

Dr. Felix Bürchler, Präsident des fh-zh, Tobelgasse 8, 7208 Malans und  
Marlies Stopper, Vizepräsidentin des fh-zh, Falmenstrasse 25, 8610 Uster

**Kontakt- und Zustelladresse:** Marlies Stopper, Falmenstrasse 25, 8610 Uster

---

Einschreiben.

Zürcher Fachhochschulrat  
Walcheplatz 2  
Postfach  
8090 Zürich

## **Aufsichtsbeschwerde gegen die PHZH, ZHdK und ZHAW betr. Überführung des Personals in die Personalkategorien der neuen PVF per 1. August 2024**

Sehr geehrte Frau Präsidentin des Fachhochschulrats  
Sehr geehrte Damen und Herren Fachhochschulräte

Mit Schreiben vom 18. März 2024 stellte der Verband der Mitarbeitenden der Züricher Fachhochschulen (fh-zh) dem Fachhochschulrat und weiteren Adressaten das vom fh-zh in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Dr. Michael Merker und MLaw Nadine Seiler (Baur, Hürlimann Rechtsanwälte und Notare, Baden) zur Überprüfung zweier Weisungen der PHZH im Zuge der Überführung des Lehr- und Forschungspersonals in die Personalkategorien der neuen PVF (**Beilage 1**) zu. Im Begleitschreiben des fh-zh (**Beilage 2**) an die Adressaten lautete der Schlusssatz:

*Mit der Zustellung des Gutachtens an die direktbetroffenen oder übergeordneten Stellen der Fachhochschulen gibt der fh-zh den Fachhochschulen und den übergeordneten Instanzen die Gelegenheit, selber aktiv zu werden und für eine korrekte Überführung der Mitarbeitenden in die Personalkategorien der nPVF zu sorgen. (vgl. **Beilage 2**)*

Seither sind dreieinhalb Monate vergangen, ohne dass der fh-zh nur ein winziges Zeichen einer Reaktion seitens des Fachhochschulrats wahrnehmen konnte. Es befremdet enorm, dass der Fachhochschulrat als direktes Aufsichtsorgan völlig untätig blieb, obwohl er mit dem

Rechtsgutachten auf gravierende und konkrete Mängel beim Implementierungsprozess der nPVF in den drei Hochschulen PHZH, ZHdK und ZHAW aufmerksam gemacht wurde. Ein Einschreiten nicht nur auf Anzeige, sondern auch von Amtes wegen wäre dringend angezeigt gewesen. Es befremdet, dass der Fachhochschulrat mit seiner Untätigkeit in Kauf nimmt, dass das Lehr- und Forschungspersonal der drei Hochschulen empfindliche, unnötige und rechtsverletzende Nachteile hinnehmen muss.

**Der fh-zh und die beiden Unterzeichnenden akzeptieren die Untätigkeit des Fachhochschulrats nicht und erheben hiermit Aufsichtsbeschwerde mit folgenden Anträgen:**

- 1. Es seien die Weisung der PHZH zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH vom 23. August 2023 und die Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH vom 23. August 2023 rechtlich fachkundig auf die Vereinbarkeit mit der nPVF zu überprüfen und die PHZH aufzufordern, alle rechtsverletzenden Elemente der beiden Weisungen zu korrigieren.**

**Wenn die Korrekturen nicht vor der Inkraftsetzung der nPVF möglich sind, sei die Korrektur rückwirkend per 1. August 2024 zu erlassen und die bereits erfolgten Nachteile des Lehr- und Forschungspersonals wieder rückgängig zu machen.**

- 2. Es sei die PHZH insbesondere anzuweisen, die Berufserfahrung als eines der wichtigsten Anforderungskriterien, welches in der Beratung des Kantonsrats als «Herzstück» bezeichnet wurde, in allen Levels korrekt und angemessen zu berücksichtigen.**
- 3. Es sei die PHZH anzuweisen,**
  - die Überführung des Lehr- und Forschungspersonals nicht gestaffelt, sondern gemäss RRB vom 22. Juni 2022 per 1. 8. 2024 zu vollziehen und**
  - die Überführung des bereits angestellten Lehr- und Forschungspersonals ohne Lohnentwicklungsnachteile und im Falle von Schlechterstellungen mittels Sozialplan zu vollziehen.**
- 4. Es sei die PHZH zu verpflichten, in den Weisungen nur Begriffe des kantonalen Personalrechts zu verwenden.**
- 5. Die ZHdK und die ZHAW wenden in der Überführung des Lehr- und Forschungspersonals den gleichen Modus wie die PHZH an, um im Falle von Nachteilen für die Angestellten den vom Regierungsrat verlangten Sozialplan zu umgehen. Darum seien die Überführungen der ZHdK und der ZHAW in die neuen Personalkategorien analog zur PHZH ebenfalls zu überprüfen und die ZHdK und die ZHAW anzuweisen, eine rechtskonforme Überführung anzuwenden.**
- 6. Es seien die drei Fachhochschulen PHZH, ZHdK und ZHAW anzuweisen, ein nachvollziehbares Einstufungssystem zu schaffen. Falls die Hochschulen der Meinung seien, dass an den Fachhochschulen Lohnbandbreiten notwendig seien, seien sie zu verpflichten, gemäss § 14 Abs. 1 FaHG in der PVF eine Rechtsgrundlage zu beantragen**

**und nachzuweisen, dass Lohnbandbreiten erforderlich seien und darum vom kantonalen Personalrecht abgewichen werden müsse. Eine allfällige Regelung müsste in die PVF eingefügt werden.**

- 7. Die PHZH, ZHdK und ZHAW seien anzuweisen, ihre Rechtsgrundlagen und Konzepte (Crossover der ZHAW) zur Implementierung der neuen PVF entsprechend dem Öffentlichkeitsprinzip öffentlich zugänglich zu machen.**

## **Begründung**

### **1. Formelles**

Die Aufsichtsbeschwerde ist ein formloser und nicht fristgebundener Rechtsbehelf, mit welchem Handlungen einer Verwaltungsinstanz bei der Aufsichtsbehörde beanstandet werden können. Jedermann ist zur Aufsichtsbeschwerde berechtigt.

### **2. Ausgangslage**

Der Regierungsrat hat am 22. Juni 2022 die Inkraftsetzung der neuen Personalverordnung für die Fachhochschulen per 1. August 2024 beschlossen. Er schrieb in der Begründung zur Inkraftsetzung: *«Die Änderungen des FaHG und der Neuerlass der PVF sind zusammen mit den erwähnten Verordnungsänderungen auf den 1. August 2024 in Kraft zu setzen. Damit wird insbesondere sichergestellt, dass die Hochschulen genügend Zeit für die Umsetzung haben und die PVF mit ihren Änderungen für das Personal der Fachhochschulen auf Beginn eines neuen Semesters (Herbstsemester 2024/2025) Geltung erlangen kann.»* (vgl. Weisung zum RRB vom 22. Juni 2022, S. 34)

Die PHZH hat am 23. August 2023 eine Weisung zu Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH (**Beilage 3**) und eine Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH erlassen (**Beilage 4**). Das Personal der PHZH bekam erst ab Mitte September 2023 Zugang zu den Weisungen. Den Verbänden verweigerte die PHZH die Aushändigung der Weisungen. Die beiden Weisungen entstanden unter der Leitung von zwei Frauen, welche über keinerlei juristischen Kenntnisse verfügen. Augenscheinlich kennen diesen beiden Personen nicht einmal die elementaren Regeln und Grundsätze der Normenhierarchie und des bundesverfassungsmässigen staatlichen Handelns. Dass der Rechtsdienst bei den erfolgten Rechtsverletzungen nicht intervenierte, muss als vorsätzliches Ignorieren oder Wegschauen interpretiert werden. Weil die Rechtsverletzungen in den beiden Weisungen für die Angestellten der PHZH einschneidend nachteilig sind, ist eine Intervention durch die Aufsichtsbehörde angezeigt.

Mit Beschluss vom 17. Januar 2024 hat die Hochschulleitung der PHZH die beiden Weisung leicht geändert, bzw. ergänzt. Da die PHZH die veränderten Weisungen weder kommuniziert noch öffentlich zugänglich gemacht hat, beziehen sich der Gutachter und die Gutachterin auf die ursprüngliche Version der Weisungen vom 23. August 2023. Die

erfolgten Änderungen an den Weisungen sind aber so marginal, dass sie die Kritik des Rechtsgutachtens an den Weisungen nicht auflösen können (**Beilagen 3a und 4a**).

Die ZHdK aktualisierte am 6.9.2023 ihr Anstellungsreglement (**Beilage 5**) und versah es mit einem Anhang zur Einreihung. Die Einstufungsregelungen sind nicht zugänglich und werden von der ZHdK weder publiziert noch auf Begehren der Angestellten herausgegeben.

Die ZHAW hat ihre Implementierung als Crossover-Konzept (**Beilage 6**) nur intern kommuniziert. Anstellungsreglemente, Weisungen, etc. sind nicht öffentlich zugänglich.

Zahlreiche Angestellte des Lehr- und Forschungspersonals der PHZH meldeten sich im September 2023 irritiert beim Verband, weil die PHZH ihnen mitteilte, dass sie im Zuge der Überführung in die neue PVF in eine tiefere Lohnklasse versetzt würden und als «Trostpflaster» eine Stufenkompensation erhalten würdenn, die ihnen die kleinstmögliche Lohnerhöhung gewähren würde. Andere Mitarbeitende meldeten sich, dass sie eine höhere Lohnklasse erhalten sollen, jedoch eine Reduktion der Lohnstufe hinnehmen müssten. Die neue Lohnstufe läge minimal über dem aktuellen Lohn. Die neue Weisung der PHZH zur Überführung in die neuen Personalkategorien und die Weisung zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals wurde erst mit dem Versand der Überführungsmitteilung an die Mitarbeitenden im Intranet aufgeschaltet.

Der fh-zh entschied sich in der Folge, die beiden Weisungen der PHZH rechtlich überprüfen zu lassen. Das Rechtsgutachten erstellten Dr. Michael Merker und MLaw Nadine Seiler, Baur Hürlimann Rechtsanwälte in Baden. Es liegt dem Fachhochschulrat, dem Regierungsrat, dem Hochschulamt und weiteren Adressaten seit 18. März 2024 im Wortlaut vor.

Die PHZH und die ZHdK veranlassten in der Folge selber ein Gutachten. Der Auftrag jenes Gutachtens ist jedoch unklar. Nicht erkennbar ist, auf welche Informationen oder Reglemente sich die Verfasser abstützen. Entsprechend schwammig, diffus und ausweichend sind die Ausführungen.

Der fh-zh hat sein Gutachten am 18. März 2024 mit dem gleichen Begleitschreiben auch den drei Hochschulen PHZH, ZHdK und ZHAW zugestellt. Keine der drei Hochschulen hat darauf reagiert. Sie führen ihre rechtsverletzende Überführung in die neue PVF weiter.

- Zu Antrag 1: Es seien die Weisung der PHZH zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH vom 23. August 2023 und die Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH vom 23. August 2023 rechtlich fachkundig auf die Vereinbarkeit mit der nPVF zu überprüfen und die PHZH aufzufordern, alle rechtsverletzenden Elemente der beiden Weisungen zu korrigieren.**

**Wenn die Korrekturen nicht vor der Inkraftsetzung der nPVF möglich sind, sei die Korrektur rückwirkend per 1. August 2024 zu erlassen und die bereits erfolgten Nachteile des Lehr- und Forschungspersonals wieder rückgängig zu machen.**

Die PHZH ist eine öffentlich-rechtliche Institution, die verpflichtet ist, die Normenhierarchie und die in der Bundesverfassung deklarierten Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns zwingend zu respektieren.

Das Rechtsgutachten Merker/Seiler (Beilage 1) legt sachlich und rechtlich fundiert dar, dass die Weisung der PHZH im Vergleich zur nPVF und dem nFaHG unzulässige Verschärfungen aufweist und auch relevante Elemente der nPVF oder des nFaHG nicht beachtet. Verschärfungen oder Unterlassungen stellen eine Verletzung des Legalitätsprinzips und des öffentlichen Interesses dar. Solche fehlerhaften Weisungen dürfen nicht toleriert werden. Sie sind zu korrigieren.

Beispiele mit rechtswidriger Regelung:

- In Bezug auf die Zuordnung der Levels von § 24 nPVF gibt es bei sämtlichen Levels Unstimmigkeiten. Auffallend sind die Mängel in der Umsetzung bei 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 Verschärfungen, sondern auch als Lockerung konzipiert. Insbesondere für das Level I wird in der Weisung – im Widerspruch zu § 24 nPVF und § 12 n FaHG – im Grundsatz keine Berufserfahrung vorausgesetzt.
- 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 und 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). Das Rechtsgutachten hebt hervor, dass die Weisung die gemäss § 12b nFaHG wichtigste Anforderung der Berufserfahrung in mehrfacher Hinsicht ungenügend oder nicht berücksichtigt sei. Weitere Ausführungen hierüber s. unten zu Antrag 2. Eine Zuordnung in die Lohnklasse 24 ausschliesslich aufgrund einer Funktion ist unzulässig.
- Die Regelung der PHZH, wonach nur noch Abteilungsleitungen in die Lohnklasse 24 kommen, ist unzulässig. Gemäss § 24 Abs. 1 lit. a nPVF sind für Level III die Lohnklassen 23 und 24 vorgesehen. Die Einreihung erfordert eine differenzierte Berücksichtigung der vier Kriterien gemäss § 24 nPVF (Verantwortung, Aufgaben und Tätigkeiten, Ausbildung, Erfahrung). Die Umsetzung der PHZH steht nicht nur im Widerspruch zu den Vorgaben des Berichts der perinnova GmbH, sondern läuft auch dem gesetzgeberischen Willen diametral zuwider. In dieselbe Richtung gehen die Erläuterungen des Regierungsrats, wonach die Praxiserfahrung eine wesentliche Voraussetzung für das berufliche Weiterkommen darstellen soll. Aus diesen Gründen ist für die Einreihung in die Lohnklasse 24 – die höchste (reguläre) Lohnklasse des Lehr- und Forschungs-

personals – die Berücksichtigung der Berufserfahrung unabdingbar. Dies hat die PHZH unterlassen.

- Für Level III bestimmt § 7 Abs. 1 lit. b. Ziff. 1 der Weisung beispielsweise, dass eine Promotion erforderlich sei. Damit verschärft die PHZH die nPVF in unzulässiger Weise. § 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 3 nPVF verlangt lediglich einen Hochschulabschluss auf Masterstufe mit Zusatzqualifikation. Die Weisung des Regierungsrats zu § 24 nPVF erklärt zum Level 3 explizit: *Als «Master» (§ 24 Abs. 1 lit. a Ziff. 3) gelten die sogenannten grundständigen Master. Die «Weiterbildungsmaster» (MAS) erfüllen die Anforderungen nicht. Im Level 3 ist neben dem grundständigen Master eine Zusatzqualifikation im Umfang eines MAS erforderlich. (...)*. Die PHZH lässt als Zusatzqualifikation nur die Promotion zu. Das entspricht nicht der Gesetzesabsicht.
- Die Weisung der PHZH sieht vor, dass die Hochschulleitung aufgrund der Arbeitsmarktlage auf verlangte Anforderungen für die Festlegung der Levels oder die Einreihung in eine vorgesehene Lohnklasse verzichten kann. Diese Bestimmung widerspricht § 12 b Abs. 3 FaHG in mehrfacher Hinsicht. So sind Ausnahmen nur von personenbezogenen Kriterien, nicht aber von stellenbezogenen Kriterien zulässig. Sodann ist es im Falle eines Verzichts auf die Anforderungen nötig, 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. Zudem kommt der Ausnahmecharakter dieser Regelung nicht explizit zum Ausdruck. Schliesslich ist diese Umsetzungsbestimmung – im Hinblick auf die Rechtssicherheit – nicht genügend konkret. Die Regelung der PHZH ist zu offen: Nach welchen Kriterien soll die Arbeitsmarktlage eingeschätzt werden? Wer ist hierfür verantwortlich? Erfolgt in solchen Fällen die Zuordnung in ein Level und in eine Lohnklasse befristet, bis sich die Arbeitsmarktlage wieder verändert? Wie wird die Gleichbehandlung mit früher, bzw. später eintretenden Angestellten sichergestellt? Lehre und Rechtsprechung verlangen, dass die Norm so präzise formuliert sein muss, dass das Verwaltungshandeln für die betroffenen Personen voraussehbar und berechenbar ist. Dies ist mit der vorliegenden Norm nicht der Fall.
- Die PHZH verschärft in unzulässiger Weise für Dozierende und Forschende sämtliche Kriterien zur Einreihung in Level II. Die Praxisleiterinnen und -leiter ordnet sie ebenfalls als Lehr- und Forschungspersonal dem Level II zu. Ihre Einstufung erfolgt aber nach dem im Schulfeld erzielten Lohn. Die für Level II erforderlichen Einreihungskriterien entfallen für die Praxisleiterinnen und -leiter. Damit schafft die PHZH eine Rechtsungleichheit und verletzt dadurch das Rechtsgleichheitsgebot.
- Eine unzulässige Verschärfung gegenüber der nPVF stellt auch die Regelung dar, wonach die Anstellungsdauer an der PHZH nur zur Hälfte an die Berufserfahrung für Level III angerechnet wird. Dass die an der PHZH geleisteten Jahre nur zur Hälfte angerechnet werden, ist sachlich nicht nachvollziehbar. Diese Regelung verletzt das Willkürverbot und das Rechtsgleichheitsgebot.
- Die Lohnbandbreiten der PHZH verletzen das Leistungsprinzip, das Rechtsgleichheitsprinzip, das öffentliche Interesse und die Verhältnismässigkeit. Die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 weisen Regelungsdefizite und Mängel auf:

- Die Lohnbandbreiten schaffen im Unterschied zum kantonalen Personalrecht eine Limite nach oben. Das erschwert oder unterbindet die leistungsabhängigen Lohnerhöhungen. Wenn dies der Gesetzgeber wünscht, müsste dies gemäss § 14 FaHG und nFaHG in der PVF vorgesehen sein. Dies ist aber nicht der Fall.
- *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).

Lohnbandbreiten dürfen nur so weit geschaffen werden, als sie dem übergeordneten Recht entsprechen. Lohnbandbreiten dürfen die im kantonalen Personalrecht enthaltenen Wertungen und Handlungsspielräume konkretisieren, aber diesen nicht widersprechen und keine zusätzlichen Elemente einführen. Lohnbandbreiten dürfen deshalb nicht im Sinne eines «parallelen Lohnstufensystems» konzipiert sein. Lohnbandbreiten dürfen das gesetzliche verankerte Leistungsprinzip nicht aushebeln, welches verlangt, dass sich eine bessere Arbeitsleistung in einer besseren Entlohnung zeigt. Lohnbandbreiten müssen so ausgestaltet sein, dass während dem gesamten Anstellungsverhältnis leistungsabhängige Lohnentwicklungen möglich sind. Es ist somit unzulässig, wenn Mitarbeitende während der gesamten Anstellungsdauer in der ursprünglich zugewiesenen Lohnbandbreite gefangen bleiben.

- *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.
- In der Theorie besteht der Zweck von Lohnbandbreiten darin, den Handlungsspielraum der Institution (i.c. PHZH) zu begrenzen und die kantonalen Vorschriften zu den Lohnstufen und Lohnentwicklungsmöglichkeiten zu konkretisieren. Mit den Lohnbandbreiten soll die Handhabung dieser kantonalen Regelung innerhalb der PHZH vereinheitlicht und vereinfacht werden. In der praktischen Ausgestaltung sind die Lohnbandbreiten gemäss Anhang 1 der Weisung der PHZH jedoch unrechtmässig und erfüllen den Zweck nicht (vgl. oben).

- Zur unrechtmässigen Stufenmanipulation im Zuge der Überführung der bestehenden Anstellungsverhältnissen in die nPVF vgl. Ausführungen unten Ziff. 5 zu Antrag 3.
  - Unrechtmässige Überführungen in die neue PVF sollen mit Gültigkeit ab 1. August 2024 korrigiert werden.
- 4. Zu Antrag 2: Es sei die PHZH insbesondere anzuweisen, die Berufserfahrung als eines der wichtigsten Anforderungskriterien, welches in der Beratung des Kantonsrats als «Herzstück» bezeichnet wurde, in allen Levels korrekt und angemessen zu berücksichtigen.**

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 der Fachhochschulen soll mit der Revision gefestigt werden. Die Fachhochschulen sollen sich dadurch in der zukünftigen Bildungslandschaft durchsetzen und bewähren können.

Die Revision der PVF dient aber auch der Personalförderung und -entwicklung, indem verschiedene Laufbahnmodelle und Karriereverläufe ermöglicht werden sollen. Die PVF regelt aber nicht nur Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen der jeweiligen Personalkategorie, sondern auch die Schnittstellen und Übergänge zwischen den Personalkategorien und innerhalb der Kategorie des Lehr- und Forschungspersonals. Die PHZH setzt das in ihrer Weisung nur teilweise um.

Wie oben bereits erwähnt, stellt das Gutachten fest, dass levelübergreifend 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).

Dass die Berufserfahrung an den Fachhochschulen ein Kernpunkt ist, zeigte sich in den Voten der Kantonsratssitzung vom 16. November 2020, als die Vorlage des Regierungsrats zu den Änderungen des FaHG beraten wurde (Vorlage 5589 RR Änderung FaHG Personal).

Zwei Zitate aus dem Teilprotokoll – Kantonsrat 22. Sitzung vom 16. November 2020, Votum Christoph Ziegler, Präsident KBIK:

*«Ein zentrales Merkmal der Fachhochschulen ist der Berufsfeldbezug des Lehr- und Forschungspersonals, inklusive der Professorinnen und Professoren. Darin unterscheiden sie sich von der Universität. Der KBIK ist diese Unterscheidung wichtig, deshalb hat sie in Paragraph 12b ausdrücklich festgehalten, dass neben der Hochschulausbildung auch die Berufserfahrung als Anforderung vorausgesetzt wird, und zwar mindestens fünf Jahre für*

*die Professorinnen und Professoren.» (Teilprotokoll – Kantonsrat, 82. Sitzung vom 16. November 2020, S. 2)*

*«Es liegt hier zwar kein Minderheitsantrag vor, aber bei Paragraf 12b sieht man eben genau das Herzstück, das der Kommission so wichtig war, die Berufserfahrung. Von der Direktion wurde es als selbstverständlich bezeichnet, dass Berufserfahrung zur wichtigsten Anforderung für das Lehr- und Forschungspersonal sowie für Professorinnen und Professoren an den Fachhochschulen gehört. Dies ist der Kommission auch ein grosses Anliegen. Ja, es ist uns sogar so wichtig, dass sich die KBIK entschieden hat, dies ausdrücklich im Gesetz festzuhalten und zusätzlich speziell für die Professuren noch eine zeitliche Vorgabe zu machen.» (Teilprotokoll – Kantonsrat, 82. Sitzung vom 16. November 2020, S. 18)*

Der Antrag der KBIK zu § 12 b nFaHG wurde diskussionslos und stillschweigend angenommen. Die Voten im Kantonsrat zur Berufserfahrung und die stillschweigende Zustimmung aller Kantonsratsmitglieder zeigen den hohen Stellenwert der Berufserfahrung.

Das doppelte Kompetenzprofil von Praxis- und Wissenschaftsbezug zeichnet die Fachhochschulen aus. Es ist darum unverständlich, dass die PHZH sich darüber hinwegsetzt und die Berufserfahrung nicht nach dem gesetzgeberischen Willen berücksichtigt. Da sich die PHZH augenscheinlich nicht freiwillig zu einer Korrektur der Weisung bewegen lässt, ist die Intervention der Aufsichtsinstanz nötig.

Die PHZH verletzt nicht nur das Legalitätsprinzip, sondern auch das öffentliche Interesse.

**5. Zu Antrag 3: Es sei die PHZH anzuweisen, die Überführung des Lehr- und Forschungspersonals nicht gestaffelt, sondern gemäss RRB vom 22. Juni 2022 per 1. 8. 2024 zu vollziehen und die Überführung des bereits angestellten Lehr- und Forschungspersonals rechtskonform und ohne Lohnentwicklungsnachteile und im Falle von Schlechterstellungen mittels Sozialplans zu vollziehen.**

Die PHZH überführt das Lehr- und Forschungspersonal innerhalb von 6 Jahren ins neue Recht. Das widerspricht der übergeordneten PVF. Der Regierungsrat beschloss eine Überführung per 1.8.2024 ohne Übergangsfrist.

Eine gestaffelte Überführung in die neue Personalkategorie bis 2030 ist unzulässig. Sie steht im Widerspruch zur Vorgabe des Regierungsrats, der eine Inkraftsetzung per 1. August 2024 mit einem allfälligen Sozialplan bei Verschlechterungen vorsieht.

Die PHZH verzichtet auf die Erarbeitung eines Sozialplans mit der Begründung, dass «nur» Leistungen im Umfang einer Abfindung gemäss § 26 PG möglich seien. Die Begründung ist falsch. Der Gesetzestext von § 27 PG weist ausdrücklich darauf hin, dass auch zusätzliche 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 Sozialplans zurückzugreifen. Die PHZH – wie auch die ZHdK und die ZHAW – hat das unterlassen.

Die Weisung zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals der PHZH vom 23. August 2023 weist mehrere Rechtsverletzungen auf.

Die Überführung der bestehenden Arbeitsverhältnisse erfordert eine Neubewertung gemäss den Einreihungsregeln des Level-Modells. Solche Neubewertungen können sowohl zu einem Lohnklassenanstieg als auch zu einer Lohnklassenherabsetzung führen. Als Ausgleichsmassnahme sieht die Weisung der PHZH vor, dass in beiden Fällen die Angestellten einen minimal höheren Lohn als bisher erhalten. Den Lohnklassenwechsel balanciert die PHZH mit der Lohnstufe aus. Während die Zuordnung in ein Level und in eine Lohnklasse nach den Kriterien von § 24 nPVF (Levelmodell) erfolgt, wird die Lohnstufe «willkürlich» und ungeachtet der kantonalrechtlichen Vorgaben, welche die Berücksichtigung von Leistung und Erfahrung erfordert, so festgelegt, dass die Betroffenen lohnmässig praktisch gleich bleiben.

Diese Ausbalancierung hat Einfluss auf die zukünftige Lohnentwicklung, indem bei einer Lohnstufensenkung automatisch ein jährlicher Lohnstufenanstieg gewährt wird, sofern genügend Mittel vorhanden sind. Bei einem Lohnstufenanstieg wird die individuelle Lohnentwicklung für maximal sechs Jahre ausgesetzt. Dieses Vorgehen steht im Widerspruch zum kantonalen Personalrecht. Denn dieses sieht weder einen automatischen Stufenanstieg noch einen generellen Stufenstopp vor.

Der Ausschluss vom Stufenanstieg manifestiert sich bei Angestellten ab dem 59. bzw. 60. Altersjahr besonders nachteilig, weil sie durch die Sistierung der Stufenanstiege bis zum Erreichen der Altersgrenze von Lohnerhöhungen ausgeschlossen bleiben. Für eine solche Konstellation wäre ein Sozialplan erforderlich.

Es kommt hinzu, dass zahlreiche langjährige Dozierende ab dem Alter 58 in die Lohnklasse 22 zurückversetzt werden und zum Ausgleich die höchste Lohnstufe erhalten. Dadurch wird ihnen die Lohnentwicklung in zweifacher Hinsicht verwehrt, nämlich einerseits durch die mehrjährige Lohnstufensistierung und andererseits dadurch, dass sie in der Lohnklasse 22 im Stufenmaximum sind. In der höheren Lohnklasse wäre eine Lohnentwicklung noch möglich. Die Schlechterstellung ist augenscheinlich.

**6. Zu Antrag 4: Es sei die PHZH zu verpflichten, in den Weisungen nur Begriffe des kantonalen Personalrechts zu verwenden.**

Die PHZH verwendet den Begriff «Personenjahr», der im kantonalen Personalrecht nicht vorkommt. Er schafft Verwirrung und ist nicht sauber geklärt oder abgegrenzt zu den Dienstjahren. Die beschriebene Berechnung der Personenjahre ist nicht nachvollziehbar und lässt keine klare und eindeutige Berechnung zu. Die Weisung ist so abgefasst, dass die Mitarbeitenden nicht in der Lage sind, ihre eigene Einreihung aufgrund der Weisung nachvollziehen zu können.

Auch der Begriff der Lohnbandbreite existiert im kantonalen Personalrecht nicht. In der Weisung werden die Lohnbandbreiten denn auch nicht nachvollziehbar und konsistent beschrieben.

Das kantonale Personalrecht kennt auch den Begriff «Portfolio» nicht. Die PHZH verwendet den Begriff ohne schlüssige Definition. Die Abgrenzung zu den Begriffen des Personalrechts (Stellenbeschrieb, Leistungsvereinbarung) fehlt.

Die Einführung dieser neuen Begriffe ist nicht notwendig. Somit ist der Grundsatz der Verhältnismässigkeit verletzt.

- 7. Zu Antrag 5: Die ZHdK und die ZHAW wenden in der Überführung des Lehr- und Forschungspersonals den gleichen Modus wie die PHZH an, um im Falle von Nachteilen für die Angestellten den vom Regierungsrat verlangten Sozialplan zu umgehen. Darum seien die Überführungen der ZHdK und der ZHAW in die neuen Personalkategorien analog zur PHZH ebenfalls zu überprüfen und die ZHdK und die ZHAW anzuweisen, eine rechtskonforme Überführung anzuwenden.**

Jede Hochschule hat eigene Anstellungsbedingungen erlassen. Darum ist auch bei der ZHdK und der ZHAW zu überprüfen, ob die Anstellungsbedingungen mit der neuen PVF rechtskonform sind.

Die Überführung des bereits angestellten Lehr- und Forschungspersonals erfolgt im Falle von einer Ab- oder Aufklassierung in der Lohnklasse mit der gleichen Lohnstufenmanipulation wie an der PHZH. Darum ist auch bei der ZHdK und der ZHAW bzgl. der Lohnstufenmanipulation eine rechtliche Überprüfung erforderlich. Im Falle von Rechtsverletzungen sei das rechtlich korrekte Verfahren anzuordnen und zu Korrekturen zu veranlassen.

- 8. Zu Antrag 6: Es seien die drei Fachhochschulen PHZH, ZHdK und ZHAW anzuweisen, ein nachvollziehbares Einstufungssystem zu schaffen. Falls die Hochschulen der Meinung seien, dass an den Fachhochschulen Lohnbandbreiten notwendig seien, seien sie zu verpflichten, gemäss § 14 Abs. 1 FaHG in der PVF eine Rechtsgrundlage zu beantragen und nachzuweisen, dass Lohnbandbreiten erforderlich seien und darum vom kantonalen Personalrecht abgewichen werden müsse. Eine allfällige Regelung müsste in die PVF eingefügt werden.**

Es sei die PHZH, die ZHdK und die ZHAW anzuweisen, ein nachvollziehbares Einstufungssystem zu schaffen. Wenn an den Fachhochschulen Lohnbandbreiten geschaffen werden, müsste gemäss § 14 Abs. 1 FaHG nachgewiesen werden, dass Lohnbandbreiten erforderlich sind und darum vom kantonalen Personalrecht abgewichen werden muss.

Das kantonale Personalrecht und die neue PVF kennen den Begriff der Lohnbandbreiten nicht. Die Lohnreihe und die Lohnentwicklung sind im kantonalen Personalrecht ohne Lohnbandbreiten geregelt. Wenn an den Fachhochschulen Lohnbandbreiten eingeführt werden sollen, müsste hierfür eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Da

Lohnbandbreiten die Lohnentwicklung einschneidend beeinflussen, genügt eine Rechtsgrundlage in einer Weisung auf der Ebene der Hochschule nicht. Gemäss § 14 Abs. 1 FaHG sind die Hochschule verpflichtet, das kantonale Personalrecht anzuwenden. Die Verordnung (i.c. PVF) kann abweichende Bestimmungen erlassen, wenn es die Verhältnisse an den Hochschulen erfordern. Mit dem Begriff «erfordern» geht einher, dass erklärt werden muss, weshalb eine abweichende Regelung wirklich notwendig und nicht nur gewünscht ist. Zudem verlangt § 14 FaHG unzweideutig, dass die abweichende Bestimmung auf der Ebene der PVF (Verordnung) und nicht auf der Ebene der Hochschule zu erlassen ist. Für Lohnbandbreiten müsste somit in der PVF eine Rechtsgrundlage geschaffen werden. Da für alle öffentlich-rechtlichen Fachhochschulen die gleichen personalrechtlichen kantonalen Erlasse gelten, wäre nachzuweisen, dass Lohnbandbreiten in allen öffentlich-rechtlichen Hochschulen erforderlich sind. Es wäre nicht nachvollziehbar, wenn nur eine oder zwei Hochschulen Lohnbandbreiten erfordern.

Im vorliegenden Fall wird in keiner Weise erklärt, weshalb für die Fachhochschulen eine Lohnbandbreitenregelung erforderlich sein soll. Zudem existiert in der PVF keine diesbezügliche Bestimmung. Die Regelungen der PHZH, ZHdK und der ZHAW sind demzufolge rechtswidrig.

Im Übrigen ist die Weisung der PHZH bzgl. Lohnbandbreiten unverständlich formuliert und nicht nachvollziehbar. Angestellte sind nicht in der Lage, ihre eigenelohneinstufung und Lohnentwicklung berechnen zu können.

§ 26 Abs. 2 der Weisung zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals bestimmt: *«Die individuelle Lohnerhöhung erfolgt auf Grund der erbrachten Leistungen unter Berücksichtigung der Lohnbandbreite gemäss Anhang 1.»* Eine 27jährige Person beispielsweise erhalte bei der Anstellung die Lohnstufe 4 (LS 2). Wegen der im Anhang 1 deklarierten Bandbreite von Lohnstufen 3-7 (LS 1-LS 5) wäre bei dieser Person wegen der geringen Bandbreite nur eine Lohnentwicklung bis zur Lohnstufe 7 (LS 5) möglich. Der Lohn würde damit gedeckelt. Die betr. Person wäre in der Bandbreite gefangen.

Das Lohnbandbreitensystem der PHZH weist erhebliche Regelungsdefizite und Mängel auf. So fehlt beispielsweise eine Regelung zum «Lohnbandbreiten-Wechsel», um nicht in der Lohnbandbreite gefangen zu bleiben und Lohnentwicklungsmöglichkeiten zu unterbinden. Zudem variiert das Spektrum der Lohnbandbreiten stark. Dies verletzt das Gebot der Rechtsgleichheit. Die Lohnbandbreiten sind unverhältnismässig. Sie sind weder geeignet noch erforderlich oder zumutbar, um ein durchlässiges und transparentes Laufbahnmodell zu ermöglichen. Da die Lohnbandbreiten nicht nachvollziehbar sind, verstossen sie auch gegen das Willkürverbot.

**9. Zu Antrag 7: Die PHZH, ZHdK und ZHAW seien anzuweisen, ihre Rechtsgrundlagen und Konzepte (Crossover der ZHAW) zur Implementierung der neuen PVF entsprechend dem Öffentlichkeitsprinzip öffentlich zugänglich zu machen.**

Seit bald 15 Jahren gilt im Kanton Zürich das Öffentlichkeitsprinzip. Demnach müssten die PHZH, die ZHdK und die ZHAW ihre Rechtsgrundlagen so publizieren, dass sie öffentlich und nicht nur intern oder gar nicht zugänglich sind. Rechtsgrundlagen haben generell-abstrakten Charakter und unterliegen nicht dem Daten- und Persönlichkeitsschutz.

Sie müssen darum publiziert werden. An der ZHAW sind keine personalrechtlichen Er-  
lasse publiziert. Die PHZH und ZHdK verweigern nach eigenem Gutdünken die Publika-  
tion von generell-abstrakten Normen. Die PHZH ist der irrigen Meinung, die Weisung zur  
Überführung des angestellten Lehr- und Forschungspersonals geheim behalten zu kön-  
nen.

Die Leiterin der Kommunikationsstelle der PHZH warf dem Präsidenten des fh-zh vor,  
eine Treuepflichtverletzung begangen zu haben, weil der fh-zh die nicht publizierte Wei-  
sung der PHZH zur Überführung der Anstellungsverhältnisse in die neue PVF auf der  
Website des fh-zh publiziert hatte. Ein solches Verhalten muss entweder als Machtde-  
monstration oder als Ignoranz über die Rechtslage qualifiziert werden.

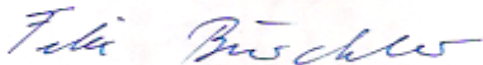
Auch die Sachbearbeitenden des HR der ZHdK weigern sich, ihren Angestellten die Ein-  
stufungsliste auszuhändigen, die sie für die Einstufung der Angestellten verwendet.

Der HR-Leiter der ZHAW verweigerte die Herausgabe des Umsetzungskonzepts für die  
nPVF.

Das Verhalten der drei Hochschulen ist rechtswidrig. Darum fordert der fh-zh den Fach-  
hochschulrat auf, aufsichtsrechtlich einschreiten und die Hochschulen zur erforderlichen  
Transparenz und Offenlegung zu verpflichten.

Wir bitten Sie, unserer Aufsichtsbeschwerde Folge zu leisten und die nötigen Massnahmen  
einzuleiten.

Freundliche Grüsse



Dr. Felix Bürchler, Präsident fh-zh



Marlies Stopper, Vizepräsidentin fh-zh

Kopie an:

- Regierungsrat des Kantons Zürich
- Aufsichtskommission Bildung und Gesundheit des Zürcher Kantonsrats (ABG)
- Kantonsrats-Kommission Bildung und Kultur (KBIK)

Medienmitteilung

## **Beilagen zur Aufsichtsbeschwerde**

1. Rechtsgutachten Dr. M. Merker und MLaw N. Seiler vom 15. März 2024
2. Begleitbrief vom 18. März 2024 vom Versand des Rechtsgutachtens Merker/Seiler an verschiedene Adressaten
3. Weisung der PHZH zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH vom 23. August 2023
- 3a. Weisung der PHZH zur Anstellung und Einreihung des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH mit Änderungen vom 17. Januar 2024
4. Weisung der PHZH zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH vom 23. August 2023
- 4a. Weisung der PHZH zur Überführung von Anstellungsverhältnissen des Lehr- und Forschungspersonals an der PHZH mit Änderungen vom 17. Januar 2024
5. Anstellungsreglement der ZHdK (inkl. Anhang Einreihungsmodell) vom 6.9.2023
6. ZHAW Crossover-Konzept zur Umsetzung der nPVF vom 9.12.2022