

ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00005 vom 4. September 2025

ZH Verwaltungsgericht, 2025-09-04, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__AN.2024.00005

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00005 du 4 septembre 2025

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT AN.2024.00005 del 4 settembre 2025

Regeste

Professurenreglement der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Neuerlass) | [Die Beschwerdeführerin, die seit Mai 2011 als Professorin an der ZHAW tätig ist, wendet sich ausschliesslich gegen § 16 Abs. 2 und § 20 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 Professurenreglement ZHAW und rügt – nebst einem Verstoss gegen das Legalitätsprinzip –, dass damit die Regel gestrichen worden sei, wonach Personen, die den Titel Professorin oder Professor ZFH während sechs Jahren geführt hätten, diesen im Fall einer Kündigung hätten behalten dürfen.] Aus der Zuständigkeit des Beschwerdegegners zur Ernennung und Entlassung von Professorinnen und Professoren lässt sich ohne Weiteres auch die Befugnis ableiten, die Frage der Titel(weiter)führung bzw. der Verleihung und des Verlusts des Titels Professorin oder Professor ZHAW zu regeln (E. 4.3). Die betreffende Norm ist ausreichend bestimmt (E. 4.4). Potenziell betroffene Einzelpersonen – und so auch die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall – haben praxisgemäss keinen Anspruch auf rechtliches Gehör im Rechtssetzungsverfahren (E. 5.2). In der Regel stellen Rechtsetzungsakte sodann keine Vertrauensgrundlage dar. Hier liegen sachlich haltbare Gründe für die Rechtsänderung vor. Diese zeichnete sich zudem schon seit Jahren ab und greift – da es lediglich um die Frage der Titelweiterführung nach einem Austritt aus dem Dienst der ZHAW geht – weder in wohlerworbene Rechte ein noch läuft sie einer früheren Zusicherung des Gesetzes- bzw. Verordnungsgebers zuwider, die Anlass zu irreversiblen Dispositionen geboten hätte (E. 5.3). Die Rüge der Ungleichbehandlung von Professorinnen und Professoren, die altershalber aus dem Dienst ausscheiden, bzw. von Professorinnen und Professoren, die bereits vor Inkrafttreten des Professurenreglements ZHAW aus anderen Gründen ausgeschieden sind, und solchen, die nach Inkrafttreten aus anderen Gründen ausscheiden, erweist sich ebenfalls als unbegründet (E. 5.4). Abweisung der Beschwerde, soweit darauf eingetreten wird.

Erwägungen

E. 4

Abteilung AN.2024.00005 Urteil der 4. Kammer vom 4. September 2025 Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssele (Vorsitz), Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Verwaltungsrichter Daniel Schweikert, Gerichtsschreiberin Sonja Güntert. In Sachen A, vertreten durch Prof. Dr. iur. B und/oder RA C, Beschwerdeführerin, gegen Zürcher Fachhochschulrat, Beschwerdegegner, betreffend Professurenreglement der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Neuerlass), hat sich ergeben: I. Der Zürcher Fachhochschulrat erliess am 9. Juli 2024 das Professurenreglement der Zürcher Hochschulen für Angewandte Wissenschaften (Professurenreglement ZHAW, LS 414.254)

und setzte es auf den 1. August 2024 in Kraft (Dispositiv-Ziff. I und II). Gleichzeitig hob er auf das Datum der Inkraftsetzung des neuen Professurenreglements das Reglement über den Titel einer Professorin oder eines Professors an der Zürcher Fachhochschule vom 6. Juli 2010 (Titelreglement, LS 414.112.2) auf (Dispositiv-Ziff. III). Der Beschluss wurde im Amtsblatt vom 26. Juli 2024 veröffentlicht (ABI 2024-07-26), wobei der Publikation unter dem Titel "Professurenreglement der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (Neuerlass)" irrtümlicherweise das Professurenreglement der Zürcher Hochschule der Künste angehängt war. Unter dem Titel "Berichtigung" erschien daher am 9. August 2024 der Beschluss des Fachhochschulrats vom 9. Juli 2024 nochmals im Amtsblatt, dieses Mal mit dem korrekten Professurenreglement (ABI 2024-08-09). II. Am 16. September 2024 erhob A Beschwerde beim Verwaltungsgericht und beantragte, unter Entschädigungsfolge "seien § 16 Abs. 2 und § 20 Abs. 1, 2 und 4 des Professurenreglements der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften vom 9. Juli 2024 aufzuheben und zur verfassungskonformen Anpassung an den Beschwerdegegner zurückzuweisen". Der Zürcher Fachhochschulrat beantragte mit Beschwerdeantwort vom 18. Oktober 2024, unter Entschädigungsfolge sei die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei, und sei die aufschiebende Wirkung der Beschwerde in einem Zwischenentscheid ex tunc zu entziehen, eventualiter die aufschiebende Wirkung der Beschwerde auf § 16 Abs. 2 und § 20 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 Professurenreglement ZHAW zu beschränken. Mit Präsidialverfügung vom 22. Oktober 2024 wies das Verwaltungsgericht das Gesuch um Entzug der aufschiebenden Wirkung ab, wobei es in den Erwägungen darauf hinwies, dass die aufschiebende Wirkung der Beschwerde lediglich auf die angefochtenen Bestimmungen beschränkt und es dem Zürcher Fachhochschulrat unbenommen sei, den nicht angefochtenen Teil des Professurenreglements in Kraft zu setzen bzw. in Kraft zu belassen. Am 4. November 2024 nahm A Stellung zur Beschwerdeantwort des Fachhochschulrats und reduzierte ihren Beschwerdeantrag dahingehend, dass sie neu nicht mehr beantragte, dass das angefochtene Reglement bei einer Gutheissung zur verfassungskonformen Anpassung an den Fachhochschulrat zurückzuweisen sei. Mit weiteren Stellungnahmen vom 28. November und vom 6. Dezember 2024 hielten die Parteien an ihren jeweiligen (Haupt-)Anträgen fest. Die Kammer erwägt: 1. 1.1 Das Verwaltungsgericht ist gemäss § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2), Art. 79 Abs. 2 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 (KV, LS 101) sowie § 36 Abs. 1 des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (FaHG, LS 414.10) zuständige (einzige) Instanz für die Beurteilung von Beschwerden gegen Erlasse des Beschwerdegegners. Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da der angefochtene Erlass Verwaltungsrecht betrifft, ist der Spruchkörper vollumfänglich aus Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammenzusetzen (§ 38a Abs. 2 VRG). 1.2 Gemäss § 49 in Verbindung mit § 21b Abs. 1 VRG ist zur Anfechtung eines Erlasses berechtigt, wer durch eine Norm in schutzwürdigen Interessen berührt werden könnte. § 21b VRG soll auf die bundesgerichtliche Praxis verweisen (Weisung des Regierungsrats vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABI 2014-11-07, Meldungsnummer 0090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Person durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (BGE 146 I 62 E. 2.1; VGr, 22. Mai 2025, AN.2025.00001, E. 1.2 mit weiteren Hinweisen, auch zum Folgenden). Ein bloss mittelbares oder ausschliesslich allgemeines öffentliches

Interesse reicht nicht aus; die beschwerdeführende Person muss mithin im eigenen Interesse – und nicht in jenem der Allgemeinheit – Beschwerde führen (BGE 136 I 49 E. 2.1, 135 I 43 E. 1.4; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 34). Die Beschwerdeführerin ist seit ...als Professorin an der ZHAW tätig. Ihre Betroffenheit durch die angefochtenen Bestimmungen im Professurenreglement ZHAW in eigenen schutzwürdigen Interessen ist nur schon deshalb zu bejahen. 1.3 Da auch die weiteren Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde einzutreten. Dies gilt mit der folgenden Einschränkung: Soweit die Beschwerdeführerin um schriftliche Klarstellung ersucht, wie § 20 Abs. 4 Professurenreglement ZHAW zu verstehen sei bzw. ob sich diese Übergangsbestimmung auch auf die Weiterführung des Professorentitels beziehe, ist sie damit im vorliegenden Verfahren nicht zu hören. Wie sich sogleich zeigt, wird eine Norm im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle einzig daraufhin überprüft, ob sie mit den höherrangigen Rechtsvorschriften übereinstimmt, eine Erläuterung der angefochtenen Norm kann im Rechtsmittelverfahren nicht verlangt werden. Im Übrigen erscheint der Wortlaut von § 20 Abs. 4 Professurenreglement ZHAW ohnehin klar. So ist dort lediglich von der "Verleihung" des Titels einer Professorin oder eines Professors ZHAW die Rede und lässt sich der im Amtsblatt publizierte Begründung des Beschwerdegegners zum betrachteten Neuerlass diesbezüglich weiter entnehmen, dass § 20 Abs. 4 Professurenreglement ZHAW "die Frage der Titelvergabe" regle, im Gegensatz etwa zu § 20 Abs. 1–3 Professurenreglement ZHAW betreffend die Weiterführung eines nach bisherigem Recht verliehenen Titels (ABI 2024-08-09, S. 2; ABI 2024-07-26, S. 23). 2. Mit der Beschwerde gegen einen Erlass kann die Verletzung übergeordneten Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG; ferner Art. 79 Abs. 2 KV). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBl 115/2014, S. 403 ff., 404). Prüfungsmassstab bilden insbesondere das kantonale Verfassungs- und Gesetzesrecht sowie das gesamte Bundesrecht (Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 50 N. 76 in Verbindung mit § 20 N. 94). Nach der verwaltungsgerichtlichen Praxis soll ein Aufhebungsentscheid grundsätzlich nur erfolgen, wenn sich die betreffende Norm einer rechtskonformen Auslegung entzieht, jedoch nicht, wenn eine solche Auslegung möglich und vertretbar ist und von inskünftiger rechtskonformer Anwendung der angefochtenen Norm – insbesondere auch durch eine im Rahmen des Normenkontrollverfahrens vom Verwaltungsgericht vorgegebene Auslegung – ausgegangen werden kann (vgl. zum Ganzen VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2 mit Hinweisen; Kaspar Plüss, Kognition im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle, ZBl 115/2014, S. 420 ff., 422 f.; Ralph David Doleschal, Die abstrakte Normenkontrolle in den Kantonen, Zürich etc. 2019, S. 756 ff.). 3. 3.1 Nach dem bis Ende Juli 2024 geltenden Recht bestand das Hochschulpersonal der ZHAW, der Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) und der Pädagogischen Hochschule Zürich (PHZH) aus den Dozierenden, den Lehrbeauftragten mit befristeter Anstellung, den Assistierenden und den wissenschaftlichen Mitarbeitenden sowie aus dem administrativen und dem technischen Personal (§ 12 des Fachhochschulgesetzes in der Fassung vom 1. Januar 2008 [OS 62, 271]) und war der Beschwerdegegner darüber hinaus ermächtigt, den Dozierenden den Titel einer Professorin ZFH oder eines Professors ZFH zu verleihen (§ 10 Abs. 3 lit. k des Fachhochschulgesetzes in der Fassung vom 1. August 2007 [OS 62, 271]). Die Voraussetzungen für die Verleihung und den Verlust des Titels einer Professorin oder eines

Professors ZFH regelte der Beschwerdegegner im Titelreglement (so § 20 der Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 [aPVF]). Für die Titelverleihung musste die oder der Dozierende in der Regel bestimmte Anforderungen erfüllen (personelle Kriterien) und musste ihre bzw. seine Stelle als Professorenstelle der Hochschule genehmigt worden sein (§§ 3 ff. aPVF). Dozierende, die aus Altersgründen aus der ZFH ausschieden, waren berechtigt, den Titel weiterhin zu führen (§ 9 aPVF). Dozierende, die nicht altershalber aus der ZFH ausschieden, konnten gemäss § 10 Abs. 1 aPVF den Titel weiterhin führen, wenn sie ihn mindestens sechs Jahre innehatten. Bei kürzerer Dauer erlosch die Berechtigung zur Führung des Titels; der Beschwerdegegner konnte aber auf Antrag der Hochschulleitung Ausnahmen bewilligen (§ 10 Abs. 2 aPVF).

3.2 Im Februar 2021 bzw. November 2023 beschloss der Kantonsrat Änderungen des Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (ABl 2021-03-05 und ABl 2023-11-17). Die Änderungen wurden zusammen mit der neuen Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 22. Juni 2022 (PVF, LS 414.112 [OS 77, 475]) und weiteren Verordnungsänderungen per 1. August 2024 in Kraft gesetzt. Die wichtigste Änderung betrifft die Zusammensetzung des Hochschulpersonals (vgl. § 12 Abs. 1 FaHG). Als neue Personalkategorie wurden die Professorinnen und Professoren eingeführt (§ 12 Abs. 1 lit. a FaHG) und in der ebenfalls neuen Personalkategorie des Lehr- und Forschungspersonals wurden die bisherigen Dozierenden, Lehrbeauftragten sowie wissenschaftlichen Mitarbeitenden zusammengeführt (vgl. zum Ganzen auch ABl 2022-07-08, S. 15 ff.). Gemäss § 10 Abs. 4 lit. 1 FaHG genehmigt der Beschwerdegegner – (neu) oberstes Organ des Hochschulbereichs (§ 10 Abs. 1 FaHG) – die Stellenplanung der Hochschulen für die Professuren (siehe auch § 2 lit. c PVF) und ernennt und entlässt er die Professorinnen und Professoren, wobei in § 12b FaHG neu die Anforderungen für Professorinnen und Professoren und in § 13 FaHG ihre Aufgaben definiert werden. Unter Professuren werden insofern vom Beschwerdegegner genehmigte Stellen für Professorinnen und Professoren verstanden, die in der Professurenplanung bzw. -liste aufgeführt sind, und unter Professorinnen und Professoren Personen, die eine solche vom Beschwerdegegner genehmigte Professur innehaben.

3.3 Gestützt auf § 10 Abs. 4 lit. 1, § 12b und § 13 FaHG sowie § 2 lit. c PVF erliess der Beschwerdegegner je separate Professurenreglemente für die drei vom Kanton getragenen Zürcher Fachhochschulen, darunter das angefochtene Reglement. Darin regelt der Beschwerdegegner insbesondere das Verfahren zur Ernennung und Entlassung der Professorinnen und Professoren an der ZHAW sowie die Titelführung (§ 1 lit. b und lit. d Professurenreglement ZHAW). Auf detaillierte Bestimmungen betreffend die Kriterien für Professuren in §§ 10 f. Professurenreglement ZHAW und solche betreffend die Ernennung in §§ 12 ff. Professurenreglement ZHAW folgen dabei unter anderem unter den Abschnitten "Titel" (§§ 15 ff. Professurenreglement ZHAW) und "Übergangsbestimmungen" (§§ 20 f. Professurenreglement ZHAW) Normen zur Führung und zur Weiterführung des Titels Professorin bzw. Professor ZHAW.

3.4 Nach § 15 Abs. 1 Professurenreglement ZHAW sind Professorinnen und Professoren mit der Ernennung berechtigt, während der Dauer der Anstellung den Titel Professorin ZHAW oder Professor ZHAW zu führen. Professorinnen und Professoren, die aus Altersgründen aus der ZHAW ausscheiden, dürfen diesen Titel laut § 16 Professurenreglement ZHAW stets weiterführen (Abs. 1), Professorinnen und Professoren, die aus anderen Gründen aus der Hochschule ausscheiden, nur dann, wenn der Beschwerdegegner auf Antrag der Rektorin oder des Rektors die Weiterführung des Titels ausnahmsweise bewilligt (Abs. 2). Für Dozierende nach bisherigem Recht, denen vor Inkrafttreten dieses Reglements der Titel Professorin

ZFH oder Professor ZFH verliehen worden ist und die aus der ZHAW ausgeschieden sind, bleibt das bisherige Recht anwendbar (§ 20 Abs. 1 Professurenreglement ZHAW). Das bedeutet insbesondere, dass diese Personen den Titel Professorin bzw. Professor weiterführen dürfen (ABI 2024-08-09, S. 24, auch zum Folgenden). Für Angestellte, die gemäss bisherigem Recht berechtigt sind, den vor Inkrafttreten dieses Reglements vom Beschwerdegegner verliehenen Titel Professorin ZFH oder Professor ZFH zu tragen und keine Professur innehaben, gelten die §§ 16 und 17 sinngemäss (§ 20 Abs. 2 Professurenreglement ZHAW). Das heisst, sie dürfen den Titel weiterführen, wenn sie aus Altersgründen aus der Hochschule ausscheiden, nicht aber, wenn sie aus anderen Gründen die Hochschule verlassen. Auch hier kann der Beschwerdegegner auf Antrag der Rektorin oder des Rektors in Ausnahmefällen die Weiterführung des Titels bewilligen. Angestellte, die eine Professur der ZHAW innehaben und denen der Titel Professorin ZFH oder Professor ZFH verliehen worden ist, tragen ab Inkrafttreten dieses Reglements den Titel Professorin ZHAW oder Professor ZHAW (§ 20 Abs. 3 Professurenreglement ZHAW). Für Inhaberinnen und Inhaber von Professuren, deren Anstellung vor Inkrafttreten dieses Reglements verfügt worden ist, erfolgt die Verleihung des Titels einer Professorin ZHAW oder eines Professors ZHAW nach bisherigem Recht (§ 20 Abs. 4 Professurenreglement ZHAW).

E. 4.1

Die Beschwerdeführerin wendet sich ausschliesslich gegen § 16 Abs. 2 und § 20 Abs. 1, Abs. 2 und Abs. 4 Professurenreglement ZHAW. Sie macht zunächst geltend, der Beschwerdegegner sei nicht zuständig (gewesen) zum Erlass von Bestimmungen über die Weiterführung des Professorentitels, namentlich räumten ihm weder das Fachhochschulgesetz noch die (revidierte) Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 22. Juni 2022 in diesem Bereich eine Gesetzgebungskompetenz ein. § 16 Abs. 2 Professurenreglement ZHAW stehe zudem in Widerspruch zu dem sich aus dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101]) ergebenden Erfordernis der genügenden Normdichte, da nicht geregelt sei, nach welchen Kriterien der Beschwerdegegner Ausnahmegewilligungen zur Weiterführung des Titels Professorin bzw. Professor ZHAW erteile.

E. 4.2

Das Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV; Art. 2 Abs. 1 KV) besagt unter anderem, dass sich ein staatlicher Akt auf eine materiell-gesetzliche Grundlage stützen muss, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist (BGE 141 II 169 E. 3.1 mit Hinweis). Nicht verlangt wird, dass sich die rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn findet; eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung genügt grundsätzlich. Das Erfordernis der Gesetzesform kann jedoch aufgrund anderer Verfassungsnormen massgeblich sein (vgl. zum Ganzen Giovanni Biaggini, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007, Art. 2 N. 8 ff.). Art. 38 KV legt in diesem Sinn für den Bereich des kantonalen Rechts präzisierend fest, dass "alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts" in der Form des Gesetzes zu erlassen sind (Abs. 1), während sich die Verordnungskompetenz auf weniger wichtige Rechtssätze zu beschränken hat (Abs. 2). Die Wichtigkeit einer Norm bzw. eines Rechtssatzes lässt sich dabei anhand gewisser Kriterien bestimmen, wozu insbesondere die Grösse des Adressatenkreises, die Zahl der geregelten Sachverhalte, die Intensität eines Eingriffs in Grundrechtspositionen Betroffener, die

Bedeutung der Norm für das politische System, die finanziellen Auswirkungen der Regelung oder deren Akzeptanz bei den Betroffenen gehören (vgl. Georg Müller/Felix Uhlmann/Stefan Höfler, *Elemente einer Rechtssetzungslehre*, 4. A., Zürich etc. 2024, Rz. 231 ff.; so auch Matthias Hauser, in: Häner/Rüssli/Schwarzenbach, Art. 38 N. 3 und 15). Wegleitend kann auch eine verbreitete, seit Langem bestehende und in anderen Kantonen ebenfalls gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist mithin eher zulässig, wenn sie dem allgemein üblichen Standard entspricht – für bisher unübliche Regelungen ist demgegenüber ein formelles Gesetz erforderlich (BGE 128 I 113 E. 3c mit Hinweisen). Ist die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch die Verfassung nicht ausgeschlossen ("wichtige Rechtssätze" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV oder expliziter Ausschluss in einer anderen Verfassungsnorm), hat sie sodann folgende weitere – von der Lehre und Rechtsprechung entwickelte – Voraussetzungen zu erfüllen: Die Delegation muss in einem formellen Gesetz enthalten sein (so ausdrücklich Art. 38 Abs. 3 KV, wonach Verfassung und Gesetz bestimmen, welche Behörden Verordnungen erlassen können). Die Grundzüge der delegierten Materie müssen im Gesetz selbst umschrieben sein, soweit die Rechtsstellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird, und die Delegation muss sich auf einen bestimmten, genau umschriebenen Gegenstand beschränken (zum Ganzen Hauser, Art. 38 N. 40; ferner statt vieler BGE 128 I 113 E. 3c mit Hinweisen).

E. 4.3

Die Gegenstand des umstrittenen Reglements bildenden Inhalte (Regelung der Eckwerte des Professurenplans, des Verfahrens zur Ernennung und Entlassung der Professorinnen und Professoren, des Genehmigungsverfahrens für die Schaffung von Qualifikationsstellen für Assistenzprofessuren Tenure Track und der Titelführung [§ 1 Professurenreglement ZHAW]) sind nicht als "wichtig" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV einzustufen und verlangen entsprechend nicht nach einer Normierung in einem formellen Gesetz (vgl. auch Art. 38 Abs. 1 lit. a–h KV e contrario). Mit § 10 Abs. 4 lit. 1 (in Verbindung mit Abs. 6) FaHG, worin der Beschwerdegegner ermächtigt wird, die Stellenplanung der Hochschulen für die Professuren zu genehmigen und die Professorinnen und Professoren zu ernennen sowie zu entlassen (und die in diesem Zusammenhang erforderlichen Regelungen zu erlassen), sowie § 12a, § 12b und § 13 FaHG mit Vorgaben zu den an die Professorinnen und Professoren ZHAW zu stellenden Anforderungen und den von ihnen zu erfüllenden Aufgaben liegt zudem eine genügende formell-gesetzliche Grundlage für das Reglement vor. Namentlich lässt sich aus der erklärten Zuständigkeit des Beschwerdegegners zur Ernennung und Entlassung von Professorinnen und Professoren ohne Weiteres auch die Befugnis ableiten, die Frage der Titel(weiter)führung bzw. der Verleihung und des Verlusts des Titels Professorin oder Professor ZHAW zu regeln. Nach dem Willen des Gesetzgebers handelt es sich bei den Professorinnen und Professoren neu um eine eigenständige Personalkategorie (§ 12 Abs. 1 lit. a FaHG) und ist das Recht, den Titel zu führen, entsprechend an eine Professur, das heisst eine Stelle gemäss Stellenplanung, geknüpft (siehe zum Ganzen auch Regierungsrat, Antrag und Weisung vom 18. Dezember 2019 zur Vorlage 5589 Fachhochschulgesetz, S. 5 ff., wonach die Genehmigung der Stellenplanung für die Professuren und die Ernennung und Entlassung der Professorinnen und Professoren aufgrund ihrer grossen Bedeutung dem Fachhochschulrat übertragen worden sei, welcher zuvor "den Dozierenden, die eine Professurenstelle besetzen, lediglich den Titel einer Professorin oder eines Professors verliehen" habe). Der Professorentitel ist hier mit anderen Worten kein akademischer Grad wie ein Dokortitel, sondern bezieht sich auf die ausgeübte

Funktion an einer kantonalen Fachhochschule. Ist der Beschwerdegegner befugt, Professuren zu genehmigen und über die Ernennung einer Professorin bzw. eines Professors ZHAW zu befinden, muss er daher auch über die Frage befinden können, ob einer Person der Titel zu entziehen ist oder sie ihn weiterführen kann, wenn sie (aus welchen Gründen auch immer) aus dem Dienst der ZHAW ausscheidet und nicht mehr zum Hochschulpersonal gehört. Es bedarf dafür keiner ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht (vgl. BGr, 25. Mai 2016, 2C_897/2015, E. 6.3, und 2. Februar 2015, 2C_499/2014, E. 3.2).

E. 4.4

Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang weiter beanstandet, § 16 Abs. 2 Professurenreglement ZHAW sei zu wenig bestimmt, weil darin nicht näher umschrieben wird, unter welchen Voraussetzungen der Beschwerdegegner ausnahmsweise trotz Ausscheiden einer Person aus dem Dienst der ZHAW – und damit entgegen dem in § 15 Abs. 1 Professurenreglement ZHAW formulierten Grundsatz – die Weiterführung des Titels Professorin bzw. Professor ZHAW bewilligen kann, ist ihr ebenfalls nicht zu folgen. Das Legalitätsprinzip verlangt zwar, dass die angewendeten Rechtssätze eine angemessene Bestimmtheit aufweisen müssen. Das Gebot der Bestimmtheit kann jedoch nicht in absoluter Weise verstanden werden. Praxisgemäss wird es insbesondere dann weniger streng gehandhabt, wenn unterschiedlich gelagerte Sachverhalte zu regeln sind, bei denen im Interesse einer sachgerechten Flexibilität oder der Einzelfallgerechtigkeit Differenzierungen im Anwendungsfall angebracht sind (vgl. BGE 123 I 1 E. 4b, 117 Ia 472 E. 3e [auch zum Folgenden]). Dass sich der Beschwerdegegner hier mit der beanstandeten Regelungen betreffend Ausnahmegewilligungen einen gewissen Ermessensspielraum einräumt, kann sich denn auch für die Betroffenen durchaus vorteilhaft auswirken. Würden die Ausnahmen in bestimmter Weise umschrieben, wäre der Beschwerdegegner bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen auf die im Reglement genannten Fälle beschränkt. Mit der hier gewählten Regelung hat er hingegen die Möglichkeit, eine Ausnahme immer dann zu bewilligen, wenn er berechtigte Gründe hierfür als gegeben erachtet. Dabei steht es dem Beschwerdegegner trotz der unbestimmten Formulierung von § 16 Abs. 2 Professurenreglement ZHAW nicht frei, beliebig Ausnahmen zu bewilligen; vielmehr ist er an verfassungsmässige Rechte und Grundsätze, wie namentlich Art. 8 und Art. 9 BV, gebunden. Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass gemäss den Materialien zu § 16 Abs. 2 Professurenreglement ZHAW für die künftige Erteilung einer Ausnahmegewilligung zur Weiterführung des Titels Professorin bzw. Professor ZHAW entscheidend ist, dass die betroffene Professorin oder der betroffene Professor, die oder der den Titel weiterführen möchte, weiterhin eng mit der Hochschule verbunden bleibt (ABI 2024-08-09, S. 23). Dies erscheint sachgerecht, wenn man sich nochmals in Erinnerung ruft, dass nach der gesetzlichen Regelung an sich – wie im Regelfall auch in anderen Dienstverhältnissen – nur noch während der Wahrnehmung der Funktion einer Professorin bzw. eines Professors an der ZHAW überhaupt Anlass besteht, einer Person das Recht zur Führung dieser Bezeichnung zuzuerkennen. Wegen dieses Sachzusammenhangs müssen besondere Umstände hinzutreten, die eine Weiterführung der Bezeichnung nach Abschluss des Arbeitsverhältnisses zulassen, obwohl diese nicht mehr an eine Professur gekoppelt ist und die betroffene Person nicht mehr im Hochschulalltag für die Erfüllung der in § 13 FaHG definierten Aufgaben verantwortlich ist.

E. 4.5

Aus dem Gesagten ergibt sich, dass eine Verletzung des Legalitätsprinzips nicht ausgemacht werden kann.

E. 5.1

Die Beschwerdeführerin rügt im Weiteren, dass der Beschwerdegegner – ohne die Professorenschaft vorgängig darüber zu informieren oder sie anzuhören – mit dem Erlass des neuen Reglements die Regel gestrichen habe, wonach Personen, die den Titel Professorin oder Professor ZFH während sechs Jahren geführt hätten, diesen im Fall einer Kündigung hätten behalten dürfen. Gründe für diese Streichung seien weder dargetan noch ersichtlich. Sie selbst habe sich angesichts des jahrzehntelangen Bestands der "6-Jahres-Regel" darauf verlassen, den Titel Professorin ZFH auch bei einem nicht altersbedingten Austritt weiterführen zu können. Mangels einer Information über die nachteilige Änderung habe sie keine Möglichkeit gehabt, sich durch Dispositionen an die neue Rechtslage anzupassen und beispielsweise einen Austritt zu erwägen, der es ihr ermöglicht hätte, den Titel weiterhin zu führen. Das Vertrauensschutzprinzip und das Verhältnismässigkeitsgebot (Art. 5 Abs. 2 und Abs. 3 BV) hätten verlangt, in den Übergangsbestimmungen die bisherige Regelung als weiterhin auf Professorinnen und Professoren anwendbar zu erklären, die – wie sie – bei Inkrafttreten des neuen Reglements an der ZHAW tätig gewesen seien und den Professorentitel bereits innegehabt hätten. Mit der getroffenen Übergangsregelung liege dagegen eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) von Professorinnen und Professoren vor, die altershalber ausscheiden oder die bereits von der früheren "6-Jahres-Regel" profitieren konnten, und solchen, die nach Inkrafttreten der angefochtenen Bestimmungen aus anderen Gründen ausscheiden.

E. 5.2

Eine Anhörung vor einer Gesetzesänderung ist nicht üblich. In der Regel werden Gesetzesänderungen durch den Gesetzgebungsprozess eingebracht, der Anhörungen von Expertinnen bzw. Experten und Interessengruppen vorsieht (siehe dazu vorliegend RRB Nr. 852/2018). Potenziell betroffene Einzelpersonen – und so auch die Beschwerdeführerin im vorliegenden Fall – haben hingegen praxismässig keinen Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) im Rechtssetzungsverfahren. Die Garantien des Art. 29 BV beziehen sich auf Verfahren der Rechtsanwendung, das heisst Verfahren, in denen über individuelle Rechte und Pflichten entschieden wird, und nicht auf Verfahren der Rechtssetzung (BGE 137 I 305 E. 2.4, 130 I 174 E. 2.2 mit Hinweisen; ferner Giovanni Biaggini, BV - Kommentar, 2. A., Zürich 2017, Art. 29 N. 2 ff.).

E. 5.3.1

In der Regel stellen Rechtsetzungsakte sodann keine Vertrauensgrundlage dar. Das Prinzip des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) steht einer Änderung des geltenden Rechts grundsätzlich nicht entgegen. Die Privaten können nicht ohne Weiteres auf den Fortbestand eines geltenden Gesetzes vertrauen, sondern müssen mit dessen Revision rechnen. Immerhin kann der Gesetzgeber im Licht des Vertrauensschutzes verpflichtet sein, unter besonderen Umständen eine angemessene Übergangsregelung vorzusehen. Dies ist dann der Fall, wenn die Privaten durch eine unvorhersehbare Rechtsänderung in schwerwiegender Weise in ihren gestützt auf die bisherige gesetzliche Regelung getätigten Dispositionen getroffen werden und keine Möglichkeit der Anpassung an die neue Rechtslage haben. Hier ergibt sich aus dem Prinzip des Vertrauensschutzes unter

Umständen ein Anspruch auf eine angemessene Übergangsregelung. Namentlich trifft dies zu, wenn in wohlerworbene Rechte eingegriffen wird oder sich der Gesetzgeber über frühere eigene Zusicherungen hinwegsetzt, welche die private Person zu nicht wieder rückgängig zu machenden Dispositionen veranlasst haben (BGE 134 I 23 E. 3.3 ff. mit Hinweisen, 122 II 113 E. 3b/cc).

E. 5.3.2

Gemäss dem Beschwerdegegner bezweckt der Neuerlass des beanstandeten Professurenreglements eine Aufwertung des Professorinnen- und Professorentitels ZHAW bzw. die Erhöhung der Integrität und des Wertes dieses Titels. Gerade die beanstandete Regelung zur Weiterführung des Titels Professorin bzw. Professor ZHAW diene ausserdem der Vermeidung von Missverständnissen, weil der Titel eine Verbindung zur Hochschule suggeriere, die bei aus dem Hochschuldienst ausgeschiedenen Personen grundsätzlich nicht mehr gegeben sei. Diese Begründung ist nachvollziehbar, ist der Titel Professorin bzw. Professor ZHAW doch – wie aufgezeigt – nach dem Willen des Gesetzgebers eine Funktionsbezeichnung, welche die Stellung und Aufgabe einer Person in Lehre und Forschung innerhalb einer Fachhochschule, hier der ZHAW, definiert. Damit liegen – entgegen der Beschwerde – sachlich haltbare Gründe für die Rechtsänderung vor. Diese zeichnete sich zudem schon seit Jahren ab. So sind nicht nur im Kanton Zürich, sondern schweizweit schon seit längerem Bemühungen im Gang, eine bessere Profilierung, Akzeptanz bzw. Reputation und Positionierung der Fachhochschulprofessorinnen und -professoren im Vergleich zu den Universitätsprofessorinnen und -professoren zu erreichen (vgl. etwa Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation, Massnahmen zur Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses in der Schweiz, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats WBK-SR [12.3343], Bern 2014, S. 64 f.). Bereits auf Beginn des Herbstsemesters 2010/2011 hatte der Beschwerdegegner vor diesem Hintergrund mit Erlass des Titelreglements die Anforderungen an die Verleihung des Titels Professorin bzw. Professor ZFH verschärft (vgl. Beschwerdegegner, Medienmitteilung "Neue Regelung für die Verleihung des Professorinnen- und Professorentitels an der Zürcher Fachhochschule" vom 19. Juli 2010, abrufbar unter <<https://www.zh.ch/de/news-uebersicht/medienmitteilungen>>). Nach dem Inkrafttreten des Art. 63a BV betreffend die Koordination und Gewährleistung der Qualitätssicherung im schweizerischen Hochschulwesen sowie des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes vom 30. September 2011 (SR 414.20) sahen sich der kantonale Gesetz- und der Beschwerdegegner dann – wie letzterer vorbringt – veranlasst, nochmals weitergehende Massnahmen in diese Richtung zu unternehmen. Die in diesem Rahmen erfolgte Angleichung der bisherigen grosszügigen Regelung betreffend die Weiterführung des Titels Professorin bzw. Professor nach dem Ausscheiden aus dem Dienst der Fachhochschule(n) an diejenige, wie sie schon seit vielen Jahren für die Professorinnen und Professoren an der Universität Zürich gilt (§ 8 Abs. 6 der Universitätsordnung der Universität Zürich vom 4. Dezember 1998 [LS 415.111]; siehe auch Art. 9 Abs. 3 und Art. 10a Abs. 2 der Verordnung des ETH-Rates über die Eidgenössischen Technischen Hochschulen Zürich und Lausanne vom 13. November 2003 [SR 414.110.37]; BVGr, 6. April 2022, A-4744/2019, E. 6.2.2 f. und E. 16), kam daher nicht völlig unerwartet. Weiter gilt es zu beachten, dass die Führung des Titels Professorin bzw. Professor ZFH grundsätzlich schon unter Geltung der bisherigen Regelung an die Tätigkeit an einer der drei kantonalen Fachhochschulen gebunden war; der angefochtene Erlass bringt für die bisherigen Angestellten der Fachhochschulen nur insofern eine Änderung mit sich, als die

Möglichkeit einer Weiterführung des Titels nach der Beendigung ihrer Fachhochschultätigkeit eingeschränkt wird. Dank den Übergangsregelungen in § 20 Abs. 2 und Abs. 4 Professurenreglement ZHAW verlieren Inhaberinnen und Inhaber von Professuren, die gemäss bisherigem Recht berechtigt waren, den Titel Professorin ZFH oder Professor ZFH zu tragen, diesen nicht, solange sie angestellt bleiben, und richtet sich die Verleihung neuer Professorentitel an bestehende Angestellte nach dem bisherigen (weniger strengen) Recht. Das heisst, die beanstandete Neuregelung trifft nur Personen mit einem Professorentitel ZFH, die nach Inkrafttreten des Reglements aus dem Dienst der ZHAW ausscheiden. Wird ihnen die Titelweiterführung diesfalls in Anwendung des neuen Rechts verweigert, liegt weder ein Eingriff in ein wohlverworbenes Recht vor noch läuft die Verweigerung einer früheren Zusicherung des Gesetz- bzw. Verordnungsgebers zuwider, die Anlass zu irreversiblen Dispositionen ihrerseits geboten hätte, weshalb der Vertrauensschutz auch insofern keine Übergangsregelung erfordert. Namentlich brauchte der Beschwerdegegner nicht eine der üblichen Kündigungsfrist entsprechende Übergangsfrist vorzusehen, da er nicht davon ausgehen musste, Professorinnen und Professoren ZFH seien nur wegen dieses Titels bei der Hochschule tätig.

E. 5.4

Was die Rüge der Ungleichbehandlung von Professorinnen und Professoren anbelangt, die altershalber aus dem Dienst ausscheiden, bzw. von Professorinnen und Professoren, die bereits vor Inkrafttreten des Professurenreglements ZHAW aus anderen Gründen ausgeschieden sind, und solchen, die nach Inkrafttreten aus anderen Gründen ausscheiden, erweist sich diese ebenfalls als unbegründet. Wie der Beschwerdegegner zu Recht einwendet, ist das Interesse der Hochschule daran, dass ein von ihr verliehener Professorentitel nicht den falschen Anschein einer weiterhin bestehenden Beziehungsnähe zu ihr bzw. den falschen Anschein eines bestehenden Anstellungsverhältnisses erweckt, bei Personen, die nicht mehr im erwerbsfähigen Alter sind und namentlich nicht an einer anderen öffentlichen Bildungseinrichtung tätig sein können, ungleich kleiner als bei Personen, die noch mitten im Erwerbsleben stehen. Bereits aus anderen Gründen aus ihrem Dienst ausgeschiedene Personen fallen zudem nicht mehr unter das Professurenreglement. Damit besteht zwischen den genannten Personengruppen ein wesentlicher Unterschied, welcher eine ungleiche Behandlung nicht als unhaltbar erscheinen lässt. Einer besonders engen Beziehung einer "altrechtlichen" Professorin bzw. eines "altrechtlichen" Professors zur ZHAW liesse sich zudem mit einer Ausnahmegewilligung nach § 16 Abs. 2 Professurenreglement ZHAW Rechnung tragen.

E. 5.5

Das Vorbringen der Beschwerdeführerin, ihren Informationen zufolge dürften Personen ohne Professur, denen der Professorentitel vor Inkrafttreten des Reglements vom 6. Juli 2010 verliehen worden sei, ihren Titel in jedem Fall behalten, und zwar auch dann, wenn sie künftig aus der ZHAW austreten, blieb schliesslich unsubstanziert. Ein solches Vorgehen fände auch keine Grundlage in dem angefochtenen Erlass.

E. 6.1

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist.

E. 6.2

Dem Verfahrensausgang entsprechend sind die Gerichtskosten der Beschwerdeführerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1 VRG). Eine

Parteientschädigung steht ihr nicht zu (§ 17 Abs. 2 VRG). Der obsiegende Beschwerdegegner ersucht ebenfalls um Zuspreehung einer Parteientschädigung. Gestützt auf § 17 Abs. 2 lit. a VRG hat das Gemeinwesen in der Regel keinen Anspruch auf eine Parteientschädigung, weil das Erheben und Beantworten von Rechtsmitteln zu den angestammten amtlichen Aufgaben gehört und die Behörden gegenüber den Privaten meist über einen Wissensvorsprung verfügen (Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 17 N. 51). Vorliegend ist kein Grund ersichtlich, von diesem Grundsatz abzuweichen.

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