



**Universität
Zürich^{UZH}**

Recht und Datenschutz

Universität Zürich
Künstlergasse 15
CH-8001 Zürich
Telefon +41 44 634 22 58
Telefax +41 44 634 43 67
www.rd.uzh.ch
www.dsd.uzh.ch

Leitfaden zur Durchführung von Vernehmlassungen im Rechtsetzungsverfahren an der Universität Zürich

Oktober 2021



Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----|--|---|
| 1. | Ausgangslage und Zweck des Leitfadens | 3 |
| 2. | Erlasse/Erlassänderungen mit Vernehmlassungsbedarf..... | 3 |
| 2.1 | Kriterien für die Durchführung einer Vernehmlassung an der UZH..... | 3 |
| 2.2 | Begründungspflicht beim Verzicht auf die Durchführung einer Vernehmlassung | 4 |
| 3. | Durchführung von Vernehmlassungen | 5 |
| 3.1 | Zuständigkeiten und Rollen im Rechtsetzungs- und Vernehmlassungsverfahren | 5 |
| 3.2 | Adressaten einer Vernehmlassung | 6 |
| 3.3 | Vernehmlassungsfrist | 6 |
| 3.4 | Vernehmlassungsunterlagen | 7 |
| 3.5 | Auswertung der Vernehmlassung | 7 |
| 3.6 | Information über das Vernehmlassungsergebnis | 8 |



1. Ausgangslage und Zweck des Leitfadens

Die Durchführung von Vernehmlassungen ist Teil des Rechtsetzungsverfahrens an der UZH und ermöglicht den von Erlassen und ihren Änderungen betroffenen Organisationseinheiten (Fakultäten, Institute, Geschäftsbereiche der Universitätsleitung/zentrale Dienste, Kommissionen), den Standesorganisationen und ggf. weiteren interessierten Kreisen, sich vor dem Erlass oder der Änderung von Rechtsnormen zu äussern. Auf diese Weise können die betroffenen Kreise frühzeitig in den Prozess der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung miteinbezogen werden. Das ermöglicht den erlassgebenden Organen einerseits die Überprüfung der geplanten Rechtsnormen auf inhaltliche Richtigkeit und Vollzugstauglichkeit und ist andererseits ein wichtiger Test für die «politische Tragbarkeit» der geplanten Regelungen.

Bislang existierte an der UZH kein festgelegter Prozess bei Vernehmlassungen im Rechtsetzungsverfahren. Das universitäre Recht selbst enthält hierzu keine bzw. kaum Vorschriften¹. Obwohl es – abgesehen von § 37 der PVO-UZH – keine eigentliche Pflicht zur Durchführung von Vernehmlassungen gibt, hat sich dieses Instrument in der universitären Kultur der Mitbestimmung als «good practice» in vielen Fällen etabliert. Indem der vorliegende Leitfaden **Grundsätze** für die Durchführung von Vernehmlassungen festlegt, kann er den verantwortlichen Stellen als *Orientierungshilfe* dienen und zur *Vereinheitlichung* und Transparenz in dieser Phase des Rechtsetzungsprozesses beitragen. Letztlich bleibt aber die Frage, ob und wie bei einem bestimmten Rechtsetzungsvorhaben eine Vernehmlassung durchzuführen ist, immer vom konkreten Inhalt und von der Bedeutung der einzelnen (Revisions-)Vorlage abhängig und muss entsprechend im Einzelfall beantwortet werden.

Der vorliegende Leitfaden bezieht sich allein auf Vernehmlassungen *zu Erlassen*. Es besteht die Möglichkeit, auch für weitere Vernehmlassungen, die keine Erlasse zum Gegenstand haben, einen Leitfaden zu erlassen. Ausserdem ist geplant, die Zuständigkeiten und Prozesse in den anderen Phasen des Rechtsetzungsverfahrens näher zu regeln.

2. Erlasse/Erlassänderungen mit Vernehmlassungsbedarf

2.1 Kriterien für die Durchführung einer Vernehmlassung an der UZH

Aufgrund der bisherigen Praxis wird empfohlen, bei Neuerlassen oder Erlassänderungen an der UZH eine Vernehmlassung bei den *Fakultäten* (welche ihrerseits ggf. die Institute oder andere fakultäre Organisationseinheiten einbinden), bei den *Ständen* und bei allfällig *betroffenen ständigen Kommissionen* der UZH durchzuführen, wenn eine oder mehrere der nachstehenden Voraussetzungen erfüllt sind:

- **Grosse Bedeutung/Tragweite für die UZH:** Die geplante Regelung ist von grosser «politischer» oder finanzieller Tragweite für die gesamte Universität und/oder hat erhebliche Aus-

¹ Abgesehen vom Recht der Standesorganisationen, der Personalkommission und den universitären Personalverbänden, sich vor dem Erlass bzw. vor der Änderung von personalrechtlichen Bestimmungen im Rahmen einer Vernehmlassung zu äussern (§ 37 PVO-UZH), enthält das universitäre Recht keine Bestimmungen zur Durchführung von Vernehmlassungen. Die Rechtsetzungsverordnung des Kantons Zürich (LS 172.16) und die Richtlinien des Regierungsrates für die Durchführung von und die Beteiligung an Vernehmlassungen (verfügbar unter www.zh.ch/de/politik-staat/gesetze-beschluesse/vernehmlassungen.html) betreffen das Verfahren der kantonalen Rechtsetzung und sind für das UZH-interne Rechtsetzungsverfahren nicht anwendbar. Diese Erlasse finden einzig bei Revisionen des Universitätsgesetzes Anwendung, wenn – je nach Tragweite oder Bedeutung der Revision – entweder der Regierungsrat oder die Bildungsdirektion entscheidet, eine (kantonale) Vernehmlassung auszulösen.



wirkungen auf die Kernbereiche der universitären Aufgabenerfüllung (Lehre, Forschung, Dienstleistungen) und/oder auf die universitäre Organisationsstruktur und ihre Prozesse.

- **Dezentraler Vollzug:** Der Vollzug der geplanten Regelung obliegt mehreren oder allen Organisationseinheiten der UZH auf den verschiedenen Ebenen (Gesamtuniversität, Fakultäten, Institute).
- **Auswirkung auf die Rechtsstellung Betroffener:** Die geplante Regelung betrifft die Rechtsstellung von UZH-Angehörigen oder Rechtsverhältnisse der UZH mit Dritten (Regelung schafft oder ändert Rechte und Pflichten oder betrifft Vertragsverhältnisse mit Dritten).²

Die vorstehenden Voraussetzungen werden bei (Teil-)Revisionen der folgenden Erlasse oftmals erfüllt sein:

- Universitätsgesetz (UniG)
- Universitätsordnung (UniO)
- Finanzreglement der Universität Zürich (und ggf. weitere zentrale Finanzregularien)
- Personalverordnung der Universität Zürich (PVO-UZH)
- Weitere Verordnungen im gesamtuniversitären Bereich, etwa
 - Rahmenverordnung über die Habilitation (RVO Habil)
 - Rahmenverordnung über die Titularprofessur (RVO TP)
 - Rahmenverordnung über die Weiterbildung (RVO WB)
 - Disziplinarverordnung der Universität Zürich
 - Verordnung über den Umgang mit wissenschaftlichem Fehlverhalten an der Universität Zürich (Integritätsverordnung)
 - Verordnung über die Studiengebühren an der Universität Zürich
- Rahmeninstitutsverordnung der Universität Zürich (RVO-IO)

2.2 Begründungspflicht beim Verzicht auf die Durchführung einer Vernehmlassung

Generell empfiehlt sich eine frühzeitige Auseinandersetzung mit der Frage, ob beim Erlass oder bei der Änderung von Rechtsnormen innerhalb der UZH eine Vernehmlassung durchzuführen ist. Sind die in 2.1. erwähnten Kriterien erfüllt bzw. werden die dort genannten Erlasse (teil-)revidiert, ist der Verzicht auf die Durchführung einer Vernehmlassung (im Antrag an die involvierten Erlass- bzw. Genehmigungsorgane) gesondert zu begründen.

Auf eine Vernehmlassung bei Neuerlassen oder Erlassänderungen kann unter anderem verzichtet werden, wenn der Erlass bzw. die Änderung

- *eine untergeordnete Bedeutung und Tragweite* hat (wie z.B. bei reinen Vollzugsvorschriften oder internen Weisungen, Richtlinien oder Reglementen für operative Prozesse oder bei Rechtsänderungen mit rein redaktionellem Charakter)
- nur einen *kleinen Personenkreis* betrifft, welcher auf anderen Wegen in die Meinungsbildung einbezogen werden kann

² Vgl. dazu auch die von der UZH mit den Standesorganisationen getroffenen Leistungsvereinbarungen. Dort heisst es in der standardisierten Ziff. 4 Abs. 3: «Die [Standesorganisation] ist Adressatin bei Vernehmlassungen zur universitären Rechtssetzung und weiteren universitären Projekten, soweit die Angehörigen des Standes des [...] betroffen sind oder betroffen sein können.»



- bereits in einer frühen Projektphase ein *partizipativer und transparenter Meinungsbildungsprozess* erfolgt ist, in den die Fakultäten, die Standesorganisationen und die betroffenen Kommissionen einbezogen waren
- *zeitlich dringlich ist* und die Dringlichkeit auf Ereignisse oder Gegebenheiten zurückzuführen ist, die nicht vorhergesehen werden konnten und mussten und nicht selbst verschuldet wurden (z.B. Online Prüfungen in der Pandemie)

3. Durchführung von Vernehmlassungen

3.1 Zuständigkeiten und Rollen im Rechtsetzungs- und Vernehmlassungsverfahren

Rolle «federführende Stelle»: In der Regel werden die Entwürfe für gesamtuniversitäre Erlasse bzw. Erlassänderungen von Organisationseinheiten der zentralen Dienste unter der Leitung des in der Sache zuständigen Mitglieds der Universitätsleitung in Arbeitsgruppen, Projekten bzw. Teilprojekten erarbeitet. Die Verantwortung für den Inhalt der Regelungen und deren rechtzeitiges Inkrafttreten liegt beim sachlich zuständigen Mitglied der Universitätsleitung bzw. im entsprechenden Geschäftsbereich. Entsprechend soll die federführende Stelle auch für die Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens verantwortlich und zuständig sein. Auch werden die im Rechtsetzungsverfahren erforderlichen Anträge an die Universitätsleitung jeweils vom federführenden Universitätsleitungsmitglied gestellt und von dessen Geschäftsbereich erarbeitet. Beschliesst die Universitätsleitung die Freigabe eines Entwurfs zur Vernehmlassung (dazu sogleich «Rolle Universitätsleitung»), führt die federführende Stelle die Vernehmlassung durch (Versand der Vernehmlassungsunterlagen, Anlaufstelle für Fragen, Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen) und unterbreitet der Universitätsleitung die Vernehmlassungsergebnisse und den überarbeiteten Entwurf zur Kenntnis.

Rolle Universitätsleitung: Ist ein Entwurf für einen Erlass bzw. eine Erlassänderung entscheid- bzw. «vernehmlassungsreif», stellt die federführende Stelle bzw. das federführende Mitglied der Universitätsleitung Antrag auf Beschluss und Freigabe für die Vernehmlassung an die Universitätsleitung. Stimmt die Universitätsleitung dem Entwurf inhaltlich zu, gibt sie ihn für die Vernehmlassung frei und beauftragt die federführende Stelle mit der Durchführung der Vernehmlassung. Nach durchgeführter Vernehmlassung und Auswertung der eingegangenen Stellungnahmen nimmt die Universitätsleitung die Vernehmlassungsergebnisse auf Antrag der federführenden Stelle zur Kenntnis und beschliesst über den überarbeiteten Entwurf bzw. verabschiedet diesen zu Handen der entsprechenden Erlass- bzw. Genehmigungsorgane (EUL/UR).

Rolle Rechtsdienst (Abteilung Recht und Datenschutz): Die Abteilung Recht und Datenschutz übernimmt die Rolle der federführenden Stelle grundsätzlich nur bei Erlassen/Erlassänderungen, die inhaltlich in den Zuständigkeitsbereich des Prorektorats Professuren und wissenschaftliche Information fallen, sofern dies gewünscht wird.

Ist ein anderer Geschäftsbereich der Universitätsleitung bzw. ein anderes Universitätsleitungsmitglied federführend, wird der Rechtsdienst unterstützend beigezogen. Er prüft die ausgearbeiteten Entwürfe spätestens bevor sie von der Universitätsleitung beschlossen bzw. für die Vernehmlassung freigegeben werden:

- im Hinblick auf Rechtskonformität, d.h. Verstösse gegen bzw. Widersprüche mit über-/gleichgeordneten Erlassen, sowie



- im Hinblick auf Systematik und Einhaltung rechtsetzungstechnischer Grundsätze, Sprache und Verständlichkeit.

Es wird dringend empfohlen, den Rechtsdienst bei allen Rechtsetzungsarbeiten von Anfang an in die Projekt-, Vorbereitungs- bzw. Entwurfsarbeiten einzubinden. Neben der Beratung in rechtlicher und rechtsetzungstechnischer Hinsicht (rechtliche Abklärungen, Unterstützung bei der Zeitplanung, Begleitung oder Übernahme der redaktionellen Arbeiten am Erlasstext, Bereitstellen von Vorlagen) unterstützt der Rechtsdienst die federführende Stelle regelmässig auch bei der Durchführung und der Auswertung von Vernehmlassungen und beim Verfassen der Anträge an die verschiedenen Beschlussgremien (UL, EUL, UR). Dies wird im konkreten Projekt jeweils im Einzelfall abgemacht.

3.2 Adressaten einer Vernehmlassung

Grundsätzlich sind zu Neuerlassen oder Erlassänderungen, welche eines oder mehrere der in 2.1 genannten Kriterien erfüllen, folgende Adressaten im Rahmen einer Vernehmlassung zur freigestellten Stellungnahme einzuladen:

- *Fakultäten* (angeschrieben werden in der Regel die Dekane/Dekaninnen bzw. die Dekanate³)
- *Standesorganisationen* (angeschrieben werden die Präsidien)
- *Personalkommission und Personalverbände der UZH* (bei Erlass/Änderung von personalrechtlichen Bestimmungen, § 37 PVO-UZH)
- Je nach Gegenstand der Vorlage: Andere *ständige Kommissionen* der UZH (§§ 64 ff. UniO)

Nehmen diese Adressaten an der Vernehmlassung teil, so reichen sie in der Regel je eine konsolidierte Stellungnahme ein.

Die Vernehmlassungsunterlagen werden zusätzlich auf einer zentralen Website publiziert. Auf Vorschlag der Generalsekretärin soll diese neu bei RuD platziert werden (vormals GS). Die zentrale Publikation gibt auch den nicht ausdrücklich adressierten Organisationen, Gremien und Personen an der UZH Gelegenheit, sich zum Rechtsetzungsvorhaben zu äussern. *Optional* kann die EUL zusätzlich über das Rechtsetzungsvorhaben informiert werden.

Die von einem Erlass bzw. einer Erlassänderung inhaltlich wesentlich betroffenen *Geschäftsbereiche der Universitätsleitung* (UL-Bereiche) und ihre Abteilungen (*Zentrale Dienste*) werden **in der Regel bereits vor der Vernehmlassungsphase in die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung einbezogen** (z.B. indem sie einer Arbeitsgruppe im betr. Projekt vertreten sind). Entsprechend werden sie im Rahmen der Vernehmlassung grundsätzlich nicht (nochmals) als reguläre Adressaten (wie Fakultäten und Stände) angeschrieben bzw. zur Stellungnahme aufgefordert.

3.3 Vernehmlassungsfrist

Die Vernehmlassungsfrist ist so anzusetzen, dass den Vernehmlassungsteilnehmenden genügend Zeit für die Meinungsbildung und Entscheidungsfindung zur Verfügung steht. In der Regel beträgt sie *drei Monate*, kann aber bei (objektiver) Dringlichkeit verkürzt werden. Bedeutung und Umfang einer Vorlage sind bei der Festsetzung der Vernehmlassungsfrist ebenso im Grundsatz zu berücksichtigen wie

³ Institute oder andere fakultäre Organisationseinheiten bzw. Personenkreise werden nur ausnahmsweise direkt angeschrieben, da die Verteilung der Vernehmlassungsunterlagen innerhalb der Fakultät grundsätzlich den Dekanaten obliegt. Ausnahmen rechtfertigen sich etwa dort, wo sich aus dem Sachzusammenhang der Vorlage (z.B. wegen besonderer Betroffenheit) eine direkte Adressierung von bestimmten fakultären Organisationseinheiten oder Personengruppen (z.B. Kreis der Studiendekan*innen oder Prodekan*innen Forschung) aufdrängt.



die Organisations- und Entscheidungsstrukturen der Vernehmlassungsadressaten und der Sitzungsrhythmus der entscheidenden Gremien (z.B. finden in der Regel während der Semesterferien keine Fakultätsversammlungen statt).

3.4 Vernehmlassungsunterlagen

Versand: Vernehmlassungen werden an der UZH in der Regel elektronisch durchgeführt, das heisst, die Vernehmlassungsunterlagen werden von der federführenden Stelle per E-Mail versandt und die Stellungnahmen können wiederum per E-Mail bei der federführenden Stelle eingereicht werden (ggf. in einem vorgegebenen Format).

Publikation im Internet/Intranet: Auf laufende Vernehmlassungen zu Rechtsetzungsvorhaben von gesamtuniversitärer Tragweite wird in der Regel auch auf der zentralen Vernehmlassungs-Website hingewiesen. Die Vernehmlassungsunterlagen selbst (Dokumente) sind dann via Intranet (bzw. nur mit UZH-Login) zugänglich.

Dokumente: Zu den Vernehmlassungsunterlagen gehören die folgenden Dokumente:

- *Begleitschreiben*⁴ mit den für die Durchführung der Vernehmlassung *wesentlichen Informationen*, namentlich:
 - Datum UL-Beschluss betr. Auslösung
 - Kurzzusammenfassung des Gegenstands der Vorlage
 - Vernehmlassungsfrist, Datum mit Fristende
 - Ansprechpersonen bei Fragen
 - Adresse, wo die Stellungnahmen einzureichen sind
- *Entwurf des Erlassentextes* (bei Teilrevisionen: Synopse)
- *Erläuterungen* zum Erlassvorhaben selbst (Schilderung der Ausgangslage) und zum Erlassentwurf (Erläuterungen zu den einzelnen/wichtigsten Bestimmungen)
- Bei Bedarf: *Weitere Unterlagen*, die der Erläuterung/Veranschaulichung der geplanten Erlassänderungen dienen (z.B. Organigramme, Prozessbeschreibungen, etc.)

3.5 Auswertung der Vernehmlassung

Nach Eingang der Stellungnahmen stellt die federführende Stelle die Vernehmlassungsantworten zusammen, wertet diese aus und überarbeitet den Erlassentwurf entsprechend. Der Rechtsdienst stellt hierzu ein Template zur Verfügung. Danach bringt die federführende Stelle der Universitätsleitung die Vernehmlassungsantworten und das Vernehmlassungsergebnis (ggf. bereits mit dem überarbeiteten Erlassentwurf) zur Kenntnis. Die Universitätsleitung entscheidet über das weitere Vorgehen. Entweder verabschiedet sie den überarbeiteten Erlassentwurf (zu Händen der EUL oder des UR) oder weist ihn zur Überarbeitung an die federführende Stelle zurück.

⁴ Das Begleitschreiben kann entweder in Briefform (als Anhang des versandten E-Mails) oder als E-Mail versandt werden. Begleitschreiben oder E-Mail werden durch das verantwortliche Mitglied der Universitätsleitung unterzeichnet.



3.6 Information über das Vernehmlassungsergebnis

Die Universitätsleitung beschliesst auf Antrag der federführenden Stelle, ob und in welcher Form (per E-Mail oder Website) die Vernehmlassungsteilnehmenden über die Ergebnisse der Vernehmlassung informiert werden.