2022; ABI 2022-11-18; RS-ZH07-0000000385). Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Angefochten ist eine Verordnung der Psychiatrischen Universitätsklinik Zürich (PUK), einer selbständigen Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (§ 1 PUKG). Streitgegenstand ist damit 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 § 26 Abs. 2 PUKG). 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, AB1 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 Ordnungsänderung 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 lit. e PUKG). 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 4–6 sind Angestellte der PUK. Sie unterstehen dem Personalreglement (§ 1 Abs. 1 PR-PUK) 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 Diplombildung 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 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" in der PUK 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 Pflegende vertritt, kann offenbleiben, nachdem die Beschwerdeführenden 1 sowie 4–6 zur Beschwerde legitimiert sind. 1.5 Dem Wesen der abstrakten Normenkontrolle entspricht eine rein kassatorische Entscheidbefugnis 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 Neu Beurteilung 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. 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.2022.00006 ). 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 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**

Nach § 17 Abs. 1 PUKG sind die Arbeitsverhältnisse in der Regel öffentlich-rechtlich. Gemäss § 17 Abs. 2 PUKG 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.

#### **E. 4.2**

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 die PUK in der Form einer öffentlich-rechtlichen Anstalt verselbständigt wurde, um ihr "einen angemessenen Autonomiegrad" zu verleihen (Antrag und Weisung des Regierungsrats vom 2. März 2016 zum Gesetz über die Psychiatrische Universitätsklinik Zürich [Weisung PUKG]; ABI 2016-03-18, S. 8).

#### **E. 4.3**

Was "betriebliche Gründe" im Sinn von § 17 Abs. 2 PUKG sind, ist anhand des Zwecks der PUK 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 PUKG dient die Psychiatrische Universitätsklinik der regionalen und überregionalen medizinisch-psychiatrischen Versorgung (Ziff. 1); sie 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 medizinisch-psychiatrischen Versorgung zu Abweichungen vom kantonalen Personalrecht führen dürfen, findet im Gesetz keine Stütze. Etwas Anderes lässt sich auch der regierungsrätlichen Weisung nicht entnehmen. Gemäss dieser kann das Personalreglement "abweichende Regelungen in Einzelfällen vorsehen", um der PUK auch im Personalbereich die notwendige unternehmerische Autonomie zu verschaffen und insbesondere ihre Konkurrenzfähigkeit im Arbeitsmarkt sicherzustellen (Weisung PUKG, S. 10); das Personalreglement trage den "Eigenheiten des Spitalbetriebs Rechnung" und es könne zu diesem Zweck vom kantonalen Personalrecht abweichen (Weisung PUKG, S. 39). Es sind keine sachlichen Gründe ersichtlich, weshalb bei der personalrechtlichen Regelung nicht alle gesetzlichen Zwecke der Psychiatrischen Universitätsklinik berücksichtigt werden dürfen. Zwar unterscheidet § 2 PUKG 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. 4.4**

Die Parteien verweisen zur Auslegung des Begriffs der "betrieblichen Gründe" im Sinn von § 17 Abs. 2 PUKG 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 sich die gesetzlichen Grundlagen der PUK an diejenigen des Universitätsspitals Zürich orientieren (Weisung PUKG, S. 8 f.); diese wiederum wurden vom Gesetzgeber parallel mit dem Gesetz über das Kantonsspital Winterthur behandelt, wobei der Kantonsrat sich von denselben Überlegungen leiten liess (vgl. Weisung des Regierungsrats vom 14. Januar 2003 zum Gesetz über das Universitätsspital Zürich, ABI 2003, 126 ff., S. 135 f.). Der Beschwerdegegner verweist jedoch (neben § 17 Abs. 2 PUKG) an verschiedener Stelle auf die Eigentümergegebenheiten bzw. die Eigentümerstrategie (vgl. RRB 346/2021). Er stellt sich auf den Standpunkt, dass

er in allen Bereichen "wo es [ihm] im Rahmen [seiner] Eigentümergegebenen oder zur Sicherstellung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit als notwendig erscheint" von den für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen abweichen kann. Gemäss § 3 PUKG umfasst die Eigentümerstrategie mittelfristige Ziele des Kantons als Eigentümer und Vorgaben zu deren Erreichung (lit. a), finanzielle Zielwerte, insbesondere zum Eigenkapital, zur Rendite und zur zulässigen Verschuldung (lit. b), Vorgaben zum Rechnungslegungsstandard, zur Berichterstattung und zum Risikocontrolling (lit. c) sowie Vorgaben zu einer zweckgebundenen Investitions- und Immobilienplanung (Immobilienstrategie) (lit. d). Die Eigentümerstrategie wird vom Regierungsrat beschlossen (§ 9 Abs. 1 PUKG; vgl. auch § 9 Abs. 2 f. PUKG) und vom Kantonsrat genehmigt (§ 7 lit. d PUKG). Dies ändert jedoch nichts am Umstand, dass es sich bei der Eigentümerstrategie (lediglich) um ein Controllinginstrument bzw. ein "Instrument des kantonalen Risikomanagements" (Weisung PUKG, S. 10) – 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 346/2017, S. 3) klar abzugrenzen. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners müssen sich somit Abweichungen von den für das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen am Zweck der PUK (gemäss § 2 PUKG) messen lassen. Ansonsten würde § 17 Abs. 2 PUKG weitgehend seines Sinns entleert. Die Eigentümerstrategie kann vor diesem Hintergrund keine weitergehenden Abweichungen von den grundsätzlich geltenden personalrechtlichen Bestimmungen rechtfertigen, als dies § 17 Abs. 2 PUKG zulässt.

### **E. 5.1**

Die Beschwerdeführenden wenden sich gegen § 3 Abs. 2 lit. e PR-PUK. 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. 5.2**

Gemäss dem klaren Wortlaut von § 17 Abs. 2 Satz 2 PUKG sind Abweichungen von den für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen im Personalreglement zu verankern. Hier beabsichtigt der Beschwerdegegner jedoch ausdrücklich eine (weitere) Konkretisierung dieser Norm 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 lit. e e contrario PUKG). Der Beschwerdegegner ist zwar gemäss § 12 Abs. 2 lit. h PUKG befugt, neben dem Organisationsreglement, 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 § 17 Abs. 2 Satz 2 PUKG 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 (Weisung PUKG, S. 38). Gleichzeitig hielt der Regierungsrat in seiner Weisung fest, dass etwa die "Führungsstruktur" im Spitalstatut oder gegebenenfalls weiteren Reglementen festzuhalten sein wird (Weisung PUKG, S. 39). Die "weiteren Reglemente" waren somit gerade nicht dafür vorgesehen, um (wichtige) personalrechtliche Bestimmungen zu schaffen.

### **E. 5.3**

Nach dem Gesagten verstösst § 3 Abs. 2 lit. e PR-PUK gegen § 17 Abs. 2 Satz 2 PUKG und ist folglich aufzuheben.

### **E. 5.4**

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 § 3 Abs. 2 lit. e PR-PUK dem Beschwerdegegner die Zuständigkeit zur Festlegung der Obergrenze von Abfindungen für Personal mit Patientenkontakt einräumen sollte, drängen sich dennoch einige Anmerkungen auf:

#### **E. 5.4.1**

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 die PUK 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. 5.4.2**

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 § 17 Abs. 2 PUKG dar (vorn, E. 4.4). Ohnehin steht gemäss Weisung des Regierungsrats das Erzielen einer Rendite für den Kanton als Eigentümer der PUK nicht im Vordergrund (Weisung PUKG, S. 30). Weshalb es mit Blick auf die Zwecke der PUK (dazu E. 4.3) 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 medizinisch-psychiatrischen Versorgung durch die PUK 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 § 17 Abs. 2 PUKG.

### **E. 6.1**

Die Beschwerdeführenden bringen im Weiteren vor, § 7 Abs. 2 lit. b PR-PUK sei unzulässig, soweit damit auch die Befristung von Arbeitsverhältnissen für Oberärztinnen und Oberärzte für zulässig erklärt wird. Sie verweisen auf § 13 PG, wonach das Arbeitsverhältnis in der Regel unbefristet begründet wird (Abs. 1) und befristete Arbeitsverhältnisse grundsätzlich für längstens ein Jahr zulässig sind (Abs. 2 Satz 1). Vorbehalten bleiben gemäss § 13 Abs. 2 Satz 3 PG besondere Bestimmungen über die Anstellungsdauer und die Kündigungsfristen für Anstellungsverhältnisse mit Ausbildungscharakter oder mit aus andern Gründen zeitlich begrenzten Aufgaben. Die hier angefochtene Regelung von § 7 Abs. 2 lit. b PR-PUK findet sich mit leicht anderer Wortwahl (anstelle von "...insbesondere" heisst es dort "...namentlich") bereits in den aktuell geltenden Fassungen der Personalreglemente des Universitätsspitals Zürich (§ 6 Abs. 2 lit. b des Personalreglements des Universitätsspitals Zürich vom 19. November 2008 [LS 813.152]) sowie des Kantonsspitals Winterthur (§ 6 Abs. 2 lit. b des Personalreglements des Kantonsspitals Winterthur vom 14. Juni 2010 [PR-KSW; LS 813.162]). Mit letzterer Bestimmung setzte sich das Verwaltungsgericht im Normkontrollverfahren PB.2010.00026 eingehend auseinander und erachtete § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW 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). Da § 7 Abs. 2 lit. b PR-PUK praktisch denselben Wortlaut aufweist wie § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW und inhaltlich gleichbedeutend ist, kann vorliegend auf diese Rechtsprechung abgestellt werden.

### **E. 6.2**

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 vorliegend eine inhaltlich gleichbedeutende Bestimmung 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 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 sowohl bei der PUK als auch 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. Ebensolches sollte somit auch von der PUK erwartet werden können. Hinweise auf Gegenteiliges gehen denn auch weder aus der Begründung des Beschwerdegegners zum Personalreglement noch aus den weiteren Akten hervor.

### **E. 6.3**

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine rechtskonforme Auslegung von § 7 Abs. 2 lit. b PR-PUK – analog § 6 Abs. 2 lit. b PR-KSW – nicht fraglich erscheint. Eine Aufhebung dieser Bestimmung kommt somit nicht in Betracht.

### **E. 7.1**

Die Beschwerdeführenden beantragen sodann die Aufhebung von § 12 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 3 Abs. 2 lit. a PR-PUK. Gemäss § 12 PR-PUK entscheidet der Spitalrat auf Antrag der Geschäftsleitung über die jährliche Lohnentwicklung und den Teuerungsausgleich (Abs. 1). Er kann für einzelne Personalgruppen unterschiedliche Lohnentwicklungen vorsehen (Abs. 2). Nach § 3 Abs. 2 lit. a PR-PUK fällt die Festlegung des Umfangs von zusätzlichen Mitteln für die Lohnentwicklung gemäss § 12 PR-PUK in die Zuständigkeit des Spitalrats. Der hier nicht angefochtene Abs. 3 von § 12 PR-PUK sieht ausserdem vor, dass sich die Lohnentwicklung am Arbeitsmarkt im Gesundheitswesen orientiert und die finanzielle Situation der PUK berücksichtigt.

### **E. 7.2**

In der Begründung zu seinem Beschluss vom 9. März 2022 hielt der Beschwerdegegner zu § 3 Abs. 2 PR-PUK (allgemein) fest, dass das übergeordnete Ziel "in der Ausrichtung der Anstellungsbedingungen auf das Spitalwesen, sowohl inhaltlich als auch finanziell" bestehe. Spezifisch zu § 3 Abs. 2 lit. a PR-PUK 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 § 12 PR-PUK hielt der Beschwerdegegner fest, der Fachkräftemangel äussere sich unter anderem darin, dass die Löhne der entsprechenden Personalkategorien auf dem Markt steigen würden. Die PUK 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 § 17 Abs. 2 PUKG darstellen (vgl. vorn, E. 4.2). Insbesondere kann aus der Rendite, welche die PUK 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 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 ein betrieblicher Grund zu sehen, zumal diese Massnahmen der Aufrechterhaltung der medizinisch-psychiatrischen Versorgung und damit dem Hauptzweck der PUK dienen. Gleichzeitig ist zu berücksichtigen, dass die PUK (auch) bei der Rekrutierung mit privaten Einrichtungen wie Privatspitälern konkurrenziert. Die vom Beschwerdegegner hervorgehobene "Ausrichtung der Anstellungsbedingungen auf das Spitalwesen" fand denn auch in § 12 Abs. 3 PR-PUK 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 Reallohnerhöhung unter anderem die "Lohnentwicklung bei Arbeitgebern mit Bedeutung für den Wirtschaftsraum Zürich" berücksichtigt). Eine "massive Schlechterstellung" des Personals der PUK im Vergleich zu den kantonalen Angestellten, welche die Beschwerdeführenden befürchten, ist sodann nicht ersichtlich. Die Formulierung von § 12 PR-PUK 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 § 12 PR-PUK auch Raum für eine Besserstellung der Angestellten der PUK 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 § 12 Abs. 1 f. PR-PUK 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 § 11 Abs. 1 PR-PUK 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 § 12 PR-PUK 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 (§ 12 Abs. 1 PUKG; 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-PUK). Darauf weist der Beschwerdegegner selbst zu Recht hin. Insgesamt verletzt § 12 PR-PUK das Legalitätsprinzip nicht. Soweit der Beschwerdegegner jedoch der Ansicht ist, er könne die Regelung von § 12 Abs. 2 PR-PUK 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. 5.2).

### **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 § 12 Abs. 1 und 2 PR-PUK 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 § 12 Abs. 1 und 2 PR-PUK 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 gegen das Willkürverbot verstossen sollen, ist nach dem Gesagten nicht ersichtlich. Darauf ist nicht weiter einzugehen.

#### **E. 7.4**

Zusammenfassend sind § 12 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit § 2 Abs. 2 lit. a PR-PUK 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. § 3 Abs. 2 lit. e PR-PUK 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.2022.00005 und AN.2022.00006 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 unter solidarischer Haftung zur Hälfte ( § 14 VRG; Plüss, § 14 N. 11) und dem Beschwerdegegner zur Hälfte aufzuerlegen.

#### **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.