

BGE 150 I 39

Bundesgericht (BGE), 2023-01-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bge_BGE_150_I_39

FR: ATF 150 I 39

IT: DTF 150 I 39

Regeste

Regeste Art. 38 KV/ZH; § 1 und 16 UniG/ZH; § 11 Abs. 1 lit. c, Abs. 3 und 4 der Disziplinarverordnung der Universität Zürich; Disziplinarmaßnahmen in Form von Geldleistungen bis zu Fr. 4'000.-; Autonomie der Universität Zürich; Anforderungen an die gesetzliche Grundlage. Gegenstand des Verfahrens (E. 3). Rechtsgrundlagen der Autonomie der Universität; Erwägungen der Vorinstanz (E. 4). Geldleistungen bis zu Fr. 4'000.- stellen schwere Disziplinarmaßnahmen gegenüber Studierenden bzw. wichtige Bestimmungen i.S.v. Art. 38 Abs. 1 KV/ZH dar, die einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen. Eine Delegation an die Universität ist gestützt auf Art. 38 Abs. 2 KV/ZH ausgeschlossen (E. 5). Keine Verletzung der Autonomie der Universität (E. 6). Das Bundesgericht kann nicht an Stelle des kantonalen Gesetzgebers eine Ersatzregelung erlassen (E. 7). Abweisung der Beschwerde der Universität, soweit darauf eingetreten wird; Kosten- und Entschädigungsfolgen (E. 8).

Regeste Art. 38 Cst./ZH; § 1 et 16 de la loi zurichoise sur l'Université; § 11 al. 1 lit. c, al. 3 et 4 de l'ordonnance sur les mesures disciplinaires de l'Université de Zurich; mesures disciplinaires en la forme de prestations en argent jusqu'à Fr. 4'000.-; autonomie de l'Université de Zurich; exigence de la base légale. Objet de la procédure (consid. 3). Fondements légaux de l'autonomie de l'Université; considérations de l'autorité précédente (consid. 4). Des prestations en argent jusqu'à Fr. 4'000.- constituent des mesures disciplinaires graves à l'encontre des étudiants respectivement des règles importantes au sens de l'art. 38 al. 1 Cst./ZH, qui doivent trouver leur fondement dans une base légale au sens formel. Une délégation à l'Université fondée sur l'art. 38 al. 2 Cst./ZH est exclue (consid. 5). Pas de violation de l'autonomie de l'Université (consid. 6). Le Tribunal fédéral ne peut pas édicter une disposition de substitution à la place du législateur cantonal (consid. 7). Rejet du recours de l'Université dans la mesure où il est recevable; frais et dépens (consid. 8).

Regesto Art. 38 Cost./ZH; § 1 e 2 della legge zurighese sull'università; § 11 cpv. 1 lett. c, cpv. 3 e 4 dell'ordinanza sulle misure disciplinari dell'Università di Zurigo; misure disciplinari consistenti in prestazioni pecuniari fino a fr. 4'000.-; autonomia dell'Università di Zurigo; esigenze relative alla base legale. Oggetto della procedura (consid. 3). Basi legali dell'autonomia dell'Università; considerandi dell'istanza precedente (consid. 4). Prestazioni pecuniari fino a fr. 4'000.- costituiscono delle misure disciplinari gravi nei confronti degli studenti rispettivamente delle regole importanti ai sensi dell'art. 38 cpv. 1 Cost./ZH, che necessitano di una base legale in una legge formale. Una delega all'Università fondata sull'art. 38 cpv. 2 Cost./ZH è esclusa (consid. 5). L'autonomia dell'Università non è lesa (consid. 6). Il Tribunale federale non può emanare un regolamento sostitutivo al posto del legislatore cantonale (consid. 7). Reiezione, in quanto ammissibile, del ricorso dell'Università; spese e ripetibili (consid. 8).

Erwägungen

E. 3

Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bildet die Frage, ob die Vorinstanz die Autonomie der Beschwerdeführerin verletzt hat, indem sie § 11 Abs. 1 lit. c der Disziplinarverordnung, welcher Geldleistungen zugunsten der Universität bis zu Fr. 4'000.- vorsieht, sowie die damit zusammenhängenden Abs. 3 und 4 aufgehoben hat.

E. 4

Zur Begründung der gerügten Autonomieverletzung bringt die Beschwerdeführerin insbesondere vor, das Verwaltungsgericht habe mit der Aufhebung der hier strittigen Bestimmungen der Disziplinarverordnung überspannte Anforderungen an das Legalitätsprinzip gemäss Art. 5 Abs. 1 BV und Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 38 der BGE 150 I 39 S. 42 Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 (KV/ZH; LS 101) gestellt und das massgebende kantonale Recht willkürlich angewendet.

E. 4.1

Vorliegend lässt sich die Autonomie, auf die sich die Beschwerdeführerin beruft, in erster Linie aus Art. 63a BV ableiten, welchen das Bundesgericht frei prüft (vgl. Urteil 2C_421/2013 vom 21. März 2014 E. 2.3, nicht publ. in: BGE 140 I 201). Der genaue Umfang dieser Autonomie wird hingegen durch das Universitätsgesetz und somit durch kantonales Gesetzesrecht bestimmt, dessen Verletzung das Bundesgericht nur prüfen kann, wenn die Beschwerdeführerin substantiiert dargetut (Art. 106 Abs. 2 BGG), dass dessen Anwendung willkürlich ist oder sonstwie Bundesrecht verletzt (vgl. zit. Urteil 2C_421/2013 E. 2.2 und 2.3, nicht publ. in: BGE 140 I 201 mit Hinweisen).

E. 4.2

Gemäss § 1 Abs. 1 des Universitätsgesetzes des Kantons Zürich vom 15. März 1998 (UniG/ZH; LS 415.11) ist die Universität Zürich eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Kantons mit eigener Rechtspersönlichkeit. Sie plant, regelt und führt ihre Angelegenheiten im Rahmen von Verfassung und Gesetz selbständig (§ 1 Abs. 2 UniG/ZH). Nach § 16 Abs. 1 UniG/ZH erlässt die Universität zur Gewährleistung des geordneten Universitätsbetriebs eine Disziplinarordnung. Wer schwer oder wiederholt gegen die Disziplinarordnung verstösst, kann von der Universität ausgeschlossen werden (§ 16 Abs. 2 UniG/ZH). Aus diesen Bestimmungen kann geschlossen werden, dass die Beschwerdeführerin über eine gewisse Autonomie, namentlich im Bereich der hier interessierenden Disziplinarmaßnahmen, verfügt. Zu prüfen ist, ob diese Autonomie auch Disziplinarmaßnahmen in Form von Geldleistungen bis zu Fr. 4'000.- umfasst.

E. 4.3

Das Verwaltungsgericht hat einerseits erwogen, dass die hier strittige Massnahme eine schwere Disziplinarmaßnahme darstelle. Als solche gehöre sie zu den wichtigen Rechtssätzen gemäss Art. 38 Abs. 1 KV/ZH , die in der Form des (formellen) Gesetzes zu erlassen seien. Andererseits hat die Vorinstanz festgehalten, aus § 1 Abs. 2 und § 16 Abs. 1 UniG/ZH fliesse lediglich die Befugnis der Universität, solche Disziplinarmaßnahmen vorzusehen, die sich aus dem zwischen ihr und den Studierenden bestehenden Verhältnis ergäben bzw. welche mit diesem im Zusammenhang stünden, wie namentlich die Verweigerung von Leistungen. Demgegenüber liessen sich BGE 150 I 39 S. 43 disziplinarische Massnahmen, die - wie die vorliegend zur Diskussion stehenden

Geldleistungen - keinen direkten Zusammenhang zum Anstaltsverhältnis hätten, nicht mehr mit der Anstaltsautonomie begründen. Das angefochtene Urteil beruht somit auf zwei voneinander unabhängigen Begründungen, die je für sich den Ausgang des Verfahrens besiegeln, sodass für eine Gutheissung der Beschwerde beide Begründungen das Recht verletzen müssten (vgl. BGE 142 III 364 E. 2.4; BGE 138 I 97 E. 4.1.4). Aufgrund der Beschwerdeschrift kann davon ausgegangen werden, dass die Beschwerdeführerin beide Begründungen anfecht.

E. 5

Zu prüfen ist zunächst, ob die Vorinstanz zu Recht davon ausgegangen ist, dass die vorliegend zur Diskussion stehende Disziplinar massnahme einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedarf.

E. 5.1

Gemäss Art. 38 Abs. 1 KV/ZH, auf welchen sich die Beschwerdeführerin beruft, werden alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts in der Form des Gesetzes erlassen. Eine nicht abschliessende Aufzählung wichtiger Bereiche findet sich in Art. 38 Abs. 1 lit. a-h KV/ZH (vgl. Urteil 2C_502/2019 vom 30. Oktober 2019 E. 4.3.2). Weniger wichtige Rechtssätze, namentlich solche über den Vollzug der Gesetze, werden in der Form der Verordnung erlassen (Art. 38 Abs. 2 KV/ZH). Diese kantonale Verfassungsnorm regelt die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen im Lichte des Grundsatzes der Gewaltenteilung.

E. 5.2

Aus dem sämtlichen Kantonsverfassungen zugrunde liegenden Grundsatz der Gewaltenteilung, welcher in Art. 51 Abs. 1 BV vorausgesetzt wird und ein verfassungsmässiges Recht darstellt (BGE 147 I 478 E. 3.1.1; BGE 134 I 322 E. 2.2 und 2.3), ergibt sich unter anderem, dass generell-abstrakte Normen vom zuständigen Organ in der dafür vorgesehenen Form zu erlassen sind (BGE 145 V 380 E. 6.3; BGE 131 I 291 E. 2.1; Urteil 2C_910/2020 vom 28. Juli 2021 E. 4.3.1) bzw. dass Bestimmungen, die in einem Gesetz stehen müssen, nicht durch andere Organe erlassen werden dürfen, es sei denn aufgrund einer gültigen Gesetzesdelegation (BGE 147 I 478 E. 3.1.1; BGE 138 I 196 E. 4.1). Das Bundesgericht prüft die Auslegung der einschlägigen kantonalen Verfassungsbestimmungen frei, jene des kantonalen Gesetzesrechts dagegen lediglich auf Willkür hin (BGE 147 I 478 E. 3.1.1; BGE 142 I 26 E. 3.3; je mit Hinweisen). Soweit sich die Beschwerdeführerin auch auf Art. 5 Abs. 1 BV beruft, ist festzuhalten, dass diese Bestimmung - wie auch das BGE 150 I 39 S. 44 Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) - kein verfassungsmässiges Recht, sondern einen Verfassungsgrundsatz darstellt, dessen Einhaltung vom Bundesgericht im Zusammenhang mit der Überprüfung eines kantonalen Erlasses ausserhalb von Grundrechtseingriffen nur aus dem Blickwinkel des Willkürverbots (Art. 9 BV) überprüft werden kann (BGE 140 I 381 E. 4.4; BGE 135 I 43 E. 1.3; BGE 134 I 153 E. 4.2.1; Urteil 2C_910/2020 vom 28. Juli 2021 E. 4.3.3).

E. 5.3

Wie die Vorinstanz zu Recht ausführt, stellt die "Wichtigkeit" einer Norm bzw. eines Rechtssatzes eine Wertungsfrage dar. Art. 38 Abs. 1 KV/ZH zählt in nicht abschliessender Weise Materien auf, für welche die Gesetzesform vorgeschrieben ist. Im Übrigen richtet sich die Wichtigkeit insbesondere nach der Schwere des Eingriffs eines Hoheitsakts in die Rechtsstellung der Normadressaten und dessen Tragweite, namentlich für die Betroffenen (vgl. Urteil 1C_137/2018 / 1C_139/2018 vom 27. November 2018 E. 6.2; vgl. ferner

MATTHIAS HAUSER, in: Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, 2007, N. 15 zu Art. 38 KV/ZH). Disziplinarische Massnahmen sind Sanktionen gegenüber Personen, die - wie vorliegend - in einem besonderen Rechtsverhältnis zum Staat (z.B. Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst, Schüler oder Studierende, Strafgefangene) oder unter einer besonderen Aufsicht des Staates (Rechtsanwälte, Medizinalpersonen) stehen (vgl. Urteil 2C_1149/2015 vom 29. März 2016 E. 4.4.4 mit Hinweisen). Sie dienen in erster Linie der Aufrechterhaltung der Ordnung bzw. der Sicherstellung eines geordneten Anstaltsbetriebs sowie der Wahrung des Ansehens und der Integrität der Institution und sollen namentlich bewirken, dass die ihnen unterstellten Personen ihre Pflichten erfüllen (vgl. BGE 148 I 1 E. 12.1 und BGE 143 I 352 E. 3.3 betreffend Medizinalpersonen; BGE 142 II 259 E. 4.4 und Urteil 1C_500/2012 vom 7. Dezember 2012 E. 3.3 betreffend Angestellte im öffentlichen Dienst). Grundsätzlich stellen disziplinarische Massnahmen keine Strafen im Rechtssinne dar (vgl. BGE 135 I 313 E. 2.3; Urteil 1C_500/2012 vom 7. Dezember 2012 E. 3.3). Die Frage, ob eine disziplinarrechtliche Busse aufgrund ihrer Höhe als Strafe im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 und Art. 7 EMRK qualifiziert werden könnte, wurde von der Rechtsprechung bislang offengelassen (vgl. BGE 128 I 346 E. 2.3 mit Hinweisen). Nach Auffassung einzelner Autoren können Disziplinar-massnahmen, die im besonderen Rechtsverhältnis angeordnet werden, jedoch pönalen Charakter aufweisen, so insbesondere, BGE 150 I 39 S. 45 wenn damit nicht ein Vorteil entzogen wird, der in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der verletzten Pflicht steht, sondern der zugefügte Nachteil selbständig ist, was namentlich bei Disziplinarbussen der Fall ist (vgl. dazu TOBIAS JAAG, Verwaltungsrechtliche Sanktionen: Einführung, in: Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht, Häner/Waldmann [Hrsg.], 2010, S. 10 ff.).

E. 5.4

Nach der Rechtsprechung ist nicht eindeutig, wie weit die zulässigen Sanktionen und die Voraussetzungen, unter denen sie verhängt werden dürfen, einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfen. Das Bundesgericht hat in Bezug auf das schulische Disziplinarrecht namentlich festgehalten, dass die gesetzliche Regelung - abgesehen von der Begründung des Sonderstatusverhältnisses - nicht bis ins letzte Detail gehen muss, sondern der Natur des Rechtsverhältnisses entsprechend weit gefasst sein darf (BGE 129 I 12 E. 8.5). Namentlich darf die Regelung der Einzelheiten an Exekutivorgane delegiert werden (BGE 135 I 79 E. 6.2; Urteil 2C_502/2019 vom 30. Oktober 2019 E. 4.3.3). In einem weiteren Urteil scheint das Bundesgericht davon auszugehen, dass Sanktionen grundsätzlich einer formellgesetzlichen Grundlage bedürfen (vgl. Urteil 2C_268/ 2010 vom 18. Juni 2010 E. 5.1). In der Lehre wird grundsätzlich die Auffassung vertreten, dass zumindest schwere Disziplinar-massnahmen einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedürfen (vgl. THIERRY TANQUEREL, Caractéristiques et limites du droit disciplinaire, in: Le droit disciplinaire, Tanquerel/ Bellanger [Hrsg.], 2018, S. 21; JAAG, a.a.O., S. 16; EVA VONTOBEL-LAREIDA, Die gesetzliche Grundlage für verwaltungsrechtliche Sanktionen, in: Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, 2017, S. 118).

E. 5.5

Zur Diskussion steht vorliegend eine Disziplinar-massnahme in Form von Geldleistungen bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 4'000.-. Ob es sich aufgrund ihrer Höhe um eine Strafe im Sinne von Art. 7 EMRK handle, kann offenbleiben. Es ist indessen mit der Vorinstanz anzumerken, dass sich die Beschwerdeführerin durch den Sprachgebrauch (so z.B. "angeschuldigte Person") an das Strafrecht anlehnt, sodass zumindest der Anschein eines

strafrechtlichen Charakters erweckt wird. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführerin kann eine solche Disziplinar massnahme mit Blick auf den Höchstbetrag von Fr. 4'000.- sowie den Adressatenkreis nicht als leichte BGE 150 I 39 S. 46 Disziplinar massnahme qualifiziert werden. Wie die Beschwerdegegner zu Recht vorbringen, können Geldstrafen in Höhe von mehreren Tausend Franken angesichts der durchschnittlichen Einkommensverhältnisse der Studierenden einschneidende wirtschaftliche Folgen haben. Die den Studierenden drohenden Nachteile werden zusätzlich dadurch verstärkt, dass bei Nichtbezahlung der Geldleistung trotz Mahnung ein vorübergehender Studienausschluss für die Dauer von bis zu sechs Semestern angeordnet werden kann (§ 11 Abs. 4 i.V.m. Abs. 1 lit. d der Disziplinarverordnung). Für die Qualifizierung der strittigen Geldleistungen als schwere Disziplinar massnahme spricht weiter der Umstand, dass die Kantone St. Gallen und Freiburg, auf welche die Beschwerdeführerin hinweist, und welche Disziplinarsanktionen in Form von Geldleistungen kennen, diese auf formellgesetzlicher Stufe verankert haben (vgl. Art. 37 Abs. 1 lit. d des Gesetzes vom 26. Mai 1988 über die Universität St. Gallen [sGS 217.11] und Art. 11c Abs. 1 lit. c des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 19. November 1997 über die Universität [SGF 431.0.1]). Unbehelflich ist der Hinweis der Beschwerdeführerin auf Art. 38 Abs. 1 lit. d KV/ZH, wonach Bestimmungen über Gebühren in geringer Höhe keine wesentlichen Bestimmungen darstellen, die in der Form des Gesetzes erlassen werden müssen: Einerseits handelt es sich vorliegend nicht um eine Gebühr, sondern um eine Disziplinar massnahme, und andererseits kann nach dem Gesagten - insbesondere angesichts des Adressatenkreises - nicht von einer geringen Höhe ausgegangen werden. Schliesslich ist in diesem Zusammenhang der Umstand unerheblich, dass bei Geldleistungen gemäss § 11 Abs. 4 der Disziplinarverordnung die finanziellen Verhältnisse der angeschuldigten Person angemessen zu berücksichtigen sind und dass Art und Dauer der Disziplinar massnahme sich nach verschiedenen Kriterien, wie zum Beispiel nach den beeinträchtigten Hochschulinteressen oder dem Verschulden der angeschuldigten Person richtet (vgl. § 13 Abs. 1 der Disziplinarverordnung). Die Art und Weise, wie eine Sanktion in der Praxis gehandhabt wird, betrifft die Verhältnismässigkeit der Massnahme und nicht die hier interessierende Frage der gesetzlichen Grundlage bzw. der Normstufe.

E. 5.6

Im Ergebnis hat die Vorinstanz Art. 38 Abs. 1 KV/ZH nicht verletzt, indem sie die hier strittige Disziplinar massnahme als schwere Sanktion bzw. wichtige Bestimmung qualifiziert hat, die einer Grundlage in einem formellen Gesetz bedarf. BGE 150 I 39 S. 47 Eine Delegation an die Universität kommt bereits deshalb nicht in Frage, weil die Kantonsverfassung eine solche für wichtige Bestimmungen ausschliesst und sich die Verordnungskompetenz gemäss Art. 38 Abs. 2 KV/ZH ausdrücklich auf weniger wichtige Bestimmungen beschränkt (vgl. HAUSER, a.a.O., N. 36 zu Art. 38 KV/ZH). Folglich kann die Autonomie der Beschwerdeführerin keine schweren Disziplinar massnahmen umfassen. Die Beschwerde ist bereits aus diesem Grund als unbegründet abzuweisen.

E. 5.7

Da sich die Hauptbegründung der Vorinstanz als rechtskonform erweist, erübrigt es sich, auf die Alternativbegründung einzugehen, wonach disziplinarische Massnahmen - wie die hier strittigen Geldleistungen - ohnehin nicht in die Anstaltsautonomie fallen würden (vgl. nicht publ. E. 2.1 und 4.3 hiervor).

E. 6

Mit Blick auf die vorangegangenen Erwägungen hat die Vorinstanz die Autonomie der Beschwerdeführerin nicht verletzt, indem sie zum Schluss gekommen ist, dass Disziplarmassnahmen in Form von Geldleistungen bis zu einem Höchstbetrag von Fr. 4'000.- einer formellgesetzlichen Grundlage bedürften und daher nicht von der Universität beschlossen werden könnten.

E. 7

Soweit die Beschwerdeführerin eventualiter beantragt, das angefochtene Urteil sei insoweit aufzuheben, als mit der Aufhebung von § 11 Abs. 1 lit. c, Abs. 3 und Abs. 4 der Disziplinarverordnung vom 25. Mai 2020 die Ausfällung von Geldleistungen zugunsten der Universität bis Fr. 500.- ausgeschlossen wird, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten. Es ist nicht Aufgabe des Bundesgerichts, an Stelle des kantonalen Gesetzgebers eine Ersatzregelung zu erlassen bzw. eine mögliche Gesetzes- oder Verordnungsänderung vorwegzunehmen (vgl. auch BGE 117 Ia 97 E. 3e; BGE 113 Ia 325 E. 6; Urteil 2C_410/2009 vom 17. Dezember 2009 E. 3.4).

E. 8.1

Im Ergebnis erweist sich die Beschwerde als unbegründet und ist abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 8.2

Für das bundesgerichtliche Verfahren werden keine Gerichtskosten erhoben (Art. 66 Abs. 4 BGG).

E. 8.3

Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdegegner beantragen eine Parteientschädigung. Nach der Rechtsprechung wird nicht anwaltlich vertretenen Parteien im bundesgerichtlichen Verfahren grundsätzlich keine BGE 150 I 39 S. 48 Parteientschädigung zugesprochen (vgl. BGE 133 III 439 E. 4; Urteile 1B_493/2021 vom 10. Januar 2022 E. 3; 2C_262/2020 vom 16. Juli 2020 E. 7), ausser wenn es sich um eine komplizierte Sache mit hohem Streitwert handelt und die Interessenwahrung einen hohen Arbeitsaufwand notwendig macht, der den Rahmen dessen überschreitet, was der Einzelne üblicher- und zumutbarerweise nebenbei zur Besorgung der persönlichen Angelegenheiten auf sich zu nehmen hat. Sodann können besondere Verhältnisse es im Ausnahmefall rechtfertigen, eine Entschädigung für die durch den Prozess verursachten Umstände zuzusprechen (BGE 125 II 518 ff.; Urteil 2C_698/2020 vom 3. November 2020 E. 7.3 mit Hinweisen). Die vorliegende Angelegenheit weist keine besondere Komplexität auf und der von den Beschwerdegegnern getätigte Aufwand erscheint nicht allzu hoch. So haben sie eine knapp zehnteilige Vernehmlassung sowie eine zweiseitige Duplik eingereicht, wobei der geltend gemachte Aufwand knapp 20 Stunden beträgt. Besondere Verhältnisse, die ausnahmsweise das Zusprechen einer Entschädigung erfordern würden, sind nicht ersichtlich und werden auch nicht konkret geltend gemacht. Folglich haben die Beschwerdegegner keinen Anspruch auf Parteientschädigung (Art. 68 Abs. 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.