Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2P.10/2003 /sch

Urteil vom 7. Juli 2003
II. Öffentlichrechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Wurzburger, Präsident,
Bundesrichter Hungerbühler, Müller,
Gerichtsschreiber Häberli.

Parteien
X._____,

gegen

Rechtswissenschaftliches Institut der Universität Zürich, Freiestrasse 36, 8032 Zürich,
Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Kammer, Militärstrasse 36, 8021 Zürich.

Gegenstand
Art. 8 und 9 BV
(Forderung aus öffentlichrechtlichem Arbeitsverhältnis),

Staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid des Verwaltungsgerichts des Kantons Zürich, 4. Kammer, vom 20. November 2002.

Sachverhalt:
A.
X._____ war vom 1. September 2000 bis zum 31. August 2002 zu 50 Prozent als Assistentin am rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich beschäftigt. Bei ihrer Anstellung wurde sie - der damaligen Praxis für Bewerber ohne einschlägige Berufserfahrung entsprechend - in die Erfahrungsstufe 0 der Lohnklasse 17 eingereiht.
B.
Offenbar als Reaktion auf Rekrutierungsschwierigkeiten reihte die Universität Zürich neu angestellte Assistenten ohne Berufserfahrung ab 1. Juli 2001 höher, nämlich in die Erfahrungsstufe 1 der Lohnklasse 17, ein. Gleichzeitig wurde beschlossen, die Einstufung der Assistenten, die ab 1. Januar 2001 angestellt und in die Erfahrungsstufe 0 eingereiht worden waren, auf den 1. Oktober 2001 um eine Stufe anzuheben. Auf diesen Termin wurde auch das Gehalt der vor dem 1. Januar 2001 angestellten Assistenten, welche in den Erfahrungsstufen 0 bis 7 eingereiht waren und mit ‚gut' qualifiziert wurden, wie jenes des übrigen Personals um eine Erfahrungsstufe erhöht. Gestützt hierauf wurde X._____ auf den 1. Oktober 2001 in die Erfahrungsstufe 1 befördert (Verfügung vom 23. November 2001), wobei ihr - wie allen Assistenten, welche in der Zeit von Juni bis September 2001 noch in der Erfahrungsstufe 0 eingereiht waren - für diese drei Monate die Lohndifferenz zwischen Erfahrungsstufe 0 und Erfahrungsstufe 1, ausmachend Fr. 344.05, nachgezahlt wurde (Entscheid der Universitätsleitung vom 29. November 2001 und Schreiben vom 18. Dezember 2001).
C.
X._____ zeigte sich mit dieser Lösung nicht einverstanden und verlangte die Gewährung eines zusätzlichen ‚Stufenaufstiegs'; ansonsten würde sie als dienstältere Assistentin durch die Praxisänderung der Universität im Vergleich zu den neu eingestellten Kollegen in unzulässiger Weise benachteiligt. Nachdem sowohl das rechtswissenschaftliche Institut als auch die Rekurskommission der Universität Zürich ihr Begehren abschlägig beurteilt hatten, gelangte X._____ am 19. August 2002 mit dem Antrag an das Verwaltungsgericht des Kantons

Zürich, die Universität sei zu verpflichten, ihr für die Zeit vom 1. Oktober 2001 bis zum 31. August 2002 die Lohndifferenz zwischen der Erfahrungsstufe 1 und der Erfahrungsstufe 2 auszuzahlen und die entsprechenden Sozialabgaben zu entrichten. Gleichzeitig reichte sie beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde gegen den abschlägigen Entscheid der Rekurskommission der Universität ein, weil die Zulässigkeit der kantonalen Verwaltungsgerichtsbeschwerde zweifelhaft war. Das bundesgerichtliche Verfahren (2P.175/2002) wurde mit Verfügung des Präsidenten der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 21. August 2002 antragsgemäss bis zum Vorliegen des Entscheids des Verwaltungsgerichts sistiert.
D.
Am 20. November 2002 wies das Verwaltungsgericht die bei ihm eingereichte Beschwerde ab, worauf X._____ am 12.Januar 2003 auch gegen diesen Entscheid mit staatsrechtlicher Beschwerde an das Bundesgericht gelangte und dessen Aufhebung beantragte. Sie rügt insbesondere eine Verletzung des Rechtsgleichheitsgebots (Art. 8 Abs.1 BV) und des Willkürverbots (Art. 9 BV).

Das Verwaltungsgericht schliesst auf Abweisung der Beschwerde, während sich das rechtswissenschaftliche Institut der Universität Zürich innert Frist nicht hat vernehmen lassen.
E.
Am 20. Januar 2003 machte X._____ von der ihr gebotenen Möglichkeit Gebrauch, die staatsrechtliche Beschwerde gegen den Entscheid der Rekurskommission der Universität Zürich kostenlos zurückzuziehen; das bundesgerichtliche Verfahren (2P.175/ 2002) wurde in der Folge als erledigt abgeschrieben (Präsidialverfügung vom 21. Januar 2003).
Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.
1.1 Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid, der sich auf kantonales Recht stützt und gegen den auf Bundesebene nur die staatsrechtliche Beschwerde offen steht (Art. 86 Abs. 1 und Art. 87 in Verbindung mit Art. 84 Abs. 2 OG). Weil die Bestimmungen über die Entlöhnung des Staatspersonals nicht nur ein Lohnsystem für den Kanton beinhalten, sondern zugleich Interessen der öffentlichen Bediensteten schützen, ist die Beschwerdeführerin als (ehemalige) Angestellte der Universität im vorliegenden Zusammenhang zur staatsrechtlichen Beschwerde legitimiert (vgl. Art. 88 OG).
1.2 Die staatsrechtliche Beschwerde muss die wesentlichen Tatsachen und eine kurz gefasste Darlegung darüber enthalten, welche verfassungsmässigen Rechte bzw. welche Rechtssätze inwiefern durch den angefochtenen Entscheid verletzt worden sind (Art. 90 Abs. 1 lit. b OG). Das Bundesgericht untersucht nicht von Amtes wegen, ob ein kantonaler Hoheitsakt verfassungsmässig ist, sondern prüft nur rechtsgenügend vorgebrachte, klar erhobene und, soweit möglich, belegte Rügen (BGE 110 Ia 1 E. 2 S. 3 f.; 119 Ia 197 E. 1d S. 201, mit Hinweisen). Wird eine Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) geltend gemacht, genügt es nicht, wenn der Beschwerdeführer bloss den angefochtenen Entscheid kritisiert, wie er dies in einem appellatorischen Verfahren tun könnte, bei dem die Rechtsmittelinstanz die Rechtsanwendung frei überprüfen kann. Er muss deutlich dartun, welche Vorschriften oder allgemein anerkannten Rechtsgrundsätze die kantonalen Behörden in einer gegen Art. 9 BV verstossenden Weise verletzt haben sollen (BGE 117 Ia 10 E. 4b S. 12, mit Hinweis). Die ausufernde Beschwerdeschrift vermag diesen Anforderungen über weite Strecken nicht zu genügen, sondern erschöpft sich in appellatorischer Kritik; insoweit ist auf sie nicht einzugehen.
2.
Gemäss § 11 des Gesetzes vom 15. März 1998 über die Universität Zürich finden auf das Universitätspersonal grundsätzlich die für das Staatspersonal geltenden Bestimmungen Anwendung (Abs. 1); der Universitätsrat wird aber ermächtigt, nach Massgabe der besonderen Verhältnisse der Universität abweichende Vorschriften zu erlassen (Abs. 2). Am 5. November 1999 hat er die Personalverordnung der Universität Zürich (PVUZ) beschlossen, welche in § 19 bestimmt, dass sich - vorbehältlich besonderer Fälle - die lohnmässige Einreihung des Universitätspersonals nach den Grundsätzen und dem System des allgemeinen Personalrechts richtet (Abs. 1); bei der individuellen Einstufung sind bisherige Tätigkeit, Erfahrung und spezielle Qualifikationen zu berücksichtigen (Abs. 2). Assistenten mit abgeschlossenem Studium werden in die Lohnklasse 17 und solche mit Promotion in die Klasse 18 eingereiht (§ 29 PVUZ). Aus dem allgemeinen Personalrecht ergibt sich sodann, dass in jeder Lohnklasse zwischen dem Minimalgehalt und dem ersten Maximum (128 Prozent des Minimums) acht Erfahrungsstufen und zwischen dem ersten und dem zweiten Maximum (146 Prozent des Mi-

nimums) sechs Leistungsstufen bestehen (§ 13 der Personalverordnung vom 16. Dezember 1998; PV). Bis zum Erreichen des ersten Maximums der Lohnklasse steigen die Angestellten - sofern es die Kantonsfinanzen erlauben (vgl. § 21 PV) - um jährlich eine Erfahrungsstufe auf, sofern sie mindestens mit ‘gut’ qualifiziert werden (§ 16 PV). Erreichen sie eine Qualifikation ‘sehr gut’ oder ‘vorzüglich’, so kann ihr Gehalt pro Kalenderjahr bis zu drei Erfahrungsstufen erhöht werden, oder sie können, wenn sie bereits in Stufe sechs oder höher eingestuft sind, aus den Erfahrungs- in die Leistungsstufen befördert werden (§ 17 PV).

3.

Die Beschwerdeführerin rügt, durch die Erhöhung des Anfangsgehalts der nach dem 1. Juli 2001 angestellten Assistenten sei die Bundesverfassung verletzt worden, indem der Entscheid, die Assistenten besser zu entlöhnen, rechtsungleich umgesetzt worden sei.

3.1 Eine Regelung verletzt den Grundsatz der Rechtsgleichheit und damit Art. 8 Abs. 1 BV, wenn sie rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden Verhältnissen nicht ersichtlich ist, oder Unterscheidungen unterlässt, die sich aufgrund der Verhältnisse aufdrängen (BGE 123 I 1 E. 6a S. 7). Im Rahmen dieses Grundsatzes kommt dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu; das Bundesgericht übt eine gewisse Zurückhaltung und greift von Verfassungs wegen bloss ein, wenn der Kanton mit den Unterscheidungen, die er trifft oder unterlässt, eine Grenze zieht, die sich nicht vernünftig begründen lässt, die unhaltbar und damit in den meisten Fällen auch geradezu willkürlich ist (BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165; 114 Ia 221 E. 2b S. 224, mit Hinweisen). Vorausgesetzt ist dabei, dass sich der unbegründete Unterschied oder die unbegründete Gleichstellung auf eine wesentliche Tatsache bezieht (BGE 124 I 297 E. 3b S. 299).

3.2 Die Beschwerdeführerin bemerkt zu Recht, dass die Universität Zürich bei der Einreihung ihrer Angestellten an die Grundsätze der Bundesverfassung gebunden ist; allerdings ergibt sich diesbezüglich aus dem angefochtenen Entscheid nichts anderes, erklärt doch das Verwaltungsgericht lediglich, das anwendbare Personalrecht (‘die legale Basis’) belasse für die anfängliche Einreihung ‘vorbehaltlose Freiheit’. Damit kann nicht gemeint sein, dass die Universität nicht an Rechtsgleichheitsgebot und Willkürverbot gebunden wäre. Weiter ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, dass das Vorgehen der Universität Zürich nur für die zwischen dem 1. Januar und dem 31. Juni 2001 eingestellten Assistenten zu einer völligen Gleichbehandlung mit ihren nach dem 1. Juli 2001 angestellten Kollegen führte. Den früher in den Dienst der Universität getretenen Assistenten geht im Vergleich mit Letzteren eine Erfahrungsstufe ‘verloren’, weil ihre Beförderung per 1. Oktober bzw. 1. Juli 2001 letztlich nur - unabhängig von der Änderung des Anfangssalärs der Assistenten - die grössere Erfahrung honoriert, wie dies in § 16 PV allgemein vorgesehen ist. Im vorliegenden Zusammenhang ist dabei unerheblich, ob es sich bei diesem ‘Stufenaufstieg’ um einen
ordentlichen im Sinne der zitierten Bestimmung handelt, oder ob er (zumindest teilweise) eine ausserordentliche Massnahme darstellt, wie die Beschwerdeführerin annimmt (vgl. aber E. 4.1). So oder anders fahren die vor dem 1. Januar 2001 eingestellten Assistenten schlechter als ihre später angestellten Kollegen, wenn sie per 1. Juli bzw. 1. Oktober 2001 nicht um zwei Erfahrungsstufen befördert werden. Vorliegend fragt sich deshalb einzig, ob diese Schlechterstellung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zulässig ist.

3.3 Die Beschwerdeführerin verneint dies insbesondere mit dem Argument, die von der Universität für die Erhöhung des Anfangsgehalts angeführten Gründe - die veränderte Lage auf dem Arbeitsmarkt und die damit verbundenen Schwierigkeiten bei der Rekrutierung neuer Assistenten - rechtfertigten die Ungleichbehandlung nicht. Sie verkennt dabei, dass gerade in Organisations- und Besoldungsfragen ein besonders grosser Ermessensspielraum der kantonalen Behörden besteht (BGE 123 I 1 E. 6b S. 8, mit Hinweisen). Diese sind innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte jene Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen (BGE 129 I 161 E. 3.2 S. 165, mit Hinweisen). Von Verfassungs wegen ist lediglich erforderlich, dass Besoldungsunterschiede auf objektive Motive zurückzuführen sind bzw. auf sachlich haltbaren Gründen beruhen (BGE 123 I 1 E. 6c S. 8). Vorliegend ist unbestritten, dass die Universität das minimale Anfangsgehalt für Assistenten leicht angehoben hat, um so ihre Anstellungspraxis Veränderungen des Arbeitsmarkts anzupassen. Die Absicht, auf marktbedingte Schwierigkeiten bei der Rekrutierung des Mittelbaus zu
reagieren, stellt ein sachliches Motiv im Sinne der zitierten Rechtsprechung dar. So hat das Bundesgericht bereits wiederholt auch rein finanzpolitische Überlegungen als haltbaren Grund für Besoldungsreduktionen bezeichnet, selbst wenn diese zu gewissen Ungleichheiten führten (vgl. die Urteile 2P.256/1998 vom 15. Januar 1999, E. 4c; 2P.463/1996 vom 16. März 1998, E. 4a; 2P.276/1995 in: ZBl 98/1997 S. 68, E. 3c; vgl. auch Vincent Martenet, L’égalité de rémunération dans la fonction publique, AJP 1997 S. 836 f.). Am Gesagten ändert

nichts, dass - wie die Beschwerdeführerin an sich zu Recht vorbringt - in einem veränderten Arbeitsmarkt regelmässig auch die Erhaltung der Treue des früher eingestellten Personals von besonderer Bedeutung sein kann. Offenbar hatte die Universität Zürich grössere Probleme mit der Neurekrutierung von Assistenten als mit verfrühten Abgängen, ansonsten hätte sie andere personalpolitische Massnahmen ergriffen. So oder anders ist aber im Rahmen der Prüfung, ob das Vorgehen der Universitätsleitung die Verfassung verletzt, nicht über dessen personalpolitische Opportunität zu befinden. Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang eine Verletzung des Willkürverbots rügt, sind ihre Vorbringen bereits aus
diesem Grund verfehlt.

3.4 Ungleichheiten wie die vorliegend beanstandete können kaum gänzlich vermieden werden, wenn eine neue Besoldungsordnung erlassen oder die bestehende modifiziert wird; sie dürfen bis zu einem gewissen Mass in Kauf genommen werden. Als zulässig gilt insbesondere, den bereits im Dienst stehenden Beamten nach Inkrafttreten der revidierten Besoldungsordnung - im Sinne einer vorübergehenden oder dauerhaften Besitzstandsgarantie - gewisse Vorteile zu erhalten und die einschränkenden Vorschriften nur auf das neu eingestellte Personal vollumfänglich anzuwenden (BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 257 f.). Umgekehrt liegt es im Rahmen der Gestaltungsfreiheit, welche dem Staat als Arbeitgeber zusteht, wenn er veränderten Marktverhältnissen durch eine günstigere Besoldungsregelung Rechnung tragen will, diese Vorteile vor allem dem neu einzustellenden Personal zukommen zu lassen. Voraussetzung ist jedoch, dass die Ungleichheiten gegenüber den vor der Anpassung angestellten Bediensteten ein vertretbares Mass nicht überschreiten (vgl. BGE 118 Ia 245 E. 5d S. 258). Bis zu welchem Umfang sachlich begründete Ungleichheiten zulässig sind, lässt sich nicht abstrakt bestimmen. Es ist grundsätzlich anhand der konkreten Umstände zu prüfen, ob sich die
beanstandeten Besoldungsunterschiede in einem vertretbaren Rahmen halten. Letzteres ist hier der Fall: Der drohende Mangel, dass früher angestellte Assistenten mit entsprechend mehr Erfahrung (vorübergehend) um eine Erfahrungsstufe weniger verdient hätten als die ab 1. Juli 2001 neu eingestellten Kollegen ohne Berufserfahrung, ist durch die Nachzahlung der Lohndifferenz für die betreffenden drei Monate (Juli - September 2001) behoben worden. Die verbleibende Ungleichheit besteht im ̈generellen Verlustëiner Erfahrungsstufe für die bisherigen Assistenten im Vergleich mit den neu eingestellten. So verdiente die Beschwerdeführerin zwar nicht weniger, aber trotz ihrer etwas grösseren Erfahrung auch nicht mehr als ihre im Jahre 2001 angestellten Kollegen (teils weil diese - wie sie selbst - per 1. Juli 2001 befördert worden sind, teils weil diese von Anfang an in die Erfahrungsstufe 1 eingereiht worden sind; vgl. lit. B). Die Beförderung um eine weitere Erfahrungsstufe, wie sie die Beschwerdeführerin für sich verlangt, macht indessen bei den in der Regel ein halbes Pensum versehenden Assistenten nur gerade gut 100 Franken pro Monat aus (vgl. Anhang 2 der Vollzugsverordnung vom 19. Mai 1999 zum Zürcher Personalgesetz). Auch wenn der
Umstand, dass die Lohnerhöhung um eine Erfahrungsstufe nicht auf alle Assistenten ausgedehnt wurde, von den Betroffenen als störende Unebenheit empfunden werden mag, kann angesichts der bescheidenen finanziellen Auswirkungen nicht von einer das zulässige Mass sprengenden Ungleichheit gesprochen werden. Mithin liegt kein Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot vor.

4.

4.1 Die Beschwerdeführerin kritisiert den angefochten Entscheid sodann, soweit das Verwaltungsgericht davon ausgeht, sie sei per 1. Oktober bzw. 1. Juli 2001 auf ñormalemẄeg um eine Erfahrungsstufe befördert worden. Sie behauptet, zumindest für die zu diesem Zeitpunkt in der Erfahrungsstufe 0 eingestuften Assistenten habe es sich dabei um einen - aus Rechtsgleichheitsüberlegungen gewährten - äusserordentlichen Stufenaufstieg̈gehandelt. Daraus leitet sie ab, dass ihr (noch) ein gesetzlicher Anspruch auf die ordentliche Beförderung im Sinne von § 16 PV zukomme, der ihr ohne Verletzung des Willkürverbots nicht verweigert werden könne. Diese Vorbringen vermögen den Begründungsanforderungen von Art. 90 Abs. 1 lit. b OG (vgl. E. 1.2) kaum zu genügen. Letztlich darf jedoch offen bleiben, wie es sich damit verhält, kann doch von einer Verletzung des Willkürverbots (Art. 9 BV) ohnehin nicht die Rede sein: Gegen dieses verstösst ein Entscheid nur, wenn er offensichtlich unhaltbar ist, zur tatsächlichen Situation in klarem Widerspruch steht, eine Norm oder einen unumstrittenen Rechtsgrundsatz krass verletzt oder in stossender Weise dem Gerechtigkeitsgedanken zuwiderläuft. Er ist nicht schon dann willkürlich, wenn eine andere Lösung
ebenfalls vertretbar erscheint oder gar vorzuziehen wäre (vgl. BGE 127 I 60 E. 5a S. 70, mit Hinweisen). Vorliegend ist nicht einzusehen, wieso es unhaltbar sein sollte, die Beförderung aller (genügend gut qualifizierten) Assistenten per 1. Oktober 2001, wie für das restliche Personal der Universität, als (ordentlichen) S̈tufenaufstiegïm Sinne von § 16 PV zu sehen. Zwar erhielten die zu diesem Zeitpunkt in Erfahrungsstufe 0 eingereihten Assis-

tenten gemäss Entscheid der Universitätsleitung vom 29. November 2001 eine Lohnnachzahlung, die wohl auf Rechtsgleichheitsüberlegungen beruhte. Daraus lässt sich jedoch nicht zwingend schliessen, die Universität habe die sich in der entsprechenden Situation befindenden und vor Anfang 2001 eingestellten Assistenten zusätzlich zum für das ganze Personal beschlossenen Ştufenaufstiegñoch um eine weitere Erfahrungsstufe befördern wollen. Dies bereits deshalb nicht, weil ein solcher Entscheid seinerseits in einem Spannungsverhältnis zum Rechtsgleichheitsgebot stehen würde, zumal er die betreffenden Assistenten in Erfahrungsstufe 0 gegenüber den höher eingestuften Kollegen bevorteilen würde. Die Auffassung des Verwaltungsgerichts, die Lohnnachzahlung habe lediglich insoweit eine
Rechtsungleichheit verhindern wollen, als die vor dem 1. Juli 2001 in Erfahrungsstufe 0 eingestellten Assistenten während dreier Monate weniger verdient hätten als ihre neuen Kollegen ohne Berufserfahrung, ist nicht zu beanstanden.
4.2 Nicht weiter einzugehen ist auf die Rüge, das Verwaltungsgericht sei im Rahmen der Prüfung, ob das Vorgehen der Universität Zürich das Rechtsgleichheitsgebot verletze, in Willkür verfallen. Nachdem feststeht, dass insoweit kein Verfassungsverstoss der Universität vorliegt, kann offen bleiben, ob die - zugegebenermassen diskutablen - Vergleiche, die das Verwaltungsgericht im angefochtenen Entscheid zieht (einerseits zwischen der gegebenen Situation und jener, in welcher die Beschwerdeführerin kündigen und sich danach unmittelbar wieder anstellen lassen würde, und andererseits zwischen dem System der Erfahrungsstufen und dem mit zunehmendem Alter anwachsenden Ferienanspruch der Bediensteten), geradezu unhaltbar sind.
4.3 Schliesslich macht die Beschwerdeführerin auch eine Verletzung des rechtlichen Gehörs geltend, weil das Verwaltungsgericht nicht auf ihre Rüge eingegangen sei, die Ausführungen der Rekurskommission zum Thema der Praxisänderung seien falsch. Die Prüfungs- und Begründungspflicht (Art. 29 Abs. 2 BV) bedeutet jedoch nicht, dass die Behörde alle Äusserungen und Überlegungen wiederzugeben oder auf alle Vorbringen im einzelnen einzugehen hätte. Sie kann sich, auf die entscheidwesentlichen Gesichtspunkte beschränken, solange sich der Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und diesen sachgerecht anfechten kann (BGE 121 I 54 E. 2c S. 57; 117 Ib 481 E. 6b/bb S. 492). Vorliegend erübrigte sich für das Verwaltungsgericht eine Stellungnahme zum Thema der Praxisänderung, weil es zum Schluss kam, das Rechtsgleichheitsgebot sei nicht verletzt. Die Erörterungen der Vorinstanz, wonach eine strikte Beachtung der Rechtsgleichheit eine Praxisänderung erschweren und damit allenfalls die Rechtsentwicklung behindern könnte, standen deshalb nicht mehr zur Diskussion und brauchten nicht überprüft zu werden.
4.4 Im Übrigen genügt die Beschwerdeschrift den gesetzlichen Begründungsanforderungen (vgl. E. 1.2) nicht, weshalb auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin nicht einzutreten ist.
5.
Nach dem Gesagten erweist sich die staatsrechtliche Beschwerde als unbegründet, soweit darauf einzutreten ist.

Entsprechend dem Ausgang des Verfahrens werden die bundesgerichtlichen Kosten der Beschwerdeführerin auferlegt (Art. 156 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG). Parteientschädigung ist keine auszurichten (vgl. Art. 159 OG).
Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die staatsrechtliche Beschwerde wird abgewiesen, soweit darauf einzutreten ist.
2.
Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000.– wird der Beschwerdeführerin auferlegt.
3.
Dieses Urteil wird der Beschwerdeführerin, dem rechtswissenschaftlichen Institut der Universität Zürich und dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich, 4. Kammer, schriftlich mitgeteilt.
Lausanne, 7. Juli 2003
Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts
Der Präsident: Der Gerichtsschreiber: