

ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2010.00022 vom 1. Juni 2011

ZH Verwaltungsgericht, 2011-06-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/zh_verwaltungsgericht__PB.2010.00022

FR: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2010.00022 du 1 juin 2011

IT: ZH_VERWALTUNGSGERICHT PB.2010.00022 del 1 giugno 2011

Regeste

Teil-Kündigung | [Die Kursgebühren für die von der Beschwerdegegnerin durchgeführten allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse wurden erhöht und die bis anhin für diese Kurse gewährten Rabatte für Studierende abgeschafft. Hernach brach die Nachfrage nach den Weiterbildungskursen ein, woraufhin Kurse gestrichen und gegenüber den Dozierenden (Teil-)Kündigungen ausgesprochen werden mussten.] Im Beschwerdeverfahren können keine neuen Sachbegehren gestellt werden (E. 1.2). Vereinigung der persönlich erhobenen und der durch den Rechtsvertreter erhobenen Beschwerde (E. 1.3). Da es sich um einen Fall grundsätzlicher Bedeutung handelt, wird die Entscheidung der Kammer übertragen (E. 1.4). Gemäss § 14 FaHG gelten für das Hochschulpersonal grundsätzlich die auf das Staatspersonal anwendbaren Bestimmungen (E. 2.2). Die Kündigung durch den Staat setzt einen sachlich zureichenden Grund voraus. Darüber hinaus darf sie nach den Bestimmung des OR nicht missbräuchlich sein (E. 2.3). § 32 Abs. 1 f. FaHG, wonach für Dienstleistungen kostendeckende oder marktgerechte Gebühren festzusetzen sind, verstösst nicht gegen Bundesrecht (E. 3.3). Die Delegation zum Erlass einer Gebührenordnung an die Fachhochschulleitung erfolgte rechtmässig (E. 3.4.4). Dem Fachhochschulrat kam ohne weiteres die Kompetenz zu, über die Erhöhung der Kursgebühren zu befinden (E. 3.4.5). Die Studierenden können keinen Anspruch auf die bisher gewährten Rabatte für die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse geltend machen (E. 3.5.2). Verletzung der Mitwirkungsrechte der Dozierenden beim Beschluss über Erhöhung der Studiengebühren bzw. Streichung der Studierendenrabatte (E. 3.7.2). Zu treffende flankierende Massnahmen bei Stellenabbau infolge Restrukturierung (E. 3.8.1). Vorliegend handelte es sich nicht um eine Massenentlassung (E. 3.8.2.2). Die Beschwerdegegnerin hielt teilweise die Vorschriften über flankierende Massnahmen nicht ein (E. 3.8.3-6). Es rechtfertigt sich aufgrund des Formverstosses eine Entschädigung von insgesamt zwei Bruttomonatslöhnen (E.4.4). Das Verfahren ist kostenlos (E. 5). Teilweise Gutheissung.

Erwägungen

E. 4

Abteilung PB.2010.00022 PB.2010.00037 Urteil der 4. Kammer vom 1. Juni 2011
Mitwirkend: Abteilungspräsident Jso Schumacher (Vorsitz), Verwaltungsrichter Peter Sprenger, Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Gerichtsschreiberin Janine Waser. In Sachen A, vertreten durch RA B, Beschwerdeführer, gegen Zürcher Hochschule der Künste, Rechtsdienst Beschwerdegegnerin, betreffend Teil-Kündigung, hat sich ergeben: I. A. A war seit dem 1. September 2002 an der Hochschule für Gestaltung und Kunst Zürich – seit 1. August 2007 Zürcher Hochschule der Künste (ZHdK) – im Departement Kulturanalysen und Vermittlung in einem Teilzeitpensum angestellt, wo er im

Rahmen der allgemeinen gestalterischen Weiterbildung den Kurs "[...]" erteilte. B. Am 18. März 2009 beschloss die Hochschulleitung der ZHdK, die Rabatte für Studierende für die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse abzuschaffen. Der Fachhochschulrat beschloss am 24. März 2009, dass die allgemeine gestalterische Weiterbildung neu positioniert werden solle, damit mittelfristig auf eine Restkostenfinanzierung aus dem Globalbudget verzichtet werden könne. Die ZHdK wurde mit der Umsetzung der Neupositionierung beauftragt. Am 6. April 2009 informierten Vertreter der Hochschulleitung die Dozierenden im Rahmen einer Veranstaltung über diesen Beschluss. Gegen den Beschluss vom 18. März 2009 erhoben verschiedene Studierende sowie Dozierende am 6. Mai 2009 bei der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen Rekurs. Die Rekurskommission trat darauf mit Präsidialverfügung vom 23. Juni 2009 nur insoweit ein, als sie ausschliesslich die Studierenden als beschwerdelegitimiert betrachtete, und wies deren Gesuch um Erlass vorsorglicher Massnahmen ab. Die Studierenden gelangten darauf ans Verwaltungsgericht, welches mit Beschluss vom 2. September 2009 mangels zulässigen Anfechtungsobjekts auf die Beschwerde nicht eintrat (VB.2009.00388). Die Studierenden zogen den Rekurs daraufhin zurück, weshalb das Verfahren am 25. November 2009 infolge Rückzugs als erledigt abgeschlossen werden konnte. C. Am 22. September 2009 wurde A eine Änderungsverfügung zugestellt, gemäss welcher sein Beschäftigungsgrad ab 1. April 2010 von 40.24 % auf 27.23 % reduziert wurde. II. Gegen diesen Entscheid erhob A am 22. Oktober 2009 Rekurs, welchen die Rekurskommission mit Zirkularbeschluss vom 14. Juli 2010 teilweise guthiess; sie verpflichtete die ZHdK, A eine Entschädigung in der Höhe eines Bruttomonatslohns in Bezug auf die Pensumsreduktion von 13.01 % zu entrichten. Zur Begründung führte sie im Wesentlichen aus, dass vorliegend ein sachlicher Grund für die Teilkündigung gegeben sei, da sie auf wirtschaftlichen Gründen basiere. Die Kündigung weise jedoch einen formellen Mangel auf, indem die Vorschriften über flankierende Massnahmen in den §§ 16b–17 der Vollzugsverordnung zum Personalgesetz vom 19. Mai 1999 (VVPg, LS 177.111) teilweise nicht eingehalten worden seien. Unter Berücksichtigung aller Umstände erscheine die Festsetzung einer Entschädigung auf einen Monatslohn als angemessen. III. A. Mit Beschwerde ans Verwaltungsgericht beantragte A persönlich am 10. August 2010 Folgendes (Dossier PB.2010.00022): " 1. Den Rekursentscheid aufzuheben. 2. Die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, mir innert der nächsten 12 Monate eine Stelle anzubieten. 3. Mir die maximale Entschädigung zu bezahlen." Die Rekurskommission beantragte am 10. September 2010, die Beschwerde vollumfänglich abzuweisen, verzichtete auf eine weitere Stellungnahme und verwies auf den angefochtenen Entscheid. Die ZHdK ersuchte in ihrer Beschwerdeantwort vom 20. September 2010, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. A replizierte am 31. Oktober 2010. Die Duplik der ZHdK erfolgte am 2. Dezember 2010. B. Am 20. September 2010 liess A ferner Beschwerde durch seinen Rechtsvertreter erheben, welcher mit dieser Rechtsschrift gleich für mehrere von (Teil-)Kündigungen betroffene Personen Beschwerde erhob, und Folgendes beantragte (Dossier PB.2010.00037): " 1. Die Beschlüsse der Vorinstanz vom 10. August 2010 [recte: 14. Juli 2010] seien teilweise abzuändern und es sei den Beschwerdeführenden (zusätzlich zur bereits zugesprochenen) eine Entschädigung von je zwei weiteren Bruttomonatslöhnen zuzusprechen. 2. Den Beschwerdeführenden sei für das Verfahren vor der Vorinstanz eine angemessene Parteientschädigung zuzusprechen. 3. Unter Kosten- und Entschädigungsfolge." Die Rekurskommission beantragte mit Eingabe vom 6. Oktober 2010 die Abweisung der Beschwerde und verwies zur Begründung auf den angefochtenen Entscheid. Die ZHdK

beantragte in der Beschwerdeantwort vom 29. Oktober 2010, die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten sei. Mit Eingabe vom 26. November 2010 liess sich A hierzu vernehmen. Hierauf reichte die ZHdK am 27. Dezember 2010 eine weitere Vernehmlassung ein, zu welcher A am 19. Januar 2011 Stellung nahm. Mit Eingabe vom 31. Januar 2011 nutzte die ZHdK die Möglichkeit zur Stellungnahme erneut. A äusserte sich hierzu mit Eingabe vom 14. Februar 2011. Schliesslich reichte die ZHdK am 24. Februar 2011 eine weitere Stellungnahme ein, zu welcher sich A am 7. März 2011 abschliessend äusserte. Die Kammer erwägt:

1. 1.1 Das Verwaltungsgericht prüft nach § 70 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2) seine Zuständigkeit von Amtes wegen. Die Beschwerde richtet sich gegen den im Rekursverfahren ergangenen Entscheid der Rekurskommission der Zürcher Hochschulen über eine personalrechtliche Anordnung. In Anwendung von § 41 Abs. 1 in Verbindung mit § 19 Abs. 1 lit. a VRG und § 36 Abs. 4 des (kantonalen) Fachhochschulgesetzes vom 2. April 2007 (FaHG, LS 414.10) ist die Zuständigkeit des Verwaltungsgerichts grundsätzlich zu bejahen.
- 1.2 Im Beschwerdeverfahren können keine neuen Sachbegehren gestellt werden (§ 52 Abs. 1 in Verbindung mit § 20a Abs. 1 VRG). Das vor der Rekursinstanz gestellte Sachbegehren darf daher grundsätzlich nicht abgeändert werden (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. A., Zürich 1999, § 52 N. 3; VGr, 6. April 2011, VB.2011.00113, E. 2.3, und 5. Oktober 2000, VB.2000.00216, E. 2b). Demnach ist auf die eine der Beschwerden insofern nicht einzutreten, als der Beschwerdeführer verlangt, die Beschwerdegegnerin sei zu verpflichten, ihm innerhalb der nächsten zwölf Monate eine Stelle anzubieten.
- 1.3 Eine Vereinigung von Verfahren ist in jedem Verfahrensstadium möglich. Sie ist zulässig, wenn mehrere Begehren den gleichen Sachverhalt betreffen und dieselben Rechtsfragen aufwerfen. Allerdings dürfen den Beteiligten dadurch keine bedeutenden Nachteile erwachsen. Angebracht ist eine Vereinigung etwa dann, wenn sich mehrere Begehren gegen dieselbe Verfügung richten. Zudem können Verfahren, die einen sachlichen Zusammenhang aufweisen, mit Einwilligung aller Rechtsmittelkläger bzw. -beklagten vereinigt werden (vgl. Kölz/Bosshart/Röhl, Vorbem. zu §§ 4–31 N. 33 ff.). Die beiden Beschwerden basieren auf dem gleichen Sachverhalt, betreffen eine Person und haben dieselbe Verfügung als Anfechtungsobjekt. Es rechtfertigt sich deshalb, die Verfahren PB.2010.00022 und PB.2010.00037 zu vereinigen. Da auch die weiteren Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden im Übrigen einzutreten.
- 1.4 Das Verwaltungsgericht erledigt Streitigkeiten in der Regel in Dreierbesetzung (§ 38 Abs. 1 VRG). Handelt es sich um eine vermögensrechtliche Angelegenheit und beträgt der Streitwert höchstens Fr. 20'000.-, so entscheidet die Einzelrichterin oder der Einzelrichter (§ 38b Abs. 1 lit. c VRG). In Fällen grundsätzlicher Bedeutung kann die Entscheidung einer Kammer übertragen werden (Abs. 2). Der Beschwerdeführer verlangt sinngemäss zusätzlich zu der bereits zugesprochenen Entschädigung in der Höhe eines Bruttomonatslohns in Bezug auf die Pensumsreduktion von 13.01 % fünf weitere Monatslöhne und damit die maximale Entschädigung bei einer missbräuchlichen Kündigung. Der Verfügung vom 22. September 2009 ist zu entnehmen, dass der Beschwerdeführer bei einem Anstellungsgrad von 100 % einen Jahreslohn von Fr. 124'865.00 (für 13 Monate) erhält. Der Streitwert des vorliegenden Verfahrens beläuft sich somit auf etwas mehr als Fr. 6'768.-, weshalb die Streitigkeit in einzelrichterliche Zuständigkeit fiele. Vorliegend handelt es sich jedoch um einen Fall grundsätzlicher Bedeutung, weshalb die Entscheidung der Kammer übertragen wird.

2. 2.1 Mit Verfügung

vom 22. September 2009 wurde das Pensum des Beschwerdeführers um 13.01 % gekürzt. Es handelt sich dabei um eine Teilkündigung, hinsichtlich welcher die üblichen Kündigungsvorschriften zur Anwendung gelangen. 2.2 Gemäss § 14 FaHG gilt für das Hochschulpersonal grundsätzlich das Personalrecht der Staatsangestellten, soweit die Verordnung keine besonderen Bestimmungen enthält. Die Personalverordnung der Zürcher Fachhochschule vom 16. Juli 2008 (LS 414.112) regelt die für den vorliegenden Sachverhalt ausschlaggebenden Fragen nicht. Somit sind das Personalgesetz von 27. September 1998 (PG, LS 177.10) sowie die dazugehörige Personalverordnung vom 16. Dezember 1998 (PV, LS 177.11) und die Vollzugsverordnung zum Personalgesetz massgebend. 2.3 Gemäss § 18 Abs. 2 PG setzt die Kündigung durch den Staat einen sachlich zureichenden Grund voraus. Darüber hinaus darf sie nicht nach den Bestimmungen des Obligationenrechts vom 30. März 2011 (OR, SR 220) missbräuchlich sein. Der öffentlichrechtliche Kündigungsschutz beschränkt sich demnach nicht auf die Missbrauchstatbestände des Obligationenrechts, sondern geht weiter (BGr, 22. Mai 2001, 2A.71/2001, E. 2c). Als öffentlichrechtlicher Arbeitgeber hat der Kanton Zürich bzw. die Beschwerdegegnerin auch verfassungsrechtliche Schranken wie das Willkürverbot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und den Grundsatz von Treu und Glauben zu beachten. Das Erfordernis der sachlichen Begründetheit einer Entlassung ist eine Folge des Willkürverbots. Dabei müssen die Entlassungsgründe von einem gewissen Gewicht sein. Indessen ist es nicht erforderlich, dass die Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses als unzumutbar erscheint; es reicht aus, wenn die Weiterbeschäftigung des oder der betreffenden Angestellten dem öffentlichen Interesse, insbesondere demjenigen an einer gut funktionierenden Verwaltung, widerspricht (Matthias Michel, Beamtenstatus im Wandel, Zürich 1998, S. 299). Nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit muss die Kündigung ein geeignetes Mittel zur Problemlösung und ferner in dem Sinn erforderlich sein, dass weniger einschneidende Massnahmen nicht ebenfalls zum Ziel führen würden, und letztlich muss eine Abwägung der gegenseitigen Interessen die Kündigung als gerechtfertigt erscheinen lassen. Angesichts der inhaltlichen Offenheit und Unbestimmtheit dieser Umschreibungen steht den Verwaltungsbehörden beim Entscheid über die Kündigung ein grosser Ermessens- und Beurteilungsspielraum zu (Andreas Keiser, Das neue Personalrecht – eine Herausforderung für die Zürcher Gemeinden, ZBl 102/2001, S. 561 ff., 575 f.; vgl. je mit Hinweisen VGr, 29. August 2001, PB.2001.00011 [= ZBl 102/2001, S. 581 ff.], E. 7a, und 6. Dezember 2001, PB.2001.00021, E. 4c). Ein sachlich zureichender Grund für eine Kündigung besteht namentlich, wenn eine Stelle aus organisatorischen oder wirtschaftlichen Gründen aufgehoben wird und eine andere, zumutbare Stelle nicht angeboten werden kann oder abgelehnt wird (§ 16 lit. b VVPG). Wie im privaten Arbeitsrecht gilt auch im kantonalen Personalrecht, dass die Arbeitnehmenden im Falle rechtswidriger Kündigung keinen Anspruch auf Weiterbeschäftigung haben (VGr, 18. November 2009, PB.2009.00027, E. 2.2.1). 2.4 Die Beschwerdegegnerin begründete die Kündigung damit, dass sie mit Beschluss des Fachhochschulrats vom 24. März 2009 beauftragt worden sei, die Kursangebote im Bereich der allgemeinen gestalterischen Weiterbildung fortan kostendeckend anzubieten. Die Rabatte für Studierende seien deshalb gestrichen und die Kursgebühren erhöht worden. Infolgedessen seien die Anmeldungen für die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse merklich zurückgegangen, weshalb nach Ablauf der Anmeldefrist darüber befunden worden sei, welche Kurse wegen fehlender Teilnehmerzahl nicht mehr durchgeführt werden könnten. Es liege somit eine strukturelle Ursache der sachlich begründeten Kündigung (Pensumsreduktion) vor und man spreche aus

Sicht der Dozierenden von einer unverschuldeten (Teil-)Kündigung. Es ist unstrittig, dass aufgrund der erhöhten Kursgebühren und der Streichung der Rabatte für Studierende die Nachfrage hinsichtlich der Weiterbildungskurse zurückging. Die Kündigungen basieren damit grundsätzlich auf einem sachlichen, wirtschaftlichen Grund und vermögen eine Kündigung zu rechtfertigen.

3. 3.1 Der Beschwerdeführer bringt vor, die Beschwerdegegnerin könne sich nicht auf "strukturelle Ursachen" der Kündigung berufen, da die Ursache durch eine fehlerhafte Auslegung und Anwendung von Art. 11 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1995 über die Fachhochschulen (FHSG, SR 414.71), Art. 7 Abs. 3 der Verordnung vom 11. September 1996 über Aufbau und Führung von Fachhochschulen (FHSV, SR 414.711) und § 32 FaHG gesetzt worden sei. Die Beschwerdegegnerin wäre seiner Ansicht nach nicht verpflichtet gewesen, kostendeckende Preise für die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse zu verlangen. Lediglich marktgerechte Preise seien von der Bundesgesetzgebung, welche vorrangig gelte, vorgeschrieben und der marktgerechte Preis liege hier tiefer als der kostendeckende. Weiter führt der Beschwerdeführer aus, die Beschwerdegegnerin sei aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben nicht verpflichtet gewesen, die Studierendenrabatte abzuschaffen. Wäre dies unterblieben, hätten weniger Kündigungen ausgesprochen werden müssen. Von Bundesrechts wegen sei es nämlich nicht relevant, ob die Preise kostendeckend seien; vielmehr müssten sie sich im marktüblichen Rahmen bewegen, um den Markt nicht zu verfälschen (vgl. Art. 11 FHSG, Art. 7 Abs. 3 Satz 1 FHSV). Es sei fraglich, ob § 32 Abs. 2 FaHG mit Blick auf die bundesrechtlichen Vorgaben zulässig sei. Sodann hält der Beschwerdeführer fest, die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse seien bereits vor dem Systemwechsel zu marktüblichen Preisen angeboten worden. Gestützt auf Art. 7 Abs. 3 FHSV sei sodann lediglich ein Abweichen in Richtung Unterbietung des Marktpreises möglich. Eine solche Unterbietung komme immer dann in Frage, wenn es um Weiterbildungsdienstleistungen gehe, deren Angebot (unterhalb des Marktpreises) aus öffentlichem Interesse nötig sei. Schliesslich rügt er, dass die Beschwerdegegnerin auch nach der Abschaffung der allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse (vgl. Medienmitteilung der Beschwerdegegnerin vom 2. Februar 2010, unter www.zhdk.ch, Hochschule, Kommunikation und Medien) weiterhin Weiterbildungsveranstaltungen für Dritte und Studierende anbiete, und dies weder zu marktgerechten noch zu kostendeckenden Preisen.

3.2 3.2.1 Gemäss Art. 11 FHSG darf bei Dienstleistungen, die gleichwertig durch die Privatwirtschaft erbracht werden, der Wettbewerb nicht verfälscht werden. Nach Art. 7 Abs. 3 FHSV werden Dienstleistungen grundsätzlich zu Marktpreisen verrechnet (Satz 1). § 32 FaHG bestimmt diesbezüglich, dass Gebühren für Weiterbildungsveranstaltungen (Abs. 1 lit. a), freiwillige Angebote (lit. b), Dienstleistungen (lit. c), Benutzung sozialer, kultureller und sportlicher Einrichtungen (lit. d) und weitere Benutzungsgebühren (lit. e) in der Regel kostendeckend oder marktgerecht festzusetzen sind; für wissenschaftliche, kulturelle und ähnliche Veranstaltungen kann die Gebührenordnung tiefere oder keine Gebühren vorsehen (Abs. 2). Die Hochschulleitung kann in besonderen Fällen die Gebühren ganz oder teilweise erlassen (Abs. 3).

3.2.2 Die durch die Beschwerdegegnerin durchgeführten allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse sind Dienstleistungen im Sinne der Fachhochschulgesetze und fallen nicht unter den Begriff "Weiterbildung". Nach Art. 8 Abs. 1 FHSG ermöglichen Weiterbildungen den Studierenden, sich in einem Spezialgebiet zu vertiefen oder sich gezielt Wissen auf einem neuen Gebiet anzueignen. Die Fachhochschulen bieten insbesondere Nachdiplomstudien an, die zu einem Diplom der Fachhochschule führen

(Art. 8 Abs. 1 bis und 3 FHSG). Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) ist zuständig für die Anerkennung und Festlegung der geschützten Titel (Art. 8 Abs. 2 FHSG; BBl 2004 I 145, 159). Die Mindestanforderungen an Nachdiplomstudiengänge werden in der Verordnung des EVD vom 2. September 1995 über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen (SR 414.712) geregelt. Für den Abschluss eines Nachdiplomstudiengangs müssen mindestens 60 Kreditpunkte nach dem Europäischen Kredittransfersystem (European Credit Transfer System, ECTS) erreicht werden (Art. 4 Abs. 1 der Verordnung des EVD über Studiengänge, Nachdiplomstudien und Titel an Fachhochschulen).

3.2.3 Die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse, welche die Beschwerdegegnerin anbot, standen jedermann offen und führten nicht zu einem Diplom, das zur Benutzung eines Titels berechtigt. Es sind vielmehr Dienstleistungen einem Dritten gegenüber. Die in den Kursen zu erbringenden Leistungen wurden denn auch nicht mittels ECTS-Punkten bewertet.

3.3 Sofern der Staat eine Dienstleistung anbietet, welche auch von Privaten erbracht wird, soll der Wettbewerb nicht dadurch verfälscht werden, dass der Staat Preise für eine Dienstleistung verlangt, die nicht marktgerecht sind. Das eidgenössische Fachhochschulgesetz sieht deshalb für den Bereich Dienstleistungen – nicht jedoch für den Bereich Lehre – vor, dass in der Regel Dienstleistungen zu Marktpreisen verrechnet werden (Art. 7 Abs. 3 FHSV). In welchen Fällen von dieser Regel abgewichen werden kann, definiert die Verordnung nicht. Nach kantonaler Regelung werden für Dienstleistungen marktgerechte oder kostendeckende Preise verlangt (§ 32 Abs. 2 FaHG). Art. 7 Abs. 3 FHSV kann – entgegen der Ansicht des Beschwerdeführers – nicht dahingehend verstanden werden, dass nur eine Unterschreitung des Marktpreises zulässig ist. Den Ausführungen des Beschwerdeführers kann zwar insofern gefolgt werden, als gegebenenfalls öffentliche Interessen dafür sprechen können, dass der Staat in gewissen Bereichen den Marktpreis unterschreitet. Doch vermag er nicht zu begründen, weshalb eine Überschreitung des Marktpreises nicht zulässig sein sollte. Eine Überschreitung führt jedenfalls nicht zu einer nach Art. 11 FHSG zu vermeidenden Marktverfälschung. Soweit eine Fachhochschule in direkten Wettbewerb mit der Privatwirtschaft steht, ist es eine strategische Entscheidung, ob durch Quersubventionierungen ermöglicht werden soll, dass ein marktgerechter Preis angeboten werden kann, soweit dieser – wie dies im Bereich der gestalterischen Weiterbildungskurse offenbar üblich ist – unter dem kostendeckenden Preis liegt. Hinsichtlich der Ausführungen des Beschwerdeführers betreffend einen Marktpreis, der über oder unter einem kostendeckenden Preis angesiedelt wird, sowie der Ausführungen, dass die Beschwerdegegnerin bereits vor Erhöhung der Kursgebühren marktgerechte Preise erhoben habe, gilt es festzuhalten, dass es in einem nicht perfekten Markt keinen fixen Wert eines Marktpreises gibt und der Preis für eine Dienstleistung die Voraussetzung "marktgerecht" erfüllt, wenn er in einer gewissen Spannbreite um den üblicherweise im Markt verlangten Preis herum angesiedelt ist. Bei der Preisgestaltung stellt sich vorliegend sodann nicht die Frage der Zulässigkeit einer Quersubventionierungen, sondern vielmehr die, ob eine Schule sich entschliesst, gewisse Angebote quersubventionieren. Ist ein marktgerechter Preis nicht kostendeckend, läuft ein Anbieter, der seine Dienstleistungen zu einem kostendeckenden Preis anbietet, Gefahr, dass seine Dienstleistungen wegen des verhältnismässig hohen Preises nicht mehr bzw. weniger gefragt sind. Als gesetzwidrig, wie dies der Beschwerdeführer geltend macht, kann es jedoch nicht angesehen werden, wenn sich die Hochschulleitung dazu entschliesst, ihre Dienstleistungen zu einem kostendeckenden Preis anzubieten. Sodann geht die Argumentation des Beschwerdeführers fehl, die Fachhochschulen seien Garanten für eine

hochstehende Bildung und deshalb verpflichtet, die Weiterbildungen zu erschwinglichen Preisen durchzuführen. Hier ist insbesondere zwischen Dienstleistungen und dem Lehrbereich zu unterscheiden. Die Regelung von Art. 7 Abs. 3 FHSV ist – wie ausgeführt – nicht einschränkend zu verstehen; es ist sowohl eine Über- als auch eine Unterschreitung des Marktpreises denkbar. Die Regelung von § 32 Abs. 2 FaHG sieht denn auch nicht zwingend kostendeckende Preise, sondern vielmehr vor, dass entweder kostendeckende oder marktübliche Preise verlangt werden können. Die Entscheidung darüber, ob kostendeckende oder marktgerechte Preise verlangt werden, trifft der Fachhochschulrat, welchem die strategische Führung der Fachhochschulen obliegt (§ 10 Abs. 1 FaHG). Die entsprechende Entscheidung hat er mit Beschluss vom 24. März 2009 getroffen. Der Bundesverfassung zufolge obliegt die staatliche Verantwortung im Bereich des Bildungswesens in erster Linie den Kantonen. Die weitgehende kantonale Schulhoheit umfasst sämtliche Schulstufen von der Primarschule bis zu den Hochschulen und beinhaltet in materieller Hinsicht eine weitgehende kantonale Ermessensfreiheit bei der Gestaltung der Aufgabenwahrnehmung (Beatrice Wagner Pfeifer, Staatlicher Bildungsauftrag und staatliches Bildungsmonopol: ZBl 99/1998, S. 249 ff., 251). Da es sich bei der Beschwerdegegnerin um eine unter kantonaler Hoheit stehende Fachhochschule handelt und das Bundesrecht nicht ausschliesst, kostendeckende Preise zu verlangen, verstösst § 32 Abs. 2 FaHG nicht gegen Bundesrecht.

3.4 3.4.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, für die Gebührenerhöhung gebe es weder eine ausreichende gesetzliche Grundlage noch komme der Beschwerdegegnerin für einen Entscheid dieser strategischen Bedeutung die Kompetenz zu. Strategische Entscheide dieser Tragweite lägen alleine in der Kompetenz des Fachhochschulrates (vgl. § 10 Abs. 1 FaHG). Es handle sich entgegen der Auffassung der Beschwerdegegnerin um einen Entscheid von grundlegender Bedeutung und nicht lediglich um einen administrativen Umsetzungsbeschluss eines Entscheids des Fachhochschulrats. Da die Gebührenänderung faktisch die Abschaffung der allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse bedeutet habe, könne nicht ernsthaft von einer rein administrativen Massnahme gesprochen werden. Die Beschwerdegegnerin vertritt hingegen die Ansicht, die Hochschulleitung könne entscheiden, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse fortgesetzt oder eben neu positioniert werden sollten. Der Entscheid, die Weiterbildungskurse nicht mehr durchzuführen, sei auch deshalb getroffen worden, da die Leitung Weiterbildung und eine Dozierendenvertretung unter anderem gegenüber der Hochschulleitung die Position eingenommen hätten, die Kurse seien mit der neuen Preisstruktur nicht mehr marktfähig.

3.4.2 Nach § 32 Abs. 1 FaHG regelt die Fachhochschulleitung in einer Gebührenordnung unter anderem die Gebühren für Dienstleistungen (lit. c). Gemäss dem Legalitätsprinzip im Abgaberecht bedürfen öffentliche Abgaben – abgesehen von Kanzleigebühren – einer Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur Festlegung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand der Abgabe und deren Bemessungsgrundlage selber festlegen (vgl. Art. 164 Abs. 1 lit. d der Bundesverfassung vom 18. April 1999 [BV, SR 101] sowie auch Art. 126 der Verfassung des Kantons Zürich vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101] mit Bezug auf die – nicht unter die Steuern im Sinn von Art. 125 KV fallenden – "weiteren Abgaben", das heisst die Kausal- und Lenkungsabgaben, des kantonalen und kommunalen Rechts; Pierre Tschannen in: Bernhard Ehrenzeller et al. [Hrsg.], Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2. A., Zürich etc. 2008, Art. 164 N. 23). Die Rechtsprechung hat die Anforderungen an die Abgabebemessung bei

gewissen Arten von Kausalabgaben gelockert, wenn das Mass der Abgabe durch überprüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip; vgl. hierzu BGE 132 II 47 E. 4.1) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt. Die Tragweite des Legalitätsprinzips ist demnach nach der Art der Abgabe zu differenzieren. Die Anforderungen an die Bestimmtheit der formell-gesetzlichen Gebührenbemessung könnten somit beispielsweise nur dann mit dem Hinweis auf marktgerechte Gebühren gelockert werden, wenn aus einem Gesetz im formellen Sinne hervorgeht, dass die Abgabe nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen bemessen werden soll (BGE 123 I 254 E. 2b/aa). Als Grundsatz gilt, dass das Gesetzmässigkeitsprinzip weder seines Gehalts entleert werden darf, noch in einer Weise zu überspannen ist, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 130 I 113 E. 2.2, 126 I 180 E. 2a/bb, 132 II 371 E. 2.1 mit Hinweisen). Inhaltlich gebietet das Kostendeckungsprinzip, dass die Gesamteingänge den Gesamtaufwand für den betreffenden Verwaltungszweig nicht oder nur geringfügig überschreiten sollen, was eine gewisse Schematisierung und Pauschalisierung der Abgabe nicht ausschliesst (BGE 132 II 371 E. 2.1). Zum Gesamtaufwand sind nicht nur die laufenden Ausgaben des betreffenden Verwaltungszweigs, sondern auch angemessene Rückstellungen, Abschreibungen und Reserven hinzuzurechnen (BGE 126 I 180 E. 3a/aa; BVGr, 21. Oktober 2009, A-5550/2008, E. 2.2.5). Das Äquivalenzprinzip, das für den Bereich der Kausalabgaben das Verhältnismässigkeitsprinzip und das Willkürverbot konkretisiert, verlangt, dass eine Kausalabgabe nicht in einem offensichtlichen Missverhältnis zum objektiven Wert der bezogenen Leistung oder des abgegoltenen Vorteils stehen darf und sich in vernünftigen Grenzen bewegt. Wo es sich um auch privatwirtschaftlich angebotene Güter handelt, kann als Massstab der Marktwert herangezogen werden (vgl. Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. A., Zürich/St. Gallen 2010, Rz. 2704; vgl. auch BGE 131 II 735 E. 3.2). Die Weisung zum kantonalen Fachhochschulgesetz hält hierzu fest, dass bei denjenigen Gebühren, die in der Regel kostendeckend erhoben werden sollen, insbesondere bei Gebühren für Weiterbildungsveranstaltungen und Benützungsgebühren für die Einrichtungen der Hochschulen, auf eine betragsmässige Fixierung im Gesetz verzichtet werden kann (ABl 2006, 268 ff., 299).

3.4.3 Die Vorinstanz erwägt, die Voraussetzungen für die Delegation an den Verordnungsgeber seien vorliegend erfüllt. Abgabepflichtig sei, wer ein Weiterbildungsangebot in Anspruch nehmen wolle, jedermann also, der einen Kurs besuchen möchte. Die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse seien Gegenstand der Delegation. Die Bemessungsgrundlage liefere § 32 Abs. 2 FaHG, gemäss welchem die Gebühren in der Regel kostendeckend oder marktgerecht festzusetzen seien. Es liege im Ermessen der Hochschulleitung, ob sie die Kurse zu marktgerechten oder kostendeckenden Preisen anbieten wolle. Es gebe keinerlei Anhaltspunkte, weswegen angenommen werden müsste, dass die Weiterbildungskurse nicht lediglich kostendeckend, sondern gewinnbringend sein sollten. Die Voraussetzungen für eine Gesetzesdelegation seien erfüllt und die Gebührenordnung von der zuständigen Stelle erlassen worden.

3.4.4 Die formellgesetzliche Grundlage in § 32 Abs. 1 f. FaHG hält fest, dass die Gebühren für Dienstleistungen marktgerecht oder kostendeckend festzusetzen sind (vgl. vorn 3.2.1). Das Kostendeckungs- und das Äquivalenzprinzip vermögen hinsichtlich der von der Beschwerdegegnerin angebotenen Dienstleistungen, wie vorliegend der allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse, die Höhe der Gebühr genügend zu beschränken. Anders als bei Studiengebühren, welche notorisch nur einen kleinen Teil der

staatlichen Aufwendungen decken, weshalb das Äquivalenz- und das Kostendeckungsprinzip als alleinige Schranken dem Verordnungsgeber einen mit dem Legalitätsprinzip nicht mehr zu vereinbarenden Spielraum belassen würden (BGE 121 I 273 E. 4b und c, 120 Ia 1 E. 3f S. 6, 123 I 254 E. 2 b/bb; vgl. auch BGE 130 I 113), vermögen diese Prinzipien vorliegend, die Gebührenhöhe ausreichend zu beschränken. Dies zeigt sich auch daran, dass die von der Beschwerdegegnerin als kostendeckend berechneten Preise die bis anhin erhobenen Gebühren nur wenig übersteigen. Wie die Vorinstanz feststellte, ist der Kreis der Abgabepflichtigen durch die Kursteilnehmer bestimmt. Gegenstand der Gebühr sind die Dienstleistungen, hier die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse. Die Delegation an die Fachhochschulleitung zum Erlass einer Gebührenordnung erfolgte folglich rechtmässig. Dies wurde entsprechend bereits in der Weisung zum kantonalen Fachhochschulgesetz festgehalten und entspricht somit auch dem Willen des Gesetzgebers.

3.4.5 Entgegen der Auffassung des Beschwerdeführers kommt der Beschwerdegegnerin die Kompetenz zum Erlass der getroffenen Entscheidungen zu. Diesbezüglich ist zwischen dem Entscheid betreffend Streichung der Rabatte für Studierende und jenem zur Erhebung kostendeckender Gebühren zu unterscheiden. Ersteren traf die Fachhochschulleitung, welche nach § 32 Abs. 3 FaHG berechtigt ist, über den Erlass von Gebühren zu entscheiden und folglich auch über die Nichtgewährung von Rabatten entscheiden kann. Ihr steht diese Kompetenz zu, auch wenn diese Entscheidung unter anderem dazu führte, dass es zu einer verminderten Nachfrage nach den Weiterbildungskursen kam. Aufgrund der nachträglich festgestellten Relevanz dieser Entscheidung kann nicht die Zuständigkeit des Fachhochschulrates hergeleitet werden. Diesbezüglich gilt es sodann festzuhalten, dass dieser den Entscheid der Fachhochschulleitung mit seinem Beschluss vom 24. März 2009 stützte.

3.4.6 Der Fachhochschulrat beschloss am 24. März 2009, damit mittelfristig auf eine Restkostenfinanzierung aus dem Globalbudget der Beschwerdegegnerin verzichtet werden könne, solle die allgemeine gestalterische Weiterbildung in den nächsten Jahren neu positioniert werden. Eine Überprüfung der bisherigen Finanzierung sei unabdingbar geworden, da Weiterbildungsveranstaltungen nach den Vorgaben des Bundes grundsätzlich kostendeckend zu führen seien. Ab 2013 seien die Kurse der allgemeinen gestalterischen Weiterbildung kostendeckend anzubieten. Mit der Umsetzung dieses Beschlusses beauftragte der Fachhochschulrat die Beschwerdegegnerin.

3.4.7 Der Fachhochschulrat ist das oberste Organ der Zürcher Fachhochschulen; ihm obliegt die strategische Führung der Hochschulen (§ 10 Abs. 1 FaHG). Er legt unter anderem die Studienangebote und die Strukturen der Hochschulen fest (§ 10 Abs. 3 lit. a FaHG), verabschiedet die Entwicklungs- und Finanzpläne der Hochschulen (lit. d) und entscheidet über die Verwendung von Rücklagen (lit. e). Ihm kommt ohne weiteres die Kompetenz zu, über die Erhöhung der Studiengebühren zu befinden. Dies wird vom Beschwerdeführer den auch nicht in Frage gestellt. Im Beschluss vom 24. März 2009 wurde die Beschwerdegegnerin explizit mit der Umsetzung der Neupositionierung der Weiterbildungskurse beauftragt. Soweit die Beschwerdegegnerin gestützt hierauf sowie auf § 32 Abs. 1 f. FaHG die Kursgebühren erhöhte, ist dies nicht zu beanstanden. Sie erhöhte die Gebühren, welche gemäss ihren Abklärungen bis anhin nicht kostendeckend waren, in Umsetzung des Beschlusses des Fachhochschulrates.

3.5 3.5.1 Der Beschwerdeführer macht weiter geltend, die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse seien zu einem grossen Teil von den Studierenden besucht worden. Die Kurse hätten insbesondere Mittelschulabgängern, denen aufgrund ihrer gymnasialen Vorbildung das praktisch-gestalterische Wissen noch fehle, geholfen, ihre Lücken zu schliessen. Ein solches Angebot gehöre grundsätzlich zum unverzichtbaren

Kanon einer Hochschule der Künste und müsse durch die ordentliche Studiengebühr gedeckt sein. Wenn man weniger weit gehen wolle, so könne es jedenfalls nicht sein, dass die Kursgebühr für die Weiterbildungskurse höher angesetzt sei als die Semestergebühr. Es sei ohne weiteres zulässig, die immatrikulierten Studierenden weiterhin kostenlos oder zu stark reduzierten Tarifen an den Weiterbildungskursen teilnehmen zu lassen. Art. 7 Abs. 3 Satz 1 FHSV lasse eine Abweichung vom Grundsatz der marktgerechten Tarifierung ausdrücklich zu. Die Beschwerdegegnerin führt diesbezüglich aus, es habe sich bei den allgemeinen Weiterbildungskursen nicht um Veranstaltungen gehandelt, die für die Studierenden wesentlich gewesen seien. Die Lehrpläne und die vermittelten Inhalte seien innerhalb der Studiengänge abschliessend und für den Abschluss eines Studiums hinreichend, weshalb darüber hinaus keine zusätzlichen Inhalte oder Fertigkeiten vermittelt werden müssten. Sodann erachtet der Beschwerdeführer die Streichung der Rabatte als eine Ungleichbehandlung gegenüber den Studierenden der Universität und der ETH, bei welchen selbst extracurriculäre Veranstaltungen von der Studiengebühr abgedeckt bzw. zu einem Unkostenbeitrag gebucht werden könnten.

3.5.2 Die Studierenden können keinen Anspruch auf die Rabatte geltend machen. Der Beschwerdeführer erläutert denn auch nicht, gestützt auf welche Bestimmungen ein solcher Anspruch bestehen solle. Wie die Beschwerdegegnerin überzeugend ausführt, umfassen die Lehrpläne den in den allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskursen vermittelten Stoff nicht. Dass in den Kursen vermittelte Wissen ist weder Aufnahmevoraussetzung für die Studiengänge der Beschwerdegegnerin noch ist es sonst Bestandteil des Lehrplans (anders als im Fall der Lateinkurse für Studierende der Philosophischen und der Theologischen Fakultät der Universität Zürich: vgl. BGE 123 I 254). Es soll vorliegend jedoch nicht in Frage gestellt werden, dass die Besuche der allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse den Studierenden dienlich waren. Aufgrund der massiv rückläufigen Nachfrage liegt die Annahme aber nahe, dass die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse einfach ein gern genutztes Zusatzangebot darstellten. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Fachhochschulleitung für die Streichung der Rabatte der Studierenden kompetent war und diese Streichung trotz relativ hoher Teilnahme der Studierenden an den allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskursen nicht unzulässig war.

3.5.3 Aus dem Umstand, dass Studierende der ETH und der Universität offenbar kostengünstige, wenn nicht sogar unentgeltliche Angebote der jeweiligen Institutionen nutzen können, die ausserhalb ihres Lehrplans stehen, kann nicht abgeleitet werden, dass den Studierenden der Beschwerdegegnerin ein Anspruch auf den kostenlosen Besuch gestalterischer Weiterbildungskurse zukommt.

3.6 Weiter bringt der Beschwerdeführer vor, die Beschwerdegegnerin müsse sich widersprüchliches Verhalten vorwerfen lassen, indem sie in ihren öffentlichen Stellungnahmen die getroffenen Entscheidungen mit Vorgaben des Bundesrecht begründe, sich in den Rechtsmittelverfahren aber auf kantonales Recht und ihre eigene Kompetenz hierzu berufe. Sie versuche die getroffenen Massnahmen – je nach Adressatenkreis – somit mit völlig unterschiedlichen Argumenten zu rechtfertigen. Es ist unklar, inwieweit das Verhalten der Beschwerdegegnerin widersprüchlich sein soll beziehungsweise was der Beschwerdeführer hieraus ableiten möchte. Die Begründungsdichte in den öffentlichen Stellungnahmen und den Rechtsschriften im Rechtsmittelverfahren sind sehr unterschiedlich. Nur Letztere sind für das vorliegende Verfahren massgeblich. Aus der allenfalls teilweise unterschiedlichen Rechtfertigung der getroffenen Entscheidungen kann der Beschwerdeführer jedenfalls keinen Anspruch aus Vertrauensschutz ableiten (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 626 ff.). Die Berufung auf

Bundes- oder kantonales Recht ist sodann nebeneinander möglich. Das Bundesrecht zwingt nicht zur Erhebung von kostendeckenden Preisen, lässt sie aber zu. 3.7 3.7.1 Der Beschwerdeführer rügt ausserdem, der fragliche Gebührenbeschluss sei nicht rechtsgültig zustande gekommen, da die Mitwirkungsrechte der Dozierenden verletzt worden seien. Die Vorinstanz habe fälschlicherweise eine Verletzung der Mitwirkungsrechte der Dozierenden verneint, obschon der Fachhochschulrat um die einschneidenden Konsequenzen seiner Entscheidung gewusst habe. 3.7.2 § 14 Abs. 2 FaHG verankert das Recht auf Mitwirkung des Hochschulpersonals im kantonalen Recht, allerdings ohne genauer zu spezifizieren, wann es zum Tragen kommt. Die Hochschulordnung der Zürcher Hochschule der Künste (LS 414.261) nennt in § 11 Abs. 1 die einzelnen Mitwirkungsrechte, namentlich das Recht auf Vernehmlassung und Antragstellung. Als Mitwirkungs-gremium und Vertretung der Dozierenden und Lehrbeauftragten wird der Senat genannt (Abs. 2; vgl. § 1 der Geschäftsordnung des Senats der Zürcher Hochschule der Künste, unter www.zhdk.ch, Hochschule, Über die ZHdK, Hochschulversammlung, Senat). Der Senatsvorstand, bestehend aus Präsident oder Präsidentin und mindestens zwei Mitgliedern des Senats, sorgt für die Vertretung in den Kommissionen und Arbeitsgruppen der Beschwerdegegnerin (§ 6 Abs. 1 und 3 der Geschäftsordnung des Senats). Aufgabe des Senats ist unter anderem die Vertretung der Interessen und Anliegen der Dozierenden gegenüber der Hochschule, insbesondere dem Rektor/der Rektorin und der Hochschulleitung gegenüber (§ 3 lit. a der Geschäftsordnung des Senats); sodann kommt ihm ein Recht auf Vernehmlassung (lit. b) und Antrag an die Hochschulleitung in den die Dozierenden betreffenden Belangen zu (lit. c). Er gewährleistet nach § 3 lit. j der Geschäftsordnung des Senats sodann den Informationsfluss zu den Konventen der Departemente. Als weiteres Mitwirkungs-gremium sieht die Hochschulordnung sodann die Hochschulversammlung vor (§ 11 Abs. 2 Hochschulordnung). Delegierte des gesamten Hochschulpersonals und der Studierenden sind in diesem Gremium vereinigt, das in allen Fragen, welche die Hochschule als Ganzes betreffen, das repräsentative Ansprechorgan für die Hochschulleitung und den Rektor bildet (§ 1 der Geschäftsordnung der Hochschulversammlung der Zürcher Hochschule der Künste, unter www.zhdk.ch, Hochschule, Über die ZHdK, Hochschulversammlung). Die Hochschulversammlung umfasst 30 Mitglieder, wovon 15 Mitglieder des Senats sind (§ 4 Abs. 1 Geschäftsordnung der Hochschulversammlung). Die Hochschulleitung wurde mit der Umsetzung der Neuorientierung der Weiterbildungskurse beauftragt und beschloss die Streichung der Studierendenrabatte. Unbestritten ist, dass der Präsident des Senats an einer Sitzung der Hochschulleitung über den Beschluss der Hochschulleitung informiert wurde. An den Sitzungen des Fachhochschulrates – anlässlich einer solchen wurde der Beschluss vom 24. März 2009 gefällt – nehmen sodann mit beratender Stimme die Rektorinnen und Rektoren der Hochschulen (§ 9 Abs. 3 lit. a FaHG), je eine Vertreterin oder ein Vertreter der Studierenden, der Dozierenden und des übrigen Hochschulpersonals (lit. b) sowie die Leiterin oder der Leiter des für den Fachhochschulbereich zuständigen Amtes (lit. c) teil. Den Mitwirkungsrechten der Dozierenden ist jedoch nicht Genüge getan, wenn sie im Rahmen einer Sitzung der Hochschulleitung oder anlässlich einer Sitzung des Fachhochschulrates über deren Beschlüsse informiert werden. Die Beschwerdegegnerin bringt vor, der Entscheid der Projektorganisation sei nach eingehender Analyse der Situation gefällt worden. Massgebend dabei sei die Einschätzung der Leiterin der Weiterbildungskurse und ihres Stellvertreters gewesen, dass die Kurse unter einem nochmals engeren Finanzkorsett nicht mehr durchgeführt werden könnten. Eine entsprechende Äusserung der Dozierenden gegenüber der Hochschulleitung wird auch vom

Beschwerdeführer nicht in Abrede gestellt. Nichtsdestotrotz wurden die Dozierendenvertretungen – weder der Senat noch die Hochschulversammlung, welche unter anderem auch die Dozierenden vertritt – zur Vernehmlassung eingeladen. Dies macht die Beschwerdegegnerin denn auch nicht geltend. Die Streichung der Studierendenrabatte betrifft die gesamte Fachhochschule, die Erhöhung der Kursgebühren sicherlich die Abteilung Weiterbildung. Die Verletzung der Mitwirkungsrechte der Dozierenden vermag nicht die Nichtigkeit der Beschlüsse zu begründen. Nichtigkeit bedeutet die absolute Unwirksamkeit einer Verfügung, die von Amtes wegen zu beachten ist und von jedermann jederzeit geltend gemacht werden kann (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 955). Schwer wiegende Verfahrensfehler können einen Nichtigkeitsgrund bilden. Die Praxis ist diesbezüglich jedoch zurückhaltend. Nichtigkeit wird nur bei ganz gewichtigen Verfahrensfehlern angenommen, die ohne weiteres erkennbar sind (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 965). Auch die Verweigerung des rechtlichen Gehörs zieht nicht ohne weiteres die Nichtigkeit einer Verfügung nach sich (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 970; vgl. auch Rz. 986 f. zur Heilung des rechtlichen Gehörs). Die angefochtenen Kündigungen, welche letztlich Folge dieser nicht grundsätzlich zu beanstandenden Beschlüsse waren, sind folglich nicht missbräuchlich. Sie basieren auf organisatorischen beziehungsweise wirtschaftlichen Gründen.

3.8 3.8.1 Im Falle eines Stellenabbaus infolge Restrukturierung gemäss § 16 Abs. 1 lit. b VVPG sind die Verfahrensvorschriften der §§ 16b–17 zu beachten (§ 16a Abs. 1 VVPG). Beschliesst der Kanton eine Restrukturierung oder einen Stellenabbau, prüft er gemäss § 16b Abs. 1 VVPG alle Massnahmen zur Vermeidung von Kündigungen, insbesondere die Vermittlung von Arbeitsstellen, Versetzungen, Pensenreduktionen oder besondere Arbeitszeitmodelle. Angestellte, die von einer Restrukturierung oder einem Stellenabbau betroffen sind, haben bei der Neubesetzung anderer staatlicher Stellen Vorrang, sofern sie mindestens gleich qualifiziert sind wie externe Bewerberinnen oder Bewerber (Abs. 2 Satz 2). Nach § 16c Abs. 1 VVPG informiert der Kanton – wenn er eine Restrukturierung oder einen Stellenabbau plant – die betroffenen Angestellten frühzeitig darüber und über die geplanten Massnahmen zu ihren Gunsten. Beabsichtigt er Entlassungen, informiert er in der Regel gleichzeitig die betroffenen Angestellten und weist sie auf das Beratungsangebot nach § 16e Abs. 1 VVPG hin (Abs. 2 Satz 1). Der Kanton stellt ein Beratungsangebot zur Verfügung, um Angestellten, die von einer Restrukturierung oder einem Stellenabbau betroffen sind, baldmöglichst eine neue Stelle zu vermitteln (§ 16e Abs. 1 VVPG). Machen die Angestellten davon Gebrauch, beachtet der Kanton in der Regel eine Frist von neun Monaten zwischen der Mitteilung der Entlassung und dem Ende der Anstellung, sofern dies die dienstlichen Verhältnisse gestatten (§ 16e Abs. 2 Satz 2 VVPG). Sofern ein Sozialplan nach § 16d VVPG erforderlich ist, informiert der Kanton die Sozialpartner in der Regel rechtzeitig (§ 16c Abs. 3 VVPG).

3.8.2 3.8.2.1 Beabsichtigt der Kanton eine Massenentlassung im Sinne von Art. 335d OR, darf er Kündigungen erst aussprechen, nachdem die Sozialpartner Gelegenheit hatten, Vorschläge im Sinne von Art. 335f Abs. 2 OR zu unterbreiten; für die Stellungnahme der Sozialpartner gilt in der Regel eine Frist von 20 Tagen (§ 16d Abs. 2 VVPG). Nach Art. 335d OR spricht man von einer Massenentlassung bei Kündigung in einem Betrieb, die innerhalb von 30 Tagen durch den Arbeitgeber aus Gründen ausgesprochen werden, die in keinem Zusammenhang mit der Person des Arbeitnehmers stehen, und von denen mindestens 10 Arbeitnehmer in Betrieben, die in der Regel mehr als 20 und weniger als 100 Arbeitnehmer beschäftigen (Ziff. 1), beziehungsweise mindestens 30 Arbeitnehmer in Betrieben, die mindestens 100 und weniger als 300 Arbeitnehmer beschäftigen, oder

mindestens 30 Arbeitnehmer in Betrieben, die in der Regel mindestens 300 Arbeitnehmer beschäftigen, betreffen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung handelt es sich bei einem Betrieb um eine auf Dauer gerichtete, in sich geschlossene organisatorische Leistungseinheit, die selbständig am Wirtschaftsleben teilnimmt (BGE 129 III 335 E. 2.1; Manuela Keller-Rapold, Kurzarbeit und Massenentlassung – ein Überblick, AJP 2010 S. 255).

3.8.2.2 Die Beschwerdegegnerin hat innert 30 Tagen 25 Kündigungen ausgesprochen, die im Zusammenhang mit der mangelnden Nachfrage nach Weiterbildungskursen standen. Die Beschwerdegegnerin beschäftigt zurzeit ungefähr 1200 Personen, in der Abteilung Weiterbildung sind 75 Personen angestellt. Die Vorinstanz sieht – anders als der Beschwerdeführer – in der Abteilung Weiterbildung keine Organisationseinheit, die über genügend Selbstständigkeit verfügt, um als eigener Betrieb im Sinne von Art. 335d OR zu gelten. Der Vorinstanz ist zuzustimmen. Der Bereich Weiterbildung kann nicht als Betrieb im Sinne von Art. 335d OR verstanden werden, auch wenn der Abteilung Weiterbildung, welche dem Departement für Kulturanalysen und Vermittlung angegliedert ist (vgl. § 7 Hochschulordnung), eine gewisse Selbstständigkeit zukommt, sie über ein eigenes Sekretariat und eine eigene Leitung sowie einen separaten Internetauftritt verfügt. Von einem eigenständigen Betrieb wird in der Rechtsprechung beispielsweise ausgegangen bei einer Tochtergesellschaft eines Unternehmens – je nach Organisationsstruktur. Ein vergleichbarer Grad an Selbstständigkeit kommt dem Bereich Weiterbildung nicht zu. So verfügte denn auch nicht die Bereichsleitung der Abteilung Weiterbildung die Kündigung, sondern der Verwaltungsdirektor auf Antrag der Leitung des Departements Kulturanalysen und Vermittlung. Die für Massenentlassungen geltenden Verfahrensvorschriften waren vorliegend folglich nicht zu berücksichtigen.

3.8.3 Die Vorinstanz erwägt, dass die Kündigung, obwohl sie auf einem sachlichen Grund beruhe, formellen Mängeln unterliege, indem die Vorschriften über flankierende Massnahmen im Sinne von §§ 16b–17 VVPG teilweise nicht eingehalten worden seien. Die Nichteinhaltung des vorgeschriebenen Verfahrens müsse zwangsläufig dazu führen, dass die Kündigung aufgrund eines Formfehlers im Sinne des Gesetzes sachlich nicht gerechtfertigt und folglich eine Entschädigung zuzusprechen sei.

3.8.4 Die Hochschulleitung informierte die Dozierenden am 6. April 2009 im Rahmen einer Informationsveranstaltung über die Beschlüsse vom 18. und 24. März 2009. Da in diesem Zeitpunkt nicht absehbar war, wie und auf welche Kurse genau sich die Gebührenerhöhung auswirken werde, konnten die nun Betroffenen noch nicht über ihre individuelle Kündigung informiert werden. Mit Schreiben vom 14. September 2009 wurde dem Beschwerdeführer mitgeteilt, dass bei einer durch den Arbeitnehmer unverschuldeten und wirtschaftlich begründeten Kündigung die Arbeitgeberin das Vorhandensein einer zumutbaren, anderweitigen Anstellung zu prüfen habe. Dies sei auf Leitungsebene abgeklärt worden und habe ergeben, dass in keinem anderen Bereich innerhalb der Hochschule aktuell eine Stelle beziehungsweise ein Teilpensum frei sei, welches für einen inhaltlich gleichen oder ähnlichen Einsatz in Frage käme. Weiter wurde auf die Möglichkeit hingewiesen, den Anspruch auf rechtliches Gehör wahrzunehmen. Es kann der Beschwerdegegnerin deshalb mit Blick auf § 16c VVPG nicht vorgeworfen werden, dass sie die Betroffenen erst mit Schreiben vom 14. September 2009 informierte.

3.8.5 Nach § 16d Abs. 1 Satz 1 VVPG erarbeitet der Arbeitgeber, wenn eine Restrukturierung oder ein Stellenabbau bei mindestens fünf Angestellten zur Kündigung oder zu einer Weiterbeschäftigung unter schlechteren Bedingungen führt, einen Sozialplan. Die Personalverbände werden beigezogen (Satz 2). Das Personalamt leistet Unterstützung (Satz 3). Dass im Zusammenhang mit der Einstellung sämtlicher allgemeiner

Weiterbildungskurse nun zusammen mit den Sozialpartnern ein Sozialplan ausgearbeitet wurde, vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass ein solcher im Zusammenhang mit den Entlassungen im September 2009 nicht erstellt wurde. Sodann unterliess es die Beschwerdegegnerin, aktiv auf das Begleitangebot gemäss § 16e VVPG hinzuweisen. 3.8.6 Der Beschwerdeführer bringt sinngemäss vor, die Beschwerdegegnerin habe ihm keine anderen Stellen angeboten, obwohl solche verfügbar gewesen seien und er sich um diese beworben habe. So habe er sich am 12. Februar 2010, am 10. April 2010 und am 19. April 2010 für Stellen bei der Beschwerdegegnerin beworben. Gestützt auf § 16a Abs. 1 lit. b VVPG wäre die Beschwerdegegnerin verpflichtet gewesen, dem Beschwerdeführer falls vorhanden eine andere, zumutbare Stelle anzubieten. Der Beschwerdeführer hat sich am 22. Juni 2008 um eine Stelle beworben. Zu diesem Zeitpunkt stand die Kündigung noch nicht im Raum. Bezüglich der weiteren Bewerbungen bringt die Beschwerdegegnerin zu Recht vor, die vom Beschwerdeführer erwähnten Stellen seien erst rund ein Jahr nach Aussprechen der Kündigung frei geworden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass zwischen der ersten Teilkündigung und der späteren Kündigung des gesamten restlichen Pensums zu unterscheiden ist. Der Beschwerdeführer vermag nicht darzulegen, dass um den Kündigungstermin eine Stelle frei geworden wäre, dessen Anforderungsprofil er entsprochen hätte. Die Beschwerdegegnerin begründet ausführlich, weshalb der Beschwerdeführer für die Stellen, für die er sich beworben hat, nicht in Frage kam. Die Beschwerdegegnerin erfüllte die Vorgaben nach § 16e Abs. 2 VVPG insoweit, als sie zur Verbesserung der beruflichen Chancen des Beschwerdeführers ein Diplomlehrgang finanzierte. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Beschwerdegegnerin sich teilweise nicht an den nach §§ 16b–17 VVPG vorgesehenen Ablauf hielt, was sie entschädigungspflichtig werden lässt.

E. 4.1

Gemäss § 18 Abs. 3 Satz 1 PG bemisst sich die Entschädigung nach den Bestimmungen des Obligationenrechts über die missbräuchliche Kündigung, wenn sich die Kündigung als missbräuchlich oder sachlich nicht gerechtfertigt erweist und der oder die Angestellte nicht wiedereingestellt wird. Das Verwaltungsgericht legt diese Regelung in konstanter Praxis dahingehend aus, dass ein Anspruch auf Aufhebung der Kündigung und Wiedereinstellung ausgeschlossen ist (vgl. VGr, 1. April 2009, PB.2009.00002, E. 2.1 – 20. August 2003, PB.2003.00014, E. 8b Abs. 3 – 11. Juni 2003, PB.2003.00011, E. 2b = RB 2003 Nr. 116 – 11. April 2001, PB.2001.00008 – 18. November 2009, PB.2009.00027, E. 2.1, E. 3; vgl. ferner Fritz Lang, Das Zürcher Personalgesetz vom 27. September 1998, in: Peter Helbling/Tomas Poledna [Hrsg.], Personalrecht des öffentlichen Dienstes, Bern 1999, S. 49 ff., 67). Damit kommt gemäss § 18 Abs. 3 PG Art. 336a Abs. 2 OR zur Anwendung. Dies gilt sowohl für formell als auch für materiell mangelhafte Kündigungen (VGr, 12. August 2005, PB.2005.00018, E. 5.2, und 9. April 2010, PB.2010.00002, E. 4.1). Die Entschädigung nach Art. 336a Abs. 2 OR wird unter Würdigung aller Umstände festgesetzt, darf aber den Betrag nicht übersteigen, der dem Lohn des Arbeitnehmers für sechs Monate entspricht. Bei der Bemessung kommt der entscheidenden Behörde ein gewisses Ermessen zu (VGr, 17. Mai 2004, PB.2004.00002, E. 2.2). Nach der privatrechtlichen Lehre und Praxis gehören zu den in Betracht fallenden Umständen die Schwere der Verfehlung des Arbeitgebers, insbesondere auch das Vorgehen bei der Kündigung, die wirtschaftlichen Verhältnisse des entschädigungspflichtigen Arbeitgebers sowie die Schwere des Eingriffs in die Persönlichkeit des Arbeitnehmers (dazu Wolfgang Portmann, Basler Kommentar, 2007, Art. 336a OR N. 2 f.). Im Hinblick auf die Wiedergutmachungsfunktion der

Entschädigung sind aber auch die wirtschaftlichen Auswirkungen der Kündigung auf den Arbeitnehmer zu berücksichtigen (VGr, 21. Dezember 2005, PB.2005.00034, E. 5.4, und 1. April 2009, PB.2009.00002, E. 2.3.1). Unter einem Monatslohn ist der Bruttolohn zu verstehen, zu dem anteilmässig die regelmässig ausgerichteten Zulagen hinzuzurechnen sind. Auf dieser Entschädigung sind keine Sozialversicherungsbeiträge zu entrichten (VGr, 18. März 2009, PB.2008.00041, E. 5, und 5. Juli 2002, PB.2002.00008, E. 3b/bb).

E. 4.2

Der Beschwerdeführer macht geltend, es habe sich gezeigt, dass die Rechtsverletzungen, deren Folge die Pensenaufhebungen bzw. -kürzungen waren, weit gravierender seien als von der Vorinstanz angenommen. Dem sei im Rahmen der Bemessung der Entschädigung nach Art. 336a Abs. 2 OR Rechnung zu tragen. Der Beschwerdeführer bringt sodann vor, da ihm von der Beschwerdegegnerin keine Stelle angeboten worden sei, nicht einmal als er sich um eine solche bemüht habe, rechtfertige sich eine Entschädigung von gesamthaft sechs Monatslöhnen. Die Vorinstanz erachtete einen Bruttomonatslohn als Entschädigung für die Nichteinhaltung der flankierenden Massnahmen im Sinne von §§ 16b–17 VVPG als angemessen.

E. 4.3

Wie die Vorinstanz zutreffend ausführt, erfüllte die Beschwerdegegnerin die Vorschriften betreffend flankierende Massnahmen im Sinne von §§ 16b–17 VVPG nur teilweise. Für Formverstösse unterschiedlichen Gewichts hat das Verwaltungsgericht in jüngerer Zeit Entschädigungen von einem halben Monatslohn (2. Dezember 2009, PB.2009.00023, E. 10.2 [unschwere Gehörsverletzung]), einem ganzen (8. September 2010, PB.2010.00024, E. 2.1.2 [unschwere Gehörsverletzung, Fürsorgepflichtversäumnis] – 26. Juni 2009, PB.2009.00015 [Gehörsverletzung]; ebenso am 7. November 2007, PB.2007.00008 – 2. August 2007, PB.2007.00014 – 19. November 2003, PB.2003.00023, E. 3e [nicht unerhebliche Gehörsverletzung] – 5. November 2003, PB.2003.00013, E. 3), von anderthalb (10. Februar 2010, PB.2009.00043), zweien (1. Oktober 2008, PB.2008.00006 [schwere Gehörsverletzung]; ebenso am 6. Dezember 2001, PB.2001.00021, E. 3 [nicht besonders schwere Gehörsverletzung]), dreien (16. Juni 2010, PB.2010.00007, E. 9 [Verweigern einer Bewährungsfrist]; ebenso 16. April 2008, PB.2007.00042 [Gehörsverletzung und Verweigern einer Bewährungsfrist], und 23. März 2005, PB.2004.00087, E. 5 [Gehörsverletzung, Verweigern einer Bewährungsfrist samt vorgängiger und nachträglicher Mitarbeiterbeurteilung] sowie 16. Juni 2010, PB.2010.00007, E. 9.3 [Verweigern einer Bewährungsfrist]), vierten (7. Januar 2009, PB.2008.00025 [nicht leichte Gehörsverletzung und Verweigern einer Bewährungsfrist]; ebenso am 25. Februar 2004, PB.2003.00021, E. 2.4.5 [nicht besonders schwere Gehörsverletzung und Verweigern einer Probezeit]) oder gar viereinhalb Monatslöhnen (21. Juli 2010, PB.2010.00002, E. 17 f. [mehrfach das rechtliche Gehör und versties gegen weitere Verfahrensvorschriften]) für angemessen gehalten.

E. 4.4

Bei den im September 2009 ausgesprochenen Kündigungen ist zwar nicht von einer Massentlassung zu sprechen, gleichwohl war eine grössere Anzahl Dozierender betroffen. Es lag in der Verantwortung der Beschwerdegegnerin, die Vorschriften betreffend flankierende Massnahmen einzuhalten. Der Beschwerdeführer bemühte sich zudem aktiv um eine andere Anstellung bei der Beschwerdegegnerin – dies jedoch erfolglos. Die

Beschwerdegegnerin finanzierte ihm jedoch eine für sein weiteres berufliches Fortkommen nützliche Weiterbildung. Der Beschwerdeführer, welcher im Kündigungszeitpunkt 51 Jahre alt war, macht geltend, er habe keinen gleichwertigen Ersatz für seine Anstellung gefunden. Ausserdem sei inzwischen auch sein restliches Pensum gekündigt worden. Denn in der Zwischenzeit wurden die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse der Beschwerdegegnerin vollständig eingestellt (vgl. Medienmitteilung der Beschwerdegegnerin vom 2. Februar 2010, unter www.zhdk.ch, Hochschule, Kommunikation und Medien). Im Rahmen der zweiten Kündigungswelle wurde versucht, eine Lösung für die Dozierenden zu finden, und ein Sozialplan ausgearbeitet. Es wurde in der Folge eine neue Trägerschaft für die allgemeinen gestalterischen Weiterbildungskurse gefunden, welche diese nun in Zusammenarbeit mit der Beschwerdegegnerin durchführt (vgl. Medienmitteilung der Beschwerdegegnerin vom 26. März 2010, unter www.zhdk.ch, Hochschule, Kommunikation und Medien). Der Beschwerdeführer ist für die neue Trägerschaft tätig (vgl. www.dranbleiben.ch, Kursübersicht). Es rechtfertigt sich nach dem Ausgeführten, dem Beschwerdeführer eine Entschädigung von insgesamt zwei Monatslöhnen zuzusprechen, da die Versäumnisse der Beschwerdegegnerin doch von einigem Gewicht sind. Die Beschwerden sind folglich teilweise gutzuheissen und die Beschwerdegegnerin zu verpflichten, dem Beschwerdeführer eine zusätzliche Entschädigung in der Höhe eines Bruttomonatslohns in Bezug auf die Pensumsreduktion von 13.01 % zu entrichten. Für das Rekursverfahren wurde dem Beschwerdeführer infolge mehrheitlichen Unterliegens zu Recht keine Parteientschädigung zugesprochen.

E. 5

Da der Streitwert unter Fr. 30'000.- liegt, ist das Verfahren kostenlos (§ 65a Abs. 2 VRG). Im Hinblick auf das anwaltlich gestellte Begehren obsiegt der Beschwerdeführer zu 50 %, womit eine Parteientschädigung hinfällig wird (§ 17 Abs. 2 VRG).

E. 6

Zur Rechtsmittelbelehrung im nachstehenden Urteilsdispositiv ist Folgendes zu erläutern: Der Streitwert beträgt weniger als Fr. 15'000.-, weshalb die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht nur zulässig wäre, wenn sich eine Rechtsfrage von grundsätzlicher Bedeutung stellen würde (Art. 85 Abs. 1 lit. b in Verbindung mit Abs. 2 des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005 [BGG, SR 173.110]). Ansonsten ist auf die subsidiäre Verfassungsbeschwerde zu verweisen (Art. 113 ff. BGG).

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