

fh-zh Verband der Mitarbeitenden der Fachhoch-
schulen Zürich
c/o Frau Marlies Stopper
Falmenstrasse 25
8610 Uster

OBERSTADTSTRASSE 7
CH-5400 BADEN

15. März 2024 MER/NS

Bericht

für

fh-zh Verband der Mitarbeitenden der Fachhochschulen Zürich

betreffend

**Rechtliche Überprüfung zweier Weisungen der PHZH im Zuge der
Überführung des Lehr- und Forschungspersonals in die Personalkatego-
rien der neuen Personalverordnung für die Fachhochschulen (nPVF)**

Dr. Michael Merker / MLaw Nadine Seiler

DR. IUR. ROLAND HÜRLIMANN
Rechtsanwalt, LL.M. (Berkeley) (1)
DR. IUR. ERICH RÜEGG
Rechtsanwalt, LL.M., M.B.A. (Chicago)
LIC. IUR. MARTIN IMTHURN
Rechtsanwalt (1, 2)
DR. IUR. THOMAS ENDER
Rechtsanwalt und Notar (3, 4)
DR. IUR. MICHAEL MERKER
Rechtsanwalt
LIC. IUR. SALVATORE PETRALIA
Rechtsanwalt
DR. IUR. OLIVER BUCHER
Rechtsanwalt, LL.M. (Sydney) (4)
LIC. IUR. GEORG KLINGLER
Rechtsanwalt und Notar (3)
MLAW CAROLE SCHENKEL
Rechtsanwältin (4)
DR. IUR. DANIEL WUFFLI
Rechtsanwalt
DR. IUR. MATTHIAS BRUNNER
Rechtsanwalt
MLAW BEAT BIRCHMEIER
Rechtsanwalt
MLAW LEA STURM
Rechtsanwältin
MLAW KATJA KÄUFELER
Rechtsanwältin
MLAW CLAUDIA SCHNÜRIGER
Rechtsanwältin
MLAW STEFANIE HAUSMANN
Rechtsanwältin
MLAW ERIKA ACS
Rechtsanwältin
MLAW VANESSA ECKART
Rechtsanwältin
MLAW STEFAN MEYER
Rechtsanwalt
MLAW NADINE SEILER
Rechtsanwältin

Eingetragen im Anwaltsregister

- 1 Konsulent
- 2 Fachanwalt SAV Erbrecht
- 3 Urkundsperson des Kantons Aargau
- 4 Fachanwalt SAV Bau- und Immobilienrecht

BAUR HÜRLIMANN AG
CHE-115.606.778 MWST

Bahnhofplatz 9
Postfach 1175
CH-8021 Zürich 1
Tel + 41 - 44 218 77 77
Fax + 41 - 44 218 77 70
UID: CHE-115.606.778

Oberstadtstrasse 7
CH-5400 Baden
Tel + 41 - 56 200 07 07
Fax + 41 - 56 200 07 00
UID: CHE-481.481.510

www.bhlaw.ch

Inhaltsverzeichnis

I	Fragestellung	5
II	Zusammenfassung	7
A	Grundsätze zur Fragestellung	7
	1. Rechtlicher Rahmen und Revision	7
	2. Begriffe	7
B	Weisung zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.1	8
	1. Einreihungsregel für Lehr- und Forschungspersonal	8
	a. Rechtlicher Rahmen	8
	b. Beantwortung Frage 1a	9
	c. Beantwortung Frage 1b	9
	2. Lohnbandbreiten	10
	a. Rechtlicher Rahmen	10
	b. Beantwortung Frage 1c	10
	c. Beantwortung Frage 1d	11
	d. Beantwortung Frage 1e	12
	3. Ständige Funktionszulage	12
	a. Rechtlicher Rahmen	12
	b. Beantwortung Frage 2	13
	4. Gesamtbeurteilung der Weisung	13
	a. Rechtlicher Rahmen	13
	b. Beantwortung Frage 3a	14
	c. Beantwortung Frage 3b	15
	d. Beantwortung Frage 3c	16
C	Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.3	17
	1. Gestaffelte Umsetzung durch die PHZH	17
	a. Rechtlicher Rahmen	17
	b. Beantwortung Frage 4	17
	2. Lohnstufensystem	17
	a. Rechtlicher Rahmen	17
	b. Beantwortung Frage 5a	18
	c. Beantwortung Frage 5b	18
	d. Beantwortung Frage 5c	19
	3. Lohnbandbreiten	20
	a. Rechtlicher Rahmen	20
	b. Beantwortung Frage 6a	20
	c. Beantwortung Frage 6b	20

D	Umsetzung der ZHAW	21
	1. Umsetzungskonzept Crossover der ZHAW	21
	2. Beantwortung Frage 7	22
E	Handlungsmöglichkeiten	22
III	Begründung	23
A	Grundsätze zur Fragestellung	23
	1. Rechtlicher Rahmen	23
	2. Neue Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen (nPVF)	24
	3. Begriffe	24
B	Weisung zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.1	25
	1. Einreihungsregel für Lehr- und Forschungspersonal	25
	a. Vorgabe gemäss § 24 nPVF	25
	b. Umsetzung durch die PHZH	28
	aa. Zuordnung in Levels	28
	bb. Zuordnung in Lohnklassen	32
	c. Beantwortung Frage 1a	34
	d. Beantwortung Frage 1b	35
	2. Lohnbandbreiten	36
	a. Rechtlicher Rahmen	36
	b. Regelung der PHZH	36
	aa. Einführung von Lohnbandbreiten	36
	bb. Anfangslohneinstufung	37
	cc. Lohnentwicklung	38
	c. Beantwortung Frage 1c	44
	d. Beantwortung Frage 1d	45
	e. Beantwortung Frage 1e	46
	3. Ständige Funktionszulage	46
	a. Vorgabe gemäss § 27 nPVF	46
	b. Umsetzung durch die PHZH	47
	c. Beantwortung Frage 2	49
	4. Gesamtbeurteilung der Weisung	50
	a. Handlungsspielraum der PHZH	50
	b. Legalitätsprinzip	51
	c. Öffentliches Interesse	53
	d. Verhältnismässigkeitsprinzip	56
	e. Rechtsgleichheitsgebot	58
	f. Beantwortung Frage 3a	60
	g. Beantwortung Frage 3b	61
	h. Beantwortung Frage 3c	62

C	Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.3	63
	1. Gestaffelte Umsetzung durch die PHZH	63
	a. Wahrung der Kostenneutralität	63
	b. Übergangsfrist zur Umsetzung?	63
	c. Erfordernis eines Sozialplanes?	64
	d. Beantwortung Frage 4	66
	2. Lohnstufensystem	66
	a. Rechtlicher Rahmen	66
	b. Regelung der PHZH	67
	aa. Neuanstellungen ab dem 1. August 2024	67
	bb. Überführung der bestehenden Arbeitsverhältnisse	67
	c. Beantwortung Frage 5a	69
	d. Beantwortung Frage 5b	70
	e. Beantwortung Frage 5c	71
	3. Lohnbandbreiten	72
	a. Rechtlicher Rahmen	72
	b. Regelung der PHZH	73
	c. Beantwortung Frage 6a	74
	d. Beantwortung Frage 6b	74
D	Umsetzung der ZHAW	75
	1. Vorbemerkung	75
	2. Umsetzungskonzept Crossover der ZHAW	76
	3. Beantwortung Frage 7	77
E	Handlungsmöglichkeiten	77
IV	Fazit	79

I Fragestellung

- 1 Der Bericht soll zwei Weisungen der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) im Zuge der Überführung des Hochschulpersonals in die Personalkategorien der neuen Personalverordnung (nPVF) beurteilen.
- 2 Hintergrund ist die vom Kantonsrat am 22. Februar 2021 beschlossene Änderung des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (FaHG; LS 414.10). Die wichtigste Änderung betrifft die Zusammensetzung des Hochschulpersonals der drei staatlichen Hochschulen (ZHAW, ZHdK und PHZH). Es werden drei neue Personalkategorien eingeführt: 1. Professorinnen und Professoren, 2. Lehr- und Forschungspersonal und 3. Assistierende. In der neuen Personalkategorie des Lehr- und Forschungspersonals werden die bisherigen Dozierenden, Lehrbeauftragten sowie wissenschaftlichen Mitarbeitenden in einer Kategorie zusammengeführt. Das Lehr- und Forschungspersonal wird in drei Unterkategorien bzw. «Levels» aufgeteilt. Die Neuordnung der Zusammensetzung des Hochschulpersonals hat (unter anderem) eine Anpassung der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 (PVF, LS 414.112) zur Folge. Die derzeit geltende Verordnung wird aufgehoben und es wird eine neue Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule (nPVF) erlassen.
- 3 Die Änderung des FaHG und der Erlass der nPVF werden auf den 1. August 2024 in Kraft gesetzt. Die Hochschulen müssen bis zu diesem Zeitpunkt das Hochschulpersonal in die drei Kategorien bzw. das Lehr- und Forschungspersonal in die drei Unterkategorien überführen. Die neuen Personalkategorien und das Level-Modell haben Auswirkungen auf die Lohneinreihung. Für die Umsetzung der nPVF hat die PHZH zwei Weisungen erlassen. Die Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZAHW) setzt die nPVF mit dem «Umsetzungskonzept Crossover» (Stand: 9. Dezember 2022) um.
- 4 Konkret sind mit dem Gutachten folgende Fragen zu beantworten:

I. Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023 (PH-Nr. 2.12.1)

- Ist diese Weisung mit dem nFaHG und nPVF und insbesondere mit § 24 nPVF kompatibel und rechtskonform? (Frage 1a und Frage 3a)
- Gibt es in der Weisung der PHZH im Vergleich zur nPVF und nFaHG unzulässige Verschärfungen? (Frage 3a)
- Enthält die Weisung Rechtsverletzungen? (Frage 3a)
- Beachtet die Weisung relevante Elemente der nPVF oder des nFaHG nicht? (Frage 3b)
- Gemäss § 27 nPVF legt der Fachhochschulrat die Funktionszulagen für Leitungsfunktionen fest. Ist es rechtlich zulässig, dass die PHZH Leitungsfunktionen festlegt, die nicht unter § 27 nPVF fallen? (Frage 2)
- Darf die PHZH die Einreihung in die Lohnklasse 24 des Levels III so einschränken, dass nur noch Abteilungsleitungen diese Lohnklasse erreichen? (Frage 1b)
- Begünstigt oder diskriminiert die Weisung gewisse Funktionen? (Frage 3c)

- Zur Lohnbandbreite:
 - Nach § 15 Abs. 2 der Weisung bestimmt das Lebensalter die Anfangslohneinstufung. Abs. 3 legt fest, dass zur Gewinnung vorzüglicher Angehöriger des Lehr- und Forschungspersonals gestützt auf § 27 PVO ausnahmsweise höchstens vier Lohnstufen zusätzlich gewährt werden können. Sind Anfangslohnstufen, die tiefer liegen als die Stufe mit dem jeweiligen Lebensalter zulässig? Wozu dienen im Anhang 1 die Stufen der oberen Bandbreite, wenn höchstens vier Lohnstufen höher als das Lebensalter eingestuft werden darf? (Frage 1c)
 - § 16 Abs. 2 der Weisung sieht vor, dass die individuelle Lohnerhöhung auf der Grundlage der erbrachten Leistungen *unter Berücksichtigung der Lohnbandbreite gemäss Anhang 1* erfolgt. Ist diese Regelung rechtlich zulässig? (Frage 1d)
 - Welchen Zweck erfüllen die Lohnbandbreiten von Anhang 1? (Frage 1e)

II. Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023 (PH-Nr. 2.12.3)

- Darf die PHZH die Überführung des Lehr- und Forschungspersonals in die neuen Personalkategorien zur Wahrung der Kostenneutralität gestaffelt bis 2030 umsetzen? (Frage 4)
- Ist das von den Hochschulen geplante «Spiel» mit den Lohnstufen rechtmässig? (Frage 5b)
- Wenn § 10 Abs. 2 der Weisung zur Anwendung kommt, sind Mitarbeitende ab 59. Altersjahr bis zur Pensionierung von Lohnanstiegen ausgeschlossen. Gleiches gilt gemäss § 6 Abs. 2 der Weisung für Mitarbeitende ab dem 60. Altersjahr. Müssen solche Verschlechterungen in einem Sozialplan erfasst werden (§ 8 nPVF i.V.m. § 27 PG)? (Frage 5c)
- Welche rechtlichen Kriterien muss das Lohnstufensystem der PHZH erfüllen? (Frage 5a)
- Zur Lohnbandbreite:
 - Die Anhänge 1-3 der Weisung enthalten altersabhängige Lohnbandbreiten, deren unterster Wert unterhalb der Anfangslohnstufe bei Neueintritten liegt. Ist das rechtmässig? (Frage 6b)
 - Sind Lohnbandbreiten von bis zu 15 Stufen der vorhandenen 29 Stufen rechtlich vertretbar? (Frage 6a)

III. Umsetzung der nPVF an der ZHAW

- Die ZHAW setzt die nPVF mit dem «Umsetzungskonzept Crossover» um. Hat dies den Wert einer Weisung oder Reglements? Wie ist die Rechtsnatur zu qualifizieren und was ist die Folge davon? (Frage 7)

- 5 Mit dem vorliegenden Bericht soll die Rechtmässigkeit Umsetzung der nPVF (Weisungen der PHZH bzw. Rechtsnatur des Umsetzungskonzepts Crossover der ZHAW) beurteilt werden. Die Rechtmässigkeit der nPVF als solches wird im Bericht nicht geprüft.
- 6 Die vorgenannten Weisungen der PHZH gelten für die neue Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal». Der Bericht beurteilt die Umsetzung der Revision in Bezug auf diese Personalkategorie (§ 12 Abs. 1 lit. b nFaHG). Nicht Gegenstand des Berichts ist die Umsetzung und Lohneinreihung von Professorinnen und Professoren und von Assistierenden (§ 12 Abs. 1 lit. a und c nFaHG).

II Zusammenfassung

A Grundsätze zur Fragestellung

1. Rechtlicher Rahmen und Revision

- 7 Die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit. Rechtsgrundlage ist das kantonale Fachhochschulgesetz¹ (vgl. § 3 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 FaHG). Das Hochschulpersonal untersteht dem Personalrecht der Staatsangestellten (Art. 14 Abs. 1 FaHG) und damit dem kantonalen Personalrecht (PG², PVO³ und VVO⁴). Die Verordnung zum Fachhochschulgesetz (PVF)⁵ kann abweichende Bestimmungen vorsehen, soweit es die Verhältnisse an den Hochschulen erfordern (§ 14 Abs. 1 Satz 2 FaHG). In der PVF geregelt sind (unter anderem) die Personalkategorien und die Lohneinreihung (§ 28 ff. PVF).
- 8 Mit der am 22. Februar 2021 beschlossenen Änderung des FaHG (nachfolgend: nFaHG) wird die derzeit geltende PVF aufgehoben und es wird eine neue Personalverordnung der Zürcher Hochschulen (nachfolgend: nPVF) erlassen. Die wichtigste Änderung betrifft die Zusammensetzung des Hochschulpersonals. In der neuen Personalkategorie des Lehr- und Forschungspersonals werden die bisherigen Dozierenden, Lehrbeauftragten sowie wissenschaftlichen Mitarbeitenden in einer Kategorie zusammengeführt und in drei Unterkategorien bzw. «Levels» aufgeteilt (§ 24 nPVF). Diese Änderung hat Auswirkungen auf die Lohneinreihung.

2. Begriffe

- 9 Für die Lohneinreihung des Lehr- und Forschungspersonals sind folgende Begriffe relevant:
- Die **Lohnklasse** innerhalb der Kategorie des Lehr- und Forschungspersonals richtet sich nach dem Level-Modell auf drei Ebenen (Level III, II, I; § 24 Abs. 1 lit. a, b und c nPVF). Zur Bedeutung und Umsetzung durch die PHZ, vgl. Rz. 82 ff.
 - Die **Lohnstufe** wird in der nPVF nicht geregelt und richtet sich nach dem kantonalen Personalrecht. Demnach besteht jede Lohnklasse aus 29 Lohnstufen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 PVO). Das sind die offiziellen Lohnstufen (LS). Dem Minimum der Lohnklasse sind zwei Anlaufstufen vorangestellt (§ 13 Abs. 3 PVO). Die Bezeichnung Technische Lohnstufe (TS) beinhaltet die offizielle Lohnstufe (LS) und die zwei Anlaufstufen. Der

¹ Fachhochschulgesetz vom 2. April 2001, FaHG, LS 414.10.

² Personalgesetz vom 27. September 1998, PG, LS 177.10.

³ Personalverordnung vom 16. Dezember 1998, PVO, LS 177.11.

⁴ Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999, VVO, LS 177.111.

⁵ Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen vom 16. Juli 2008, PVF, LS 414.112.

vorliegende Bericht meint mit «Lohnstufe» stets die offizielle Lohnstufe (LS) und *nicht* die Technische Lohnstufe (TS).

Der Anfangslohn wird in der Regel in den Lohnstufen 1-17 festgesetzt. Die Festsetzung ist abhängig von der Erfahrung, ausgewiesenen Fähigkeiten und besonderer Eignung (§ 15 PVO). Danach sind leistungsabhängige Lohnentwicklungen möglich (§ 16 ff. PVO). Zur Bedeutung und Umsetzung durch die PHZH, vgl. Rz. 180 ff.

- Der Begriff der **Lohnbandbreite** wird in den gesetzlichen Grundlagen nicht erwähnt und findet sich nur in den Weisungen der PHZH. Die Lohnbandbreite zeigt die mögliche Lohnentwicklung auf, d.h. in welchem Rahmen individuelle Lohnerhöhungen (§ 17 PVO) oder Rückstufungen (§ 19 PVO) zulässig sind. Zur Regelung und Zulässigkeit der PHZH, vgl. Rz. 113 ff. und Rz. 202 ff.

B Weisung zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.1⁶

1. Einreihungsregel für Lehr- und Forschungspersonal

a. Rechtlicher Rahmen

- 10 Die Lohneinreihung des Lehr- und Forschungspersonals ist in § 24 nPVF geregelt und basiert auf dem **Level-Modell** auf drei Ebenen (Level III, II, I). Die Zuordnung in ein Level ist abhängig von vier Kriterien:
- (1) Verantwortung
 - (2) Tätigkeiten und Aufgaben
 - (3) Ausbildung
 - (4) Erfahrung
- 11 Das Level-Modell soll vertikale und horizontale Karriereverläufe ermöglichen. Die Gesetzgebungsarbeiten zur Revision des FaHG zeigen, dass die (Berufs-)Erfahrung eine wesentliche Voraussetzung für das Weiterkommen darstellen soll. Die Fachhochschulen als praxisorientierte Forschungsinstitute sollen gestärkt werden. In den Beratungen im Kantonsrat wurde das Kriterium der Berufserfahrung als «Herzstück» bezeichnet, das zur «wichtigsten Anforderungen für das Lehr- und Forschungspersonal» gehört. Dies zeigt sich darin, dass diese Voraussetzung in

⁶ Nachfolgend: Weisung zur Anstellung und Einreihung.

§ 12b nFaHG formell-gesetzlich verankert wird und eine Abweichung davon nur ausnahmsweise und mit anderweitigem Nachweis der fachlichen Eignung möglich ist.

- 12 Die Einreihung in eine konkrete **Lohnklasse** (d.h. innerhalb des Levels) wird in § 24 nPVF nicht (explizit) geregelt. Die Kriterien sind durch die perinnova GmbH nach einem hochschulübergreifenden Verständnis erarbeitet worden. An diesem Einreihungsplan und Bewertungsvorschlägen müssen sich die Hochschulen orientieren. Gemäss dem Bericht der perinnova GmbH zeigt die Formulierung von § 24 nPVF (implizit) auf, welche Elemente bei der Lohnklassenzuteilung zu beachten sind, indem die Anfangs- und Endpunkte der Aufgaben-, Kompetenzen- und Verantwortungsspektren geregelt werden. Der genannte Bericht enthält zudem Bemerkungen zur Berücksichtigung der Ausbildung und Erfahrung.

b. Beantwortung Frage 1a

Ist diese Weisung mit § 24 nPVF kompatibel und rechtskonform?

- 13 Teilweise.
- 14 In Bezug auf die **Zuordnung in ein Level** gibt es bei sämtlichen Levels Unstimmigkeiten. Auffallend sind die Mängel in der Umsetzung beim **Level II**, weil dort für alle vier Kriterien (Verantwortung; Tätigkeiten und Aufgaben; Ausbildung; Erfahrung) nach dem Wortlaut der Weisung strengere bzw. weitergehende Anforderungen aufgestellt werden. Beim Level I und III sind die Abweichungen geringer und betreffen nur einzelne Kriterien. Die Abweichungen sind nicht nur als Verschärfung, sondern auch als Lockerung konzipiert. Insbesondere für das Level I wird in der Weisung – im Widerspruch zu § 24 nPVF und § 12b nFaHG – im Grundsatz keine Berufserfahrung vorausgesetzt. Im Einzelnen vgl. Rz. 87 (Level III), Rz. 91 (Level II), Rz. 95 (Level I).
- 15 In Bezug auf die **Zuordnung in eine Lohnklasse** sieht der Bericht der perinnova GmbH eine differenzierte Berücksichtigung sämtlicher Kriterien der nPVF (Verantwortung, Aufgaben und Tätigkeiten, Ausbildung, Erfahrung) vor. In der Umsetzung der PHZH fehlt dies, wobei die Mängel in den jeweiligen Levels unterschiedlich ausgeprägt sind. Levelübergreifend lässt sich feststellen, dass das Kriterium der **Berufserfahrung** für die Einreihung in eine Lohnklasse entweder gar nicht (Level III) oder zu wenig (Level II und I) beachtet wird. Dieses Defizit fällt auf, weil die Berufserfahrung jenes Kriterium ist, das als «Herzstück» bezeichnet wird und (neben der Ausbildung) formell-gesetzlich verankert ist (§ 12b nFaHG). Die Weisung der PHZH trägt diesem Kriterium zu wenig Rechnung. Im Einzelnen vgl. Rz. 99 (Level III), Rz. 100 (Level II), Rz. 101 (Level I).

c. Beantwortung Frage 1b

Darf die PHZH die Einreihung in die Lohnklasse 24 des Levels III so einschränken, dass nur noch Abteilungsleitungen diese Lohnklasse erreichen?

- 16 Nein.
- 17 Gemäss § 24 Abs. 1 lit. a nPVF sind für das Level III die Lohnklassen 23 und 24 vorgesehen. Nach den Bewertungsvorschlägen im Bericht der perinnova GmbH ist für die Zuordnung in die Lohnklasse 24 eine differenzierte Berücksichtigung der vier Kriterien gemäss § 24 nPVF (Verantwortung, Aufgaben und Tätigkeiten, Ausbildung, Erfahrung) erforderlich.
- 18 In der Weisung der PHZH ist für das Level III die Einreihung in Lohnklasse 24 ausschliesslich abhängig von der Funktion.⁷ Bei Führung einer Abteilung erfolgt eine Einreihung in Lohnklasse 24, andernfalls in Lohnklasse 23. Andere Kriterien, insbesondere die Erfahrung, bleiben unberücksichtigt. Diese Umsetzung widerspricht den Vorgaben des Berichts der perinnova GmbH und läuft dem gesetzgeberischen Willen zuwider.

2. Lohnbandbreiten

a. Rechtlicher Rahmen

- 19 Der Begriff der Lohnbandbreite wird in den gesetzlichen Grundlagen (PG; PVF bzw. nPVF, PVO, VVO) nicht erwähnt und findet sich nur in den Weisungen der PHZH.
- 20 Im kantonalen Personalrecht wird für die Festlegung des Anfangslohnes ein Spektrum angegeben (Lohnstufe 1-17, vgl. § 15 PVO), ohne aber den Begriff «Lohnbandbreite» zu verwenden. Für die Lohnentwicklung innerhalb einer Lohnklasse sieht das kantonale Personalrecht keine Bandbreiten vor. Die Grenzen einer möglichen Lohnentwicklung werden einerseits durch § 17 f. PVO (Lohnerhöhung) und andererseits § 19 PVO (Rückstufung) definiert.
- 21 Mit der Umsetzung der nPVF führt die PHZH Lohnbandbreiten ein. Die Lohnbandbreiten werden sowohl bei der Anfangslohneinstufung (§ 15 Weisung zur Anstellung und Einreihung) als auch bei der Lohnentwicklung erwähnt (§ 16 Weisung zur Anstellung und Einreihung).

b. Beantwortung Frage 1c

Sind Anfangslohnstufen gemäss § 15 Abs. 2 der Weisung, die tiefer liegen als die Stufe mit dem jeweiligen Lebensalter zulässig? Wozu dienen im Anhang 1 die Stufen der oberen Bandbreite, wenn gemäss § 15 Abs. 3 der Weisung höchstens vier Lohnstufen höher als das Lebensalter eingestuft werden darf?

- 22 Nein.
- 23 Anfangslohnstufen, die tiefer liegen, als die Stufe gemäss dem jeweiligen Lebensalter sind unzulässig. Der **Wortlaut der Weisung ist klar**: Primärer Anknüpfungspunkt für die Anfangslohneinstufung ist das **Lebensalter**. Diese Anknüpfung an das Alter ist nicht zu beanstanden.

⁷ § 8 lit. a Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Einerseits gibt das Alter Rückschluss auf die (Berufs-)Erfahrung. Andererseits stellt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung das (Dienst-)Alter ein sachliches Kriterium für Lohnunterschiede dar. Einen begrenzten Spielraum gibt es (nur) bei Angestellten ab dem 56. Lebensjahr, weil in diesen Fällen für das Lebensalter eine Bandbreite an Anfangslohnstufen angegeben wird, sodass neben dem Lebensalter zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden. Unterhalb dieser «Anfangslohnbandbreite» darf die Lohnstufe auch in diesen Fällen nicht liegen.

- 24 Die Lohnbandbreiten in Anhang 1 (rechte Spalte) sind erst relevant für die Lohnentwicklung (siehe Frage 1d). Die Anfangslohneinstufung richtet sich primär nach dem Lebensalter (linke Spalte von Anhang 1). Eine höhere Anfangslohnstufe ist unter den Voraussetzungen von § 27 PVO zulässig.

c. Beantwortung Frage 1d

§ 16 Abs. 2 der Weisung sieht vor, dass die individuelle Lohnerhöhung auf der Grundlage der erbrachten Leistungen unter Berücksichtigung der Lohnbandbreite gemäss Anhang 1 erfolgt. Ist diese Regelung rechtlich zulässig?

- 25 Nein.
- 26 Lohnbandbreiten im Rahmen der Lohnentwicklung sind zulässig, wenn sie dem übergeordneten Recht entsprechen. Lohnbandbreiten dürfen das kantonale Personalrecht konkretisieren, aber diesem nicht widersprechen. Die **Rechtmässigkeit von Lohnbandbreiten** setzt voraus, dass
- das *Leistungsprinzip* gewahrt wird (§ 40 Abs. 2 PG): Lohnbandbreiten müssen dynamisch ausgestaltet sein, sodass leistungsabhängige Lohnentwicklungsmöglichkeiten während der gesamten Anstellungsdauer vorhanden sind. Eine Fixierung der Lohnbandbreite bei Beginn der Anstellung ist unzulässig.
 - das *Rechtsgleichheitsgebot* eingehalten ist (Art. 8 Abs. 1 BV). Das Spektrum bzw. der Umfang der Lohnbandbreiten muss rechtsgleich ausgestaltet sein.
 - die Lohnbandbreiten im *öffentlichen Interesse* liegen und *verhältnismässig* sind (Art. 5 Abs. 2 BV). Lohnbandbreiten sind so zu gestalten, dass dadurch verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe ermöglicht werden.
- 27 Die **Lohnbandbreiten der PHZH** genügen diesen Anforderungen nicht. Die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 **weisen Regelungsdefizite und Mängel auf:**
- *Es fehlt eine Regelung zum «Lohnbandbreiten-Wechsel»:* Die Weisung enthält keine Bestimmung zur Frage, ob oder wie ein Wechsel der Lohnbandbreite möglich ist. Dies hat zur Folge, dass langjährige Angestellte in der ursprünglichen Lohnbandbreite «gefangen» bleiben, wodurch Lohnentwicklungsmöglichkeiten unterbunden und langjährige Angestellte finanziell benachteiligt werden. Das ist unzulässig und verletzt sowohl das *Leistungsprinzip* (§ 40 Abs. 2 PG) als auch das *Rechtsgleichheitsgebot* (Art. 8 Abs. 1

BV). Eine mögliche Auslegungsvariante der Lohnbandbreiten bestände darin, dass sich mit jedem Lebensjahr die anwendbare Lohnbandbreite gemäss Anhang 1 anpasst, so dass während der gesamten Anstellungsdauer leistungsabhängige Lohnentwicklungsmöglichkeiten bestehen.

- *Das Spektrum der Lohnbandbreiten variiert stark:* Bei einer 25-jährigen Person umfasst die anwendbare Lohnbandbreite 3 Lohnstufen. Bei einer 55-jährigen Person ist die Lohnbandbreite mehr als drei Mal grösser und umfasst 14 Lohnstufen. Für diesen Unterschied gibt es keinen sachlichen Grund. Der kantonalrechtlich vorgesehene (grosse) Spielraum von 29 Lohnstufen ist für alle Mitarbeitenden identisch. Möchte die PHZH diesen Spielraum in zulässiger Weise begrenzen und konkretisieren, hat dies für sämtliche Mitarbeitenden in gleicher Weise zu erfolgen. Die derzeitigen (ungleichen) Lohnbandbreiten stellen eine *Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots* (Art. 8 Abs. 1 BV) dar.
- *Die Lohnbandbreiten in Anhang 1 sind unverhältnismässig:* Die vorgesehenen Lohnbandbreiten sind weder geeignet noch erforderlich oder zumutbar, um ein durchlässiges und transparentes Laufbahnmodell zu ermöglichen. Im Einzelnen, vgl. Rz. 126.

d. Beantwortung Frage 1e

Welchen Zweck erfüllen die Lohnbandbreiten von Anhang 1?

- 28 In der **Theorie** besteht der Zweck von Lohnbandbreiten darin, den Handlungsspielraum der PHZH zu begrenzen und die kantonalen Vorschriften zu den Lohnstufen und den Lohnentwicklungsmöglichkeiten zu konkretisieren (§ 40 Abs. 2 PG i.Vm. § 13 ff. PVO). Mit den Lohnbandbreiten soll die Handhabung dieser kantonalen Regelung innerhalb der PHZH vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dadurch soll die Kohärenz und Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht werden. Zur Rechtsnatur der Weisung als Ganzes, vgl. Rz. 217 ff.
- 29 In der **praktischen Ausgestaltung** sind die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 der Weisung unrechtmässig und erfüllen diesen Zweck nicht (siehe Frage 1d).

3. Ständige Funktionszulage

a. Rechtlicher Rahmen

- 30 Die ständige Funktionszulage dient der Aufwertung der Funktion (und nicht der Honorierung einer besonderen Dienstleistung des Mitarbeitenden). Für das Personal der Zürcher Fachhochschulen ist die ständige Funktionszulage – als *lex specialis* zur kantonalrechtlichen Regelung (vgl. § 26 Abs. 2 PVO) – in § 27 nPVF geregelt. Demnach legt der Fachhochschulrat die ständige Funktionszulage fest für
- die Mitglieder der Hochschulleitung

- die Leiterinnen und Leiter anderer Organisationseinheiten sowie
 - weitere Funktionen.
- 31 Die Funktionszulage beträgt höchstens 20 % des Jahresgrundlohns der Lohnstufe 5 von Lohnklasse 26 (§ 27 Abs. 1 Satz 2 nPVF). Die Festlegung der konkreten Höhe liegt im Ermessen des Fachhochschulrates. § 27 nPVF bestimmt lediglich die Obergrenze. Die Neuerung dieser Regelung im Vergleich zur geltenden Regelung (§ 33 PVF) besteht darin, dass eine flexiblere Abstufung bei der Festlegung der Funktionszulage ermöglicht werden soll.

b. Beantwortung Frage 2

Gemäss § 27 nPVF legt der Fachhochschulrat die Funktionszulagen für Leitungsfunktionen fest. Ist es rechtlich zulässig, dass die PHZH Leitungsfunktionen festlegt, die nicht unter § 27 nPVF fallen?

- 32 Ja.
- 33 Nicht für alle (Leitungs-)Funktionen ist zwingend eine Funktionszulage zu gewähren. Es gilt:
- Für die *Mitglieder der Hochschulleitung* und die *Leiter einer Organisationseinheit* ist eine Funktionszulage zu gewähren. Dies ist die gesetzgeberische Entscheidung.
 - Für *weitere (Leitungs-)Funktionen* ist eine Funktionszulage zu gewähren, wenn sich diese Aufgaben aus der Stellenbeschreibung ergeben, die bestehende Einreihung diesen Aufgaben aber nicht genügend Rechnung trägt und eine Höhereinreihung nicht gerechtfertigt ist (§ 14 Abs. 1 FaHG i.V.m. § 26 Abs. 2 PVO). Selbst wenn sich die Aufgabe nicht aus der Stellenbeschreibung ergibt, ist eine Funktionszulage – zumindest nach Ansicht der Hochschulleitung – möglich, wenn die Tätigkeit fachlich und zeitlich anspruchsvoll ist und von der bestehenden Einreihung nicht (genügend) berücksichtigt wird, wie z.B. bei HSV-(Vize-)Präsidium. Es ist im Einzelfall vom Fachhochschulrat zu bestimmen, ob eine Funktionszulage zu gewähren ist und falls ja, in welcher Höhe.

4. Gesamtbeurteilung der Weisung

a. Rechtlicher Rahmen

- 34 Löhne und weitere Vergütungen können unter Beachtung der Kündigungsfristen jederzeit auf dem Verordnungsweg geändert werden (§ 40 Abs. 4 PG). Diese jederzeitige Änderungsmöglichkeit der Lohnansprüche durch den Gesetzgeber entspricht der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung. Ungeachtet dessen hat der öffentlich-rechtliche Arbeitgeber im Rahmen der Umsetzung und Rechtsanwendung, d.h. bei der konkreten Einreihung und Lohnfestlegung, die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns zu beachten.

- 35 Der Handlungsspielraum der PHZH wird durch das übergeordnete Recht, d.h. nFaHG und nPVF, begrenzt (**Legalitätsprinzip**). Die Weisungen sollen nur, aber immerhin, die im Gesetz oder Verordnung enthaltene Wertung konkretisieren, dürfen diesen aber nicht widersprechen oder zusätzliche Kriterien einführen. Das übergeordnete Recht bildet die Grundlage für die Umsetzung. Für die Weisungen der PHZH einschlägig sind einerseits § 12, § 12b und § 13 nFaHG (Zusammensetzung, Anforderungen und Aufgaben des Lehr- und Forschungspersonals) und andererseits § 4 -6 nPVF (Anstellung) sowie § 24 nPVF (Lohn).
- 36 Die Weisungen haben dem Zweck der Revision zu entsprechen (**öffentliches Interesse**): Die Änderung des FaHG und der Neuerlass der nPVF verfolgen ein zweifaches öffentliches Interesse: Einerseits sollen die Fachhochschulen als praxisorientierte Forschungsinstitute gestärkt werden und die Universitäten im dualen Bildungssystem ergänzen. Der Fokus auf den Berufsfeldbezug als Alleinstellungsmerkmal («Unique Selling Proposition») der Fachhochschulen soll gefestigt werden. Andererseits bezweckt die Revision verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe zu ermöglichen. Das Level-Modell wird deshalb auch als «Laufbahn-Modell» bezeichnet.
- 37 Die Umsetzung der PHZH muss geeignet und erforderlich sein sowie in einem vernünftigen Verhältnis zum Revisionszweck stehen (**Verhältnismässigkeitsprinzip**). Nach Rechtsprechung besteht ein enger Zusammenhang zum Erfordernis des öffentlichen Interesses.
- 38 Die Weisung der PHZH hat die Rechte und Pflichten des Lehr- und Forschungspersonals nach gleichem Massstab festzusetzen (**Rechtsgleichheitsgebot**). Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln.

b. Beantwortung Frage 3a

Ist diese Weisung mit der nPVF und dem nFaHG kompatibel und rechtskonform? Gibt es in der Weisung der PHZH unzulässige Verschärfungen?

- 39 Nein. Die Weisung stimmt nicht (gänzlich) mit den kantonalrechtlichen Vorgaben der nPVF und des nFaHG überein, wie vom **Legalitätsprinzip** verlangt. In der Weisung finden sich (unzulässige) Verschärfungen im Vergleich zu § 24 nPVF. Auffallend ist die verschärfte Umsetzung beim Level II (siehe Frage 1a). Die Vorgabe gemäss § 12b nFaHG, d.h. das Kriterium der Berufserfahrung, ist in der Weisung der PHZH in mehrfacher Hinsicht ungenügend berücksichtigt (siehe Frage 3b).
- 40 Die Weisung entspricht den von der Revision verfolgten **öffentlichen Interessen** nur teilweise, namentlich fehlt der Fokus auf den Berufsfeldbezug und die Praxiserfahrung (§ 12b nFaHG, siehe Frage 3b). Die vorgesehenen Lohnbandbreiten sind nicht geeignet, die verfolgten öffentlichen Interessen zu verwirklichen. Eine Regelung zum Wechsel der Lohnbandbreite fehlt gänzlich (siehe Frage 1d). Um verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe zu ermöglichen, ist in der Weisung eine detaillierte Regelung zum Level- und Lohnklassenwechsel vorgesehen. In formeller Hinsicht sind die Schnittstellen und Übergänge, wie von § 12 Abs. 3 nFaHG

verlangt, geregelt. Ob diese Regelung in materieller Hinsicht Wirkung zeigt, um die gewünschte Durchlässigkeit zu erreichen, ist offen. Eine Herausforderung stellt die in der Weisung verwendete Terminologie dar (siehe nachfolgend).

- 41 Die Frage der **Verhältnismässigkeit** ist mit der (nur teilweisen) Beachtung der öffentlichen Interessen verbunden: Mit der ungenügenden Berücksichtigung des Kriteriums der Berufserfahrung geht einher, dass die Weisung weder geeignet noch erforderlich ist, um die PHZH als praxisorientiertes Forschungsinstitut zu stärken oder das Alleinstellungsmerkmal des Berufsfeldbezugs zu festigen. In gleicher Weise sind die vorgesehenen Lohnbandbreiten weder geeignet noch erforderlich oder zumutbar, um ein durchlässiges und transparentes Laufbahnmodell zu ermöglichen. Die Eignung der Regelung zum Level- und Lohnklassenwechsel ist fraglich. Grund hierfür ist die verwendete Terminologie: Einerseits werden neue Begriffe eingeführt, die nicht mit den Begriffen des kantonalen Personalrechts übereinstimmen. Andererseits werden (nicht selbsterklärende) Termini und Abkürzungen ohne Definition verwendet. Dies wirft (Abgrenzungs-) Fragen auf. Eine formell detaillierte, aber materiell klärungsbedürftige Regelung erscheint nicht geeignet, das Laufbahnmodell «umfassender, durchlässiger und transparenter» zu gestalten, wie dies der Gesetzgeber beabsichtigte.

c. Beantwortung Frage 3b

Beachtet die Weisung relevante Elemente der nPVF oder des nFaHG nicht?

- 42 Ja.
- 43 In mehrfacher Hinsicht ungenügend berücksichtigt wird die – gemäss dem gesetzgeberischen Willen wichtigste – Anforderung der Berufserfahrung nach § 12b nFaHG:
- Für das **Level I** wird als Grundsatz weder Berufserfahrung noch ein anderweitiger Nachweis der fachlichen Eignung verlangt. Eine allfällige Berufserfahrung ist nur und erst für die Einreihung in die (höchste) Lohnklasse 19 relevant.⁸ Dies genügt nicht.
 - Bei **allen Levels** wird die Dauer der Berufserfahrung für die Einreihung in die Lohnklasse gar nicht (Level III) oder zu wenig (Level II und I) berücksichtigt. Eine differenzierte Berücksichtigung der Dauer der Berufserfahrung wäre notwendig.
 - Als **Abweichungsmöglichkeit** sieht die Weisung vor, dass die Hochschulleitung aufgrund der Arbeitsmarktlage auf Anforderungen für die Festlegung in ein Level oder die Einreihung in eine vorgesehene Lohnklasse (gänzlich) verzichten kann.⁹ Mit dieser Regelung wird – entgegen § 12b Abs. 3 nFaHG – ermöglicht, nicht nur von personenbezogenen Kriterien (Ausbildung, Erfahrung), sondern zusätzlich von stellenbezogenen Kriterien (Verantwortung, Tätigkeit und Aufgaben) abzusehen. Zusätzlich bestehen zwei weitere Mängel: Erstens kommt der Ausnahmecharakter dieser Regelung nicht

⁸ § 14 Abs. 1 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁹ § 5 Abs. 5 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

(explizit) zum Ausdruck. Im Kantonsrat wurde dies aber mehrfach betont. Zweitens ist die inhaltliche Bestimmtheit dieser Regelung («Normdichte») ungenügend. Im Einzelnen, vgl. Rz. 153.

d. Beantwortung Frage 3c

Begünstigt oder diskriminiert die Weisung gewisse Funktionen?

44 Ja.

45 Die Beurteilung der Weisung ergibt, dass Ungleichbehandlungen ohne sachlichen Grund vorliegen. Es sind drei Funktionen betroffen:

- Für **Dozierende und Forschende** (ohne erweiterte Verantwortung), die dem **Level II** zugeordnet sind, werden für sämtliche Kriterien (Verantwortung, Tätigkeiten und Aufgaben, Ausbildung, Erfahrung) – zumindest nach dem Wortlaut der Weisung – strengere Anforderungen aufgestellt, als von § 24 nPVF verlangt. Demgegenüber werden die Anforderungen für das Level I (unzulässigerweise) gelockert.
- **Praxisleiterinnen und Praxisleiter** gehören zum Lehr- und Forschungspersonal.¹⁰ Die Einreihung richtet sich aber «nach dem im Schulfeld erzielten Lohn»¹¹ und folgt eigenen Grundsätzen. Indem Angehörige derselben Personalkategorie (Lehr- und Forschungspersonal) ohne sachlichen Grund unterschiedlichen Einreihungsregeln unterworfen sind, wird das Rechtsgleichheitsgebot verletzt.
- Für **langjährige Angestellte der PHZH** ist erschwerend, dass die an der PHZH gewonnene Berufserfahrung nicht gleichermassen berücksichtigt wird, wie jene, die ausserhalb der PHZH erlangt worden ist. Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht: Das doppelte Kompetenzprofil verlangt, dass sowohl praxisbezogene und wissenschaftliche Erfahrungen notwendig sind. Ob Letztere an der PHZH oder an einer anderen Hochschule erlangt werden, kann und darf nicht massgebend sein. Hinzu kommt, dass durch die Ausgestaltung der Lohnbandbreiten in Anhang 1 der Weisung langjährige Angestellte finanziell benachteiligt werden: In der Weisung fehlt eine Bestimmung zur Frage, wie oder wann ein Wechsel der anwendbaren Lohnbandbreite stattfindet. Langjährige Angestellte der PHZH bleiben unter Umständen in der ursprünglichen Lohnbandbreite «gefangen», wodurch Lohnentwicklungsmöglichkeiten unterbunden und das Leistungsprinzip faktisch ausser Kraft gesetzt wird. Einen sachlichen Grund für diese Ungleichbehandlung gibt es nicht.

¹⁰ § 4 Abs. 9 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹¹ § 15 Abs. 4 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

C Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.3¹²

1. Gestaffelte Umsetzung durch die PHZH

a. Rechtlicher Rahmen

- 46 Der Regierungsrat verlangt, dass die nPVF kostenneutral umzusetzen ist. Ungeachtet dessen wird festgehalten, dass einmalige Kosten anfallen werden, unter anderem für Sozialpläne.
- 47 Eine Übergangsregelung für die neuen Personalkategorien und die Einreihungsregeln ist in der nPVF, die am 22. Juni 2022 vom Regierungsrat erlassen worden ist, nicht vorgesehen. Der Regierungsrat hält dazu fest, dass die nPVF auf den 1. August 2024 in Kraft gesetzt werde. Den Hochschulen werde damit ausreichend Zeit für die Umsetzung eingeräumt, um die Mitarbeitenden vorzubereiten und einen allfälligen Sozialplan umzusetzen. Die nPVF könne deshalb auf Beginn des neuen Semesters (Herbst 2024/2025) Geltung erlangen.

b. Beantwortung Frage 4

Darf die PHZH die Überführung des Lehr- und Forschungspersonals in die neuen Personalkategorien zur Wahrung der Kostenneutralität gestaffelt bis 2030 umsetzen?

- 48 Nein.
- 49 Die PHZH ist zwar zur kostenneutralen Umsetzung verpflichtet. Gleichzeitig ergibt die grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung, dass in Bezug auf die neuen Personalkategorien und die Einreihungsregeln bewusst auf eine Übergangsbestimmung verzichtet worden ist. Die gestaffelte Umsetzung der PHZH steht im Widerspruch dazu. Gemäss Regierungsrat verlangt gewesen wäre, die Zeit zwischen Beschluss der nPVF (22. Juni 2022) und deren Inkraftsetzung (1. August 2024) für die Planung der Umsetzung zu nutzen und, sofern erforderlich, einen Sozialplan zu erstellen. Dies hat die PHZH unterlassen.

2. Lohnstufensystem

a. Rechtlicher Rahmen

- 50 Der Lohn wird in einem zweistufigen Verfahren festgesetzt, wobei zwischen der Einreihung in die Lohnklasse und der Festlegung der Lohnstufe (innerhalb der Lohnklasse) zu unterscheiden ist. Für die Zürcher Fachhochschulen bedeutet dies Folgendes:

¹² Nachfolgend: Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

- 51 Die Lohnklasse richtet sich nach dem Level-Modell (§ 24 nPVF; vgl. Rz. 86 ff.).
- 52 Die Lohnstufen sind – im Unterschied zur Lohnklasse – weder in der PVF noch in der nPVF geregelt. Es gilt das kantonale Personalrecht, namentlich § 40 PG i.V.m. § 13 ff. PVO.

b. Beantwortung Frage 5a

Welche rechtlichen Kriterien muss das Lohnstufensystem der PHZH erfüllen?

- 53 Die Lohnstufe ist nach den Vorgaben des kantonalen Personalrechts festzulegen. Demnach sind die Leistung und die Erfahrung als massgebende Bestimmungsgrössen des Lohnes zu berücksichtigen (§ 40 Abs. 2 Satz 2 PG). Diese Vorgaben werden von der PHZH bei Neuanstellungen (d.h. ab 1. August 2024) wie folgt umgesetzt:
- Die **Anfangslohnstufe** ist abhängig vom Lebensalter.¹³ Das Alter kann (muss aber nicht) Rückschluss auf die (Berufs-)Erfahrung geben. Da Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit angemessen zu berücksichtigen sind (§ 15 Abs. 2 PVO), ist die Anknüpfung an das Alter nicht zu beanstanden. Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach das (Dienst-)Alter ein sachliches Kriterium für Lohnunterschiede darstellt. Die von der PHZH vorgesehene Berücksichtigung von Zusatzausbildungen (Promotion, Lehrdiplom sowie Berufserfahrung),¹⁴ entspricht § 15 Abs. 2 PVO, wonach neben der Erfahrung auch ausgewiesene Fähigkeiten für die Einstufung zu beachten sind.
 - Die **Lohnentwicklung** (individuelle Lohnerhöhung oder Rückstufung) ist abhängig von der **Leistung**.¹⁵ Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung vermag die Qualität oder Quantität der erbrachten Leistung bei gleichem oder vergleichbarem Pflichtenheft einen Lohnunterschied rechtfertigen. Eine bessere Arbeitsleistung erfordere eine bessere Entlohnung. Die Leistungsabhängigkeit der Lohnentwicklung ist deshalb korrekt.

c. Beantwortung Frage 5b

Ist das von den Hochschulen geplante «Spiel» mit den Lohnstufen rechtmässig?

- 54 Nein.
- 55 Bei Neuanstellungen (d.h. ab 1. August 2024) wird die Lohnstufe und die Lohnentwicklung unter Berücksichtigung der Erfahrung, der ausgewiesenen Fähigkeiten und der Leistung bestimmt. Das ist korrekt (§ 40 PG i.V.m. § 15 – 19 PVO; siehe Frage 5a). Bei der Überführung der bestehenden Arbeitsverhältnisse wird die Lohnstufe abweichend von diesen kantonalrechtlichen Vorgaben bestimmt:

¹³ § 15 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁴ § 17 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁵ § 16 Weisung zur Anstellung und Einreihung; § 14 Abs. 1 FaHG i.V.m. § 17-19 PVO.

- Bei der Neubewertung und Bestimmung der (Anfangs-)Lohnstufe bleibt die Erfahrung gänzlich unberücksichtigt (vgl. § 40 Abs. 2 Satz 2 PG i.V.m. § 15 Abs. 2 PVO). Ausgewiesene Fähigkeiten im Sinne von Zusatzausbildungen (Promotion; Lehrdiplom sowie Berufserfahrung) werden nur teilweise berücksichtigt.¹⁶ Die Festlegung der Lohnstufe erfolgt dergestalt, dass die Betroffenen «lohnmassig», d.h. Bruttolohn in Franken, gleichgestellt bleiben zum bisherigen Lohn. Diese Methode hält rechtlich nicht stand: Es wird ausschliesslich vom Ergebnis ausgegangen (gleicher Lohn in Franken) und mittels Manipulation der Lohnstufe begründet.¹⁷ Korrekt wäre, im zweistufigen Verfahren zuerst die einzelnen Faktoren zu bestimmen (Lohnklasse gemäss Level-Modell; Lohnstufe gemäss Erfahrung, ausgewiesenen Fähigkeiten, Leistung) und so den Lohn festzusetzen – und nicht umgekehrt. Selbst wenn der Bruttolohn in Franken mit der geänderten Einreihung (Lohnklasse; Lohnstufe) unverändert bleibt oder leicht erhöht wird, hat die neue Einreihung Auswirkungen auf die Lohnentwicklung, namentlich die Möglichkeit einer Lohnerhöhung (vgl. folgendes Lemma).
- Bei der **Lohnentwicklung** wird im Falle einer Kürzung der Lohnstufe automatisch ein jährlicher Lohnstufenanstieg bis zum Ausgleich der gekürzten Lohnstufen vorgesehen, sofern genügend Mittel für individuelle Lohnmassnahmen vorhanden sind.¹⁸ Bei einer Erhöhung der Lohnstufe werden individuelle Lohnerhöhungen für höchstens sechs Jahre ausgeschlossen.¹⁹ Beides ist dem kantonalen Personalrecht fremd: Weder gibt es einen Anspruch auf automatischen Lohnstufenanstieg noch ist ein Ausschluss von individuellen Lohnerhöhungen – unabhängig von der Qualität der Arbeit – mit dem Leistungsprinzip (§ 40 PG; «besserer Lohn für bessere Leistung») und dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV; «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit») vereinbar.

d. Beantwortung Frage 5c

Wenn § 10 Abs. 2 der Weisung zur Anwendung kommt, sind Mitarbeitende ab dem 59. Altersjahr bis zur Pensionierung von Lohnanstiegen ausgeschlossen. Gleiches gilt gemäss § 6 Abs. 2 der Weisung für Mitarbeitende ab dem 60. Altersjahr. Müssen solche Verschlechterungen in einem Sozialplan erfasst werden (§ 8 nPVF i.V.m. § 27 PG)?

56 Ja.

57 Die Erarbeitung eines Sozialplanes (§ 27 PG i.V.m. § 16d VVO) ist zumindest zu prüfen: Ein Sozialplan ist erforderlich, wenn eine Restrukturierung oder ein Stellenabbau bei mindestens fünf Angestellten zur Kündigung oder zu einer Weiterbeschäftigung unter schlechteren Bedingungen führt (§ 16d Abs. 1 VVO). Nach Auffassung des Regierungsrates liegt mit dem Neuerlass der nPVF eine Restrukturierung vor, die zu Schlechterstellungen und

¹⁶ § 10 Abs. 3 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

¹⁷ § 9 Abs. 3 und § 10 Abs. 1 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

¹⁸ § 9 Abs. 4 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

¹⁹ § 10 Abs. 2 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

Änderungskündigungen führen kann (aber nicht muss). Entsprechend haben die Hochschulen zu prüfen, ob mit der Umsetzung der nPVF schlechtere Anstellungsbedingungen oder Änderungskündigungen resultieren, sodass ein Sozialplan erforderlich wäre.

- 58 Der von der PHZH vorgesehene Ausschluss von individuellen Lohnerhöhungen für fünf bzw. sechs Jahre tangiert das Leistungsprinzip (vgl. § 40 PG) sowie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und stellt eine (befristete) Verschlechterung der Anstellungsbedingungen dar. Für Angestellte ab dem 59. bzw. 60. Altersjahr gilt dies verschärft, weil diese Personen bis zum Erreichen der Altersgrenze (65. Altersjahr; vgl. § 24c PG) von einer Lohnerhöhung ausgeschlossen sind. Für solche Konstellationen wäre ein Sozialplan – wie vom Regierungsrat beim Erlass der nPVF vorgeschlagen – das richtige Instrument, um die (finanzielle) Härte für eine gewisse Gruppe von Angestellten zu mildern.

3. Lohnbandbreiten

a. Rechtlicher Rahmen

- 59 Siehe oben (Rz. 19 f.).

b. Beantwortung Frage 6a

Sind Lohnbandbreiten von bis zu 15 Stufen der vorhandenen 29 Stufen rechtlich vertretbar?

- 60 Ja.
- 61 Im kantonalen Personalrecht wird für den Anfangslohn eine Spannweite von 17 Lohnstufen angegeben (§ 15 Abs. 1 PVO), sodass das von der PHZH vorgesehene Spektrum vertretbar ist. Die Alternative, d.h. keine Lohnbandbreite, würde einen weitaus grösseren Spielraum für die PHZH bedeuten, weil jede Lohnklasse aus 29 Stufen besteht (§ 13 Abs. 2 PVO). Aus dieser Perspektive stellt die Lohnbandbreite ein Instrument dar, um den kantonalrechtlich vorgesehenen (grossen) Spielraum von 29 Stufen zu konkretisieren.
- 62 Diese Tatsache, dass Lohnbandbreiten von 15 Stufen rechtlich vertretbar sind, ändert aber nichts daran, dass Lohnbandbreiten als solches nur zulässig sind, wenn sie insgesamt dem übergeordneten Recht entsprechen. Zu beachten sind namentlich das Leistungsprinzip (§ 40 Abs. 2 PG), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Ausgestaltung der Lohnbandbreiten der PHZH genügt diesen Anforderungen nicht. Siehe Frage 1d.

c. Beantwortung Frage 6b

Die Anhänge 1-3 der Weisung enthalten altersabhängige Lohnbandbreiten, deren untererster Wert unterhalb der Anfangslohnstufe bei Neueintritten liegt. Ist das rechtmässig?

- 63 Ja.
- 64 Die Lohnentwicklung ist abhängig von der erbrachten Leistung (§ 40 Abs. 2 PG i.V.m. § 17 ff. PVO). Bei ungenügender Leistung ist eine **Rückstufung** um bis zu zwei Lohnstufen möglich (§ 19 Abs. 1 lit. a PVO), weshalb die Lohnstufe unterhalb der Anfangslohnstufe liegen kann.
- 65 Von dieser (Ausnahme-)Situation einer Rückstufung zu **unterscheiden** ist die Festlegung der *Lohnstufe bei Neueinstellungen* (ab dem 1. August 2024). In diesem Falle stellt die altersabhängige Anfangslohnstufe das Minimum dar. Eine tiefere Anfangslohneinstufung widerspräche dem klaren Wortlaut der Weisung und wäre unzulässig. Siehe Frage 1c.
- 66 Die Festlegung der *Lohnstufe im Rahmen der Überführung* von bestehenden Anstellungsverhältnissen hat sich nach denselben (korrekten) Kriterien zu bestimmen, wie bei Neuansetzungen, d.h. primäre Anknüpfungspunkt für die Lohnstufe ist das Lebensalter. Sachliche Gründe, um die Einstufung von bisherigen Angestellten und Neueintretenden nach unterschiedlichen Kriterien vorzunehmen, sind nicht ersichtlich, insbesondere zumal die Grundsätze der Einstufung im kantonalen Personalrecht vorgeschrieben sind (vgl. § 40 Abs. 2 PG i.V.m. § 15 PVO) – und dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine Neueinstellung oder um die Überführung eines bestehenden Anstellungsverhältnisses handelt.

D Umsetzung der ZHAW

1. Umsetzungskonzept Crossover der ZHAW

- 67 Das Umsetzungskonzept Crossover dient – wie die Weisung der PHZH und das Anstellungsreglement der ZHdK – der rechtsgleichen und einheitlichen Anwendung der nPVF innerhalb der Hochschule. Es handelt sich um eine generell-abstrakte (Dienst-)Anordnung und gibt Auskunft darüber, wie die ZHAW die nPVF umsetzen will: Einerseits werden die Rahmenbedingungen für die Überführung in die neuen Personalkategorien festgehalten und andererseits die Kriterien für die Einreihung in die Lohnklassen sowie die Grundsätze für den Lohnklassenwechsel festgelegt und mit Beispielen illustriert.
- 68 Solche generell-abstrakten (Dienst-)Anweisungen werden von Lehre und Rechtsprechung als Verwaltungsverordnung qualifiziert, d.h. es sind keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, da sie keine Rechte und Pflichten der Privaten statuieren. Allerdings wird mit dem Umsetzungskonzept – wie auch mit der Weisung der PHZH sowie dem Anstellungsreglement der ZHdK – die Rechtsstellung des Hochschulpersonals (zumindest indirekt) tangiert und in faktischer Hinsicht umschrieben. Diese Anordnungen entfalten daher mittelbar Aussenwirkung und haben eine rechtsnormähnliche Wirkung.

2. Beantwortung Frage 7

Die ZAHW setzt die nPVF mit dem «Umsetzungskonzept Crossover» um. Hat dies den Wert einer Weisung oder Reglements? Wie ist die Rechtsnatur zu qualifizieren und was ist die Folge davon?

- 69 Das Umsetzungskonzept Crossover ist als Verwaltungsverordnung mit mittelbarer Aussenwirkung zu qualifizieren. Das hat zwei Folgen:
- Erstens können solche Anordnungen im Einzelfall, d.h. anlässlich der Anfechtung einer Verfügung, vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden (konkrete Normenkontrolle). Eine abstrakte Anfechtung, d.h. unabhängig von einem konkreten Anwendungsakt, ist gemäss Rechtsprechung grundsätzlich nicht möglich.
 - Zweitens kann die Missachtung einer solchen Anordnung – trotz fehlendem Rechtssatzcharakter – als Rechtsverletzung geltend gemacht werden (Rügegrund).

E Handlungsmöglichkeiten

- 70 Die Weisungen der PHZH widersprechen (zumindest teilweise) den Vorgaben des nFaHG und der nPVF. Ungeachtet dessen hat die PHZH begonnen, gestützt darauf Änderungsverfügungen zur Einreihung in die neuen Personalkategorien bzw. ins Level-Modell zu erlassen.
- 71 Für das weitere Vorgehen bestehen zwei (kumulative) Handlungsmöglichkeiten:
- **Konkrete Normenkontrolle:** Ist eine Änderungsverfügung erlassen worden, die sich (auch) auf die fraglichen Weisungen der PHZH abstützt, kann dagegen Rekurs bei der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen erhoben und vorfrageweise (akzessorisch) die Rechtmässigkeit dieser Weisungen überprüft werden (§ 36 Abs. 2 FaHG). Namentlich kann geltend gemacht werden, die Weisungen verletzen übergeordnetes Recht (nPVF; nFaHG) und seien im konkreten Anwendungsfall nicht zu berücksichtigten. Anfechtungsobjekt bleibt allerdings die einzelne Verfügung. Im Falle der Gutheissung wird nur, aber immerhin, eine allenfalls rechtswidrige Bestimmung der Weisung im konkreten Fall nicht angewendet. Die Weisung als solches bleibt weiterhin bestehen. Eine abstrakte Normenkontrolle, d.h. eine Überprüfung der Weisungen, ohne dass ein konkreter Anwendungsakt vorliegt, ist gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht möglich. Im Falle einer Anfechtung einer Änderungsverfügung, mit welcher der Bruttolohn (in Franken) unverändert bleibt oder leicht erhöht wird, ist ein Augenmerk auf die Legitimation zu legen. Im Einzelnen, vgl. Rz. 222.
 - **Aufsichtsbeschwerde:** Die Aufsichtsbeschwerde ist ein Rechtsbehelf, der sich aus der Aufsichtsbefugnis der hierarchisch übergeordneten Behörde ableitet. Die Zuständigkeit zur allgemeinen Aufsicht über die Fachhochschulen liegt beim Regierungsrat (§ 8

FaHG; § 70 Abs. 3 KV). Die Aufsichtsbeschwerde ist weder an eine Form oder Frist gebunden. Objekt der Aufsichtsbeschwerde kann jede Art staatlichen Handelns sein, d.h. auch die Umsetzung der nPVF bzw. die diesbezüglichen Weisungen der PHZH. Im Unterschied zur konkreten Normenkontrolle kann mit der Aufsichtsbeschwerde die rechtswidrige und unzweckmässige Umsetzung der nPVF als Ganzes und unabhängig vom konkreten Anwendungsfall geltend gemacht werden. Die Befugnis zur Aufsichtsbeschwerde hängt denn auch nicht von persönlichen Voraussetzungen ab, sodass z.B. der fh-zh Verband der Mitarbeitenden der Fachhochschulen Zürich tätig werden könnte. Allerdings vermittelt die Aufsichtsbeschwerde keinen Anspruch auf einen förmlichen Entscheid. Das Bundesgericht anerkennt nur ein Gebot der Höflichkeit (und keine Rechtspflicht) auf eine kurze Antwort.

- 72 Zusammenfassend bedeutet dies, dass der individuelle Rechtsschutz des Lehr- und Forschungspersonals einzig im Rahmen des Rekursverfahrens gegen die Änderungsverfügung möglich ist. Demgegenüber dient die Aufsichtsbeschwerde dazu ein Fehlverhalten der PHZH – als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons – anzuzeigen.

III Begründung

A Grundsätze zur Fragestellung

1. Rechtlicher Rahmen

- 73 Die Pädagogische Hochschule Zürich (PHZH) ist eine staatliche Hochschule und öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit (§ 3 Abs. 1 lit. c und Abs. 2 FaHG²⁰).
- 74 Das Hochschulpersonal untersteht dem Personalrecht der Staatsangestellten (§ 14 Abs. 1 FaHG) und damit dem kantonalen Personalrecht (PG²¹, PVO²² und VVO²³). Die Verordnung zum Fachhochschulgesetz (PVF)²⁴ kann abweichende Bestimmungen vorsehen, soweit es die Verhältnisse an den Hochschulen erfordern (§ 14 Abs. 1 Satz 2 FaHG). In der PVF geregelt sind (unter anderem) die Personalkategorien und die Lohneinreihung (vgl. § 28 ff. PVF).

²⁰ Fachhochschulgesetz vom 2. April 2001, FaHG, LS 414.10.

²¹ Personalgesetz vom 27. September 1998, PG, LS 177.10.

²² Personalverordnung vom 16. Dezember 1998, PVO, LS 177.11.

²³ Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999, VVO, LS 177.111.

²⁴ Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen vom 16. Juli 2008, PVF, LS 414.112.

2. Neue Personalverordnung der Zürcher Fachhochschulen (nPVF)

- 75 Mit der am 22. Februar 2021 beschlossenen Änderung des FaHG (nachfolgend: nFaHG) wird die derzeit geltende PVF aufgehoben und es wird eine neue Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule (nachfolgend: nPVF) erlassen.²⁵ Die wichtigste Änderung betrifft die Zusammensetzung des Hochschulpersonals. Es werden drei neue Personalkategorien eingeführt: 1. Professorinnen und Professoren, 2. Lehr- und Forschungspersonal und 3. Assistierende (§ 12 nFaHG). In der neuen Personalkategorie des Lehr- und Forschungspersonals werden die bisherigen Dozierenden, Lehrbeauftragten sowie wissenschaftlichen Mitarbeitenden in einer Kategorie zusammengeführt und in drei Unterkategorien bzw. «Levels» aufgeteilt (§ 24 nPVF).
- 76 Die Änderung des FaHG und der Neuerlass der PVF (nPVF) werden auf den 1. August 2024 in Kraft gesetzt. Die Hochschulen müssen bis zu diesem Zeitpunkt das Hochschulpersonal in die drei Kategorien bzw. das Lehr- und Forschungspersonal in die drei Unterkategorien überführen. Die neuen Personalkategorien und das Level-Modell haben Auswirkungen auf die Lohnneinreihung.²⁶ Für die Umsetzung hat die PHZH zwei Weisungen für das Lehr- und Forschungspersonal erlassen. Mit vorliegendem Bericht soll die Rechtmässigkeit dieser Weisungen beurteilt werden.

3. Begriffe

- 77 Im Zusammenhang mit der Lohnneinreihung des Hochschulpersonals ist zu unterscheiden zwischen der Lohnklasse, der Lohnstufe und der Lohnbandbreite.
- 78 Die **Lohnklasse** richtet sich nach der jeweiligen Personalkategorie und innerhalb der Kategorie des Lehr- und Forschungspersonals nach dem Level (§ 24 Abs. 1 lit. a, b und c bzw. Level III, II, I). Die Zuteilung in ein Level ist abhängig von vier Kriterien: Verantwortung (Ziff. 1), Tätigkeiten und Aufgaben (Ziff. 2), Ausbildung (Ziff. 3) und Erfahrung (Ziff. 4). Zur Bedeutung und Umsetzung durch die PHZ, vgl. Rz. 82 ff.
- 79 Die Bestimmung der **Lohnstufe** wird – im Gegensatz zur Lohnklasse – weder in der PVF noch in der nPVF geregelt.²⁷ Es gilt deshalb das kantonale Personalrecht (§ 14 Abs. 1 FaHG), namentlich § 40 PG i.V.m. § 13 ff. PVO. Demnach besteht jede Lohnklasse aus 29 Lohnstufen (§ 13 Abs. 2 Satz 1 PVO). Das sind die offiziellen Lohnstufen (LS). Dem Minimum der Lohnklasse sind zwei Anlaufstufen vorangestellt (§ 13 Abs. 3 PVO). Die Bezeichnung Technische Lohnstufe (TS) beinhaltet die offizielle Lohnstufe (LS) und die zwei Anlaufstufen. Der vorliegende Bericht meint mit «Lohnstufe» stets die offizielle Lohnstufe (LS) und *nicht* die Technische Lohnstufe (TS).

²⁵ Regierungsratsbeschluss Nr. 911/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 22. Juni 2022.

²⁶ Regierungsratsbeschluss Nr. 911/2022 vom 22. Juni 2022, Erläuterungen des Regierungsrates zum nFaHG und nPVF (nachfolgend: Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF), S. 26 f.; Medienmitteilung des Kantons Zürich vom 7. Juli 2022, Mehr Möglichkeiten in der Personalpolitik für Zürcher Fachhochschulen, online abrufbar unter <https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen/2022/07/mehr-moeglichkeiten-in-der-personalpolitik-fuer-zuercher-fachhochschulen.html#-2107923738>, besucht am 5. Januar 2024.

²⁷ Auf die Lohnstufe wird in § 27 nPVF (ständige Funktionszulage) und § 28 nPVF (Erfolgsbeteiligung) Bezug genommen.

- 80 Der Anfangslohn wird in der Regel in den Lohnstufen 1-17 festgesetzt. Es werden Erfahrungen in früherer Stellung, ausgewiesene Fähigkeiten und besondere Eignung für die neue Stelle berücksichtigt. Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit werden angemessen berücksichtigt (§ 15 PVO). Zur Umsetzung der PHZH, vgl. Rz. 183 ff.
- 81 Der Begriff der **Lohnbandbreite** wird in den gesetzlichen Grundlagen nicht erwähnt und findet sich nur in den Weisungen der PHZH.²⁸ Die Lohnbandbreite zeigt die mögliche Lohnentwicklung auf, d.h. in welchem Rahmen individuelle Lohnerhöhungen (§ 17 PVO) oder Rückstufungen (§ 19 PVO; § 37 VVO) zulässig sind. Mit anderen Worten: Die Lohnbandbreite legt denjenigen Spielraum fest, welcher der Arbeitgeberin zur Verfügung steht, um die erbrachte Leistung der angestellten Person zu bewerten und den Lohn entsprechend zu erhöhen oder zurückzustufen. Zur Regelung der PHZH, vgl. Rz. 111 ff. Rz. 202 ff.

B Weisung zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.1²⁹

1. Einreihungsregel für Lehr- und Forschungspersonal

a. Vorgabe gemäss § 24 nPVF

- 82 § 24 nPVF regelt die Lohneinreihung des Lehr- und Forschungspersonal und lautet wie folgt:

²⁸ § 15, 16, 17 und Anhang 1 Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich, PH-Nr. 2.12.1; § 13, 14 und Anhang 1-3 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich, PH-Nr. 2.12.3.

²⁹ Nachfolgend: Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Lehr- und Forschungspersonal § 24. ¹ Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals werden wie folgt eingereiht:

- a. in die Lohnklassen 23 oder 24, wenn sie
 1. umfassende Qualitätsverantwortung für Leistungsangebote oder umfassende Führungs- und Finanzverantwortung für mittlere und grosse Organisationseinheiten oder Projekte haben,
 2. in der Regel Aufgaben in mehreren Leistungsbereichen mit verbindlichem internem oder externem Wissensaustausch haben,
 3. einen Hochschulabschluss auf Masterstufe mit Zusatzqualifikation aufweisen und
 4. in der Regel über mehrjährige Berufserfahrung verfügen,
- b. in die Lohnklassen 20 bis 22, wenn sie
 1. Qualitätsverantwortung oder Führungs- und Finanzverantwortung für kleine und mittlere Organisationseinheiten oder Projekte haben,
 2. Aufgaben in mindestens einem Leistungsbereich mit verbindlichem internem oder externem Wissensaustausch haben,
 3. einen Hochschulabschluss auf Masterstufe aufweisen und
 4. in der Regel über Berufserfahrung verfügen,
- c. in die Lohnklassen 17 bis 19, wenn sie
 1. Verantwortung für die Ausführungsqualität der zugewiesenen Aufgabe tragen,
 2. in einem oder mehreren Leistungsbereichen arbeiten,
 3. einen Hochschulabschluss auf Bachelor- oder Masterstufe aufweisen und
 4. in der Regel über Berufserfahrung verfügen.

² In Ausnahmefällen, insbesondere bei hervorragenden wissenschaftlichen oder künstlerischen Leistungen, können Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals gemäss Abs. 1 lit. a in die Lohnklasse 25 eingereiht werden.

³ Für fachlich und didaktisch qualifizierte Personen aus dem künstlerischen Bereich ohne Hochschulabschluss ist Abs. 1 sinngemäss anwendbar.

⁴ Inhaberinnen und Inhaber von Qualifikationsstellen für Professuren werden in die Lohnklassen 20 bis 22 eingereiht. Vorbehalten bleiben abweichende Vorgaben von Institutionen der Forschungsförderung.

83 Die neuen Einreichungsregeln wurde durch die Schaffung der neuen Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal» (§ 12 Abs. 1 lit. b FaHG) notwendig.³⁰ Diese Personalkategorie umfasst alle bisherigen Dozierenden, Lehrbeauftragten und wissenschaftlichen Mitarbeitenden, die in den Lohnklassen 17 bis 24, ausnahmsweise Lohnklasse 25, eingereiht werden.³¹ Die Einreichung des Lehr- und Forschungspersonals erfolgt nach dem sogenannten Level-Modell auf drei Ebenen (lit. a, b und c bzw. Level III, II, I). Die Beschreibung der drei Levels konkretisiert § 12 Abs. 3 nFaHG und folgt der Gliederung nach Verantwortung (Ziff. 1), Tätigkeiten und Aufgaben (Ziff. 2), Ausbildung (Ziff. 3) und Erfahrung (Ziff. 4).³²

³⁰ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVE, S. 26.

³¹ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVE, S. 26

³² Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVE, S. 26; Regierungsratsbeschluss Nr. 1212/2019, Erläuterungen des Regierungsrates zum nFaHG (nachfolgend: Erläuterungen Regierungsrat nFaHG, 2019), S. 5.

- 84 Das Level-Modell soll vertikale und horizontale Karriereverläufe ermöglichen.³³ Die Gesetzgebungsarbeiten zur Revision des FaHG zeigen, dass die Berufserfahrung eine wesentliche Voraussetzung fürs berufliche Weiterkommen darstellen soll.³⁴ Ein zentrales Merkmal der Fachhochschulen ist der Berufsfeldbezug des Lehr- und Forschungspersonals. Darin unterscheiden sie sich von den Universitäten.³⁵ Aus diesem Grund wurden auf Antrag der Kommission für Bildung und Kultur (KBIK) vom 22. September 2020 die Voraussetzung der Berufserfahrung in § 12b nFaHG ausdrücklich festgehalten und für Professorinnen und Professoren ein Minimum von fünf Jahren vorgesehen.³⁶ Im Kantonsrat stiess dieser Antrag parteiübergreifend auf breite Zustimmung: Mit der formell-gesetzlichen Verankerung der Berufserfahrung soll eine «schleichende Verakademisierung der Fachhochschulen»³⁷ verhindert und die praxisnahe Forschung betont werden. Dies stärke das duale Bildungssystem und die Ausrichtung der Fachhochschulen als praxisorientierte Forschungsinstitute.³⁸ In diesem Sinne bezeichnet der Präsident der KBIK die in § 12b nFaHG verankerte Berufserfahrung als «Herzstück».³⁹ Es sei selbstverständlich, dass die «Berufserfahrung zur wichtigsten Anforderung für das Lehr- und Forschungspersonal» gehört.⁴⁰
- 85 Die Festlegung der Stellenbezeichnungen und der konkreten Einreihung innerhalb der Personalkategorie des Lehr- und Forschungspersonals obliegt den einzelnen Hochschulen.⁴¹ Die Kriterien für die Zuteilung in eine bestimmte Lohnklasse für das Lehr- und Forschungspersonal sind durch die perinnova GmbH nach einem hochschulübergreifenden einheitlichen Verständnis erarbeitet worden.⁴² An diesem Einreihungsplan müssen sich Hochschulen – und damit auch die PHZH – bei der Zuteilung orientieren.⁴³ Ein zusätzlicher, hochschulspezifischer Konkretisierungsgrad ist zu erarbeiten.⁴⁴

³³ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26; Erläuterungen Regierungsrat nFaHG, 2019, S. 10.

³⁴ Antrag der Kommission für Bildung und Kultur vom 22. September 2020, Geschäft Nr. 5589a (nachfolgend: Antrag KBIK), S. 6; Teilprotokoll des Kantonsrats, 82. Sitzung vom 16. November 2020, Geschäft Nr. 5589a (nachfolgend: Protokoll Kantonsrat FaHG), S. 2; Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

³⁵ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 2.

³⁶ Antrag KBIK, S. 6; Protokoll Kantonsrat FaHG, S.

³⁷ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 6 (Votum Jäger).

³⁸ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 4 (Votum Wicki), S. 5 f. (Votum Jäger), S. 7 (Votum Stünzi), S. 8 (Votum Fehr Thoma), S. 10 (Votum Wydler), S. 13 (Votum Landmann).

³⁹ Protokoll Kantonsrat FaHG; S. 18 (Erläuterung zu § 12b nFaHG).

⁴⁰ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 18 (Erläuterungen zu § 12b n FaHG).

⁴¹ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

⁴² Bericht perinnova GmbH vom 25. März 2021 betreffend die Zuteilung des Lehr- und Forschungspersonal in eine bestimmte Lohnklasse «VFA-Richtpositionsbewertungsvorschläge und Vorschlag Einreihungsplan» (nachfolgend: Bericht perinnova).

⁴³ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

⁴⁴ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

b. Umsetzung durch die PHZH

aa. Zuordnung in Levels

- 86 Die PHZH setzt in § 6-§ 14 Weisung zur Anstellung und Einreihung die kantonalrechtlichen Vorgaben um. Für die drei Levels werden die jeweiligen Voraussetzungen definiert, welche nachfolgend – unter Berücksichtigung der Gliederung gemäss § 24 nPVF – geprüft werden:
- 87 Das **Level III**⁴⁵ gilt für Dozierende und Forschende mit erweiterter Verantwortung. Sie sind für die PHZH profilbildend tätig.⁴⁶ Wie § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 nPVF verlangt, wird in Bezug auf das **Kriterium der Verantwortung** eine umfassende Qualitätsverantwortung oder umfassende Führungs- und Finanzverantwortung vorausgesetzt.⁴⁷ Im Unterschied zur kantonalen Vorgabe ist hingegen erforderlich, dass sich die umfassende Verantwortung auf die Leitung *grosser* Projekte⁴⁸ (d.h. nicht mittlere) oder die Führung einer Organisationseinheit (ohne Grössenbezeichnung) beziehen soll.⁴⁹ Die Einschränkung auf grosse Projekte stellt eine *Verschärfung gegenüber der nPVF* dar, wonach auch mittlere Projekte genügen. Auf diesen Umstand hat die Hochschulversammlung bereits in ihrer Stellungnahme vom 10. August 2023 hingewiesen,⁵⁰ was im Antwortschreiben der Hochschulleitung aber unberücksichtigt blieb.⁵¹ In der Weisung der PHZH werden – anders als in der nPVF – zusätzlich die Programmverantwortung und Auftragsgewinnung von Projekten berücksichtigt.⁵² Es ist allerdings fraglich, was der Mehrwert von diesen zusätzlich berücksichtigten Elementen ist. Der Begriff der Auftragsgewinnung wird in der Weisung definiert und umfasst (unter anderem) die fachliche Verantwortung eines Projekts.⁵³ Die Abgrenzung zu Programmverantwortung, wofür jegliche Definition fehlt, sowie zur Leitung von Projekten, welche ebenfalls die fachliche Verantwortung beinhaltet,⁵⁴ ist unklar. Die Hochschulleitung ist der Ansicht, dass die Unterscheidung mit der Begriffsdefinition genügend detailliert sei.⁵⁵ Schliesslich ist es nach der Weisung der PHZH bereits genügend, wenn die umfassende Verantwortung im Umfang von 30 % des *Arbeitspensums* wahrgenommen wird.⁵⁶ Die Hochschulleitung begründet dies damit, dass mit dieser Regelung bewusst eine

⁴⁵ § 24 Abs. 1 lit. a nPVF.

⁴⁶ § 6 Abs. 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁴⁷ § 6 Abs. 2 lit. a Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁴⁸ § 67 Abs. 1 lit. d Ziff. 4 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁴⁹ Vgl. Vgl. § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 nPVF (umfassende Führungs- und Finanzverantwortung für *mittlere und grosse* Organisationseinheiten oder Projekte).

⁵⁰ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 5.

⁵¹ Schreiben der Hochschulleitung vom 18. September 2023 zur Stellungnahme der Hochschulversammlung zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich (nachfolgend: Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung).

⁵² § 7 Abs. 1 lit. d Ziff. 2 und 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁵³ § 4 Abs. 7 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁵⁴ § 4 Abs. 8 lit. a Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁵⁵ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 4.

⁵⁶ § 7 Abs. 1 lit. d Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Ungleichbehandlung zwischen Teilzeit- und Vollzeitmitarbeitenden verhindert werden soll.⁵⁷ Der Wortlaut von § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 1 nPVF nennt kein prozentuales Minimum, sondern verlangt «umfassende Verantwortung». Dies spricht für eine projektbezogene Betrachtungsweise, d.h. Angestellte im Level III müssen die gesamte Verantwortung für ein Projekt tragen, wobei es nicht entscheidend ist, wie viel Prozent des Pensums – sei es ein Voll- oder Teilzeitpensum – dies ausmacht. Das Erfordernis der umfassenden Verantwortung ist denn auch das Abgrenzungsmerkmal zu den Angestellten von Level II, wofür «nur» Verantwortung (d.h. nicht umfassende) verlangt wird.⁵⁸

- 88 Unter dem **Kriterium der Tätigkeiten und Aufgaben** sieht die Weisung vor, dass im Level III Aufgaben in mindestens zwei Leistungsbereichen wahrgenommen werden müssen.⁵⁹ Im Unterschied zur nPVF wird – zumindest gemäss Wortlaut der Weisung – ein verbindlicher interner oder externer Wissensaustausch nicht vorausgesetzt.⁶⁰ Unter Berücksichtigung der umfassenden Verantwortung für gewisse Aufgaben bzw. Projekte, ist davon auszugehen, dass dafür ein Wissensaustausch erforderlich ist, sodass diese Voraussetzung implizit erfüllt ist.
- 89 In Bezug auf das **Kriterium der Ausbildung** wird in Übereinstimmung mit der nPVF ein Masterabschluss mit Zusatzqualifikation verlangt.⁶¹
- 90 Unter dem **Kriterium der Erfahrung** sieht die Weisung im Level III mindestens zehn Personenjahre⁶² Berufserfahrung im Hochschulbereich oder in einem für ihren Leistungsbereich massgebenden Berufsfeld vor. Bei Personen mit Lehrdiplom, einem CAS mit einer praxisbezogenen oder hochschuldidaktischen Qualifikation oder einem gleichwertigen Abschluss reduziert sich die erforderliche Berufserfahrung auf acht Personenjahre.⁶³ Die Anstellungsdauer an der PHZH wird allerdings höchstens zur Hälfte an die Berufserfahrung angerechnet.⁶⁴ Die Hochschulleitung führt hierzu aus, dass dies der Förderung des doppelten Kompetenzprofils diene.⁶⁵ Das doppelte Kompetenzprofil bedeutet, sowohl wissenschaftliche als auch praxisbezogene Kompetenzen notwendig sind.⁶⁶ In den Gesetzgebungsarbeiten zum FaHG wird die Bedeutung der praxisorientierten Forschung der Fachhochschulen und die damit verbundene Stärkung des doppelten Kompetenzprofils explizit erwähnt.⁶⁷ In diesem Sinne wird in der Weisung definiert, dass mit Berufserfahrung sowohl die Erfahrung in der Praxis als auch jene in der

⁵⁷ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 4.

⁵⁸ § 24 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 nPVF.

⁵⁹ § 6 Abs. 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁶⁰ Vgl. § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 2 nPVF (Aufgaben in mehreren Leistungsbereichen *mit verbindlichem internem oder externem Wissensaustausch*).

⁶¹ § 7 Abs. 1 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung; § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 nPVF; vgl. dazu Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 4.

⁶² Zum Begriff «Personenjahr», vgl. § 4 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁶³ § 7 Abs. 1 lit. c Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁶⁴ § 7 Abs. 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁶⁵ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 4.

⁶⁶ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 9.

⁶⁷ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 9 (Votum Fehr Thoma).

Wissenschaft gemeint ist.⁶⁸ Es ist nicht nachvollziehbar, weshalb die PHZH die Erfahrung in der Wissenschaft, welche an der PHZH erlangt worden ist, weniger berücksichtigt, als die (wissenschaftliche) Erfahrung ausserhalb der PHZH. Diese Regelung ist weder nach dem Wortlaut von § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 4 (mehrjährige Berufserfahrung) noch nach dem Sinn und Zweck (Förderung des doppelten Kompetenzprofils) noch unter Berücksichtigung der Materialien⁶⁹ zulässig.

- 91 Das **Level II**⁷⁰ gilt für Dozierende und Forschende (d.h. ohne erweiterte Verantwortung). Sie positionieren und stärken ihre Fachdisziplin oder ihren Leistungsbereich. In Bezug auf das **Kriterium der Verantwortung** wird Qualitätsverantwortung in der jeweiligen Fachdisziplin oder im jeweiligen Leistungsbereich vorausgesetzt.⁷¹ Im Unterschied zur nPVF wird die Führungs- und Finanzverantwortung (als Alternative zur Qualitätsverantwortung) nicht berücksichtigt.⁷² Zudem wird die Leitung *mittlerer* Projekte verlangt, wohingegen gemäss der nPVF auch die Leitung kleinerer Projekte genügt.⁷³ Diese beiden Elemente stellen eine *Verschärfung* gegenüber den kantonalrechtlichen Vorgaben dar. Die Hochschulversammlung hat in ihrer Stellungnahme vom 10. August 2023 (zumindest teilweise) darauf hingewiesen.⁷⁴ Die Hochschulleitung hat sich in ihrem Antwortschreiben zu diesen Vorbringen nicht geäussert.⁷⁵ Wie bei den Voraussetzungen für das Level III und ohne, dass die nPVF dies verlangen würde, wird für das Level II die Programmverantwortung und die Auftragsgewinnung von Projekten berücksichtigt.⁷⁶ Der Mehrwert dieser zusätzlich berücksichtigten Aspekte ist – wie bei Level III – fraglich, zumal die Abgrenzung zwischen diesen Begriffen unklar ist.⁷⁷
- 92 Unter dem **Kriterium der Tätigkeiten und Aufgaben** sieht die Weisung vor, dass in Level II Aufgaben in mindestens einem Leistungsbereich wahrgenommen werden müssen.⁷⁸ Im Unterschied zur nPVF wird allerdings vorausgesetzt, dass es sich hierbei um Aufgaben *mit hohen Anforderungen* handeln muss. Der Grund, weshalb «hohe Anforderungen» verlangt werden, ist unklar. Für eine Abgrenzung zum Level III oder Level I ist dies nicht notwendig: Der Unterschied zu Level III liegt darin, dass dort die Wahrnehmung von Aufgaben (aber nicht mit hohen Anforderungen) in mindestens zwei Leistungsbereichen vorausgesetzt wird. Der Unterschied zu Level I besteht im Erfordernis eines verbindlichen Wissensaustausch. In der Weisung wird der verbindliche Wissensaustausch für das Level II zwar nicht explizit erwähnt. Allerdings ist davon auszugehen, dass unter Berücksichtigung der beispielhaft aufgezählten Aufgaben (z.B.

⁶⁸ § 4 Abs. 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁶⁹ Protokoll Kantonsrat FaHG,

⁷⁰ § 24 Abs. 1 lit. b nPVF.

⁷¹ § 9 Abs. 1 und 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁷² Vgl. § 24 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 (Qualitätsverantwortung *oder Führungs- und Finanzverantwortung*).

⁷³ § 24 Abs. 1 lit. b Ziff. 1.

⁷⁴ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 5.

⁷⁵ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁷⁶ § 9 Abs. 3 lit. d Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁷⁷ Vgl. dazu Rz. 87.

⁷⁸ § 9 Abs. 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Lehrtätigkeit in Aus- und Weiterbildung, Fachkoordination, Mentorat)⁷⁹ ein Wissensaustausch erforderlich ist und diese Voraussetzung daher implizit erfüllt ist.⁸⁰

- 93 In Bezug auf das **Kriterium der Ausbildung** wird für das Level II ein Masterabschluss verlangt.⁸¹ Wird die Berufserfahrung im wissenschaftlichen Bereich erlangt ist – zumindest gemäss Wortlaut – zusätzlich eine Promotion erforderlich.⁸² Dieses Zusatzerfordernis einer Promotion steht in klarem Widerspruch zur nPVF, wonach im Level II ein Hochschulabschluss auf Masterstufe genügt (und im Unterschied zu Level III eben keine Zusatzqualifikation verlangt ist).⁸³ Die Hochschulleitung geht im Schreiben an die Hochschulversammlung davon aus, dass eine Promotion für das Level II nicht erforderlich sei.⁸⁴ Diese korrekte Auffassung zeigt sich im Wortlaut der Weisung allerdings nicht.
- 94 Für das **Kriterium der Erfahrung** verlangt die Weisung in Level II mindestens vier Personenjahre Berufserfahrung.⁸⁵ Diese Dauer erscheint unter Berücksichtigung der Erläuterungen des Regierungsrates zur nPVF als vertretbar.⁸⁶ Unzulässig hingegen ist, wenn zur Berücksichtigung der im wissenschaftlichen Bereich gewonnenen Erfahrung zusätzlich eine Promotion verlangt würde. Der derzeitige Wortlaut der Weisung sieht dies – entgegen der Ansicht der Hochschulleitung – vor.⁸⁷
- 95 Das **Level I** gilt für wissenschaftliche Mitarbeitende. Unter dem Kriterium der **Verantwortung** wird, wie in § 24 Abs. 1 lit. c Ziff. 1 nPVF vorgesehen, Verantwortung für die Ausführungsqualität der zugewiesenen Aufgaben verlangt.⁸⁸ Ebenfalls korrekt ist, dass für das Level I **Aufgaben oder Tätigkeiten** in mindestens einem Leistungsbereich wahrgenommen werden müssen.⁸⁹ In Bezug auf das Kriterium der **Ausbildung** ist, in Übereinstimmung mit den Vorgaben der nPVF, mindestens ein Bachelorabschluss vorausgesetzt.⁹⁰ Unter dem Kriterium der **Erfahrung** verlangt die Weisung für das Level I keine Berufserfahrung. Die Berufserfahrung wird nur und erst bei der Einreihung in die (höchste) Lohnklasse 19 beachtet.⁹¹ Gemäss § 24 Abs. 1 lit. c Ziff. 4 nPVF ist im Level I in der Regel Berufserfahrung verlangt. Aufgrund dieses Wortlauts und unter Berücksichtigung der Gesetzgebungsarbeiten, wonach die Berufserfahrung zur «wichtigsten Anforderung des Lehr- und Forschungspersonals» gehört und deshalb in § 12b

⁷⁹ § 9 Abs. 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁸⁰ Vgl. Rz. 88.

⁸¹ § 10 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁸² § 10 lit. b Ziff. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung

⁸³ § 24 Abs. 1 lit. b Ziff. 3 nPVF.

⁸⁴ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 5.

⁸⁵ § 10 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung. Zum Begriff «Personenjahr», § 4 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁸⁶ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 28.

⁸⁷ § 10 lit. b Ziff. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung; Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 5.

⁸⁸ § 12 Abs. 1 Ziff. 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁸⁹ § 12 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁹⁰ Vgl. § 24 Abs. 1 lit. c Ziff. 3 nPVF; § 13 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

⁹¹ § 14 Abs. 1 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Abs. 1 nFaHG verankert wird,⁹² erscheint die Umsetzung der PHZH zu locker: Vom Erfordernis der Berufserfahrung kann ausnahmsweise, d.h. im Einzelfall, abgewichen werden, wenn die fachliche Eignung auf andere Weise nachgewiesen wird (Art. 12b Abs. 3 nFaHG). In den Beratungen im Kantonsrat wurde der Ausnahmecharakter dieser Regelung betont.⁹³ Im Widerspruch dazu sieht die Weisung der PHZH als Grundsatz vor, dass keine Berufserfahrung notwendig ist. Ein anderweitiger Nachweis der fachlichen Eignung wird ebenfalls nicht verlangt.

bb. Zuordnung in Lohnklassen

- 96 Die Einreihung in die konkreten Lohnklasse (d.h. innerhalb des Levels) wird in § 24 nPVF nicht explizit definiert. Die Hochschulen haben sich am Einreihungsplan des Berichts der perinnova GmbH zu orientieren.⁹⁴ Gemäss dem genannten Bericht stellen die in § 24 nPVF enthaltenen Funktionsbeschreibungen der Levels Richtpositionen im Sinne des kantonalen Lohnsystems dar (vgl. 8 Abs. 1 PVO). Eine Richtposition könne sich über mehrere Lohnklassen erstrecken. Die konkrete Beschreibung beziehe sich aber stets auf eine einzelne Lohnklasse.⁹⁵ Nach dem Bericht zeigt die Formulierung in § 24 nPVF (implizit) auf, welche Elemente bei der Lohnklassenzuteilung zu beachten sind, indem die Anfangs- und Endpunkte der jeweiligen Aufgaben-, Kompetenzen- und Verantwortungsspektren geregelt werden. Die Ausdifferenzierung der Einreihung liege bei den Fachhochschulen.⁹⁶
- 97 Im Bericht der perinnova GmbH findet sich folgendes Beispiel für die Lohnklassenzuordnung: Für das Level II wird unter dem Kriterium der Verantwortung entweder Qualitätsverantwortung oder Führungs- und Finanzverantwortung für *kleinere oder mittlere* Organisationseinheiten oder Projekte vorausgesetzt (§ 24 Abs. 1 lit. b Ziff. 1 nPVF). Dies sei dahingehend zu verstehen, dass im Falle der Verantwortung für kleinere Organisationseinheiten oder Projekte eine Zuordnung in Lohnklasse 20 und bei Verantwortung für mittlere Organisationseinheiten oder Projekte eine Zuordnung in Lohnklasse 22 angemessen wäre. In diesem Sinne wird im Bericht der perinnova GmbH jeweils ein Vorschlag einer Minimum- und Maximumbewertung für die drei Levels gemacht.⁹⁷
- 98 Für die Beurteilung der Umsetzung der PHZH bedeutet dies Folgendes:
- 99 Im **Level III** (Lohnklasse 23 oder 24) ist nach der Weisung der PHZH, die Lohnklasse 24 ausschliesslich an die Funktion der Abteilungsleitung gebunden.⁹⁸ Demgegenüber wäre gemäss dem Bericht der perinnova GmbH eine Differenzierung unter Berücksichtigung der vier

⁹² Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 4; Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

⁹³ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 8 (Votum Stünzi), S. 9 (Votum Fehr Thoma).

⁹⁴ Vgl. Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26; Bericht perinnova, S. 2.

⁹⁵ Bericht perinnova, S. 3.

⁹⁶ Bericht perinnova, S. 4.

⁹⁷ Bericht perinnova, S. 6.

⁹⁸ § 8 lit. a Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Kriterien (Verantwortung, Aufgaben und Tätigkeiten, Ausbildung, Erfahrung) erforderlich. Dies hat die PHZH unterlassen.

- 100 Im **Level II** (Lohnklasse 20 bis 22) ist die Zuordnung in eine Lohnklasse abhängig von sogenannten «Zusatzanforderungen», wie z.B. der Berufserfahrung oder der Wahrnehmung von Aufgaben und Tätigkeiten mit besonderen Verantwortlichkeiten in konzeptioneller, koordinativer oder fachlicher Hinsicht gemäss Anhang 2.⁹⁹ Die in der Weisung genannten «Zusatzanforderungen» werfen Verständnisfragen auf (z.B. Unterschied von Typus A / B; Bedeutung der Auflage «A-S1»), sodass eine inhaltliche Klärung oder Orientierung am Wortlaut der nPVF (z.B. mittlere und kleinere Projekte etc.) wünschenswert wäre. Das – zumindest nach Auffassung des Gesetzgebers – wesentliche Kriterium der Berufserfahrung wird bei der Bestimmung der Lohnklasse nur ansatzweise berücksichtigt: Für das Level II sind vier Jahre Berufserfahrung erforderlich.¹⁰⁰ Eine Berufserfahrung von mindestens fünf Jahren gilt als lohnklassenrelevante Zusatzanforderung.¹⁰¹ Eine darüberhinausgehende Berufserfahrung wird hingegen nicht berücksichtigt, d.h. es macht für die Zuordnung in eine Lohnklasse keinen Unterschied, ob ein Dozent fünf oder zehn Jahre Berufserfahrung aufweist (sofern er die Voraussetzungen für die Zuordnung ins höhere Level III nicht erfüllt). Dies widerspricht dem Zweck der Revision.
- 101 Im **Level I** (Lohnklasse 17 bis 19) werden für die Zuordnung in eine Lohnklasse die Ausbildung, die Aufgaben und Tätigkeiten sowie die Verantwortung berücksichtigt.¹⁰² Dies ist korrekt. Ungenügend berücksichtigt wird hingegen das Kriterium der (Berufs-)Erfahrung, welches einzig für die Einreihung in die höchste Lohnklasse 19 beachtet wird.¹⁰³ Akzentuiert wird dieser Mangel dadurch, dass das Kriterium der Berufserfahrung mit dem revidierten § 12b nFaHG formell-gesetzlich verankert ist und die Fachhochschulen als praxisorientierte Forschungsinstitute stärken soll.¹⁰⁴ Dieses «Herzstück»¹⁰⁵ wird in der Weisung der PHZH ungenügend beachtet: Der Vorschlag des Regierungsrates sowie der Bewertungsvorschlag gemäss dem Bericht der perinnova GmbH sehen als Beispiel vor, dass für die Lohnklasse 17 mit einem Bachelorabschluss zwei bis vier Jahre Berufserfahrung erforderlich seien, während für die Lohnklasse 19 mit derselben Ausbildung vier bis acht Jahre erwartet werden könne.¹⁰⁶ In der Weisung der PHZH wird für die Einreihung in die Lohnklasse 19 ein Masterabschluss und ein Jahr Berufserfahrung verlangt.¹⁰⁷ Selbst wenn der Bericht der perinnova GmbH festhält, dass bei einem Masterabschluss weniger Berufserfahrung denkbar sei, trägt die PHZH dem Kriterium der Berufserfahrung bei der Lohnklassenzuordnung zu wenig bzw. gar nicht (Lohnklasse 17 und 18) Rechnung.

⁹⁹ § 11 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁰⁰ § 10 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁰¹ § 11 Abs. 2 lit. Ziff. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁰² § 14 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁰³ § 14 Abs. 1 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁰⁴ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 8.

¹⁰⁵ Protokoll Kantonsrat FaHG; S. 18 (Erläuterung zu § 12b nFaHG).

¹⁰⁶ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 28; Bericht perinnova, S. 6.

¹⁰⁷ § 14 Abs. 1 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

102 Das **Argument der Hochschulleitung**, dass die nPVF explizit darauf verzichte, klare Vorgaben für die Dauer der Berufserfahrung zu formulieren,¹⁰⁸ greift in mehrfacher Hinsicht nicht: *Ers-**tens* bedeutet dies nicht, dass die Berufserfahrung nicht zu berücksichtigen wäre (dies ist es). *Zweitens* kann aus dem Verzicht auf eine konkrete Umschreibung der gebotenen Berufserfahrung in der nPVF nicht abgeleitet werden, dass die Hochschulen dies nicht tun sollen (das sollen sie). Gerade weil in der nPVF die Anforderungen an die Berufserfahrung nicht genauer umschrieben sind, wäre das die Aufgabe der Hochschulen im Rahmen der Umsetzung. *Drittens* wird sowohl im Bericht der perinnova GmbH als auch in den Erläuterungen des Regierungsrates festgehalten, dass die Anforderungen an die Berufserfahrung zwischen und innerhalb der Levels unterschiedlich ausgeprägt sein sollen.¹⁰⁹

c. Beantwortung Frage 1a

Ist diese Weisung mit § 24 nPVF kompatibel und rechtskonform?

103 Teilweise.

104 In Bezug auf die **Zuordnung in ein Level** gibt es bei sämtlichen Levels Unstimmigkeiten. Auffallend sind die Mängel in der Umsetzung beim **Level II**, weil dort für alle vier Kriterien (Verantwortung; Tätigkeiten und Aufgaben; Ausbildung; Erfahrung) nach dem Wortlaut der Weisung strengere bzw. weitergehende Anforderungen aufgestellt werden. Beim Level I und III sind die Abweichungen geringer und betreffen nur einzelne Kriterien. Die Abweichungen sind nicht nur als Verschärfung, sondern auch als Lockerung konzipiert. Insbesondere für das Level I wird in der Weisung – im Widerspruch zu § 24 nPVF und § 12b nFaHG – im Grundsatz keine Berufserfahrung vorausgesetzt. Im Einzelnen vgl. Rz. 87 (Level III), Rz. 91 (Level II), Rz. 95 (Level I).

105 In Bezug auf die **Zuordnung in eine Lohnklasse** (innerhalb des Levels) enthält der Bericht der perinnova GmbH Bewertungsvorschläge, an denen sich die Hochschulen – und damit auch die PHZH – orientieren müssen. Demnach ist eine differenzierte Berücksichtigung sämtlicher Kriterien der nPVF (Verantwortung, Aufgaben und Tätigkeiten, Ausbildung, Erfahrung) erforderlich. In der Umsetzung der PHZH fehlt dies, wobei die Mängel in den jeweiligen Levels unterschiedlich ausgeprägt sind:

- In **Level III** ist die Zuordnung in eine Lohnklasse ausschliesslich abhängig von der Funktion. Bei Führung einer Abteilung erfolgt eine Einreihung in Lohnklasse 24, andernfalls in Lohnklasse 23. Kriterien, wie z.B. die Berufserfahrung oder die Ausbildung bleiben gänzlich unberücksichtigt (siehe Frage 1b).
- Bei **Level II** ist die Lohnklasse abhängig von sogenannten «Zusatzanforderungen». Diese Zusatzanforderungen berücksichtigten gewisse Aufgaben und Tätigkeiten, wobei

¹⁰⁸ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 5.

¹⁰⁹ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 28; Bericht perinnova, S. 6.

sich Verständnisfragen stellen, da eine von der nPVF abweichende Terminologie verwendet wird. Das zentrale Kriterium der Berufserfahrung wird nur ansatzweise berücksichtigt: Vier Jahre Berufserfahrung sind für Level II ohnehin vorausgesetzt. Lohnklassenmässig berücksichtigt wird eine Berufserfahrung von fünf Jahren. Eine darüberhin-
ausgehende Erfahrung bleibt unberücksichtigt.

- Im **Level I** werden für die Einreihung in eine Lohnklasse korrekterweise die Ausbildung, die Aufgaben und Tätigkeiten sowie die Verantwortung berücksichtigt. Ungenügend beachtet wird das Kriterium der Berufserfahrung, welches einzig für die Lohnklasse 19 beachtet wird. Dieses Defizit fällt auf, weil die Berufserfahrung jenes Kriterium ist, das als «Herzstück» bezeichnet wird und (neben der Ausbildung) formell-gesetzlich verankert ist (§ 12b nFaHG).

106 Für die Zuordnung in eine Lohnklasse lässt sich levelübergreifend feststellen, dass die Dauer der Berufserfahrung gar nicht (Level III) oder zu wenig (Level II und I) beachtet wird. Erforderlich wäre eine differenzierte Berücksichtigung der Berufserfahrung, wie dies im Bericht der perinnova GmbH und in den Erläuterungen des Regierungsrates verlangt wird. Gerade weil in der nPVF auf eine ausführliche Umschreibung der gebotenen Berufserfahrung verzichtet wurde, ist es die Aufgabe der einzelnen Hochschulen dies zu konkretisieren.

d. Beantwortung Frage 1b

Darf die PHZH die Einreihung in die Lohnklasse 24 des Levels III so einschränken, dass nur noch Abteilungsleitungen diese Lohnklasse erreichen?

107 Nein.

108 Gemäss § 24 Abs. 1 lit. a nPVF sind für das Level III die Lohnklassen 23 und 24 vorgesehen. Die Kriterien für die Zuteilung in eine bestimmte Lohnklasse sind im Bericht der perinnova GmbH dargelegt. Demnach sind für die Zuordnung in Lohnklasse 24 die in § 24 nPVF normierten Kriterien zu berücksichtigen. Den Hochschulen kommt eine Regelungskompetenz zur Ausdifferenzierung dieser Kriterien zu.

109 Die Weisung der PHZH sieht vor, dass für die Einreihung in Lohnklasse 24 die Führung einer Abteilung vorausgesetzt ist.¹¹⁰ In Bezug auf den Lohnklassenanstieg wird festgehalten, dass im Level III die Einstufung in eine höhere Lohnklasse nur bei einem internen Funktionswechsel in die Funktion als Abteilungsleiter oder Abteilungsleiterin erfolgt.¹¹¹ In der Umsetzung der PHZH ist die Lohnklasse 24 inhärent mit der Funktion der Abteilungsleitung verbunden.¹¹² Entgegen dem Bericht der perinnova GmbH hat die PHZH keine Ausdifferenzierung der vier Kriterien vorgenommen, sondern ausschliesslich auf die Funktion fokussiert.

¹¹⁰ § 8 lit. a Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹¹¹ § 23 Abs. 6 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹¹² Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 4.

110 Die Umsetzung der PHZH steht nicht nur im Widerspruch zu den Vorgaben des Berichts der perinova GmbH, sondern läuft auch dem gesetzgeberischen Willen diametral zuwider: In den Beratungen im Kantonsrat wurde das Kriterium der Berufserfahrung als «Herzstück»¹¹³ bezeichnet, das zur «wichtigsten Anforderung für das Lehr- und Forschungspersonal»¹¹⁴ gehört. In dieselbe Richtung gehen die Erläuterungen des Regierungsrates, wonach die Praxiserfahrung eine wesentliche Voraussetzung für das berufliche Weiterkommen darstellen soll.¹¹⁵ Aus diesen Gründen ist für die Einreihung in Lohnklasse 24 – die höchste (reguläre)¹¹⁶ Lohnklasse des Lehr- und Forschungspersonals – die Berücksichtigung der Berufserfahrung unabdingbar. Dies hat die PHZH unterlassen.

2. Lohnbandbreiten

a. Rechtlicher Rahmen

111 Der Begriff der Lohnbandbreite wird in den gesetzlichen Grundlagen (PG; PVF, PVO, VVO) nicht erwähnt und findet sich nur in den Weisungen der PHZH.¹¹⁷

112 Im kantonalen Personalrecht wird für die Festlegung des Anfangslohnes ein Spektrum angegeben (Lohnstufe 1-17, vgl. § 15 PVO), ohne aber den Begriff «Lohnbandbreite» zu verwenden.¹¹⁸ Für die Lohnentwicklung innerhalb einer Lohnklasse sieht das kantonale Personalrecht keine Bandbreiten vor. Die Grenzen einer möglichen Lohnentwicklung werden einerseits durch § 17 f. PVO (Lohnerhöhung) und andererseits § 19 PVO (Rückstufung) definiert.¹¹⁹

b. Regelung der PHZH

aa. Einführung von Lohnbandbreiten

113 Im Rahmen der Umsetzung der nPVF führt die PHZH Lohnbandbreiten ein. Die Lohnbandbreiten werden sowohl bei der Anfangslohneinstufung als auch bei der Lohnentwicklung erwähnt.¹²⁰ Die Hochschulleitung führt dazu aus, dass die Lohnbandbreiten einen Rahmen vorgeben und garantieren, dass alle Mitarbeitenden von individuellen Lohnmassnahmen profitieren können. Das bisherige System hätte eine negative Wirkung auf die Lohneinstufung von

¹¹³ Protokoll Kantonsrat FahG; S. 18 (Erläuterung zu § 12b nFaHG).

¹¹⁴ Protokoll Kantonsrat FahG; S. 18 (Erläuterung zu § 12b nFaHG).

¹¹⁵ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

¹¹⁶ Vgl. § 24 Abs. 2 nPVF, wonach in Ausnahmefällen Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals gemäss Abs. 1 lit. a (Level III) in die Lohnklasse 25 eingereiht werden können.

¹¹⁷ § 15, 16, 17 und Anhang 1 Weisung zu Anstellung und Einreihung; § 13, 14 und Anhang 1-3 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

¹¹⁸ § 15 Abs. 1 PVO, vgl. dazu Rz. 199 ff.

¹¹⁹ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Lohn, Lohnentwicklung.

¹²⁰ § 15 ff. Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Neueintretenden gehabt.¹²¹ Die Hochschulversammlung ist demgegenüber der Ansicht, dass die vorgesehenen Lohnbandbreiten unrechtmässig seien.¹²²

- 114 Im Folgenden ist die Zulässigkeit und Bedeutung der Lohnbandbreiten bei der Anfangslohneinstufung (vgl. Rz. 115) sowie bei der Lohnentwicklung (vgl. Rz. 120) zu prüfen.

bb. Anfangslohneinstufung

- 115 Die Anfangslohneinstufung wird in § 15 Weisung zur Anstellung und Einreihung geregelt und lautet wie folgt:

§ 15 Lohneinstufung bei Eintritt

¹ Bei Eintritt nimmt die zuständige Abteilungsleitung in Absprache mit dem Ressort Personalmanagement die Einreihung in eine Lohnklasse vor.

² Das Lebensalter bestimmt die Anfangslohneinstufung innerhalb einer Lohnklasse und Lohnbandbreite gemäss Anhang 1. Wird beim Lebensalter eine Bandbreite an Anfangslohnstufen festgelegt, bestimmen die vorgesetzte Person unter Einbezug des Ressorts Personalmanagement die Anfangslohnstufe unter Berücksichtigung von Qualifikation und Erfahrung.

³ Zur Gewinnung vorzüglicher Angehöriger des Lehr- und Forschungspersonals können gestützt auf § 27 PVO ausnahmsweise höchstens vier Lohnstufen zusätzlich gewährt werden. Auf Empfehlung der vorgesetzten Person entscheidet

- a. die zuständige Abteilungsleitung für eine Lohnstufe,
- b. das zuständige Mitglied der Hochschulleitung für zwei oder drei Lohnstufen,
- c. die Hochschulleitung für vier Lohnstufen.

⁴ Die Einstufung von Praxisleiterinnen und Praxisleitern richtet sich nach dem im Schulfeld erzielten Lohn.

- 116 Nach dem **klaren Wortlaut** dieser Bestimmung ist die Anfangslohnstufe primär abhängig vom Lebensalter. Ein (begrenzter) Spielraum für die Anfangslohnstufe besteht dann, wenn beim Lebensalter eine Bandbreite an Anfangslohnstufen festgelegt wird. In diesem Falle wird zusätzlich die Qualifikation und Erfahrung berücksichtigt (§ 15 Abs. 2 Satz 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung).
- 117 Gemäss Anhang 1 zur Weisung besteht erst bei einer 56-jährigen Person eine Bandbreite bei der Anfangslohneinstufung, wobei das Spektrum zwischen 2-4 Stufen variiert.¹²³ Bei jüngeren Personen, d.h. bis und mit 55 Jahren, ist für die Anfangslohnstufe allein das **Lebensalter** massgebend. Die primäre Anknüpfung an das Alter ist nicht zu beanstanden:¹²⁴ Einerseits gibt das Alter Rückschluss auf die (Berufs-)Erfahrung. Andererseits stellt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung das (Dienst-)Alter ein sachliches Kriterium für Lohnunterschiede dar.¹²⁵

¹²¹ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 5.

¹²² Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2; Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2.

¹²³ Anhang 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹²⁴ Vgl. dazu ebenfalls Rz. 183 ff.

¹²⁵ BGE 129 I 161, E. 3.5; BGE 124 II 409, E. 9c; BGE 123 I 1 E. 6c.

- 118 Als **Ausnahmebestimmung** zur Anfangslohneinstufung ist es zur Gewinnung vorzüglicher Angehöriger des Lehr- und Forschungspersonals möglich, eine **höhere Anfangslohnstufe** zu gewähren (§ 15 Abs. 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung). Hierfür sind zwei kumulative Voraussetzungen erforderlich: *Erstens* muss der oder die Mitarbeitende vorzüglich beurteilt worden sein. Handelt es sich um einen künftigen Mitarbeitenden muss das Bewerbungsdossier als vorzüglich eingestuft werden.¹²⁶ *Zweitens* muss es sich um einen Angestellten in wichtiger Stellung handeln (§ 27 PVO).¹²⁷
- 119 Eine Bestimmung, um einen **tieferen Anfangslohneinstufung** vorzunehmen, als das jeweilige Lebensalter vorsieht, gibt es in der Weisung **nicht**. Bei Neuanstellungen ab dem 1. August 2024 stellt die altersabhängige Anfangslohnstufe das Minimum dar. Eine tiefere Anfangslohneinstufung widerspräche dem klaren Wortlaut der Weisung.

cc. Lohnentwicklung

- 120 Die Lohnentwicklung wird in § 16 Weisung zur Anstellung und Einreihung geregelt und lautet wie folgt:

§ 16 Lohnentwicklung

¹ Gestützt auf § 17 PVO kann den Angehörigen des Lehr- und Forschungspersonals eine individuelle Lohnerhöhung gewährt werden.

² Die individuelle Lohnerhöhung erfolgt auf der Grundlage der erbrachten Leistungen unter Berücksichtigung der Lohnbandbreite gemäss Anhang 1.

³ Veränderungen der Einstufung von Praxisleiterinnen und Praxisleiter werden von der PHZH nachvollzogen.

- 121 Gemäss dieser Regelung sind Lohnentwicklungen nur innerhalb der Lohnbandbreiten möglich: Die Lohnbandbreiten definieren das Spektrum einer möglichen Lohnentwicklung, d.h. in welchem Rahmen individuelle Lohnerhöhungen (§ 17 PVO) oder Rückstufungen (§ 19 PVO) zulässig sind. Da die Lohnbandbreiten vom Lebensalter abhängig sind,¹²⁸ sind die Lohnentwicklungsmöglichkeiten ebenfalls altersabhängig.
- 122 Das kantonale Personalrecht sieht für Lohnentwicklung kein altersabhängiges Spektrum vor. Vielmehr sind die Grenzen «abstrakt» definiert, nämlich

- Lohnerhöhungen (§ 17 f. PVO)

Bei einer Qualifikation «Gut» ist pro Kalenderjahr eine individuelle Lohnerhöhung um bis zwei Stufen und mit einer Qualifikation «Sehr gut» um bis fünf Stufen bis zum Maximum der Einreihungsklasse möglich (§ 17 Abs. 1 und Abs. 2 PVO).

¹²⁶ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Zulagen, Einmalzulagen.

¹²⁷ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Zulagen, Einmalzulagen.

¹²⁸ Anhang 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

- Rückstufungen (§ 19 PVO)

Bei ungenügender Leistung kann eine Rückstufung um ein bis zwei Lohnstufen vorgenommen werden (§ 19 Abs. 1 lit. a PVO).

123 Die von der PHZH vorgesehenen Lohnbandbreiten sind ein «zweischneidiges Schwert»:

- *Einerseits* werden individuelle Lohnerhöhungen nach oben limitiert. Im Unterschied zum kantonalen Personalrecht sind Lohnerhöhungen nicht bis zum Maximum der Einreihungsklasse möglich (vgl. § 17 PVO), sondern nur bis zur oberen Lohnbandbreite. Lohnbandbreiten bergen daher das Risiko, leistungsabhängige Lohnerhöhungen zu erschweren oder gar zu unterbinden. Diese Gefahr ist bei der Ausgestaltung von Lohnbandbreiten zu beachten.
- *Andererseits* wird mit den Lohnbandbreiten ein Schutz gegen unten eingeführt.¹²⁹ Rückstufungen sind begrenzt und nur bis zur unteren Lohnbandbreite möglich. Das kantonale Personalrecht hingegen sieht für Rückstufungen einen «verfahrensrechtlichen Schutz» vor (schriftliche Mahnung mit Bewährungsfrist; zweite Rückstufung frühestens ein Jahr nach der ersten Rückstufung, vgl. § 19 Abs. 2 und 3 PVO). Rückstufungen sind aber – spiegelbildlich zur Lohnerhöhung – bis zum Minimum der Einreihungsklasse denkbar.

124 Vor diesem Hintergrund sind Lohnbandbreiten im Rahmen der Lohnentwicklung nicht per se unzulässig. Lohnbandbreiten können eine Konkretisierung der Lohnstufen und der Lohnentwicklungsmöglichkeit darstellen und dadurch den **Spielraum der PHZH begrenzen**. Die Alternative, d.h. keine Lohnbandbreiten, würde einen weitaus grösseren Spielraum für die PHZH bedeuten, weil jede Lohnklasse aus 29 Stufen besteht (§ 13 Abs. 2 PVO). Aus dieser Perspektive stellen die Lohnbandbreiten ein Instrument dar, um die Handhabung der (offen formulierten) kantonalen Vorschriften zu den Lohnstufen und Lohnentwicklungsmöglichkeiten innerhalb der PHZH zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Dadurch wird die Kohärenz und Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht.

125 Die **Zulässigkeit von Lohnbandbreiten** hängt deshalb von deren Ausgestaltung ab. Das heisst:

- Lohnbandbreiten müssen dem übergeordneten Recht entsprechen (*Legalitätsprinzip*, Art. 5 Abs. 1 BV; vgl. Rz. 150 ff.). Lohnbandbreiten dürfen die im kantonalen Personalrecht enthaltenen Wertungen und Handlungsspielräume konkretisieren, aber diesen nicht widersprechen und keine zusätzliche Elemente einführen.¹³⁰ Lohnbandbreiten dürfen deshalb nicht im Sinne eines «paralleles Lohnstufensystem» konzipiert sein. Massgebend ist das Lohnstufensystem gemäss dem kantonalen Personalrecht (vgl. Rz. 180 ff.). Diese verbindlichen Vorgaben des übergeordneten Rechts sind einzuhalten.

¹²⁹ Vgl. Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2 und 5.

¹³⁰ BGE 123 II 16, E. 7; BGE 121 II 473, E. 2; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band I, 2012, Rz. 488 f.

- Lohnbandbreiten dürfen das gesetzlich verankerte *Leistungsprinzip* (§ 40 Abs. 2 PG, vgl. Rz. 180 ff.) nicht aushebeln. Das Leistungsprinzip verlangt, dass sich eine bessere Arbeitsleistung in einer besseren Entlohnung zeigt.¹³¹ Lohnbandbreiten müssen so ausgestaltet sein, dass während dem gesamten Anstellungsverhältnis leistungsabhängige Lohnentwicklungen möglich sind (§ 17 f. PVO). Selbst wenn es keinen gesetzlichen Anspruch auf individuelle Lohnerhöhungen gibt, widerspricht es dem Leistungsprinzip, wenn – unabhängig von der Qualität und Quantität der geleisteten Arbeit – die Möglichkeit zur Gewährung einer individuellen Lohnerhöhung generell verhindert wird. Dies wiederum bedeutet, dass Lohnbandbreiten dynamisch ausgestaltet sein müssen. Mit anderen Worten: Es ist unzulässig, wenn Mitarbeitende während der gesamten Anstellungsdauer in der ursprünglich zugewiesenen Lohnbandbreite gefangen blieben. Dies liefe dem Leistungsprinzip diametral zuwider.
- Die Lohnbandbreiten müssten das verfassungsrechtliche *Rechtsgleichheitsgebot* (Art. 8 Abs. 1 BV, vgl. Rz. 161 ff.) respektieren. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln.¹³² Das Spektrum bzw. der Umfang von Lohnbandbreiten muss für alle Mitarbeitenden rechtsgleich ausgestaltet sein oder andernfalls – im Falle von unterschiedlichen Bandbreiten – auf einem sachlichen Grund beruhen.
- Lohnbandbreiten müssen im *öffentlichen Interesse* liegen und *verhältnismässig* sein (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Revision des FaHG und der Neuerlass der nPVF haben zum Ziel, verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe zu ermöglichen. Die Schnittstellen und Übergänge innerhalb des Lehr- und Forschungspersonals sollen durchlässig und transparent ausgestaltet sein (vgl. Rz. 154 ff.).¹³³ Lohnbandbreiten sind entsprechend dieser Zielsetzung auszugestalten. Dies erfordert, dass einerseits klar geregelt wird, wie sich die Lohnbandbreiten im Laufe des Anstellungsverhältnisses verändern (vgl. 2. Lemma vorstehend). Andererseits ist die Spannweite der Lohnbandbreiten zweckmässig und vor allem rechtsgleich festzulegen (vgl. 3. Lemma vorstehend).

126 Die eingeführten **Lohnbandbreiten der PHZH** zur Bestimmung der Lohnentwicklungsmöglichkeiten knüpfen an das Lebensalter an. Dieser Anknüpfungspunkt an das Alter ist nicht zu bestanden (vgl. Rz. 180 ff.). Hingegen weisen die Lohnbandbreiten in der Ausgestaltung und praktischen Anwendung **Mängel und Regelungsdefizite** auf:

- *Es fehlt eine Regelung zum «Lohnbandbreiten-Wechsel»:* In der Weisung der PHZH wird nur, aber immerhin, festgelegt, dass unter gewissen Voraussetzungen eine Erweiterung der Lohnbandbreite um drei Lohnstufen möglich ist.¹³⁴ Für die Frage, ob oder wie ein Wechsel der anwendbaren Lohnbandbreite möglich ist, gibt es hingegen keine

¹³¹ BGE 125 III 368, E. 5b; Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Lohn, Lohnentwicklung.

¹³² Statt vieler: BGE 145 II 206, E. 2.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 572.

¹³³ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 9 und S. 17; Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 27 und 32.

¹³⁴ § 17 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

Regel. Für die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 der Weisung sind zwei Auslegungsvarianten denkbar.

- *Variante 1: Kein Lohnbandbreiten-Wechsel möglich («fixierte Bandbreite»)*

Diese Auslegungsvariante beruht auf dem Verständnis, dass eine angestellte Person, die auf sie anwendbare Lohnbandbreite bei der Anstellung bekommt und behält. Die jeweilige Lohnbandbreite ist damit fixiert und wird nicht verändert.

Zur Illustration dient der folgende Auszug aus Anhang 1 der Weisung zur Anstellung und Einreihung:

Alter	Anfangslohnstufe		Lohnbandbreite mit minimaler/maximaler Einreihung	
	Technische Lohnstufe (TS)	Lohnstufe (LS)	Technische Lohnstufe (TS)	Lohnstufe (LS)
25	3	Lohnstufe 1	3 bis 5	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 3
26	4	Lohnstufe 2	3 bis 6	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 4
27	4	Lohnstufe 2	3 bis 7	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 5
28	5	Lohnstufe 3	3 bis 8	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 6
29	6	Lohnstufe 4	3 bis 9	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 7
30	7	Lohnstufe 5	3 bis 10	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 8
31	7	Lohnstufe 5	3 bis 11	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 9
32	8	Lohnstufe 6	4 bis 12	Lohnstufe 2 bis Lohnstufe 10
33	9	Lohnstufe 7	4 bis 13	Lohnstufe 2 bis Lohnstufe 11
34	9	Lohnstufe 7	4 bis 13	Lohnstufe 2 bis Lohnstufe 11
35	10	Lohnstufe 8	5 bis 14	Lohnstufe 3 bis Lohnstufe 12
36	11	Lohnstufe 9	5 bis 15	Lohnstufe 3 bis Lohnstufe 13
37	11	Lohnstufe 9	6 bis 15	Lohnstufe 4 bis Lohnstufe 13
38	12	Lohnstufe 10	7 bis 16	Lohnstufe 5 bis Lohnstufe 14
39	13	Lohnstufe 11	7 bis 18	Lohnstufe 5 bis Lohnstufe 16
40	14	Lohnstufe 12	8 bis 19	Lohnstufe 6 bis Lohnstufe 17
41	14	Lohnstufe 12	8 bis 19	Lohnstufe 6 bis Lohnstufe 17
42	15	Lohnstufe 13	9 bis 20	Lohnstufe 7 bis Lohnstufe 18

Beispiel: Für eine Person, die im Alter von 32 Jahren bei der PHZH angestellt wird, ist die Anfangslohnstufe 6. Die Lohnbandbreite reicht von Lohnstufe 2 bis Lohnstufe 10. Die maximale Lohnentwicklungsmöglichkeit würde bei Lohnstufe 10 enden, selbst bei einer 10-jährigen Anstellungsdauer. Demgegenüber wäre gemäss dem kantonalen Personalrecht eine Lohnerhöhung bis zum Maximum der Einreihungsklasse (d.h. Lohnstufe 29, § 17 PVO) möglich. Diese Auslegungsvariante führt zu einer Ungleichbehandlung von langjährigen Angestellten, weil diese Personen in ihrer ursprünglich zugewiesenen Lohnbandbreite «gefangen» bleiben und das Leistungsprinzip faktisch ausser Kraft gesetzt wird.

- *Variante 2: Lohnbandbreiten-Wechsel nach Alter («dynamische Bandbreite»)*

Diese Auslegungsvariante geht davon aus, dass die anwendbare Lohnbandbreite dynamisch ist: Mit jedem zusätzlichen Lebensjahr verändert sich die anwendbare Lohnbandbreite gemäss Anhang 1.

Beispiel: Für eine Person, die im Alter von 32 Jahren bei der PHZH angestellt wird, ist die Anfangslohnstufe 6. Die Lohnbandbreite reicht (vorerst) von

Lohnstufe 2 bis Lohnstufe 10. Im Folgejahr, d.h. im Alter von 33 Jahren, verändert sich die anwendbare Lohnbandbreite gemäss Anhang 1 (Lohnstufe 2 bis Lohnstufe 11; anstatt wie bisher 10). Bei einer 10-jährigen Anstellungsdauer, d.h. im Alter von 42 Jahre, umfasst die anwendbare Lohnbandbreite die Lohnstufe 7 bis Lohnstufe 18. Die maximale Lohnerhöhung würde bei Lohnstufe 18 enden, wobei gemäss dem kantonalen Personalrecht eine Lohnerhöhung bis zum Maximum der Einreihungsklasse (d.h. Lohnstufe 29) möglich wäre. Hingegen könnte die Person im Rahmen von Rückstufungen maximal bis zur Lohnstufe 7 abgestuft werden. Gemäss dem kantonalen Personalrecht wäre auch eine weitergehende Rückstufung denkbar.

- *Die Anzahl Lohnstufen pro Bandbreite variiert stark:*
 - Lohnbandbreite bei einer 25-jährigen Person: Lohnstufen 1-3.¹³⁵
 - Lohnbandbreite bei einer 35-jährigen Person: Lohnstufen 3-12.¹³⁶
 - Lohnbandbreite bei einer 55-jährigen Person: Lohnstufen 16-29.¹³⁷

Lohnbandbreiten können, wie erwähnt, eine (zulässige) Konkretisierung der Lohnstufe darstellen und dadurch den Spielraum der PHZH begrenzen (vgl. Rz. 124). Dies setzt aber voraus, dass die Lohnbandbreiten rechtsgleich ausgestaltet, d.h. der Spielraum rechtsgleich beschränkt wird. Bei den vorgesehenen Bandbreiten in Anhang 1 ist dies nicht der Fall. Es gibt keinen sachlichen Grund, bei einer 25-jährigen Person den Handlungsspielraum auf 3 Lohnstufen zu beschränken, und bei einer 55-jährigen Person einen mehr als drei Mal grösseren Handlungsspielraum (14 Lohnstufen) vorzusehen. Der kantonalrechtlich vorgesehene (grosse) Spielraum von 29 Lohnstufen ist für alle Mitarbeitenden identisch. Möchte die PHZH diese offenen Vorschriften in zulässiger Weise konkretisieren und deren Handhabung vereinfachen, hat dies für sämtliche Mitarbeitenden in gleicher Weise zu erfolgen. Die derzeitigen (ungleichen) Lohnbandbreiten in Anhang 1 verletzen deshalb das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV).

- *Die Lohnbandbreiten in Anhang 1 sind unverhältnismässig:* Die vorgesehenen Lohnbandbreiten sind weder geeignet noch erforderlich oder zumutbar, um ein durchlässiges und transparentes Laufbahnmodell zu ermöglichen. Dies aus mehreren Gründen:
 - *Erstens:* Der Spielraum der PHZH wird mit den Lohnbandbreiten – im Vergleich zur kantonalrechtlichen Regelung (29 Lohnstufen, vgl. § 13 Abs. 2 PVO) – zwar begrenzt. Dennoch besteht bei einer 55-jährigen Person eine Lohnbandbreite von 14 Stufen und damit ein beträchtlicher Spielraum. Ob dies zu mehr Transparenz führt, ist fraglich. Die Hochschulversammlung hat auf diesen Aspekt bereits

¹³⁵ Anhang 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹³⁶ Anhang 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹³⁷ Anhang 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

mehrfach hingewiesen.¹³⁸ Die Hochschulleitung hat sich mit diesem Kritikpunkt in den Antwortschreiben nicht auseinandergesetzt, sondern bloss festgehalten, dass die Lohnentwicklung von der individuellen Leistung abhängig sei und im Unterschied zum heutigen System eine Untergrenze eingeführt werde.¹³⁹

- *Zweitens*: Unterschiedlich ausgestaltete Lohnbandbreiten (z.B. 3 Lohnstufen bei einer 25-jährigen Person *versus* 14 Lohnstufen bei einer 55-jährigen Person) sind nicht geeignet, das Laufbahnmodell durchlässiger zu gestalten. Mit ungleichen Lohnbandbreiten, d.h. ungleichen Handlungsspielräumen, wird exakt das Gegenteil davon erreicht. Es wird ein intransparentes und kompliziertes System geschaffen, das für Mitarbeitende weder attraktiv noch nachvollziehbar ist.
- *Drittens*: Die Lohnbandbreiten zeigen den Spielraum für mögliche Lohnentwicklungen auf, d.h. in welchem Rahmen individuelle Lohnerhöhungen oder Rückstufungen zulässig sind. Die Einführung solcher Lohnbandbreiten, ohne festzulegen, wie diese Lohnbandbreiten geändert oder angepasst werden, ist nicht geeignet, den Mitarbeitenden interessante Karriereverläufe zu ermöglichen. Verlangt wäre eine klare Regelung, wie sich die Lohnbandbreiten (und damit die Lohnentwicklungsmöglichkeiten) im Laufe des Anstellungsverhältnisses verändern.
- *Viertens*: Die vorgesehenen Lohnbandbreiten in Anhang 1 sind nicht nur ungeeignet, sondern auch nicht erforderlich, um verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe zu ermöglichen: Zielführender und zweckmässiger wäre es, auf die bestehenden und bewährten Instrumente und Begrifflichkeiten des kantonalen Personalrechts zurückzugreifen und die Vorschriften zu den Lohnerhöhungen und Rückstufungen unmittelbar zu übernehmen oder darauf zu verweisen (§ 17 ff. PVO).
- *Fünftens*: Zwischen dem Zweck und der Wirkung der Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 der Weisung besteht kein vernünftiges Verhältnis. Der Zweck der Lohnbandbreiten besteht darin, den Spielraum der PHZH zu begrenzen und die Handhabung der (offen formulierten) kantonalen Vorschriften zu den Lohnstufen und Lohnentwicklungsmöglichkeiten innerhalb der PHZH zu vereinheitlichen und zu vereinfachen. Der Hinweis der Hochschulleitung, dass die Lohnbandbreiten im Vergleich zum kantonalen Personalrecht eine Untergrenze für Rückstufungen vorsehen und auch den Mitarbeitenden dienen,¹⁴⁰ ist korrekt. Demgegenüber bergen Lohnbandbreiten, das (von der Hochschulleitung nicht erwähnte) Risiko, leistungsabhängige Lohnerhöhungen, wie vom kantonalen

¹³⁸ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2, 7; Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2.

¹³⁹ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2 und 5.

¹⁴⁰ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2.

Personalrecht vorgeschrieben (vgl. § 40 Abs. 2 PG) zu erschweren oder gar zu verunmöglichen. Sind die Lohnbandbreiten zudem rechtsungleich ausgestaltet, tangiert dies die Interessen der Mitarbeitenden in erheblicher Weise. In der Abwägung zwischen dem Interesse der PHZH an der Einführung von Bandbreiten und den gegenläufigen Interessen der Mitarbeitenden (leistungsabhängige Lohn-erhöhungsmöglichkeiten während der gesamten Anstellungsdauer; rechtsgleiche Spielräume für alle Mitarbeitenden) überwiegen Letztere deutlich.

127 **Zwischenfazit:** Lohnbandbreiten im Rahmen der Lohnentwicklung sind zulässig, sofern sie dem übergeordneten Recht entsprechen. Vorausgesetzt ist, dass

- das Leistungsprinzip gewahrt ist (§ 40 Abs. 2 PG): Lohnbandbreiten müssen dynamisch ausgestaltet sein, sodass leistungsabhängige Lohnentwicklungsmöglichkeiten während des gesamten Anstellungsverhältnisses vorhanden sind. Eine Fixierung der Lohnbandbreite bei Beginn der Anstellung ist unzulässig.
- das Rechtsgleichheitsgebot eingehalten ist (Art. 8 Abs. 1 BV). Das Spektrum bzw. der Umfang der Lohnbandbreiten muss rechtsgleich ausgestaltet sein.
- die Lohnbandbreiten im öffentlichen Interesse liegen und verhältnismässig sind (Art. 5 Abs. 2 BV). Lohnbandbreiten sind so zu gestalten, dass dadurch verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe ermöglicht werden.

128 Die Lohnbandbreiten der PHZH genügen diesen Anforderungen nicht: Die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 weisen Regelungsdefizite und Mängel auf.

c. Beantwortung Frage 1c

Sind Anfangslohnstufen gemäss § 15 Abs. 2 der Weisung, die tiefer liegen als die Stufe mit dem jeweiligen Lebensalter zulässig? Wozu dienen im Anhang 1 die Stufen der oberen Bandbreite, wenn gemäss § 15 Abs. 3 der Weisung höchstens vier Lohnstufen höher als das Lebensalter eingestuft werden darf?

129 Nein.

130 Anfangslohnstufen, die tiefer liegen, als die Stufe gemäss dem jeweiligen Lebensalter sind unzulässig. Der **Wortlaut der Weisung ist klar**: Primärer Anknüpfungspunkt für die Anfangslohneinstufung ist das **Lebensalter**. Die primäre Anknüpfung an das Alter ist nicht zu beanstanden. Einerseits gibt das Alter Rückschluss auf die (Berufs-)Erfahrung. Andererseits stellt nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung das (Dienst-)Alter ein sachliches Kriterium für Lohnunterschiede dar. Einen begrenzten Spielraum gibt es (nur) bei Angestellten ab dem 56. Lebensjahr, weil in diesen Fällen für das Lebensalter eine Bandbreite an Anfangslohnstufen angegeben wird, sodass neben dem Lebensalter zusätzliche Faktoren berücksichtigt werden. Unterhalb dieser «Anfangslohnbandbreite» darf die Lohnstufe auch in diesen Fällen nicht liegen.

- 131 Die oberen Bandbreiten in Anhang 1 (rechte Spalte) sind erst relevant für die Lohnentwicklung (siehe Frage 1d). Die Anfangslohneinstufung richtet sich nach dem Lebensalter (linke Spalte von Anhang 1). Eine höhere Anfangslohnstufe ist unter den Voraussetzungen von § 27 PVO zulässig.

d. Beantwortung Frage 1d

§ 16 Abs. 2 der Weisung sieht vor, dass die individuelle Lohnerhöhung auf der Grundlage der erbrachten Leistungen unter Berücksichtigung der Lohnbandbreite gemäss Anhang 1 erfolgt. Ist diese Regelung rechtlich zulässig?

- 132 Nein.

- 133 Lohnbandbreiten im Rahmen der Lohnentwicklung sind zulässig, wenn sie dem übergeordneten Recht entsprechen. Lohnbandbreiten dürfen das kantonale Personalrecht konkretisieren – aber diesem nicht widersprechen. Die **Rechtmässigkeit von Lohnbandbreiten** setzt voraus, dass

- das *Leistungsprinzip* gewahrt wird (§ 40 Abs. 2 PG): Lohnbandbreiten müssen dynamisch ausgestaltet sein, sodass leistungsabhängige Lohnentwicklungsmöglichkeiten während der gesamten Anstellungsdauer vorhanden sind. Eine Fixierung der Lohnbandbreite bei Beginn der Anstellung ist unzulässig.
- das *Rechtsgleichheitsgebot* eingehalten ist (Art. 8 Abs. 1 BV). Das Spektrum bzw. der Umfang der Lohnbandbreiten muss rechtsgleich ausgestaltet sein.
- die Lohnbandbreiten im *öffentlichen Interesse* liegen und *verhältnismässig* sind (Art. 5 Abs. 2 BV). Lohnbandbreiten sind so zu gestalten, dass dadurch verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe ermöglicht werden.

- 134 Die **Lohnbandbreiten der PHZH** genügen diesen Anforderungen nicht. Die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 **weisen Regelungsdefizite und Mängel auf:**

- *Es fehlt eine Regelung zum «Lohnbandbreiten-Wechsel»:* Die Weisung enthält keine Bestimmung zur Frage, ob oder wie ein Wechsel der Lohnbandbreite möglich ist. Dies hat zur Folge, dass langjährige Angestellte in der ursprünglichen Lohnbandbreite «gefangen» bleiben, wodurch Lohnentwicklungsmöglichkeiten unterbunden und langjährige Angestellte finanziell benachteiligt werden. Das ist unzulässig und verletzt sowohl das *Leistungsprinzip* (§ 40 Abs. 2 PG) als auch das *Rechtsgleichheitsgebot* (Art. 8 Abs. 1 BV). Eine mögliche Auslegungsvariante der Lohnbandbreiten bestände darin, dass sich mit jedem Lebensjahr die anwendbare Lohnbandbreite gemäss Anhang 1 anpasst, sodass während der gesamten Anstellungsdauer leistungsabhängige Lohnentwicklungsmöglichkeiten vorhanden sind.
- *Das Spektrum der Lohnbandbreiten variiert stark:* Bei einer 25-jährigen Person umfasst die anwendbare Lohnbandbreite 3 Lohnstufen. Bei einer 55-jährigen Person ist die

Lohnbandbreite mehr als drei Mal grösser und umfasst 14 Lohnstufen. Für diesen Unterschied gibt es keinen sachlichen Grund. Der kantonalrechtlich vorgesehene (grosse) Spielraum von 29 Lohnstufen ist für alle Mitarbeitenden identisch. Möchte die PHZH diesen Spielraum in zulässiger Weise begrenzen und konkretisieren, hat dies für sämtliche Mitarbeitenden in gleicher Weise zu erfolgen. Die derzeitigen (ungleichen) Lohnbandbreiten stellen eine *Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots* (Art. 8 Abs. 1 BV) dar.

- *Die Lohnbandbreiten in Anhang 1 sind unverhältnismässig:* Die vorgesehenen Lohnbandbreiten sind weder geeignet noch erforderlich oder zumutbar, um ein durchlässiges und transparentes Laufbahnmodell zu ermöglichen. Im Einzelnen, vgl. Rz. 126.

e. **Beantwortung Frage 1e**

Welchen Zweck erfüllen die Lohnbandbreiten von Anhang 1?

- 135 In der **Theorie** besteht der Zweck von Lohnbandbreiten darin, den Handlungsspielraum der PHZH zu begrenzen und die kantonalen Vorschriften zu den Lohnstufen und den Lohnentwicklungsmöglichkeiten zu konkretisieren (§ 40 Abs. 2 PG i.V.m. § 13 ff. PVO). Mit den Lohnbandbreiten soll die Handhabung dieser kantonalen Regelung innerhalb der PHZH vereinheitlicht und vereinfacht werden. Dadurch soll die Kohärenz und Transparenz des Verwaltungshandelns erhöht werden. Zur Rechtsnatur der Weisung als Ganzes, vgl. Rz. 217 ff.
- 136 In der **praktischen Ausgestaltung** sind die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 der Weisung unrechtmässig und erfüllen diesen Zweck nicht (siehe Frage 1d).

3. **Ständige Funktionszulage**

a. **Vorgabe gemäss § 27 nPVF**

- 137 Die ständige Funktionszulage ist in § 27 nPVF wie folgt geregelt:

§ 27. ¹ Der Fachhochschulrat legt die ständige Funktionszulage für die Mitglieder der Hochschulleitung, die Leiterinnen und Leiter anderer Organisationseinheiten sowie für weitere Funktionen fest. Die Funktionszulage beträgt höchstens 20% des Jahresgrundlohns der Lohnstufe 5 von Lohnklasse 26. Ständige Funktionszulage

² Die Verwaltungsdirektorin oder der Verwaltungsdirektor erhält keine Funktionszulage.

- 138 Der Lohn bildet das Entgelt für die gesamte amtliche Tätigkeit (§ 11 Abs. 1 PVO i.V.m. § 14 FaHG). Zusätzlich sieht das kantonale Personalrecht Lohnzulagen vor, unter anderem die

Funktionszulage (§ 26 Abs. 2 PVO).¹⁴¹ Demnach kann der Stellenplan in besonderen Fällen eine Funktionszulage für sich aus der Stellenbeschreibung ergebende Aufgaben vorsehen, wenn diese durch die bestehende Einreihung nicht hinreichend abgedeckt sind, eine Höhereinreihung aber nicht gerechtfertigt ist.¹⁴² Ziel der Funktionszulage ist die **Aufwertung der Funktion** (und nicht die Honorierung einer besonderen Dienstleistung des Mitarbeitenden, vgl. § 26 Abs. 1 PVO).¹⁴³ Der Entscheid über die Höhe der Zulage liegt im Ermessen der zuständigen Stelle.¹⁴⁴ Der öffentliche-rechtliche Arbeitgeber ist an die Grundsätze des rechtstaatlichen Handelns gebunden (Art. 5 BV¹⁴⁵; Art. 2 KV¹⁴⁶). Relevant im Zusammenhang mit Lohnzuschlägen ist insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot.¹⁴⁷

- 139 Für das Personal der Zürcher Fachhochschulen ist die Funktionszulage speziell in § 27 nPVF (bzw. heutigem § 33 PVF) geregelt. Die Ausrichtung einer ständigen Funktionszulage ist einerseits für die Mitglieder der Hochschulleitung (Rektor/in, Departementsleiter/in, nicht Verwaltungsdirektor/in)¹⁴⁸ sowie für Leiterinnen und Leiter anderer Organisationseinheiten vorgesehen. Für das Fachhochschulpersonal wurde bereits vom Gesetzgeber die Entscheidung getroffen, dass diese Funktionen mit der Gewährung der Zulage aufgewertet werden sollen. Andererseits ist die Funktionszulage für «weitere Funktionen» möglich. Welche Funktionen und unter welchen Voraussetzungen eine Funktionszulage ausgerichtet wird, ist in der nPVF nicht geregelt. Es gelangt deshalb ergänzend die Regelung des kantonalen Personalrechts zur Anwendung (§ 14 Abs. 1 FaHG i.V.m. § 26 Abs. 2 PVO).
- 140 Die Neuerung von § 27 nPVF – im Vergleich zum aktuell geltenden § 33 PVF – besteht darin, dass eine flexiblere Abstufung bei der Festlegung der Funktionszulage ermöglicht werden soll.¹⁴⁹ Aus diesem Grund wird in § 27 nPVF lediglich die Obergrenze von 20 % festgelegt. Der Anknüpfungspunkt (Lohnklasse 26; Lohnstufe 5) und die Zuständigkeit zur Festlegung (Fachhochschulrat) bleiben unverändert.

b. Umsetzung durch die PHZH

- 141 In der Weisung zur Anstellung und Einreihung wird die ständige Funktionszulage nicht geregelt. Die Ausrichtung einer solchen Funktionszulage für Angestellte der PHZH erfolgt unmittelbar gestützt auf § 27 nPVF und ergänzend § 26 Abs. 2 PVO.

¹⁴¹ BÜRGI/BÜRGI-SCHNEIDER, Öffentliches Personalrecht des Kantons Zürich, in: BÜRGI/BÜRGI-SCHNEIDER [Hrsg.], Handbuch öffentliches Personalrecht, Rz. 82 ff.; Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Zulagen.

¹⁴² § 26 Abs. 2 PVO; Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Zulagen, Funktionszulage.

¹⁴³ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Zulagen, Funktionszulage; vgl. Regelung auf Bundesebene (Art. 15 Abs. 4 Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000, BPG, SR 172.220.1, i.V.m. Art. 46 Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001, BPV, SR 172.220.111.3).

¹⁴⁴ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Zulagen, Funktionszulage.

¹⁴⁵ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101.

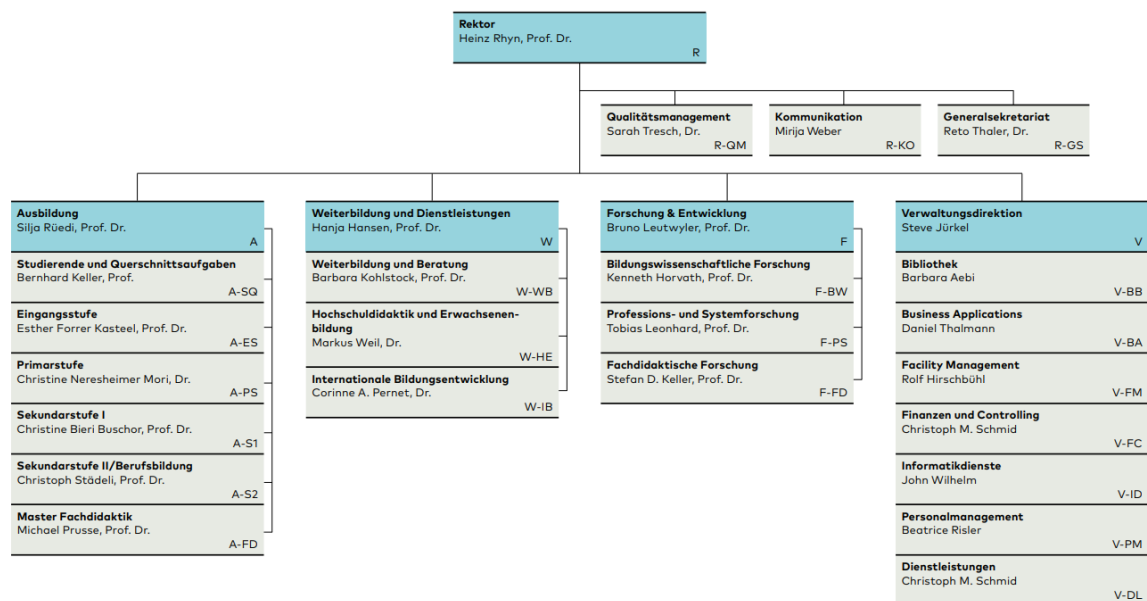
¹⁴⁶ Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005, KV, LS 101.

¹⁴⁷ Entscheid der Eidgenössischen Personalrekurskommission vom 11. Oktober 2006, PRK 2006-016, E. 3b; vgl. auch MALLA, Komm. BGP, Art. 15 N 67 ff.

¹⁴⁸ Vgl. § 22 nPVF i.V.m. § 27 Abs. 2 nPVF.

¹⁴⁹ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 29.

- 142 Anspruchsberechtigt nach § 27 nPVF sind die Mitglieder der Hochschulleitung (Rektor/in, Prorektor/in; nicht Verwaltungsdirektor/in) und die Leiterinnen und Leiter anderer Organisationseinheiten. Der Begriff «Organisationseinheit» wird in der nPVF nicht definiert. Unter Berücksichtigung des Organigramms der PHZH ist von Folgendem auszugehen: Die Hochschulleitung besteht aus der Verwaltungsdirektion und drei Ressorts (Ausbildung; Weiterbildung und Dienstleistungen; Forschung und Entwicklung), denen jeweils ein Prorektor bzw. Prorektorin vorsteht. Diese drei Ressorts bzw. Prorektorate sind in gesamt 12 Abteilungen gegliedert. Die Abteilungen ihrerseits sind (zumindest teilweise)¹⁵⁰ in Zentren aufgeteilt.



Organigramm PHZH¹⁵¹

- 143 Vor diesem Hintergrund kommen als «Leiterinnen und Leiter anderer Organisationseinheiten» – und damit als Anspruchsberechtigte für eine Funktionszulage – die Abteilungsleitung und die Zentrumsleitung in Frage. Inwiefern für weitere (Leitungs-)Funktionen eine Funktionszulage zu gewähren ist, ist – mangels spezifischer Regelung in der nPVF – gestützt auf die Regelung des kantonalen Personalrechts zu bestimmen (§ 14 Abs. 1 FaHG i.V.m. § 26 Abs. 2 PVO). Es ist demnach von der konkreten Stellenbeschreibung abhängig, inwieweit Aufgaben vorgesehen werden, welche von der bestehenden Einreihung nicht hinreichend abgedeckt sind, eine Höhereinreihung aber nicht gerechtfertigt ist (§ 26 Abs. 2 PVO). Der Fachhochschulrat hat im Einzelfall zu bestimmen, ob eine Funktionszulage zu gewähren ist und falls ja, in welcher Höhe.¹⁵² Bei dieser Einzelfallbeurteilung ist einerseits der Zweck der Funktionszulage (Aufwertung der Funktion) und andererseits sind die Grundsätze des rechtstaatlichen Handelns zu berücksichtigen.

¹⁵⁰ Z.B. Abteilung Hochschuldidaktik und Erwachsenenbildung besteht aus dem Zentrum für Hochschuldidaktik und-entwicklung; Zentrum Berufs- und Erwachsenenbildung, dem Schreibzentrum sowie der Geschäftsstelle.

¹⁵¹ Website der PHZH, abrufbar unter: <https://phzh.ch/globalassets/dokumente/organigramme/organigramm-phzh.pdf> (besucht am 16. Januar 2024).

¹⁵² Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Zulagen, Funktionszulage.

144 In diesem Sinne hat die Hochschulleitung beschlossen, dem Präsidenten bzw. der Präsidentin und dem Vizepräsidenten bzw. der Vizepräsidentin der Hochschulversammlung (HSV) eine Funktionszulage zu gewähren: Einerseits sei die Übernahme des HSV-(Vize)Präsidiums fachlich anspruchsvoll und mit erheblichem Aufwand verbunden. Andererseits habe diese Arbeit keinen Einfluss auf die Level-Zuordnung und die Einreihung in eine Lohnklasse.¹⁵³ Diese Überlegungen der Hochschulleitung entsprechen nicht gänzlich den Voraussetzungen des kantonalen Personalrechts (§ 26 Abs. 2 PVO), weil verlangt wäre, dass sich die fraglichen Aufgaben aus der Stellenbeschreibung ergeben. Dies ist beim HSV-(Vize)Präsidium nicht der Fall. Die Ausführung der Hochschulleitung deuten deshalb darauf hin, dass die Gewährung einer Funktionszulage gemäss § 27 nPVF nicht restriktiv auszulegen ist. Massgebend ist, (1) ob die Aufgabe fachlich und zeitlich anspruchsvoll ist und (2) von der bestehende Lohneinreihung nicht (genügend) berücksichtigt wird.

c. Beantwortung Frage 2

Gemäss § 27 nPVF legt der Fachhochschulrat die Funktionszulagen für Leitungsfunktionen fest. Ist es rechtlich zulässig, dass die PHZH Leitungsfunktionen festlegt, die nicht unter § 27 nPVF fallen?

145 Ja.

146 Nicht für alle (Leitungs-)Funktionen ist zwingend eine Funktionszulage zu gewähren. Es gilt:

- Für die *Mitglieder der Hochschulleitung* und die *Leiter einer Organisationseinheit* ist eine Funktionszulage zu gewähren. Dies ist die gesetzgeberische Entscheidung. Die Festlegung der Höhe liegt im Ermessen des Fachhochschulrates. § 27 nPVF bestimmt lediglich die Obergrenze der jährlichen Funktionszulage.
- Für *weitere (Leitungs-)Funktionen* ist eine Funktionszulage zu gewähren, wenn sich diese Aufgaben aus der Stellenbeschreibung ergeben, die bestehende Einreihung diesen Aufgaben aber nicht genügend Rechnung trägt und eine Höhereinreihung nicht gerechtfertigt ist (§ 14 Abs. 1 FaHG i.V.m. § 26 Abs. 2 PVO). Selbst wenn sich die Aufgabe nicht aus der Stellenbeschreibung ergibt, ist eine Funktionszulage – zumindest nach Auffassung der Hochschulleitung – möglich, wenn die Tätigkeit fachlich und zeitlich anspruchsvoll ist und von der bestehenden Einreihung nicht (genügend) berücksichtigt wird. Dies ist z.B. bei HSV-(Vize-)Präsidium der Fall. Es ist deshalb im Einzelfall vom Fachhochschulrat zu bestimmen, ob eine Funktionszulage zu gewähren und falls ja, in welcher Höhe. Bei dieser Einzelfallbeurteilung ist einerseits der Zweck der Funktionszulage (Aufwertung der Funktion) und andererseits sind die Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns, insbesondere das Rechtsgleichheitsgebot zu beachten.

¹⁵³ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2.

4. Gesamtbeurteilung der Weisung

a. Handlungsspielraum der PHZH

- 147 Löhne und weitere Vergütungen können unter Beachtung der Kündigungsfristen jederzeit auf dem Verordnungsweg geändert werden (§ 40 Abs. 4 PG). Diese jederzeitige Änderungsmöglichkeit entspricht der konstanten bundesgerichtlichen Rechtsprechung:

«Das öffentliche Dienstverhältnis wird durch die Gesetzgebung bestimmt und macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Ansprüche der Dienstnehmer sind dabei grundsätzlich gegenüber den Massnahmen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots geschützt. Ein umfassender Schutz besteht nur dort, wo bestimmte Ansprüche aus dem Dienstverhältnis als wohlerworbene Rechte betrachtet werden können, welche durch den Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt sind [...]. Dies trifft aber für die vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Angestellten in der Regel nicht zu, sondern nur dann, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt, oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden»¹⁵⁴.

- 148 Selbst wenn Lohnansprüche durch den Gesetzgeber jederzeit geändert werden können, sind im Rahmen der Rechtsanwendung, d.h. bei der konkreten Einreihung und Lohnfestlegung, die Grundsätze des rechtstaatlichen Handelns zu beachten.¹⁵⁵ Der Handlungsspielraum der PHZH wird durch das übergeordnete Recht (nFaHG und nPVF) begrenzt. Die Weisungen sollen nur, aber immerhin, die im Gesetz oder Verordnung enthaltene Wertung konkretisieren, dürfen diesen jedoch nicht widersprechen oder zusätzliche Kriterien einführen.¹⁵⁶ Zur Rechtsnatur der Weisung, vgl. Rz. 216 ff.
- 149 Im Folgenden wird geprüft, ob die Weisung der PHZH dem nFaHG und der nPVF (Legalitätsprinzip, vgl. Rz. 150 ff.) und dem Zweck der Revision entspricht (öffentliches Interesse vgl. Rz. 154 ff.). Anschliessend ist zu beurteilen, ob die Umsetzung geeignet und erforderlich ist sowie in einem vernünftigen Verhältnis zum Revisionszweck steht (Verhältnismässigkeitsprinzip, vgl. Rz. 158 ff.). Schliesslich wird geprüft, ob Begünstigungen oder Diskriminierungen gewisser Funktionen vorliegen (Rechtsgleichheitsgebot, vgl. Rz. 161 ff.). Die zeitliche Komponente der Umsetzung bzw. die Frage der Übergangsfrist wird separat behandelt (vgl. Rz. 170 ff.).

¹⁵⁴ BGE 134 I 23, E. 7.1; bestätigt in: Urteil des Bundesgerichts 1C_230/2007 vom 11. März 2008, E. 4.1.

¹⁵⁵ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2020, Rz. 320; MALLA, in: PORTMANN/UHLMANN [Hrsg.], Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BGP), Handkommentar SHK, 2013 (zit.: AUTOR, Komm. BGP), Art. 15 N 32 ff.

¹⁵⁶ BGE 123 II 16, E. 7; BGE 121 II 473, E. 2; WIEDERKEHR/RICHLI, Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band I, 2012, Rz. 488 f.

b. Legalitätsprinzip

- 150 Der Grundsatz der Gesetzmässigkeit bezweckt, alle Verwaltungstätigkeit an das Gesetz zu binden. Das Gesetz ist einerseits Massstab und Schranke des staatlichen Handlungsspielraums. Die Verwaltungstätigkeit – und damit die Weisung der PHZH – muss mit den anwendbaren Rechtsnormen, d.h. nFaHG und nPVF, übereinstimmen («Vorrang des Gesetzes»). Andererseits bilden diese Rechtsnormen die Grundlage für die Umsetzung der PHZH («Vorbehalt des Gesetzes»¹⁵⁷).
- 151 Die zu beurteilende Weisung der PHZH regelt die Anstellung und Einreihung für die neue Personalkategorie «Lehr- und Forschungspersonal». Die rechtliche Grundlage dafür bilden einerseits § 12, § 12b und § 13 nFaHG (Zusammensetzung, Anforderungen und Aufgaben des Lehr- und Forschungspersonals) und andererseits § 4 -6 nPVF (Anstellung) sowie § 24 nPVF (Lohn). In der Weisung selbst werden nur § 12 nFaHG und § 24 nPVF erwähnt.¹⁵⁸
- 152 Die Umsetzung in Bezug auf die **Anstellung**¹⁵⁹ entspricht den rechtlichen Grundlagen: Das Anstellungsverhältnis ist in der Regel öffentlich-rechtlicher Natur. Eine privatrechtliche Anstellung des Lehr- und Forschungspersonals, deren Lohn durch Drittmittel finanziert wird, ist zulässig (§ 5 nPVF). Eine befristete Anstellung ist grundsätzlich längstens für zwei Jahre möglich. Für zeitlich begrenzte Aufgaben oder aus einem anderen sachlichen Grund kann eine Anstellung an der PHZH wiederholt längstens für sechs Jahre befristet werden (§ 6 nPVF).
- 153 Die Umsetzung in Bezug auf die **Einreihung** stimmt nicht (gänzlich) mit den kantonalrechtlichen Vorgaben überein:
- Zur (teilweise fehlenden) Konformität mit **§ 24 nPVF** (siehe Frage 1a).
 - Als Anforderung an das Lehr- und Forschungspersonal sieht **§ 12b nFaHG** vor, dass neben einer abgeschlossenen Hochschulausbildung oder einem gleichwertigen Abschluss auch Berufserfahrung vorausgesetzt wird. Eine Abweichung von diesen Anforderungen ist ausnahmsweise möglich, wenn die fachliche Eignung auf andere Weise nachgewiesen wird. Diese Norm wird in der Weisung in mehrfacher Hinsicht ungenügend berücksichtigt.
 - Für **Level I** wird als Grundsatz weder Berufserfahrung noch ein anderweitiger Nachweis der fachlichen Eignung verlangt. Eine allfällige Berufserfahrung ist nur und erst für die Einreihung in die (höchste) Lohnklasse 19 relevant.¹⁶⁰ Dies genügt nicht (vgl. Rz. 95).¹⁶¹ Die Hochschulleitung hält dem entgegen, dass die nPVF explizit darauf verzichte, klare Vorgaben der Dauer der Berufserfahrung

¹⁵⁷ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 325; MALLA, Komm. BGP, Art. 15 N 35 ff.

¹⁵⁸ § 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁵⁹ § 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁶⁰ § 14 Abs. 1 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁶¹ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 28.

zu formulieren. Bei Level I handle es sich um Einstiegsstellen.¹⁶² Diese Begründung überzeugt nicht – im Gegenteil: Gerade weil die nPVF die Dauer der Berufserfahrung nicht genau umschreibt wäre diese Konkretisierung von den einzelnen Hochschulen vorzunehmen. Das Argument der Einstiegsstelle widerspricht den Erläuterungen des Regierungsrates, wonach die Personalkategorie der Assistierenden (und nicht jene des Lehr- und Forschungspersonals) «typischerweise» zur Sammlung erster Berufserfahrungen konzipiert und danach ein Übergang in die Kategorie des Lehr- und Forschungspersonals möglich sei.¹⁶³

- Bei **allen Levels** fällt auf, dass die Dauer, d.h. die Anzahl Jahre Berufserfahrung für die Einreihung in die Lohnklasse gar nicht (Level III) oder zu wenig (Level II und I) berücksichtigt wird. Eine differenzierte Berücksichtigung der Dauer der Berufserfahrung ist nicht nur sachlich gerechtfertigt, sondern nach dem gesetzgeberischen Willen notwendig.¹⁶⁴ Dies wird ebenfalls im Bericht der perinnova GmbH verlangt.¹⁶⁵
- Als **Abweichungsmöglichkeit** sieht die Weisung der PHZH vor, dass die Hochschulleitung aufgrund der Arbeitsmarktlage auf verlangte Anforderungen für die Festlegung in ein Level oder die Einreihung in eine vorgesehene Lohnklasse verzichten kann.¹⁶⁶ Diese Bestimmung widerspricht § 12b Abs. 3 nFaHG in mehrfacher Hinsicht: Zum einen sind nur Ausnahmen von personenbezogenen Kriterien (Ausbildung, Erfahrung) möglich, nicht aber von stellenbezogenen Kriterien (Verantwortung, Tätigkeit und Aufgaben). Zum anderen ist im Falle eines Verzichts auf diese Anforderungen notwendig, dass die fachliche Eignung auf andere Weise nachgewiesen wird. In der Weisung der PHZH wird dieser Nachweis hingegen nur bei Verzicht auf den vorgesehenen Abschluss verlangt.¹⁶⁷ Zudem kommt der Ausnahmecharakter dieser Regelung nicht (explizit) zum Ausdruck. Das wäre hingegen zu begrüßen, zumal dies in den Beratungen im Kantonsrat mehrfach betont worden ist.¹⁶⁸ Schliesslich ist diese Umsetzungsbestimmung – im Hinblick auf die Rechtssicherheit – nicht genügend konkret.¹⁶⁹ Selbst wenn für das Hochschulpersonal aufgrund des bestehenden Sonderstatusverhältnisses geringere Anforderungen an die inhaltliche Bestimmtheit einer Norm («Normdichte») gelten,¹⁷⁰ ist die Regelung der PHZH zu offen: Nach welchen Kriterien soll die Arbeitsmarktlage eingeschätzt werden? Wer ist hierfür

¹⁶² Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 5.

¹⁶³ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 29.

¹⁶⁴ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 2, S. 3 (Votum Wicki), S. 5 (Votum Jäger), S. 7 (Votum Stünzi), S. 9 (Votum Fehr Thoma), S. 10 (Votum Wydler), S. 11 (Votum Stofer), S. 13 (Votum Landmann).

¹⁶⁵ Bericht perinnova, S. 6.

¹⁶⁶ § 5 Abs. 5 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁶⁷ § 5 Abs. 4 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁶⁸ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 8 (Votum Stünzi), S. 9 (Votum Fehr Thoma).

¹⁶⁹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 342 ff.

¹⁷⁰ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 453.

verantwortlich? Erfolgt die Zuordnung in ein Level und in eine Lohnklasse in solchen Fällen befristet, bis sich die Arbeitsmarktlage wieder verändert? Wie wird die Gleichbehandlung mit früher bzw. später eintretenden Angestellten sichergestellt? Die Hochschulleitung führt zwar (erfreulicherweise) aus, dass die PHZH begründungspflichtig und an das Rechtsgleichheitsgebot gebunden sei.¹⁷¹ Gleichwohl hält die Hochschulleitung an der vorgesehenen Regelung fest und führt aus, dass solche Fälle stets individuell geprüft werden müssten und in der Weisung nicht sämtliche Sachlagen geregelt werden könnten.¹⁷² Korrekt ist, dass eine Norm naturgemäss einen gewissen Grad an Unbestimmtheit aufweist. Dennoch verlangen Lehre und Rechtsprechung, dass die Norm so präzise formuliert sein muss, dass das Verwaltungshandeln für die betroffenen Personen voraussehbar und berechenbar ist.¹⁷³ Dies ist mit der vorgesehenen Norm nicht der Fall.

- Zu den Aufgaben des Lehr- und Forschungspersonals gemäss § 13 nFaHG gehört die Verantwortung für Lehre, Forschung und Entwicklung, Weiterbildung sowie Dienstleistungen. Diese Aufgaben werden in der Weisung als Leistungsbereiche bezeichnet und berücksichtigt.¹⁷⁴ Dies ist korrekt.

c. Öffentliches Interesse

- 154 Das öffentliche Interesse der Revision des FaHG und des Neuerlass der nPVF besteht einerseits darin, die **Fachhochschulen als praxisorientierte Forschungsinstitute zu stärken** und die Universitäten im dualen Bildungssystem zu ergänzen. Der **Fokus auf den Berufsfeldbezug** und auf die angewandte Forschung als essenzielles Merkmal («Unique Selling Proposition»; Alleinstellungsmerkmal)¹⁷⁵ der Fachhochschulen soll mit der Revision gefestigt werden. Die Fachhochschulen sollen sich dadurch in der zukünftigen Bildungslandschaft durchsetzen und bewähren können.¹⁷⁶
- 155 Andererseits dient die Revision der Personalförderung und –entwicklung, indem verschiedene **Laufbahnmodelle und Karriereverläufe ermöglicht werden** sollen.¹⁷⁷ In diesem Sinne wird das sogenannte Level-Modell auch als «Laufbahn-Modell» bezeichnet.¹⁷⁸ Mit dem auf Antrag der KBIK¹⁷⁹ eingeführten § 12 Abs. 3 nFaHG wird festgehalten, dass die Verordnung nicht nur Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der jeweiligen Personalkategorien regeln soll,

¹⁷¹ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 4.

¹⁷² Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 4.

¹⁷³ BGE 144 I 126, E. 6 m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 329, 342 ff.

¹⁷⁴ § 4 Abs. 5 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁷⁵ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 8.

¹⁷⁶ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 6 f.; Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

¹⁷⁷ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 9 und S. 17; Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 27 und 32.

¹⁷⁸ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 1 (Votum Ziegler, Präsident der Kommission für Bildung und Kultur); S. 9 (Votum Fehr Thoma).

¹⁷⁹ Kommission für Bildung und Kultur.

sondern auch die Schnittstellen und Übergänge zwischen den Personalkategorien und innerhalb der Kategorie des Lehr- und Forschungspersonals.¹⁸⁰

156 Im Rahmen der **Umsetzung durch die PHZH** wurde diesen öffentlichen Interessen nur teilweise entsprochen:

- In Bezug auf die (ungenügende) Berücksichtigung der Berufserfahrung, siehe Frage 3b.
- In Bezug auf die Lohnbandbreiten der PHZH, siehe Frage 1d.
- In Bezug auf die Ermöglichung von Laufbahnmodellen und Karriereverläufen ist zu prüfen, ob die Schnittstellen und Übergänge innerhalb des Lehr- und Forschungspersonals durchlässig und transparent ausgestaltet sind. Die Hochschulversammlung ist der Ansicht, dass dies nicht der Fall sei und interessante Karriereverläufe für das Lehr- und Forschungspersonal schwieriger würden.¹⁸¹ Die Hochschulleitung ist der gegenteiligen Ansicht.¹⁸² Die Beurteilung der Weisung zeigt folgendes Bild:
 - Für die *Lohnentwicklung* verweist die Weisung auf das kantonale Personalrecht.¹⁸³ Auf die Frage der (von der Hochschulversammlung kritisierten)¹⁸⁴ Lohnbandbreite wird unter Rz. 199 ff. separat eingegangen.
 - Der *Wechsel des Levels* ist (ausführlich) geregelt.¹⁸⁵ Es wird sowohl der Wechsel in ein höheres als auch jener in ein tieferes Level normiert, womit, zumindest formell, eine Durchlässigkeit (nach oben und nach unten) gegeben ist. Die Hochschulversammlung kritisiert insbesondere den vorgesehenen Wechsel in ein tieferes Level «aus betrieblichen Gründen», weil dadurch das Geschäftsrisiko auf die Angestellten abgewälzt werde.¹⁸⁶ Dem ist allerdings entgegenzuhalten, dass organisatorische oder wirtschaftliche Gründe gar einen sachlich zureichenden Kündigungsgrund darstellen können (§ 14 Abs. 1 FaHG i.V.m. 16 Abs. 1 lit. b VVO). A maiore ad minus ist davon auszugehen, dass ein Wechsel in ein tieferes Level – als weniger einschneidende Massnahme im Vergleich zur Kündigung – aus betrieblichen Gründen als zulässig zu betrachten ist. In diesem Sinne sieht die Weisung vor, dass ein solcher Wechsel durch Versetzung oder Änderungskündigung unter Wahrung der Kündigungsfristen erfolgt. Wie die Hochschulleitung zu Recht erwähnt, besteht in diesem Falle unter den Voraussetzungen von

¹⁸⁰ Antrag KBIK, S. 5; Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 9.

¹⁸¹ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2.

¹⁸² Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2.

¹⁸³ § 16 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁸⁴ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2 und S. 7.

¹⁸⁵ § 18-20 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁸⁶ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 7.

§ 26 PVO ein Abfindungsanspruch. Eine zusätzliche Erwähnung in der Weisung ist entbehrlich.¹⁸⁷

- Der *Wechsel der Lohnklasse innerhalb des Levels* ist (ausführlich) geregelt:¹⁸⁸ Es wird zwischen dem Lohnklassenanstieg infolge der Änderung von personenbezogenen Anforderungen (Ausbildung; Berufserfahrung) und dem Lohnklassenanstieg infolge einer Portfolioänderung (Verantwortung; Aufgaben und Tätigkeiten) unterschieden.¹⁸⁹ Während für Ersteres ein Antrag der angestellten Person erforderlich ist, erfolgt Letzteres auf Antrag der vorgesetzten Person.¹⁹⁰ Diese Unterscheidung ist nachvollziehbar, weil die vorgesetzte Person nicht Kenntnis darüber hat, wann ein (zusätzlicher) Abschluss erlangt worden ist. Die Berechnung der Berufserfahrung wird durch das Ressort Personalmanagement mindestens einmal jährlich vorgenommen.¹⁹¹ In Bezug auf den Lohnklassenanstieg infolge Portfolioänderung wird zusätzlich eine Unterscheidung zur *Portfolioerweiterung* gemacht. Beides sind Tatbestände für einen Lohnklassenanstieg, verschieden geregelt sind die Antrags- und Bewilligungszuständigkeiten sowie das Verfahren.¹⁹² Für die Hochschulversammlung ist diese Unterscheidung nicht nachvollziehbar. Die Hochschulleitung führt dazu aus, dass eine Portfolioänderung erst nach der Erweiterung eines Portfolios zustande käme.¹⁹³ Aus rechtlicher Sicht verlangt § 12 Abs. 2 nFaHG nur, dass die Schnittstellen und Übergänge innerhalb der Kategorie des Lehr- und Forschungspersonals zu regeln sind. Die Modalitäten (Zuständigkeit; Verfahren) dürfen bzw. müssen von den Hochschulen festgelegt werden. Vor diesem Hintergrund Regelung der PHZH in formeller Hinsicht nicht zu beanstanden.

157 Als Zwischenfazit ergibt sich, dass die Umsetzung der PHZH den von der Revision verfolgten öffentlichen Interesse nur teilweise entspricht: Verbesserungsbedarf besteht in Bezug auf die Berücksichtigung des öffentlichen Interesses zur Stärkung der praxisnahen Forschung und der damit verbundene Fokus auf die Berufserfahrung. Demgegenüber ist in der Weisung eine detaillierte Regelung zum Level- und Lohnklassenwechsel innerhalb eines Levels vorgesehen, womit der angestrebten Durchlässigkeit und der Ermöglichung von Karriereverläufen – zumindest in formeller Hinsicht – Rechnung getragen wird (vgl. § 12 Abs. 3 nFaHG). Ob diese Regelung in materieller Hinsicht Wirkung zeigt, bleibt abzuwarten. Eine Herausforderung stellt die in der Weisung verwendete Terminologie dar (vgl. Rz. 159).

¹⁸⁷ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 6.

¹⁸⁸ § 21-23 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁸⁹ Zu den einzelnen Kriterien, vgl. Rz. 82 ff.

¹⁹⁰ § 22 Abs. 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung; § 23 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁹¹ § 22 Abs. 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁹² § 23 Abs. 1 und 2 (Portfolioänderung), Abs. 3 und 4 (Portfolioerweiterung) Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁹³ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 8; Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 6.

d. Verhältnismässigkeitsprinzip

158 Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verlangt, dass Verwaltungsmassnahmen zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels geeignet und notwendig sind. Ausserdem muss ein vernünftiges Verhältnis zwischen Zweck und Wirkung der Massnahme bestehen.¹⁹⁴ Das Bundesgericht geht in seiner Rechtsprechung zum Teil von einer weniger umfassenden Definition aus und prüft nur einzelne Elemente des Verhältnismässigkeitsprinzips.¹⁹⁵ Da zwischen den Erfordernissen des öffentlichen Interesses und des Verhältnismässigkeitsprinzips ein enger Zusammenhang bestehe, könne das öffentliche Interesse als erster Orientierungspunkt bei der Verhältnismässigkeitsprüfung betrachtet werden.¹⁹⁶

159 Zur Beurteilung der **Umsetzung durch die PHZH** bedeutet dies – unter Berücksichtigung der zitierten Rechtsprechung – Folgendes: Die Weisung entspricht den von der Revision verfolgten öffentlichen Interessen nur teilweise, namentlich wird die Anforderung der Berufserfahrung nicht bzw. nicht genügend differenziert berücksichtigt. Mit dieser Beurteilung geht einher, dass diese Umsetzung weder geeignet noch erforderlich ist. Abgesehen davon ist die Verhältnismässigkeit aus einem weiteren Grund fraglich: Die verwendete **Terminologie**. Einerseits werden neue Begriffe eingeführt, die nicht mit den Begriffen des kantonalen Personalrechts übereinstimmen. Dies wirft Abgrenzungsfrage auf. Andererseits werden (nicht selbsterklärende) Termini und Abkürzungen ohne Definition verwendet. Folgende Beispiele hierzu:

- Sowohl in Personalgesetz (PG) als auch in den Verordnungen (PVO, VVO) wird der Begriff «Dienstjahr» verwendet.¹⁹⁷ In der Weisung der PHZH wird zusätzlich der Begriff «Personenjahr» eingeführt und wie folgt definiert:¹⁹⁸

Die Berufserfahrung wird in Personenjahren berechnet. Als Personenjahr gilt ein Berufsjahr mit einem Anstellungsgrad von durchschnittlich mindestens 80%. Bei einem Beschäftigungsgrad (BG) von unter 80% wird die Anzahl Berufsjahre mit dem Pensum in Hundertstel sowie dem Faktor 1.25 multipliziert.

Bei Familien- oder Care-Arbeit mit einer bestätigten BG-Reduktion wird das geminderte Pensum zu 50% als Differenz zwischen dem Ist-Pensum und 80% angerechnet und mit dem Faktor 1.25 multipliziert.»

Die Hochschulleitung führt dazu aus, dass mit dieser Definition die Familien- und Care-Arbeit angemessen gewürdigt werden soll. Es sei deshalb eine bewusste Unterscheidung zum Begriff der Dienstjahre vorgenommen worden.¹⁹⁹ Korrekt ist, dass mit der Definition der PHZH die Familienarbeit berücksichtigt wird. Nicht überzeugend ist, dass dafür ein neuer Begriff mit eigener Definition notwendig ist. Dies zeigt das kantonale

¹⁹⁴ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 514.

¹⁹⁵ BGE 139 II 121, E. 6.5; BGE 132 II 21, E. 8 f.

¹⁹⁶ BGE 140 II 194, E. 5.8.2.

¹⁹⁷ Vgl. z.B. § 17 und § 26 PG; § 6 und § 28 PVO; § 14, 15, 16g, 45, 47, 99 VVO.

¹⁹⁸ § 4 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

¹⁹⁹ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 3.

Personalrecht: § 15 PVO sieht bereits vor, dass bei der Festsetzung der Anfangslohnstufe auch die Erfahrung in die Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit angemessen zu berücksichtigen ist.

- Im kantonalen Personalrecht werden die Begriffe «Stellenbeschreibung»²⁰⁰ und «Leistungsvereinbarung»²⁰¹ verwendet. Diese Begriffe finden sich in der Weisung der PHZH ebenfalls.²⁰² Zusätzlich wird der Begriff «Portfolio» eingeführt und wie folgt definiert²⁰³:

Der von einer an der PHZH angestellten Person mehrjährig vereinbarte und effektiv auszuführende Leistungsauftrag. Bereichsübergreifende Tätigkeiten, Tätigkeiten mit besonderen und erweiterten Verantwortungen oder Projektarbeiten sind zwecks Lohnfestsetzung zwingend im Portfolio auszuweisen. Das Portfolio wird im Rahmen eines schriftlichen Stellenbeschriebs festgehalten.

Die Hochschulleitung verweist hierzu auf die «aktuellen Rechtsgrundlagen», wonach Portfolios und Stellenbeschreibungen vorgesehen seien, was aber bedauerlicherweise nicht praktiziert werde. Das Fehlen von Portfolios könne zu Lohnungleichheiten führen, weshalb bewusst auf Portfolios gesetzt werde.²⁰⁴ Korrekt ist, dass die «Stellenbeschreibung» ein Begriff des kantonalen Personalrechts ist und Grundlage für die Einreihung bildet.²⁰⁵ Der Begriff «Portfolio» findet sich weder im PG noch in den Verordnungen (PVO, VVO, PVF). Die Stichwortsuche im (digitalen) Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich ergibt ebenfalls keinen Treffer.²⁰⁶

- In der Weisung wird für die Anforderungen im Level III und Level II auf Aufgaben und Tätigkeiten gemäss Anhang 2 verwiesen. In Anhang 2 findet sich eine Auflistung von Aufgaben und Tätigkeiten mit besonderen Verantwortlichkeiten in konzeptioneller, koordinativer oder fachlicher Hinsicht. Es wird zwischen Typus A und B unterschieden. Zudem werden die beschriebenen Aufgaben mit «Auflagen/Besonderheiten» präzisiert. Zur Illustration ein Auszug von Anhang 2 der Weisung zur Anstellung und Einreihung:

²⁰⁰ § 2 VVO; § 26 PVO.

²⁰¹ § 11, 16 PVF bzw. § 11, 15 nPVF.

²⁰² § 11 Abs. 2 lit. b und lit. c Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²⁰³ § 4 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²⁰⁴ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 3.

²⁰⁵ § 2 VVO, vgl. dazu Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Stellenbeschreibung.

²⁰⁶ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Stichwortsuche, abrufbar unter: <https://www.zh.ch/de/arbeiten-beim-kanton/fuer-hr-profis/handbuch-personalrecht.html>, besucht am 18. Januar 2024.

Typus	Bezeichnung	Beschreibung	Auflagen / Besonderheiten
A	Fachkoordination UZH	Laterale Führung der Fachwissenschaften/ Fachdidaktiken UZH	Gilt nur für A-S1
A	Lehre und Mentorat kombiniert	Mentorat in Bachelor- und Masterstudiengängen der Ausbildung	Kombination einer Lehrtätigkeit und einem Mentorat von jeweils mindestens 20% eines vollen Pensums
A	Lehre und Fachmentorat kombiniert	Fachmentorat in Masterstudiengängen	Kombination einer Lehrtätigkeit und einem Fachmentorat von jeweils mindestens 15% eines vollen Pensums. Gilt nur für A-S1

Auf die Unklarheiten und das Erklärungsbedürfnis im Zusammenhang mit den in Anhang 2 verwendeten Begriffen (z.B. Typus A / B) und Abkürzungen (z.B. A-S1) hat die Hochschulversammlung bereits hingewiesen. Die Hochschulleitung hat sich im Antwortschreiben zu diesen Vorbringen nicht konkret geäußert und festgehalten, dass sich eine Praxis etablieren werde.²⁰⁷ Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre eine begriffliche Klärung wünschenswert. Akzentuiert wird dies dadurch, dass die Weisung vorsieht, dass bei «spezifischen Funktionen» abweichende Bestimmungen zu den Aufgaben und Tätigkeiten definiert werden können.²⁰⁸ Dies kommt einer Blankettermächtigung gleich, die der PHZH ermöglicht, von Fall zu Fall zu entscheiden.

160 Die zusätzlich eingeführten Begriffe und gleichzeitig fehlenden Begriffs- und Abkürzungserklärungen verbunden mit der Möglichkeit bei «spezifischen Funktionen» abweichende Definitionen vorzusehen werfen (Abgrenzungs-)Fragen auf. Da diesen Ausdrücken für die Zuordnung in ein Level und eine Lohnklasse sowie für die Übergänge entscheidende Bedeutung zukommt, ist fraglich, ob die in formeller Hinsicht vorgesehene Durchlässigkeit in materieller Hinsicht Wirkung zeigen kann. Mit anderen Worten: Eine formell detaillierte, aber materiell klärungsbedürftige Regelung zum Level- und Lohnklassenwechsel ist nicht geeignet, das Laufbahnmodell «umfassender, durchlässiger und transparenter»²⁰⁹ zu gestalten, wie dies vom Gesetzgeber beabsichtigt wird.

e. Rechtsgleichheitsgebot

161 Der Grundsatz der Rechtsgleichheit verlangt, dass Rechte und Pflichten der Betroffenen nach gleichem Massstab festzusetzen sind. Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln. Das Gebot der Rechtsgleichheit ist verletzt, wenn rechtliche Unterscheidungen getroffen werden, für die ein

²⁰⁷ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 5 f.; Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 3 f.

²⁰⁸ § 11 Abs. 2 lit. b Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²⁰⁹ Protokoll Kantonsrat FaHG, S. 9.

vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist oder wenn Unterscheidungen unterlassen werden, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen.²¹⁰

162 Die Hochschulversammlung ist der Ansicht, dass die Umsetzung der PHZH das Rechtsgleichheitsgebot verletze und gewisse Funktionen des Lehr- und Forschungspersonals begünstigt bzw. benachteiligt würden.²¹¹ Die Hochschulleitung bestreitet dies.²¹² Die Beurteilung der Weisung ergibt Folgendes:

- Für **Dozierende und Forschende** (ohne erweiterte Verantwortung), die dem **Level II** zugeordnet sind, fällt auf, dass für sämtliche Kriterien (Verantwortung, Tätigkeiten und Aufgaben, Ausbildung, Erfahrung) – zumindest nach dem Wortlaut der Weisung – strengere bzw. weitergehende Anforderungen aufgestellt werden, als von § 24 nPVF verlangt. Demgegenüber werden die Anforderungen für das Level I gar (unzulässigerweise) gelockert. Einen sachlichen Grund für diese unterschiedliche Umsetzung von § 24 nPVF ist nicht ersichtlich. Im Einzelnen, vgl. Rz. 86 ff.
- **Praxisleiterinnen und Praxisleiter** sind Volksschullehrpersonen oder Schulleitungen mit einer kantonalen Anstellung, die zur Bewirtschaftung der Schnittstelle zwischen Hochschule und Volksschule an der PHZH im Rahmen einer Teilzeitanstellung tätig sind.²¹³ Die PHZH zählt Praxisleiterinnen und Praxisleiter ebenfalls zum Lehr- und Forschungspersonal.²¹⁴ Unter Berücksichtigung des Revisionszwecks (Stärkung der praxisnahen Forschung; Fokus auf Berufsfeldbezug) ist diese Regelung, dass Praxisleiterinnen und Praxisleiter ebenfalls als Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals gelten, zu begrüssen. Nicht nachvollziehbar ist, dass und weshalb die LohnEinstufung von Praxisleiter und Praxisleiterinnen nach anderen Grundsätzen erfolgt: Die Einstufung richtet sich «nach dem im Schulfeld erzielten Lohn».²¹⁵ Indem die PHZH Praxisleiterinnen und Praxisleiter derselben Kategorie (Lehr- und Forschungspersonal) unterstellt, verlangt das Gleichbehandlungsgebot, dass eine LohnEinstufung nach denselben Kriterien vorgenommen wird. Ein sachlich vernünftiger Grund hiervon abzuweichen, ist nicht ersichtlich. Das von der Hochschulleitung vorgebrachte Argument, dass diese Entlohnung dem «bisherigen System» entspreche,²¹⁶ überzeugt nicht. Eben gerade, weil die neuen Personalkategorien zu neuen Einreihungsregeln führen, ist es sachlich gerechtfertigt, wenn sämtliche Angehörige dieser Personalkategorie (Lehr- und Forschungspersonal) diesen neuen Einreihungsregeln unterworfen sind. Gewisse Personen (hier: Praxisleiterinnen und Praxisleiter) nach dem «bisherigen System» einzureihen, verletzt das Gleichbehandlungsgebot.

²¹⁰ Statt vieler: BGE 145 II 206, E. 2.4; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 572.

²¹¹ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonal an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2, 4, 6.

²¹² Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2 und 4.

²¹³ § 4 Abs. 10 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²¹⁴ § 4 Abs. 9 Satz 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²¹⁵ § 15 Abs. 4 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²¹⁶ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2 und 4.

- Für **langjährige Angestellte der PHZH** gibt es in der Weisung gewisse Verschärfungen gegenüber der nPVF. Einerseits ist für die Zuordnung in Level III vorgesehen, dass die Anstellungsdauer an der PHZH höchstens zur Hälfte an die vorausgesetzte Berufserfahrungen (zehn, evtl. acht Jahre)²¹⁷ angerechnet wird.²¹⁸ Andererseits wird im Level II – zumindest gemäss Wortlaut der Weisung – zur Berücksichtigung der Erfahrung, die im wissenschaftlichen Bereich (z.B. an der PHZH) erlangt wurde, *zusätzlich* eine Promotion verlangt. Die Ungleichbehandlung liegt darin, dass die an der PHZH gewonnene Erfahrung nicht gleichermassen berücksichtigt wird, wie jene, die ausserhalb der PHZH erlangt wurde. Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht: Das doppelte Kompetenzprofil verlangt, dass sowohl praxisbezogene und wissenschaftliche Erfahrungen notwendig sind. Ob Letztere an der PHZH oder an einer anderen Hochschule erlangt werden, darf nicht massgebend sein. Bei langjährigen Angestellten ist zudem die Ausgestaltung der *Lohnbandbreiten* von massgeblicher Bedeutung: Derzeit fehlt in Weisung der PHZH jegliche Bestimmung zur Frage, ob oder wie ein Wechsel der anwendbaren Bandbreite stattfindet. Dies wiederum hat zur Folge, dass langjährige Angestellte in der ursprünglichen Lohnbandbreite «gefangen» sind, wodurch Lohnentwicklungsmöglichkeiten unterbunden und langjährige Angestellte finanziell benachteiligt werden. Das ist unzulässig und verletzt sowohl das Leistungsprinzip (§ 40 Abs. 2 PG) als auch das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV). Eine mögliche Auslegungsvariante der Lohnbandbreiten besteht darin, dass sich mit jedem Lebensjahr die anwendbare Lohnbandbreite gemäss Anhang 1 anpasst, sodass während der gesamten Dauer des Anstellungsverhältnisses leistungsabhängige Lohnentwicklungsmöglichkeiten vorhanden sind. Im Einzelnen, vgl. Rz. 125 ff.

f. Beantwortung Frage 3a

Ist diese Weisung mit der nPVF und dem nFaHG kompatibel und rechtskonform? Gibt es in der Weisung der PHZH unzulässige Verschärfungen?

- 163 Nein. Die Weisung stimmt nicht (gänzlich) mit den kantonalrechtlichen Vorgaben der nPVF und des nFaHG überein, wie vom **Legalitätsprinzip** verlangt. In der Weisung finden sich (unzulässige) Verschärfungen im Vergleich zu § 24 nPVF. Auffallend ist die verschärfte Umsetzung beim Level II (siehe Frage 1a). Die Vorgabe gemäss § 12b nFaHG, d.h. das Kriterium der Berufserfahrung ist in der Weisung der PHZH in mehrfacher Hinsicht ungenügend berücksichtigt (siehe Frage 3b).
- 164 Die Weisung entspricht den von der Revision verfolgten **öffentlichen Interessen** nur teilweise, namentlich fehlt der Fokus auf den Berufsfeldbezug und die Praxiserfahrung (§ 12b nFaHG, siehe Frage 3b). Die vorgesehenen Lohnbandbreiten sind nicht geeignet, die verfolgten öffentlichen Interessen zu verwirklichen. Eine Regelung zum Wechsel der Lohnbandbreite fehlt gänzlich (siehe Frage 1d). Um verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe zu ermöglichen,

²¹⁷ § 7 Abs. 1 lit. c Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²¹⁸ § 7 Abs 3 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

ist in der Weisung eine detaillierte Regelung zum Level- und Lohnklassenwechsel vorgesehen. In formeller Hinsicht sind die Schnittstellen und Übergänge, wie von § 12 Abs. 3 nFaHG verlangt, geregelt. Ob diese Regelung in materieller Hinsicht Wirkung zeigt, um die gewünschte Durchlässigkeit zu erreichen, ist offen. Eine Herausforderung stellt die in der Weisung verwendete Terminologie dar.

- 165 Die Frage der **Verhältnismässigkeit** ist mit der (nur teilweisen) Beachtung der öffentlichen Interessen verbunden: Mit der ungenügenden Berücksichtigung des Kriteriums der Berufserfahrung geht einher, dass die Weisung der PHZH weder geeignet noch erforderlich ist, um die PHZH als praxisorientiertes Forschungsinstitut zu stärken oder das Alleinstellungsmerkmal des Berufsfeldbezugs zu festigen. In gleicher Weise sind die vorgesehenen Lohnbandbreiten weder geeignet noch erforderlich oder zumutbar, um ein durchlässiges und transparentes Laufbahnmodell zu ermöglichen. Die Eignung der Regelung zum Level- und Lohnklassenwechsel ist fraglich. Grund hierfür ist die verwendete Terminologie: Einerseits werden neue Begriffe eingeführt, die nicht mit den Begriffen des kantonalen Personalrechts übereinstimmen. Andererseits werden (nicht selbsterklärende) Termini und Abkürzungen ohne Definition verwendet. Dies wirft (Abgrenzungs-) Fragen auf. Eine formell detaillierte, aber materiell klärungsbedürftige Regelung erscheint nicht geeignet, das Laufbahnmodell «umfassender, durchlässiger und transparenter» zu gestalten, wie dies der Gesetzgeber beabsichtigte.

g. Beantwortung Frage 3b

Beachtet die Weisung relevante Elemente der nPVF oder des nFaHG nicht?

166 Ja.

- 167 In mehrfacher Hinsicht ungenügend berücksichtigt wird die – gemäss dem gesetzgeberischen Willen wichtigste – Anforderung der Berufserfahrung nach § 12b nFaHG:
- Für das **Level I** wird als Grundsatz weder Berufserfahrung noch ein anderweitiger Nachweis der fachlichen Eignung verlangt. Eine allfällige Berufserfahrung ist nur und erst für die Einreihung in die (höchste) Lohnklasse 19 relevant. Dies genügt nicht.
 - Bei **allen Levels** wird die Dauer der Berufserfahrung für die Einreihung in die Lohnklasse gar nicht (Level III) oder zu wenig (Level II und I) berücksichtigt wird. Eine differenzierte Berücksichtigung der Dauer der Berufserfahrung wäre notwendig.
 - Als **Abweichungsmöglichkeit** sieht die Weisung vor, dass die Hochschulleitung aufgrund der Arbeitsmarktlage auf Anforderungen für die Festlegung in ein Level oder die Einreihung in eine vorgesehene Lohnklasse (gänzlich) verzichten kann. Mit dieser Regelung wird – entgegen § 12b Abs. 3 nFaHG – ermöglicht, nicht nur von personenbezogenen Kriterien (Ausbildung, Erfahrung), sondern zusätzlich von stellenbezogenen Kriterien (Verantwortung, Tätigkeit und Aufgaben) abzusehen. Hinzu kommen zwei weitere Mängel: Erstens kommt der Ausnahmecharakter dieser Regelung nicht (explizit) zum Ausdruck. Im Kantonsrat wurde dies aber mehrfach betont. Zweitens ist die

inhaltliche Bestimmtheit dieser Regelung («Normdichte») ungenügend. Die Rechtssicherheit verlangt, dass eine Norm so präzise sein muss, dass das staatliche Handeln für die betroffene Person voraussehbar und berechenbar ist. Dies fehlt.

h. Beantwortung Frage 3c

Begünstigt oder diskriminiert die Weisung gewisse Funktionen?

168 Ja.

169 Die Beurteilung der Weisung ergibt, dass Ungleichbehandlungen ohne sachlichen Grund vorliegen. Es sind drei Funktionen betroffen:

- Für **Dozierende und Forschende** (ohne erweiterte Verantwortung), die dem **Level II** zugeordnet sind, werden für sämtliche Kriterien (Verantwortung, Tätigkeiten und Aufgaben, Ausbildung, Erfahrung) – zumindest nach dem Wortlaut der Weisung – strengere Anforderungen aufgestellt, als von § 24 nPVF verlangt. Demgegenüber werden die Anforderungen für das Level I (unzulässigerweise) gelockert.
- **Praxisleiterinnen und Praxisleiter** gelten als Angehörige des Lehr- und Forschungspersonals. Die Einreihung richtet sich aber «nach dem im Schulfeld erzielten Lohn» und folgt eigenen Grundsätzen. Indem Angehörige derselben Personalkategorie (Lehr- und Forschungspersonal) ohne sachlichen Grund unterschiedlichen Einreihungsregeln unterworfen sind, wird das Rechtsgleichheitsgebot verletzt.
- Für **langjährige Angestellte der PHZH** ist erschwerend, dass die an der PHZH gewonnene Berufserfahrung nicht gleichermassen berücksichtigt wird, wie jene, die ausserhalb der PHZH erlangt worden ist. Diese Unterscheidung ist nicht sachgerecht: Das doppelte Kompetenzprofil verlangt, dass sowohl praxisbezogene und wissenschaftliche Erfahrungen notwendig sind. Ob Letztere an der PHZH oder an einer anderen Hochschule erlangt werden, kann und darf nicht massgebend sein. Hinzu kommt, dass durch die Ausgestaltung der Lohnbandbreiten in Anhang 1 der Weisung langjährige Angestellte finanziell benachteiligt werden: In der Weisung fehlt eine Bestimmung zur Frage, wie oder wann ein Wechsel der anwendbaren Lohnbandbreite stattfindet. Langjährige Angestellte der PHZH bleiben unter Umständen in der ursprünglichen Lohnbandbreite «gefangen», wodurch Lohnentwicklungsmöglichkeiten unterbunden und das Leistungsprinzip faktisch ausser Kraft gesetzt wird. Einen sachlichen Grund für diese Ungleichbehandlung gibt es nicht.

C Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich vom 23. August 2023, PH-Nr. 2.12.3²¹⁹

1. Gestaffelte Umsetzung durch die PHZH

a. Wahrung der Kostenneutralität

170 Die Weisung der PHZH sieht vor, dass die Umsetzung der nPVF kostenneutral erfolgt.²²⁰

171 Die kostenneutrale Umsetzung der PHZH entspricht dem gesetzgeberischen Willen: In den Erläuterungen zur nPVF hat der Regierungsrat die Kostenneutralität der Umsetzung explizit erwähnt²²¹ und an einer späteren Sitzung bestätigt.²²² Ungeachtet dessen hält der Regierungsrat fest, dass für die Umsetzung einmalige Kosten anfallen werden: Einerseits Projektkosten für die Umstellung der IT-Systeme und andererseits Kosten für die Sozialpläne.²²³

b. Übergangsfrist zur Umsetzung?

172 Die Weisung der PHZH sieht vor, dass die Umsetzung der nPVF innerhalb von sechs Jahren ab Inkrafttreten erfolgt und spätestens am 31. Juli 2030 endet.²²⁴

173 Die Hochschulversammlung ist der Ansicht, dass diese Übergangsfrist nicht zulässig sei.²²⁵ Die Hochschulleitung weist darauf hin, die Überführung der bestehenden Anstellungsverhältnisse per 1. August 2024 erfolge und mit Abfederungsmassnahmen verbunden sei, wodurch Mehrkosten entstünden. Für den Ausgleich dieser Kosten und die Wahrung der Kostenneutralität sei ein gewisser Zeithorizont erforderlich.²²⁶

174 Die Begründung der Hochschulleitung überzeugt nicht. Sämtliche Auslegungsmethoden sprechen gegen eine Übergangsfrist:

- Gemäss dem Wortlaut der nPVF (*grammatikalische Auslegung*) sind für die neuen Personalkategorien bzw. Einreihungsregeln keine Übergangsbestimmung vorgesehen.

²¹⁹ Nachfolgend: Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²²⁰ § 2 Abs. 1 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²²¹ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 29.

²²² KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

²²³ KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 3.

²²⁴ § 2 Abs. 1 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²²⁵ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2.

²²⁶ Schreiben der Hochschulleitung vom 18. September 2023 zur Stellungnahme der Hochschulversammlung zur Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich (nachfolgend: Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen), S. 2 f.

- Von der Struktur der nPVF (*systematische Auslegung*) beinhaltet der 6. Abschnitt der nPVF mit dem Titel «Übergangsbestimmung» nur eine Bestimmung, und zwar § 41. Genannte Norm enthält eine übergangsrechtliche Regelung für Weiterbildungs- oder Forschungssemester. Daraus lässt sich folgern, dass für andere Bereiche (hier: neue Personalkategorien und Einreichungsregeln) bewusst auf eine Übergangsregel verzichtet worden ist und ein qualifiziertes Schweigen vorliegt.
- Die Materialien (*historische Auslegung*) bestätigen, dass es sich um einen bewussten Verzicht auf eine Übergangsregelung handelt: Der Regierungsrat hat mit Beschluss vom 22. Juni 2022 die nPVF erlassen und als Datum der Inkraftsetzung den 1. August 2024 festgelegt.²²⁷ Er hat festgehalten, dass auf diese Weise sichergestellt werde, dass die Hochschulen genügend Zeit für die Umsetzung hätten und die nPVF mit ihren Änderungen für das Personal der Fachhochschulen auf Beginn eines neuen Semesters (Herbst 2024/2025) Geltung erlangen könne.²²⁸ Dieser bewusste Verzicht auf eine Übergangsregelung bestätigte der Regierungsrat in der Sitzung vom 29. Juni 2022 mit der Beantwortung einer Anfrage der Kantonsrätinnen Karin Fehr Thoma und Wilma Willi.²²⁹ Der Regierungsrat hielt ausdrücklich fest, dass eine Übergangsbestimmung für die Überführung nicht erforderlich sei.²³⁰
- Der Verzicht auf eine Übergangsregelung ist mit der *ratio legis* vereinbar. Sinn und Zweck von übergangsrechtlichen Bestimmungen ist, dass die rechtsanwendenden Behörden (hier: PHZH) und die betroffenen Privaten (hier: Angestellte der PHZH) auf eine Rechtsänderung vorbereitet werden.²³¹ Zwischen dem Regierungsratsbeschluss zum Erlass der nPVF (22. Juni 2022) und dem Datum der Inkraftsetzung (1. August 2024) liegen mehr als zwei Jahre. Der Regierungsrat führt (zu Recht) aus, dass den Hochschulen damit ausreichend Zeit für eine umsichtige Planung und Umsetzung eingeräumt werde, um die betroffenen Mitarbeitenden darauf vorzubereiten und einen allfälligen *Sozialplan* (vgl. nachfolgend) zu erarbeiten.²³²

c. Erfordernis eines Sozialplanes?

175 Die Weisung der PHZH sieht keinen Sozialplan vor.

176 Die Hochschulversammlung ist der Ansicht, dass bei Verschlechterungen der Anstellungsbedingungen ein Sozialplan zu erstellen sei. Mit der gestaffelten Umsetzung werde der Sozialplan

²²⁷ Regierungsratsbeschluss Nr. 911/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 22. Juni 2022.

²²⁸ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 34.

²²⁹ KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

²³⁰ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 33; KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

²³¹ HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 710.

²³² KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

ausgehebelt.²³³ Die Hochschulleitung führt dazu aus, dass die vorgesehenen Abfederungsmassnahmen für die Mitarbeitenden «deutlich vorteilhafter» seien als die unmittelbare Umsetzung der nPVF unter Anwendung eines Sozialplanes. Mit einem Sozialplan sei zwar die Ausrichtung einer Abfindung möglich, dies jedoch für maximal 9 Monate.²³⁴

177 Die Begründung der Hochschulleitung steht im Widerspruch zum anwendbaren Recht und zu den Ausführungen des Regierungsrates:

- Für die Frage, wann ein Sozialplan erforderlich ist, verweist § 8 PVF (ebenfals § 8 nPVF) auf das kantonale Personalrecht (§ 27 PG).²³⁵ Demnach ist ein Sozialplan zu erarbeiten, wenn eine Restrukturierung oder ein Stellenabbau bei mindestens fünf Angestellten zur Kündigung oder zu einer *Weiterbeschäftigung unter schlechteren Bedingungen* führt (§ 16d Abs. 1 VVO).²³⁶ Im Falle eines Sozialplanes haben sich die Leistungen des Kantons an der Abfindung gemäss § 26 PG zu orientieren; können aber auch davon abweichen (vgl. § 27 PG).²³⁷ Die Abfindungsregelung stellt nur, aber immerhin, eine Richtschnur dar.²³⁸
- Der Regierungsrat erwähnte mehrfach²³⁹ und ausdrücklich, dass die Hochschulen mit der Inkraftsetzung der nPVF auf den 1. August 2024 ausreichend Zeit zur Umsetzung eingeräumt werde, um die betroffenen Mitarbeitenden auf diese Situation vorzubereiten *und einen allfälligen Sozialplan zu erarbeiten*.²⁴⁰ Schlechterstellungen und Änderungskündigungen seien so weit wie möglich zu vermeiden; gänzlich ausgeschlossen könne dies hingegen nicht werden.²⁴¹ Einmalige Kosten für die Sozialpläne seien hinzunehmen.²⁴² Dies bedeutet, dass – nach Auffassung des Regierungsrates – mit dem Neuerlass der nPVF eine Restrukturierung vorliegt, die zu Schlechterstellungen und Änderungskündigungen führen kann (aber nicht muss). Entsprechend haben die Hochschulen zumindest zu prüfen, ob mit der Umsetzung der nPVF schlechtere Anstellungsbedingungen oder Änderungskündigungen resultieren, sodass ein Sozialplan erforderlich wäre.
- Die PHZH verzichtet auf die Erarbeitung eines Sozialplanes mit der Begründung, dass «nur» Leistungen im Umfang einer Abfindung gemäss § 26 PG möglich seien. Die

²³³ Stellungnahme der Hochschulversammlung vom 10. August 2023 zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich, S. 2.

²³⁴ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen, S. 2.

²³⁵ § 27 PG i.V.m. § 16d Abs. 1 VVO.

²³⁶ Vgl. dazu Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 1. Juni 2011, PB.2010.00022, E. 3.8.

²³⁷ § 27 PG; vgl. dazu BÜRGI/BÜRGI-SCHNEIDER, a.a.O., Rz. 201.

²³⁸ LANG, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: HELBLING/POLEDNA [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 69.

²³⁹ Regierungsratsbeschluss Nr. 911/2022 vom 22. Juni 2022, Erläuterungen des Regierungsrates zum nFaHG und nPVF, S. 33; KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

²⁴⁰ Regierungsratsbeschluss Nr. 911/2022 vom 22. Juni 2022, Erläuterungen des Regierungsrates zum nFaHG und nPVF, S. 33; KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

²⁴¹ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 32; KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

²⁴² KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 3.

Begründung ist nicht korrekt. Der Gesetzestext von § 27 PG weist ausdrücklich darauf hin, dass auch zusätzliche oder Leistungen anderer Art vorgesehen werden können. Eine Prüfung, inwiefern mit der Umsetzung der nPVF schlechtere Anstellungsbedingungen oder Änderungskündigungen verbunden sind, hat die PHZH – soweit ersichtlich – nicht vorgenommen. Vielmehr hat die PHZH in «Eigenregie» sogenannte Abfederungsmassnahmen kreiert, die ihrerseits (über mehrere Jahre auszugleichende) Mehrkosten verursachen. Vom Regierungsrat verlangt wäre – und im Übrigen im Hinblick auf einheitliche Umsetzung der nPVF durch die drei Hochschulen angemessen – auf das bestehende Instrument des «Sozialplanes» zurückzugreifen. Dies hat die PHZH unterlassen.

d. Beantwortung Frage 4

Darf die PHZH die Überführung des Lehr- und Forschungspersonals in die neuen Personalkategorien zur Wahrung der Kostenneutralität gestaffelt bis 2030 umsetzen?

178 Nein.

179 Die PHZH ist zwar zur kostenneutralen Umsetzung verpflichtet. Gleichzeitig ergibt die grammatikalische, systematische, historische und teleologische Auslegung, dass in Bezug auf die neuen Personalkategorien und die Einreichungsregeln bewusst auf eine Übergangsbestimmung verzichtet worden ist. Die gestaffelte Umsetzung der PHZH steht im Widerspruch dazu. Gemäss Regierungsrat verlangt gewesen wäre, die Zeit zwischen Beschluss der nPVF (22. Juni 2022) und deren Inkraftsetzung (1. August 2024) für die Planung der Umsetzung zu nutzen und, sofern erforderlich, einen Sozialplan zu erstellen. Dies hat die PHZH unterlassen.

2. Lohnstufensystem

a. Rechtlicher Rahmen

180 Der Lohn wird in einem **zweistufigen Verfahren** festgesetzt, wobei zwischen der Einreichung in die Lohnklasse und der Festlegung der Lohnstufe (innerhalb der Lohnklasse) zu unterscheiden ist.²⁴³ Für die Zürcher Fachhochschulen bedeutet dies Folgendes:

181 Die **Lohnklasse** richtet sich nach dem Level-Modell (§ 24 nPVF; vgl. Rz. 82 ff.).

182 Die **Lohnstufen** sind – im Unterschied zur Lohnklasse – weder in der PVF noch in der zukünftigen nPVF geregelt.²⁴⁴ Es gilt deshalb das kantonale Personalrecht, namentlich § 40 PG i.V.m. § 13 ff. PVO. Der Lohn berücksichtigt die Leistung und die Erfahrung (§ 40 Abs. 2 Satz 2 PG).²⁴⁵ Jede Lohnklasse besteht aus 29 Lohnstufen (§ 13 Abs. 2 PVO). Der Anfangslohn wird

²⁴³ § 13 PVO; Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Lohn, Lohnfestsetzung.

²⁴⁴ Auf die Lohnstufe wird in § 27 nPVF (ständige Funktionszulage) und § 28 nPVF (Erfolgsbeteiligung) Bezug genommen.

²⁴⁵ Vgl. LANG, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: HELBLING/POLEDNA [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 74.

in der Regel in den Lohnstufen 1-17 festgesetzt. Es werden Erfahrungen in früherer Stellung, ausgewiesene Fähigkeiten und besondere Eignung für die neue Stelle berücksichtigt. Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit werden angemessen berücksichtigt (§ 15 PVO). Danach sind individuelle Lohnerhöhungen (§ 17 PVO) oder – sofern die Voraussetzungen erfüllt sind – Rückstufung (§ 19 PVO) möglich.

b. Regelung der PHZH

aa. Neuanstellungen ab dem 1. August 2024

183 Bei einer Neuanstellung von Lehr- und Forschungspersonal nach dem 1. August 2024 sieht die Weisung zur Anstellung und Einreihung vor, dass die Abteilungsleitung die Einstufung in eine **Lohnklasse** vornimmt (**Level-Modell**, vgl. Rz. 82 ff.).²⁴⁶

184 Die **Lohnstufe**, d.h. die Festlegung des Anfangslohnes innerhalb einer Lohnklasse, bestimmt sich nach dem **Lebensalter** und ist im Anhang 1 festgelegt.²⁴⁷ Dieser Anhang gilt jedoch erst ab dem Jahr 2029.²⁴⁸ Für die Jahre 2025 bis 2028 werden separate Anfangslohnstufen in Anhang 1 bis 3 der Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen vorgesehen.²⁴⁹ Die anschliessende Lohnentwicklung ist abhängig von der erbrachten **Leistung**.²⁵⁰ Die Weisung verweist hierfür auf die kantonale Regelung von § 17 PVO. Die Möglichkeit einer Rückstufung (§ 19 PVO) ist in der Weisung zwar nicht explizit erwähnt, gelangt aber aufgrund des generellen Verweises in § 14 Abs. 1 FaHG ebenfalls zur Anwendung.

bb. Überführung der bestehenden Arbeitsverhältnisse

185 Für die Überführung der bestehenden Arbeitsverhältnisse erfolgt eine Neubewertung gemäss den Einreichungsregeln des Level-Modells.²⁵¹ Solche Neubewertungen können sowohl zu einem Lohnklassenanstieg als auch zu einer Lohnklassenabstufung führen.²⁵² Als Ausgleichsmechanismus ist vorgesehen, dass in beiden Fällen die Angestellten den gleichen oder einen leicht höheren Lohn als bisher erhalten. Dieser Ausgleich hat Einfluss auf die zukünftige Lohnentwicklung. In der Weisung wird dies wie folgt formuliert:

²⁴⁶ § 15 Abs. 1 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²⁴⁷ § 15 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²⁴⁸ Zur (Un-)Zulässigkeit dieser gestaffelten Umsetzung, vgl. Rz. 170 ff und Frage 4.

²⁴⁹ § 14 Abs. 1 und 2 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁵⁰ § 16 Weisung zur Anstellung und Einreihung; vgl. dazu BGE 125 III 368, E. 5b.

²⁵¹ § 5 Abs. 1 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁵² § 9 und 10 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

§ 9 Lohnklassenanstieg

¹ Bei der Überführung eines bestehenden Arbeitsverhältnisses werden höchstens zwei Lohnklassen über der nach altem Recht gültigen Lohnklasse gewährt.

² Ein darüberhinausgehender Anstieg von Lohnklassen erfolgt frühestens ab 1. Januar 2025. Er berücksichtigt die Vorgaben von § 18 ff. der Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der Pädagogischen Hochschule Zürich.

³ Ergibt die Neubewertung eine höhere Lohnklasse, wird die bestehende Lohnstufe anhand des Bruttolohns um höchstens vier Lohnstufen gekürzt, so dass der neue Bruttolohn kleinstmöglich über dem alten Bruttolohn zu liegen kommt. Als Referenzlohn gilt der am 1. Januar 2024 gültige Bruttolohn. Bei Eintritt nach diesem Datum gilt der Bruttolohn zum Zeitpunkt der Anstellung.

⁴ Ist die Überführung in eine höhere Lohnklasse mit der Festsetzung einer tieferen Lohnstufe verbunden, wird die erfolgte Herabsetzung der Lohnstufe ab 1. Januar 2025 automatisch mit einem jährlichen Lohnstufenanstieg ausgeglichen

- a. bei Vorhandensein von gewährten Mitteln für individuelle Lohnmassnahmen und
- b. bis zum Ausgleich der gekürzten Lohnstufen.

⁵ Individuelle Lohnmassnahmen können unabhängig vom automatischen Lohnanstieg gewährt werden.

⁶ Ergibt die Neueinstufung eine höhere Lohnklasse und eine höhere Lohnstufe, erfolgt der Anstieg gemäss § 9 Abs. 4. Von der neuen Einreihung können höchstens sechs Lohnstufen abgezogen werden, wobei der Lohnstufenausgleich bis sechs Jahre dauert.

§ 10 Abstufung um eine Lohnklasse

¹ Erfolgt aus der Neubewertung die Senkung einer Lohnklasse, wird die neu gewährte Lohnstufe anhand des Bruttolohns so gewählt, dass der neue Bruttolohn kleinstmöglich über dem alten Bruttolohn zu liegen kommt. Als Referenzlohn gilt der am 1. Januar 2024 gültige Bruttolohn. Bei Eintritt nach diesem Datum gilt der Bruttolohn zum Zeitpunkt der Anstellung.

² Erfolgt aus der Neubewertung ein Lohnstufenanstieg

- a. pro Lohnstufe ein Jahr und
- b. für höchstens sechs Jahre

werden ab 2025 keine individuellen Lohnerhöhungen gewährt.

³ Zusätzlich anerkannte Lohnstufen in Zusammenhang mit Promotion, Berufserfahrung als Lehrperson und Lehrdiplom sind mit den Ausgleichslohnstufen zu verrechnen. Dementsprechend verkürzt sich der Zeitraum, in dem keine individuellen Lohnerhöhungen gewährt werden können.

186 Daraus ergibt sich: Der Lohnklassenwechsel wird mit der Lohnstufe ausbalanciert. Während die Zuordnung in ein Level und in eine Lohnklasse nach den Kriterien von § 24 nPVF (Level-Modell) erfolgt, wird die Lohnstufe «willkürlich», d.h. ungeachtet der kantonrechtlichen Vorgaben (vgl. Rz. 180 ff.), so festgelegt, dass die Betroffenen «lohnässig», d.h. Bruttolohn in Franken, gleichgestellt bleiben. Die Erfahrung bleibt gänzlich unbeachtet (vgl. § 40 Abs. 1 PG). Ausgewiesene Fähigkeiten im Sinne von Zusatzausbildungen (Promotion; Lehrdiplom sowie Berufserfahrung) werden nur teilweise berücksichtigt.²⁵³ Vereinfacht ausgedrückt passiert Folgendes:

- Bei einem Lohnklassenanstieg, erfolgt eine Kürzung der Lohnstufe.
- Bei einer Lohnklassenabstufung, erfolgt eine Erhöhung der Lohnstufe.

187 Diese «Ausbalancierung» hat Einfluss auf die zukünftige Lohnentwicklung.

²⁵³ § 10 Abs. 3 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

- Bei einer Kürzung der Lohnstufe, erfolgt automatisch ein jährlicher Lohnstufenanstieg bis zum Ausgleich der gekürzten Lohnstufen, sofern genügend Mittel für individuelle Lohnmassnahmen vorhanden sind.²⁵⁴
- Bei einer Erhöhung der Lohnstufe, ist eine individuelle Lohnerhöhung ausgeschlossen für höchstens sechs Jahre.²⁵⁵

188 Die vorgenommene Regulierung der zukünftigen Lohnentwicklung steht in zweifacher Hinsicht im Widerspruch zum kantonalen Personalrecht: Erstens haben Angestellte im Rahmen des PG bzw. den dazugehörigen Verordnungen keinen Anspruch auf einen automatischen Lohnstufenanstieg.²⁵⁶ Zweitens verlangt das Leistungsprinzip (vgl. § 40 PG), dass sich eine bessere Arbeitsleistung in der besseren Entlohnung zeigt. Dies entspricht im Übrigen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach bei gleichem oder vergleichbarem Pflichtenheft ein Lohnunterschied aufgrund einer (qualitativ oder quantitativ) besseren Arbeitsleistung vor dem Hintergrund des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV) gerechtfertigt ist.²⁵⁷

189 Ein (befristeter) Ausschluss von individuellen Lohnerhöhungen ist nicht nur bei einer Erhöhung der Lohnstufe vorgesehen,²⁵⁸ sondern auch für Angestellte, die in der bestehenden Zuordnung (Lohnklasse; Lohnstufe) verbleiben, aber gemäss dem Levelmodell tiefer einzureihen wären.²⁵⁹ Ein solcher Ausschluss von individuellen Lohnerhöhungen tangiert einerseits das Leistungsprinzip (§ 40 PG; «besserer Lohn für bessere Leistung») und das Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 BV; «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit») und stellt andererseits eine (befristete) Verschlechterung der Anstellungsbedingungen dar. Verschärft wird diese Problematik für Angestellte ab dem 59. bzw. 60. Altersjahr,²⁶⁰ zumal diese bis zum Erreichen der Altersgrenze (65. Altersjahr; vgl. § 24c PG) von einer Lohnerhöhung ausgeschlossen sind. Für solche Konstellationen wäre ein Sozialplan – wie vom Regierungsrat beim Erlass der nPVF vorgeschlagen²⁶¹ – das richtige Instrument, um die (finanzielle) Härte für eine gewisse Gruppe von Angestellten (insbesondere über 59-/60-Jährige) zu mildern.²⁶²

c. Beantwortung Frage 5a

Welche rechtlichen Kriterien muss das Lohnstufensystem der PHZH erfüllen?

²⁵⁴ § 9 Abs. 4 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁵⁵ § 10 Abs. 2 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁵⁶ BÜRGI/BÜRGI-SCHNEIDER, a.a.O., Rz. 79.

²⁵⁷ BGE 125 III 368, E. 5b.

²⁵⁸ § 10 Abs. 2 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁵⁹ § 6 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁶⁰ § 10 Abs. 2 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen (Ausschluss von sechs Jahren); § 6 Abs. 2 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen (Ausschluss von fünf Jahren).

²⁶¹ Regierungsratsbeschluss Nr. 911/2022 vom 22. Juni 2022, Erläuterungen des Regierungsrates zum nFaHG und nPVF, S. 33; KR-Nr. 132/2022, Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates, Sitzung vom 29. Juni 2022, S. 2.

²⁶² § 27 PG i.V.m. § 16d VVO; vgl. dazu LANG, a.a.O., S. 70.

190 Der Lohn ist im zweistufigen Verfahren festzusetzen, wobei zwischen der Einreihung in die Lohnklasse und der Festlegung der Lohnstufe (innerhalb der Lohnklasse) zu unterscheiden ist.

191 Für die PHZH bedeutet dies Folgendes:

192 Die **Lohnklasse** richtet sich nach dem Level-Modell (§ 24 nPVF; vgl. Rz. 82 ff.).

193 Die **Lohnstufe** ist nach den Vorgaben des kantonalen Personalrechts festzulegen. Demnach sind die Leistung und die Erfahrung als massgebende Bestimmungsgrössen des Lohnes zu berücksichtigen (§ 40 Abs. 2 Satz 2 PG).²⁶³ Diese Vorgaben werden von der PHZH bei Neuanstellungen (d.h. ab 1. August 2024) wie folgt umgesetzt:

- Die **Anfangslohnstufe** ist abhängig vom Lebensalter.²⁶⁴ Das Alter kann (muss aber nicht) Rückschluss auf die (Berufs-)Erfahrung geben. Da Erfahrungen in Haus-, Erziehungs- und Betreuungsarbeit angemessen zu berücksichtigen sind (§ 15 Abs. 2 PVO), ist die Anknüpfung an das Alter nicht zu beanstanden. Dies entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung, wonach das (Dienst-)Alter ein sachliches Kriterium für Lohnunterschiede darstellt.²⁶⁵ Die von der PHZH vorgesehene Berücksichtigung von Zusatzausbildungen (Promotion, Lehrdiplom sowie Berufserfahrung)²⁶⁶ entspricht § 15 Abs. 2 PVO, wonach neben der Erfahrung auch ausgewiesene Fähigkeiten für die Einstufung zu beachten sind.²⁶⁷
- Die **Lohnentwicklung** (individuelle Lohnerhöhung oder Rückstufung) ist abhängig von der **Leistung**.²⁶⁸ Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung vermag die Qualität oder Quantität der erbrachten Leistung bei gleichem oder vergleichbarem Pflichtenheft einen Lohnunterschied rechtfertigen. Eine bessere Arbeitsleistung erfordere eine bessere Entlohnung.²⁶⁹ Die Leistungsabhängigkeit der Lohnentwicklung ist korrekt.

d. Beantwortung Frage 5b

Ist das von den Hochschulen geplante «Spiel» mit den Lohnstufen rechtmässig?

194 Nein.

195 Bei Neuanstellungen (d.h. ab 1. August 2024) wird die Lohnstufe und die Lohnentwicklung unter Berücksichtigung der Erfahrung, der ausgewiesenen Fähigkeiten und der Leistung

²⁶³ LANG, a.a.O., S. 74.

²⁶⁴ § 15 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²⁶⁵ BGE 129 I 161, E. 3.5; BGE 124 II 409, E. 9c; BGE 123 I 1 E. 6c.

²⁶⁶ § 17 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

²⁶⁷ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Lohn, Lohnfestsetzung.

²⁶⁸ § 16 Weisung zur Anstellung und Einreihung; § 17-19 PVO.

²⁶⁹ BGE 125 III 368, E. 5b.

bestimmt. Das ist korrekt (§ 40 PG i.V.m. § 13 ff. PVO; siehe Frage 5a). Bei der Überführung der bestehenden Arbeitsverhältnisse wird die Lohnstufe abweichend bestimmt.

- Bei der Neubewertung und Bestimmung der (Anfangs-)Lohnstufe bleibt die Erfahrung gänzlich unberücksichtigt (vgl. § 40 Abs. 2 Satz 2 PG i.V.m. § 15 Abs. 2 PVO). Ausgewiesene Fähigkeiten im Sinne von Zusatzausbildungen (Promotion; Lehrdiplom sowie Berufserfahrung) werden nur teilweise berücksichtigt.²⁷⁰ Die Festlegung der Lohnstufe erfolgt dergestalt, dass die Betroffenen «lohnässig», d.h. Bruttolohn in Franken, gleichgestellt bleiben zum bisherigen Lohn. Diese Methode hält rechtlich nicht stand: Es wird ausschliesslich vom Ergebnis ausgegangen (gleicher Lohn in Franken) und mittels Manipulation der Lohnstufe begründet.²⁷¹ Korrekt wäre, im zweistufigen Verfahren zuerst die einzelnen Faktoren zu bestimmen (Lohnklasse gemäss Level-Modell; Lohnstufe gemäss Erfahrung, ausgewiesenen Fähigkeiten, Leistung) und so den Lohn festzusetzen – und nicht umgekehrt. Selbst wenn der Bruttolohn in Franken mit der geänderten Einreihung (Lohnklasse; Lohnstufe) unverändert bleibt oder leicht erhöht wird, hat die neue Einreihung Auswirkung auf die Lohnentwicklung, namentlich die Möglichkeit einer Lohnerhöhung (vgl. folgendes Lemma).
- Bei der Lohnentwicklung wird im Falle einer Kürzung der Lohnstufe automatisch ein jährlicher Lohnstufenanstieg bis zum Ausgleich der gekürzten Lohnstufen vorgesehen, sofern genügend Mittel für individuelle Lohnmassnahmen vorhanden sind.²⁷² Bei einer Erhöhung der Lohnstufe werden individuelle Lohnerhöhungen für höchstens sechs Jahre ausgeschlossen.²⁷³ Beides ist dem kantonalen Personalrecht fremd: Weder gibt es einen Anspruch auf automatischen Lohnstufenanstieg noch ist ein Ausschluss von individuellen Lohnerhöhungen – unabhängig von der Qualität der Arbeit – mit dem Leistungsprinzip (§ 40 PG; «besserer Lohn für bessere Leistung») und dem Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV; «gleicher Lohn für gleichwertige Arbeit») vereinbar.

e. Beantwortung Frage 5c

Wenn § 10 Abs. 2 der Weisung zur Anwendung kommt, sind Mitarbeitende ab dem 59. Altersjahr bis zur Pensionierung von Lohnanstiegen ausgeschlossen. Gleiches gilt gemäss § 6 Abs. 2 der Weisung für Mitarbeitende ab dem 60. Altersjahr. Müssen solche Verschlechterungen in einem Sozialplan erfasst werden (§ 8 nPVF i.V.m. § 27 PG)?

196 Ja.

197 Die Erarbeitung eines Sozialplanes (§ 27 PG i.V.m. § 16d VVO) ist zumindest zu prüfen: Ein Sozialplan ist erforderlich, wenn eine Restrukturierung oder ein Stellenabbau bei mindestens

²⁷⁰ § 10 Abs. 3 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁷¹ § 9 Abs. 3 und § 10 Abs. 1 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁷² § 9 Abs. 4 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁷³ § 10 Abs. 2 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

fünf Angestellten zur Kündigung oder zu einer Weiterbeschäftigung unter schlechteren Bedingungen führt (§ 16d Abs. 1 VVO). Nach Auffassung des Regierungsrates liegt mit dem Neuerlass der nPVF eine Restrukturierung vor, die zu Schlechterstellungen und Änderungskündigungen führen kann (aber nicht muss). Entsprechend haben die Hochschulen zu prüfen, ob mit der Umsetzung der nPVF schlechtere Anstellungsbedingungen oder Änderungskündigungen resultieren, wonach ein Sozialplan erforderlich wäre.

- 198 Der von der PHZH vorgesehene Ausschluss von individuellen Lohnerhöhungen für fünf bzw. sechs Jahre tangiert das Leistungsprinzip (vgl. § 40 PG) sowie das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 BV) und stellt eine (befristete) Verschlechterung der Anstellungsbedingungen dar. Für Angestellte ab dem 59. bzw. 60. Altersjahr gilt dies verschärft, weil diese Personen bis zum Erreichen der Altersgrenze (65. Altersjahr; vgl. § 24c PG) von einer Lohnerhöhung ausgeschlossen sind. Für solche Konstellationen wäre ein Sozialplan – wie vom Regierungsrat beim Erlass der nPVF vorgeschlagen – das richtige Instrument, um die (finanzielle) Härte für eine gewisse Gruppe von Angestellten zu mildern.

3. Lohnbandbreiten

a. Rechtlicher Rahmen

- 199 Der Begriff der Lohnbandbreite als solcher wird in den gesetzlichen Grundlagen (PG; PVF, PVO, VVO) nicht erwähnt und findet sich nur in den Weisungen der PHZH.²⁷⁴
- 200 Im kantonalen Personalrecht wird für die Festlegung des Anfangslohnes ein Spektrum angegeben (Lohnstufe 1-17, vgl. § 15 PVO), ohne aber den Begriff «Lohnbandbreite» zu verwenden.²⁷⁵ Für die Lohnentwicklung innerhalb einer Lohnklasse sieht das kantonale Personalrecht keine Bandbreiten vor. Das Spektrum der möglichen Lohnentwicklung wird einerseits durch § 17 PVO (Lohnerhöhung) und andererseits § 19 PVO (Rückstufung) definiert.²⁷⁶
- 201 Die Lohnbandbreite zeigt das Spektrum einer möglichen Lohnentwicklung auf, d.h. in welchem Rahmen individuelle Lohnerhöhungen (§ 17 PVO) oder Rückstufungen (§ 19 PVO) zulässig sind.²⁷⁷ Die Lohnbandbreite legt den Spielraum fest, welcher der Arbeitgeberin zur Verfügung steht, um die erbrachte Leistung der angestellten Person zu bewerten und den Lohn entsprechend zu erhöhen oder zurückzustufen.²⁷⁸ Zur Zulässigkeit der Lohnbandbreite im Rahmen der Lohnentwicklung, siehe Frage 1d.

²⁷⁴ § 15, 16, 17 und Anhang 1 Weisung zu Anstellung und Einreihung; § 13, 14 und Anhang 1-3 Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen.

²⁷⁵ § 15 Abs. 1 PVO, vgl. dazu Rz. 199 ff.

²⁷⁶ Handbuch Personalrecht des Kantons Zürich, Kapitel Lohn, Lohnentwicklung.

²⁷⁷ § 16 Weisung zur Anstellung und Einreihung; Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Anstellung und Einreihung, S. 2.

²⁷⁸ Schreiben Hochschulleitung vom 18. September 2023 betr. Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen, S. 2.

b. Regelung der PHZH

- 202 Die Lohnbandbreiten sind – wie die Lohnstufenregelung – in Anhang 1 bis 3 der Weisungen zur Überführung von Anstellungsverhältnissen sowie in Anhang 1 der Weisung zur Anstellung und Einreihung festgelegt.
- 203 Das Lebensalter bestimmt einerseits die Anfangslohnstufe und andererseits die Lohnbandbreiten.²⁷⁹ Die Anzahl Lohnstufen pro Lohnbandbreite variiert und umfasst bis zu 15 Lohnstufen. Im Einzelnen zu den Lohnbandbreiten, vgl. Rz. 113 ff.
- 204 Zur Illustration dient der folgende Auszug aus Anhang 1 der Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen:

Alter	Anfangslohnstufe		Lohnbandbreite mit minimaler/maximaler Einreihung	
	Technische Lohnstufe (TS)	Lohnstufe (LS)	Technische Lohnstufe (TS)	Lohnstufe (LS)
25	3	Lohnstufe 1	1 bis 5	Anlaufstufe 1 bis Lohnstufe 3
26	3	Lohnstufe 1	1 bis 6	Anlaufstufe 1 bis Lohnstufe 4
27	3	Lohnstufe 1	1 bis 7	Anlaufstufe 1 bis Lohnstufe 5
28	3	Lohnstufe 1	1 bis 8	Anlaufstufe 1 bis Lohnstufe 6
29	3	Lohnstufe 1	2 bis 9	Anlaufstufe 2 bis Lohnstufe 7
30	4	Lohnstufe 2	3 bis 10	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 8
31	4	Lohnstufe 2	3 bis 11	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 9
32	5	Lohnstufe 3	3 bis 12	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 10
33	6	Lohnstufe 4	3 bis 13	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 11
34	6	Lohnstufe 4	3 bis 13	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 11
35	7	Lohnstufe 5	3 bis 14	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 12
36	8	Lohnstufe 6	3 bis 15	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 13
37	8	Lohnstufe 6	3 bis 15	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 13
38	9	Lohnstufe 7	3 bis 16	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 14
39	10	Lohnstufe 8	3 bis 18	Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 16
40	11	Lohnstufe 9	4 bis 19	Lohnstufe 2 bis Lohnstufe 17
41	11	Lohnstufe 9	5 bis 19	Lohnstufe 3 bis Lohnstufe 17
42	12	Lohnstufe 10	5 bis 20	Lohnstufe 3 bis Lohnstufe 18

- 205 Die Festlegung der Lohnstufe und der Lohnbandbreite im Rahmen der Überführung von bestehenden Anstellungsverhältnissen hat sich nach denselben (korrekten) Kriterien zu bestimmen, wie bei Neuanstellungen, d.h. primäre Anknüpfungspunkt für die Lohnstufe ist das Lebensalter (vgl. Rz. 180 ff.). Sachliche Gründe, um die Einstufung von bisherigen Angestellten und Neueintretenden nach unterschiedlichen Kriterien vorzunehmen, sind nicht ersichtlich, insbesondere zumal die Grundsätze der Einstufung im kantonalen Personalrecht festgelegt sind (vgl. § 40 Abs. 2 PG i.V.m. § 15 PVO) – und dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine Neueinstellung oder um die Überführung eines bestehenden Anstellungsverhältnisses handelt.

²⁷⁹ § 15 Abs. 2 Weisung zur Anstellung und Einreihung.

206 Dies bedeutet Folgendes: Für eine angestellte Person im Alter von 36 Jahren ist die Anfangslohnstufe 6 vorgesehen. Die Lohnbandbreite reicht von Lohnstufe 1 bis Lohnstufe 13. Abhängig von der erbrachten Leistung sind entweder Lohnerhöhungen oder Rückstufungen möglich:

- Bei einer Qualifikation «Gut» ist pro Kalenderjahr eine individuelle Lohnerhöhung um bis zwei Lohnstufen und mit einer Qualifikation «Sehr gut» um bis fünf Stufen bis zum Maximum der Einreihungsklasse möglich (§ 17 Abs. 1 und Abs. 2 PVO). In genanntem Beispiel wäre bei einer Qualifikation «Sehr Gut» eine Lohnerhöhung bis zur Lohnstufe 11 möglich. Im Folgejahr wäre bei derselben Qualifikation eine Lohnerhöhung bis zur Lohnstufe 13 möglich.
- Bei ungenügender Leistung kann eine Rückstufung um ein bis zwei Lohnstufen vorgenommen werden (§ 19 Abs. 1 lit. a PVO). Eine Rückstufung setzt eine schriftliche Mahnung und den erfolglosen Ablauf einer Bewährungsfrist voraus. Eine zweite Rückstufung kann frühestens ein Jahr nach der ersten Rückstufung erfolgen (§ 19 Abs. 2 und 3 PVO). In genanntem Beispiel wäre – ausgehend von der Anfangslohnstufe 6 – eine erste Rückstufung auf Lohnstufe 4 möglich. Frühestens ein Jahr später wäre eine Rückstufung auf Lohnstufe 2 möglich.

c. Beantwortung Frage 6a

Sind Lohnbandbreiten von bis zu 15 Stufen der vorhandenen 29 Stufen rechtlich vertretbar?

207 Ja.

208 Im kantonalen Personalrecht wird für den Anfangslohn eine Spannweite von 17 Lohnstufen angegeben (§ 15 Abs. 1 PVO), sodass das von der PHZH vorgesehene Spektrum vertretbar ist. Die Alternative, d.h. keine Lohnbandbreite, würde einen weitaus grösseren Spielraum für die PHZH bedeuten, weil jede Lohnklasse aus 29 Stufen besteht (§ 13 Abs. 2 PVO). Aus dieser Perspektive stellt die Lohnbandbreite ein Instrument dar, um den kantonalrechtlich vorgesehenen (grossen) Spielraum von 29 Stufen zu konkretisieren.

209 Diese Tatsache, dass Lohnbandbreiten von 15 Stufen rechtlich vertretbar sind, ändert aber nichts daran, dass Lohnbandbreiten als solches nur zulässig sind, wenn sie insgesamt dem übergeordneten Recht entsprechen. Zu beachten sind namentlich das Leistungsprinzip (§ 40 Abs. 2 PG), das Rechtsgleichheitsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) sowie das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV). Die Ausgestaltung der Lohnbandbreiten der PHZH genügt diesen Anforderungen nicht. Siehe Frage 1d.

d. Beantwortung Frage 6b

Die Anhänge 1-3 der Weisung enthalten altersabhängige Lohnbandbreiten, deren untererster Wert unterhalb der Anfangslohnstufe bei Neueintritten liegt. Ist das rechtmässig?

210 Ja.

211 Die Lohnentwicklung ist abhängig von der erbrachten Leistung (§ 40 Abs. 2 PG i.V.m. § 17 ff. PVO). Bei ungenügender Leistung ist eine **Rückstufung** um bis zu zwei Lohnstufen möglich (§ 19 Abs. 1 lit. a PVO), weshalb die Lohnstufe unterhalb der Anfangslohnstufe liegen kann.

212 Von dieser (Ausnahme-)Situation einer Rückstufung zu **unterscheiden** ist die Festlegung der *Lohnstufe bei Neueinstellungen* (ab dem 1. August 2024). In diesem Falle stellt die altersabhängige Anfangslohnstufe das Minimum dar. Eine tiefere Anfangslohneinstufung widerspräche dem klaren Wortlaut der Weisung und wäre unzulässig. Siehe Frage 1c.

213 Die Festlegung der *Lohnstufe im Rahmen der Überführung* von bestehenden Anstellungsverhältnissen hat sich nach denselben (korrekten) Kriterien zu bestimmen, wie bei Neuanstellungen, d.h. primäre Anknüpfungspunkt für die Lohnstufe ist das Lebensalter. Sachliche Gründe, um die Einstufung von bisherigen Angestellten und Neueintretenden nach unterschiedlichen Kriterien vorzunehmen, sind nicht ersichtlich, insbesondere zumal die Grundsätze der Einstufung im kantonalen Personalrecht vorgeschrieben sind (vgl. § 40 Abs. 2 PG i.V.m. § 15 PVO) – und dies gilt unabhängig davon, ob es sich um eine Neueinstellung oder um die Überführung eines bestehenden Anstellungsverhältnisses handelt.

D Umsetzung der ZHAW

1. Vorbemerkung

214 Die neuen Personalkategorien und das Level-Modell der nPVF sind von den Hochschulen umzusetzen. Der Regierungsrat verlangt namentlich, dass die Hochschulen die Übergänge innerhalb der Kategorie des Lehrs- und Forschungspersonals regeln und die Einreihung vornehmen.²⁸⁰ Die drei Zürcher Fachhochschulen machen dies wie folgt:

- Die PHZH hat die oben beurteilten Weisungen erlassen.
- Die ZHdK (Zürcher Hochschule der Künste) hat das Anstellungsreglement (inkl. Anhang Einreihungsmodell) vom 6. September 2023 beschlossen.
- Die ZHAW (Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften) setzt die nPVF mit dem Umsetzungskonzept Crossover (Stand: 9. Dezember 2022) um.

215 Nachfolgend wird die Rechtsnatur des Umsetzungskonzept Crossover der ZHAW (im Vergleich zu den Weisungen der PHZH bzw. dem Anstellungsreglement der ZHdK) beurteilt.

²⁸⁰ Erläuterungen Regierungsrat zum nFaHG und nPVF, S. 26.

2. Umsetzungskonzept Crossover der ZHAW

- 216 Das Umsetzungskonzept Crossover der ZHAW dient – wie die Weisungen der PHZH und das Anstellungsreglement der ZHdK – der Umsetzung der nPVF. Es handelt sich um eine «Meinungsäusserung» der ZHAW im Hinblick auf eine einheitliche und gleichmässige Anwendung der nPVF. Im Umsetzungskonzept Crossover werden einerseits die Rahmenbedingungen für die Überführung in die neuen Personalkategorien festgehalten und andererseits die Kriterien für die Einreihung in die Lohnklassen sowie die Grundsätze für den Lohnklassenwechsel festgelegt. Schliesslich werden diese Grundsätze mit Beispielen illustriert.²⁸¹
- 217 Solche generell-abstrakte (Dienst-)Anweisungen der vorgesetzten Behörde an die Mitarbeitenden werden von Lehre und Rechtsprechung als **Verwaltungsverordnung** qualifiziert.²⁸² In der Praxis sind verschiedene Bezeichnungen anzutreffen, wie z.B. Direktive, Weisungen, Dienst-anweisungen, allgemeine Dienstbefehle, Dienstreglemente, Rundschreiben, Zirkulare, Anleitungen, Instruktionen, Merkblätter oder Leitbilder.²⁸³ Hauptfunktion der Verwaltungsverordnungen besteht darin, eine einheitliche und rechtsgleiche Rechtsanwendung und Ermessensausübung sicherzustellen.²⁸⁴ Nach ständiger Rechtsprechung und herrschender Lehre sind Verwaltungsverordnungen keine Rechtsquellen des Verwaltungsrechts.²⁸⁵ Dies wird primär mit dem Adressatenkreis begründet: Verwaltungsverordnungen richten sich an die unterstellten Behörden oder Mitarbeitenden (sog. «**Innenrecht**»), nicht aber an die Privaten. Es fehle deshalb an der unmittelbaren Aussenwirkung.²⁸⁶
- 218 Diese Begründung mag zutreffen auf Verwaltungsverordnungen, die bloss organisatorische Belange und den internen Dienstbetrieb regeln. Demgegenüber entfalten vollzugslenkende Verwaltungsverordnung – wozu die Anordnungen zur Umsetzung der nPVF gehören – zumindest **mittelbar Aussenwirkung**: Die Rechtsstellung des Hochschulpersonals wird zumindest indirekt tangiert. Aus Sicht der Betroffenen wird mit diesen Anordnungen (Weisung der PHZH; Anstellungsreglement der ZHdK; Umsetzungskonzept Crossover der ZHAW) die Rechtsstellung in faktischer Hinsicht umschrieben. In der Praxis kommt solchen Anordnungen ein rechtsnormähnlicher Charakter zu. Von den Gerichten werden sie bei der Auslegung mitberücksichtigt.²⁸⁷ Die **rechtsnormähnliche Wirkung** zeitigt zwei Folgen: Einerseits können solche

²⁸¹ Umsetzungskonzept Crossover, S. 4 ff. (Rahmenbedingungen für Überführung), S. 7 ff. (Kriterien für Einreihung in Lohnklassen), S. 10 ff. (Grundsätze für Lohnklassenwechsel), S. 13 ff. (Beispiele).

²⁸² BGE 128 I 167, E. 4.3; m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 81 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 458; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 41 N 11; DONATSCH, in: GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: Komm. VRG], § 50 N 52.

²⁸³ BGE 128 I 167, E. 4.3 m.w.H.; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 457 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl. 2014, § 41 Rz. 11 ff.

²⁸⁴ BGE 128 I 167, E. 4.3; m.w.H.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 81 ff.; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 458; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 41 N 11; DONATSCH, in: GRIFFEL [Hrsg.], Kommentar VRG, 3. Aufl. 2014 [nachfolgend: Komm. VRG], § 50 N 52.

²⁸⁵ BGE 128 I 167, E. 4.3; Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 29. April 2004, VB.2004.00122, E. 2; DONATSCH, Komm. VRG, § 50 N 53; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 83 f.

²⁸⁶ TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER, a.a.O., § 41 N 15; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 457; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 81 ff.; DONATSCH, Komm. VRG, § 50 N 52 ff.

²⁸⁷ Urteil des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich vom 2. September 2009, VB.2009.00083, E. 7.9.5 f.; WIEDERKEHR/RICHLI, a.a.O., Rz. 502.

Verwaltungsverordnungen im Einzelfall vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden (konkrete Normenkontrolle).²⁸⁸ Andererseits kann die Missachtung einer solchen Verwaltungsverordnung als Rechtsverletzung geltend gemacht werden (Rügegrund).²⁸⁹

- 219 Von der Frage der konkreten Normenkontrolle der Verwaltungsverordnung und des Rügegrunds zu unterscheiden ist Frage der abstrakten Normenkontrolle, d.h. die Überprüfung der Anordnung unabhängig von einem konkreten Anwendungsakt. Nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind Verwaltungsverordnungen – selbst wenn sie Aussenwirkung entfalten – **grundsätzlich nicht direkt anfechtbar**. Von diesem Grundsatz der Nicht-Anfechtbarkeit macht das Bundesgericht eine Ausnahme, wenn die Verwaltungsverordnung kumulativ (1) Aussenwirkung entfaltet und (2) gestützt darauf keine Verfügung getroffen werden, deren Anfechtung möglich und zumutbar ist.²⁹⁰

3. Beantwortung Frage 7

Die ZAHW setzt die nPVF mit dem «Umsetzungskonzept Crossover» um. Hat dies den Wert einer Weisung oder Reglements? Wie ist die Rechtsnatur zu qualifizieren und was ist die Folge davon?

- 220 Das Umsetzungskonzept Crossover ist als Verwaltungsverordnung mit mittelbarer Aussenwirkung zu qualifizieren. Das hat zweierlei Folgen:
- Erstens können solche Anordnungen im Einzelfall, d.h. anlässlich der Anfechtung einer Verfügung, vorfrageweise auf ihre Rechtmässigkeit geprüft werden (konkrete Normenkontrolle). Eine abstrakte Anfechtung, d.h. unabhängig von einem Anwendungsakt, ist gemäss Rechtsprechung grundsätzlich nicht möglich.
 - Zweitens kann die Missachtung einer solchen Anordnung – trotz fehlendem Rechtssatzcharakter – als Rechtsverletzung geltend gemacht werden (Rügegrund).

E Handlungsmöglichkeiten

- 221 Die Umsetzung durch die PHZH wirft in mehrfacher Hinsicht Fragen auf: Sowohl die Weisung zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals als auch die Weisung zur Überführung der bestehenden Anstellungsverhältnissen widersprechen (zumindest teilweise) den Vorgaben des nFaHG und der nPVF. Ungeachtet dessen hat die PHZH begonnen, gestützt auf die Weisungen Änderungsverfügungen zur Einreihung in die neuen Personalkategorien bzw. ins Level-Modell zu erlassen.

²⁸⁸ BGE 142 II 182, E. 2.3.3; BGE 131 I 166, E. 4.2; BGE 118 Ib 164, E. 4; DONATSCH, Komm. VRG, § 55 N 57.

²⁸⁹ SCHOTT, in: NIGGLI/UEBERSAX/WIPRÄCHTIGER/KNEUBÜHLER [Hrsg.], Bundesgerichtsgesetz, BGG, Basler Kommentar, 3. Aufl., 2018 [zit.: AUTOR, BSK BGG], Art. 95 N 39; BGE 118 Ib 164, E. 5.

²⁹⁰ BGE 128 I 167, E. 4.3; DONATSCH, Komm. VRG, § 55 N 59; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, a.a.O., Rz. 87.

222 Für das weitere Vorgehen bestehen zwei (kumulative) Handlungsmöglichkeiten:

- **Konkrete Normenkontrolle:** Ist eine Änderungsverfügung erlassen worden, die sich (auch) auf die fraglichen Weisungen der PHZH abstützt, kann dagegen Rekurs bei der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen erhoben und vorfrageweise (akzessorisch) die Rechtmässigkeit dieser Weisungen überprüft werden (§ 36 Abs. 2 FaHG). Namentlich kann geltend gemacht werden, die Weisungen verletzen übergeordnetes Recht (nPVF; nFaHG) und seien im konkreten Anwendungsfall nicht zu berücksichtigen. Anfechtungsobjekt bleibt allerdings die einzelne Verfügung. Im Falle der Gutheissung wird nur, aber immerhin, eine allenfalls rechtswidrige Bestimmung der Weisung im konkreten Fall nicht angewendet. Die Weisung als solches bleibt weiterhin bestehen. Eine abstrakte Normenkontrolle, d.h. eine Überprüfung der Weisungen, ohne dass ein konkreter Anwendungsakt vorliegt, ist gestützt auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung nicht möglich: Zwar zeitigt die Weisung (zumindest mittelbar) Aussenwirkung. Allerdings steht gegen eine solche Anordnung das Rekursverfahren offen (§ 36 Abs. 2 FaHG), so dass ein hinreichender Rechtsschutz vorhanden ist.

Im Falle der Anfechtung einer Änderungsverfügung, mit welcher eine Änderung der Einreihung (Lohnklasse und/oder Lohnstufe) vorgenommen wird, der Bruttolohn in Franken, allerdings unverändert bleibt oder gar leicht erhöht wird, ist ein Augenmerk auf die Rechtsmittellegitimation zu legen. Erforderlich ist ein schutzwürdiges, aktuelles und praktisches Interesse (§ 21 Abs. 1 VRG²⁹¹). Ein praktisches Interesse wird bejaht, wenn durch das Rechtsmittel ein Nachteil beseitigt werden kann bzw. bei Gutheissung ein praktischer Nutzen entsteht.²⁹² Bei einer Änderungsverfügung mit gleichbleibendem oder erhöhtem Lohn ist deshalb darzulegen, dass und inwiefern durch die Gutheissung des Rekurses ein Nachteil abgewendet werden kann (z.B. Aufhebung eines befristeten Ausschlusses auf Lohnerhöhung, vgl. Rz. 187 ff.).

- **Aufsichtsbeschwerde:** Die Aufsichtsbeschwerde ist ein Rechtsbehelf (und kein Rechtsmittel), der sich aus der Aufsichtsbefugnis der hierarchisch übergeordneten Behörde ableitet.²⁹³ Die Zuständigkeit zur allgemeinen Aufsicht über die Fachhochschulen liegt beim Regierungsrat (§ 8 FaHG; § 70 Abs. 3 KV). Die Aufsichtsbeschwerde ist weder an eine Form noch Frist gebunden. Objekt der Aufsichtsbeschwerde kann jede Art staatlichen Handelns sein,²⁹⁴ d.h. auch die Umsetzung der nPVF bzw. die diesbezüglichen Weisungen der PHZH. Im Unterschied zur konkreten Normenkontrolle kann mit der Aufsichtsbeschwerde die rechtswidrige und unzweckmässige Umsetzung der nPVF als Ganzes und unabhängig vom konkreten Anwendungsfall geltend gemacht werden. Die Befugnis zur Aufsichtsbeschwerde hängt denn auch nicht von persönlichen

²⁹¹ Verwaltungsrechtspflegegesetz vom 24. Mai 1959, VRG, LS 175.2.

²⁹² BERSCHTI, Komm. VRG, § 21 N 15; SCHOTT, BSK BGG, Art. 89 N 18 ff.

²⁹³ BERTSCHI, Komm. VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 61 ff.

²⁹⁴ BERTSCHI, Komm. VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 77 ff.

Voraussetzungen ab,²⁹⁵ sodass z.B. der fh-zh Verband der Mitarbeitenden der Fachhochschulen Zürich tätig werden könnte. Allerdings vermittelt die Aufsichtsbeschwerde keinen Anspruch auf einen förmlichen Entscheid. Das Bundesgericht anerkennt nur ein Gebot der Höflichkeit (und keine Rechtspflicht) auf eine kurze Antwort auf Eingaben, sofern sie in korrektem Ton abgefasst sind.²⁹⁶

- 223 Zusammenfassend bedeutet dies, dass der individuelle Rechtsschutz des Lehr- und Forschungspersonals einzig im Rahmen des Rekursverfahrens gegen die Änderungsverfügung möglich ist. Demgegenüber dient die Aufsichtsbeschwerde dazu ein Fehlverhalten der PHZH – als öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons – anzuzeigen.

IV Fazit

- 224 Um Wiederholungen zu vermeiden, kann für das Fazit des vorliegenden Berichts auf die vorstehende Zusammenfassung verwiesen werden (vgl. Ziff. II).

Zürich/Baden, 15. März 2024



Dr. Michael Merker



MLaw Nadine Seiler

²⁹⁵ In der (zürcherischen) Praxis gibt die Aufsichtsbehörde der Aufsichtsbeschwerde unter Umständen keine Folge, wenn es der beschwerdeführenden Person zumutbar und möglich ist, die Verletzung ihrer Rechte mit einem ordentlichen Rechtsmittel geltend zu machen. Die Aufsichtsbeschwerde gilt insofern als subsidiär. In der Lehre wird diese Subsidiarität kritisiert und verlangt, dass die Funktionsabgrenzung zwischen Rechtsmittelbehörde und Aufsichtsbehörde massgeblich sein soll, vgl. BERTSCHI, Komm. VRG, Vorbemerkungen zu §§ 19-28a N 65. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung geht ebenfalls in diese Richtung, vgl. BGE 136 II 457, E. 3.1.

²⁹⁶ Entscheid des BGer 12T_3/2010 vom 26. Mai 2010, E. 3; vgl. auch HÄFELIN/MÜLLER/ÜHLMANN, a.a.O., Rz. 1199 ff.