



AN.2020.00007, AN.2020.00008

Urteil

der 4. Kammer

vom 8. Juli 2021

Mitwirkend: Abteilungspräsidentin Tamara Nüssle (Vorsitz), Verwaltungsrichterin Maja Schüpbach Schmid, Verwaltungsrichter Marco Donatsch, Verwaltungsrichter Reto Häggi Furrer, Verwaltungsrichter Martin Bertschi, Gerichtsschreiberin Viviane Eggenberger.

In Sachen

1. **Pio Gino Steiner,**
Bülachhof 3, 8057 Zürich,
2. **Verband der Studierenden der Universität Zürich,**
Rämistrasse 62, 8001 Zürich,
vertreten durch den Vorstand des Verbands
der Studierenden der Universität Zürich,
Pio Gino Steiner und Polina Pokrovskaya,

Beschwerdeführer,

gegen

Universität Zürich,
Rämistrasse 71, 8006 Zürich,
vertreten durch den Universitätsrat
der Universität Zürich,
Künstlergasse 15, 8001 Zürich,

Beschwerdegegnerin,

Disziplinarverordnung der Universität Zürich vom 25. Mai 2020,

hat sich ergeben:

I.

Am 25. Mai 2020 beschloss der Universitätsrat der Universität Zürich den Erlass einer Disziplinarverordnung der Universität Zürich ([ABI 2020-06-12; Meldungsnummer RS-ZH07-0000000149], fortan: Disziplinarverordnung). Gemäss Ziffer II des Beschlusses sollte die Disziplinarverordnung – vorbehältlich der Ergreifung eines Rechtsmittels – auf den 1. September 2020 in Kraft treten. Die geltende Disziplinarordnung der Universität Zürich vom 17. Februar 1976 (nachfolgend: Disziplinarordnung; LS 415.33) wird gemäss Ziffer III des Beschlusses mit der Inkraftsetzung der Disziplinarverordnung aufgehoben.

Der Beschluss vom 25. Mai 2020 wurde am 12. Juni 2020 im Amtsblatt des Kantons Zürich publiziert (act. 4).

II.

Mit Beschwerden vom 13. Juli 2020 gelangten sowohl der Verband der Studierenden der Universität Zürich (VSUZH) als auch dessen Co-Präsident, Pio Gino Steiner, gegen die Disziplinarverordnung vom 25. Mai 2020 ans Verwaltungsgericht, wobei sie beantragten, unter Entschädigungsfolge seien insbesondere § 2 Abs. 1 Satz 2 sowie §§ 10, 11 und 19 Disziplinarverordnung aufzuheben (AN.2020.00007 und AN.2020.00008, je act. 2).

Mit Beschwerdeantwort vom 11. September 2020 beantragte die Universität Zürich, die Beschwerden Pio Gino Steiners und des VSUZH seien abzuweisen – Letztere, soweit auf sie einzutreten sei –, unter Entschädigungsfolge zu deren Lasten. In verfahrensrechtlicher Hinsicht ersuchte sie um eine Vereinigung der Verfahren sowie namentlich um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden (AN.2020.00007 [nachfolgend grundsätzlich nicht mehr ausdrücklich erwähnt] und AN.2020.00008, je act. 6).

Am 30. September 2020 liessen sich Pio Gino Steiner und der VSUZH vernehmen (act. 7 f.; AN.2020.00008, act. 7 f.), wobei diese Eingaben zufolge Verspätung aus dem Recht gewiesen wurden (act. 1 pag. 3; AN.2020.00008, act. 1 pag. 3).

Mit Präsidialverfügung vom 5. Oktober 2020 wurde das Gesuch der Universität Zürich um Entzug der aufschiebenden Wirkung der Beschwerden abgewiesen (act. 1 pag. 3 ff.; AN.2020.00008, act. 1 pag. 3 ff.).

Die Kammer erwägt:

1.

1.1 Vorliegend wird eine Verordnung des Universitätsrats der Universität, einer selbständigen kantonalen öffentlich-rechtlichen Anstalt, angefochten (vgl. § 1 Abs. 1 und § 29 Abs. 5 Ziff. 1 UniG, ferner § 16 Abs. 1 UniG; Ulrich Häfelin/Georg Müller/Felix Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. A., Zürich/St. Gallen 2020, Rz. 1664 ff., insbesondere Rz. 1670). Streitgegenstand ist damit ein Erlass im Sinn von § 19 Abs. 1 lit. d des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG, LS 175.2; vgl. auch Art. 79 Abs. 2 sowie Art. 98 Abs. 1 f. der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005 [KV, LS 101]; Isabelle Häner, in: Isabelle Häner/Markus Rüssli/Evi Schwarzenbach [Hrsg.], Kommentar zur Zürcher Kantonsverfassung, Zürich etc. 2007 [Kommentar KV], Art. 79 N. 21–23; Arnold Marti, Abstrakte Normenkontrolle, Klageverfahren und weitere besondere Verfahren, in: Alain Griffel/Tobias Jaag [Hrsg.], Reform der Zürcher Verwaltungsrechtspflege, Zürich/St. Gallen 2010, S. 112).

Zuständig für die Behandlung von Rechtsmitteln gegen Erlasse des Universitätsrats ist unmittelbar das Verwaltungsgericht (§ 46 Abs. 1 UniG; vgl. zum Ganzen auch VGr, 24. Oktober 2019, AN.2019.00001, E. 1.1, und 20. September 2012, AN.2012.00003, E. 1).

Über Rechtsmittel gegen Erlasse entscheidet das Gericht in Fünferbesetzung (§ 38a Abs. 1 VRG). Da die angefochtene Disziplinarverordnung Verwaltungsrecht betrifft, ist der Spruchkörper vollumfänglich aus (Ersatz-)Mitgliedern des Verwaltungsgerichts zusammenzusetzen (§ 38a Abs. 2 VRG). Die Besetzung erfolgt gemäss dem Plenarbeschluss des Verwaltungsgerichts vom 30. Juni 2020 über dessen Konstituierung per 1. Juli 2020 (ABl 2020-07-03 [Nr. 127], Meldungsnummer RS-ZH04-0000000037).

1.2

1.2.1 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 Regierungsrates vom 22. Oktober 2014 zum Publikationsgesetz, ABl 2014-11-07 [Nr. 45], Meldungsnummer 00090451). Demnach ist die Beschwerdelegitimation zu bejahen, wenn zumindest eine minimale Wahrscheinlichkeit gegeben ist, dass die beschwerdeführende Partei durch den angefochtenen Erlass früher oder später einmal unmittelbar in ihren schutzwürdigen Interessen betroffen sein könnte (sogenannte virtuelle Betroffenheit; VGr, 26. Februar 2020, AN.2019.00003, E. 1.3; BGE 145 I 26 E. 1.2, 144 I 43 E. 2.1; Martin Bertschi, in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. A., Zürich etc. 2014 [Kommentar VRG], § 21 N. 33 f. [auch zum Folgenden]). Die unmittelbare Betroffenheit entsteht dadurch, dass ein Erlass auf eine Person direkt anwendbar ist oder werden könnte oder sie zumindest durch auf diesen gestützte potenzielle Rechtsanwendungsakte direkt betroffen werden könnte.

Anstelle Einzelner können auch Verbände mit sogenannter egoistischer Verbandsbeschwerde für die Interessen ihrer Mitglieder Beschwerde führen. Hierbei gelten folgende Voraussetzungen: Die Vereinigung muss als juristische Person konstituiert sowie statutarisch zur Wahrung der betreffenden Interessen ihrer Mitglieder befugt sein, die fraglichen Interessen müssen allen oder zumindest einer grossen Anzahl von Mitgliedern gemeinsam sein, und jedes dieser Mitglieder muss selber zur Geltendmachung des Interesses auf dem Rechtsmittelweg befugt sein (Bertschi, § 21 N. 93 ff.; BGE 130 I 26 E. 1.2.1 mit Hinweisen; vgl. VGr, 20. September 2012, AN.2012.00003, E. 2.5.2 f.).

1.2.2 Der Beschwerdeführer 1 ist als immatrikulierter Studierender an der Universität von den angefochtenen Bestimmungen der Disziplinarverordnung virtuell betroffen (vgl. act. 2 Bst. B.4 sowie act. 5/2).

1.2.3 Die Beschwerdegegnerin zieht die Beschwerdelegitimation des Beschwerdeführers 2 in Zweifel. Sie argumentiert, weder der statutarischen Zweckbestimmung, nämlich § 2 der

Statuten der öffentlich-rechtlichen Körperschaft des Verbands der Studierenden der Universität Zürich vom 23. Mai 2012 (nachfolgend: Statuten; LS 415.34), noch § 20 UniG oder § 23 der Universitätsordnung der Universität Zürich vom 4. Dezember 1998 (LS 415.111) lasse sich entnehmen, dass die Wahrung bzw. Vertretung der Interessen von dessen Mitgliedern in eigenem Namen in gerichtlichen Verfahren zu den statutarischen Aufgaben des Beschwerdeführers 2 gehöre (act. 6 S. 2).

Der Beschwerdeführer 2 ist gemäss § 1 Statuten eine öffentlich-rechtliche Körperschaft und damit eine juristische Person im Sinn von Art. 52 Abs. 2 des Zivilgesetzbuchs (SR 210). Es trifft zu, dass die oben erwähnten, von der Beschwerdegegnerin angeführten Bestimmungen die Interessenwahrung bzw. -vertretung der Mitglieder in Verfahren vor Gericht nicht explizit nennen. § 20 UniG (mit dem Marginale "Organisation der Studierenden") hat den Beschwerdeführer 2 bzw. dessen Zweck und Aufgaben zum Inhalt; gemäss § 20 UniG Abs. 2 nimmt die "Körperschaft [...] ohne allgemeines politisches Mandat die studentischen Interessen ihrer Mitglieder wahr und vertritt sie in hochschulpolitischen Angelegenheiten". § 2 Statuten listet die vom Beschwerdeführer 2 "gegenüber der Universität und der Öffentlichkeit" vertretenen Anliegen und Interessen der immatrikulierten Studierenden auf; gemäss der Präambel der Statuten ist sodann die (eigenständige und unabhängige) Vertretung der Interessen der Studierenden der Universität Zürich das eigentliche Ziel des Verbands, mithin gleichsam seine "raison d'être". Eine Einschränkung dergestalt, in welchem Rahmen bzw. in welchen Verfahren dies zu geschehen habe, findet sich nicht, sodass nicht ersichtlich ist, weshalb bzw. dass die Interessenwahrung nicht auch vor Gericht im Rahmen eines Beschwerdeverfahrens erfolgen können soll (vgl. in diesem Zusammenhang auch den von den Beschwerdeführern [act. 7 Bst. A.2] erwähnten BGE 98 Ib 63 E. 2 [a Abs. 2, S. 70 oben]).

Voraussetzung für die Mitgliedschaft beim Beschwerdeführer 2 ist die Immatrikulation an der Beschwerdegegnerin (vgl. § 6 Abs. 1 Statuten). Der Adressatenkreis der Disziplinarverordnung vom 25. Mai 2020 umfasst insbesondere die immatrikulierten Studierenden (vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Disziplinarverordnung). Die Mitglieder des Beschwerdeführers 2 sind folglich virtuell von den angefochtenen Bestimmungen der Disziplinarverordnung betroffen

– was die Beschwerdegegnerin ihrerseits einräumt (act. 2 S. 2). Auch der Beschwerdeführer 2 ist damit zur Beschwerde legitimiert.

1.3 Da auch die übrigen Prozessvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerden einzutreten.

2.

Nach § 71 VRG in Verbindung mit Art. 125 lit. c der Zivilprozessordnung vom 19. Dezember 2008 (SR 272) kann das Gericht aus prozessökonomischen Gründen selbständig eingereichte Rechtsvorkehren vereinigen. Eine Vereinigung ist insbesondere dann angezeigt, wenn zwei oder mehrere Personen gleiche oder ähnliche, dieselben tatsächlichen Umstände und Rechtsfragen betreffende Begehren stellen oder die gleiche Verfügung oder praktisch identische übereinstimmende Verfügungen anfechten, die identische Rechtsfragen aufwerfen (Martin Bertschi/Kaspar Plüss, Kommentar VRG, Vorbemerkungen zu §§ 4–31 N. 58 ff.). Da sich die Beschwerdeführer in den beiden Verfahren AN.2020.00007 und AN.2020.00008 mit weitgehend identischen Rechtsschriften gegen dieselben Normen der Disziplinarverordnung wenden, rechtfertigt es sich, die Verfahren zu vereinigen. Die Parteien befürworten im Übrigen ihrerseits ein solches Vorgehen (vgl. act. 6 S. 1 f. und act. 7 S. 1; AN.2020.00008, act. 6 S. 1 f. und act. 7 S. 1).

3.

Im Rahmen der abstrakten Normenkontrolle kann einzig die Verletzung übergeordneter Rechts gerügt werden (§ 50 Abs. 1 in Verbindung mit § 20 Abs. 2 VRG und hierzu Marco Donatsch, Kommentar VRG, § 20 N. 94 f., § 50 N. 76; vgl. auch Art. 79 Abs. 2 KV). Das Verfahren bezweckt die Durchsetzung der Hierarchie der Rechtsnormen (VGr, 29. April 2021, AN.2021.00003, E. 3.2; Andreas Conne, Abstrakte Normenkontrolle im Kanton Zürich, ZBl 115/2014 S. 403 ff., 404).

Nach verwaltungsgerichtlicher 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 Normkontrollverfahrens 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.).

4.

Die Beschwerdeführer wenden sich gegen die §§ 2 (Abs. 1), 10, 11 (sowie dessen Abs. 1 lit. c und Abs. 4 Satz 2 im Speziellen) und 19 Disziplinarverordnung. Sie rügen insbesondere eine Verletzung des Legalitätsprinzips nach Art. 5 Abs. 1 der Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV, SR 101) sowie des in Art. 1 des Strafgesetzbuchs (StGB, SR 311.0) und Art. 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK, SR 0.101) verankerten Grundsatzes "nulla poena sine lege" ("keine Strafe ohne Gesetz") durch § 11 Abs. 1 lit. c Disziplinarverordnung. Die in dieser Bestimmung vorgesehene Obergrenze der Geldleistung sei sodann unverhältnismässig. §§ 10 f. Disziplinarverordnung verletzen zudem das sich aus Art. 5 Abs. 1 BV ergebende Erfordernis der (hinreichenden) Bestimmtheit eines Rechtssatzes. § 11 Abs. 4 Satz 2 Disziplinarverordnung verstosse namentlich gegen das Rechtsgleichheitsgebot nach Art. 8 Abs. 1 BV und das Willkürverbot nach Art. 9 BV. Sodann verstosse auch § 2 Disziplinarverordnung gegen das Legalitätsprinzip, insofern diese gemäss dessen Abs. 1 auch auf nicht oder nicht mehr an der Universität immatrikulierte Personen anwendbar sei. Schliesslich sei in § 19 Disziplinarverordnung ein Verstoß gegen Art. 29 Abs. 2 BV zu sehen, insofern ein Akteneinsichtsrecht eines von einem Disziplinarverfahren Betroffenen vor dem Ende der Befragungen ausgeschlossen werde (act. 2 Bst. C).

5.

5.1 Gemäss dem Legalitätsprinzip (Art. 5 Abs. 1 BV, Art. 2 Abs. 1 KV) muss sich ein staatlicher Akt auf eine materiellgesetzliche Grundlage stützen, die hinreichend bestimmt und vom staatsrechtlich hierfür zuständigen Organ erlassen worden ist (BGE 141 II 169 E. 3.1 mit Hinweis). Das Gesetzmässigkeitsprinzip äussert sich mithin in drei grundlegenden Aspekten: den Erfordernissen des Rechtssatzes sowie der genügenden Normstufe und der genügenden Normdichte (Bestimmtheitsgebot) des Rechtssatzes (Pierre Tschannen/Ulrich

Zimmerli/Markus Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. A., Bern 2014, § 19 Rz. 2). Art. 5 Abs. 1 BV als solcher verlangt nicht, dass sich die rechtliche Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn findet; eine kompetenzgemäss erlassene Verordnung genügt grundsätzlich. Das (mehr demokratisch als rechtsstaatlich motivierte) Erfordernis der Gesetzesform kann jedoch aufgrund anderer Verfassungsnormen massgeblich sein (vgl. zum Ganzen Giovanni Biaggini, Kommentar KV, Art. 2 N. 8 ff.). So bestimmt Art. 38 Abs. 1 (Satz 1) KV, dass "alle wichtigen Rechtssätze des kantonalen Rechts" in der Form des Gesetzes erlassen werden; die Verordnungskompetenz hat sich auf weniger wichtige Rechtssätze zu beschränken (Abs. 2). Art. 38 Abs. 1 lit. a–h KV präzisiert sodann durch eine nicht abschliessende Aufzählung, welche Materie als grundlegend bzw. wichtig zu betrachten ist und welche sie betreffenden (wesentlichen) Bestimmungen daher in Gesetzesform zu erlassen sind (vgl. BGr, 30. Oktober 2019, 2C_502/2019, E. 4.3.2; ferner die weitgehend identische Regelung auf Bundesebene in Art. 164 Abs. 1 BV). Die Wichtigkeit einer Norm bzw. eines Rechtssatzes ist eine Wertungsfrage und lässt sich 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, Elemente einer Rechtssetzungslehre, 3. A., Zürich etc. 2013, Rz. 226 ff., 230 ff.; Matthias Hauser, Kommentar KV, Art. 38 N. 3 und 15; Tschannen/Zimmerli/Müller, § 19 Rz. 4 ff. [auch zum Nachfolgenden]; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 350 ff. sowie namentlich Rz. 353 ff.). Wegleitend kann auch eine verbreitete, seit Langem bestehende und in anderen Kantonen ebenfalls gängige Rechtswirklichkeit sein; eine Regelung auf Verordnungsstufe ist 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; Müller/Uhlmann, Rz. 231). Insofern ist von einer "wichtigen" Frage auszugehen, wenn aus dem einen oder anderen Grund ein erhöhter Legitimationsbedarf auszumachen ist.

Ist die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen durch die Verfassung nicht ausgeschlossen (wie eben bei "wichtige[n] Rechtssätze[n]" im Sinn von Art. 38 Abs. 1 KV oder explizitem Ausschluss in einer anderen Verfassungsnorm), hat sie sodann folgende weitere – von 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 Delegation muss sich auf einen bestimmten, genau umschriebenen Gegenstand beschränken, und die Grundzüge (Inhalt, Zweck und Ausmass) der delegierten Regelung müssen im Gesetz selber umschrieben sein, soweit die Rechtsstellung der Rechtsunterworfenen schwerwiegend berührt wird (zum Ganzen Hauser, Art. 38 N. 40; ferner statt vieler BGE 128 I 113 E. 3c mit Hinweisen).

5.2

5.2.1 Öffentlich-rechtliche Anstalten (wie die Beschwerdegegnerin) sind befugt, ihre Nutzung durch Private sowie deren Rechte und Pflichten durch eine Verordnung oder eine Betriebs- bzw. Hausordnung zu regeln. Diese kann auch Regeln betreffend die geordnete Benutzung enthalten, deren Missachtung mittels Disziplinarmaßnahmen geahndet werden kann (vgl. § 16 Abs. 1 UniG: Der Universitätsrat erlässt "[z]ur Gewährleistung des geordneten Universitätsbetriebs" eine Disziplinarordnung; zum Ganzen: Tschannen/Zimmerli/Müller, § 50 Rz. 5 und Rz. 9 ff. [auch zum Folgenden]; Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1678 ff.; vgl. ferner Bernhard Waldmann, Das Disziplinarwesen, in: Isabelle Häner/Bernhard Waldmann [Hrsg.], Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht, Zürich etc. 2010, S. 95 ff., 100 f. und 103). Die Benutzer/innen unterstehen der Disziplinargewalt bzw. -befugnis der Anstalt. Auch im Sonderstatusverhältnis, in welchem sich die Studierenden einer Universität befinden, gilt das Legalitätsprinzip grundsätzlich uneingeschränkt. Die Anforderungen an Normstufe und Normbestimmtheit (Normdichte) sind dabei jedoch deutlich herabgesetzt.

Die einzelnen Disziplinarmaßnahmen müssen dem spezifischen Auftrag des jeweiligen Verwaltungsträgers dienen und haben zum Ziel, einen geordneten Betrieb bzw. eine geordnete Anstaltsnutzung sicherzustellen (so explizit § 16 Abs. 1 UniG). Auf diese Zwecksetzung haben sie sich zu beschränken.

5.2.2 Disziplinarmaßnahmen gehören zu den repressiven verwaltungsrechtlichen Sanktionen bzw. Zwangsmassnahmen. Sie zielen nicht auf Vergeltung bzw. haben nicht in erster

Linie punitiven Charakter, sondern dienen dem oben genannten Zweck und sollen die der Disziplinalgewalt bzw. -befugnis unterstehenden Personen zu einem – inskünftig – ordnungsgemässen Verhalten veranlassen (Häfelin/Müller/Uhlmann, Rz. 1505 ff., auch zum Folgenden; Waldmann, S. 104).

Disziplinar massnahmen sind damit grundsätzlich keine Strafen im Rechtssinn und gelten weder als "zivilrechtliche Ansprüche oder Verpflichtungen" noch als "strafrechtliche Anklagen" im Sinn von Art. 6 f. EMRK (vgl. diesbezüglich etwa BGE 129 I 12 E. 10.6.4). Hierunter fallen disziplinarische Massnahmen grundsätzlich jedenfalls so lange nicht, als keine Freiheitsentziehung und auch keine hohen Bussen infrage stehen (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 32 N. 47; eine Disziplinarbusse im Speziellen betreffend BGE 128 I 346 E. 2.3 mit Hinweisen).

5.2.3 Obwohl grundsätzlich nur die formellgesetzlich genannten disziplinarischen Massnahmen angeordnet werden dürfen, gilt im Rahmen des Disziplinarrechts der Anstalten das Erfordernis der Gesetzesform vor dem Hintergrund des Ausgeführten nicht mit gleicher Strenge. Wie weit hier die zulässigen Sanktionen und die Voraussetzungen, unter denen sie verhängt werden können, in einem formellen Gesetz verankert sein müssen, ist nach dem gegenwärtigen Stand der Rechtsprechung nicht eindeutig (vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller, § 50 Rz. 11; ferner Gian Martin, Universitäres Disziplinarrecht – unter besonderer Berücksichtigung der Handhabung von Plagiaten, AJP 2007, S. 473 ff., 476; diesbezüglich BGE 129 I 12 E. 8.5 betreffend einen in einem kantonalen Volksschulgesetz vorgesehenen disziplinarischen Schulausschluss, ebenso BGE 135 I 79 E. 6.2 [mit Hinweis] sowie BGr, 30. Oktober 2019, 2C_502/2019, E. 4.3.3 Abs. 3).

Jedenfalls schwere Disziplinar massnahmen bedürfen nach in der Lehre vertretener Auffassung einer ausdrücklichen und bestimmten Grundlage in einem formellen Gesetz; lediglich für leichte Massnahmen genügt eine Generalklausel oder eine durch das zuständige Organ des Verwaltungsträgers näher zu konkretisierende offene Delegationsnorm (zum Ganzen Tschannen/Zimmerli/Müller, § 50 Rz. 11 f.; Thierry Tanquerel, Caractéristiques et limites du droit disciplinaire, in: François Bellanger/Thierry Tanquerel, Le droit disciplinaire, Genf

etc. 2018, S. 9 ff., 21; Eva Vontobel-Lareida, in: Felix Uhlmann [Hrsg.], Das Legalitätsprinzip in Verwaltungsrecht und Rechtsetzungslehre, Zürich/St. Gallen 2017, S. 117 ff., 118 [unten]).

6.

Betreffend die in § 11 Abs. 1 lit. c Disziplinarverordnung vorgesehene Disziplinar-massnahme der "Geldleistungen zugunsten der Universität bis zu Fr. 4000" ergibt sich Folgendes:

Die Beschwerdegegnerin ist als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit einer gewissen Autonomie ausgestattet. Sie ist befugt, ihre Angelegenheiten "im Rahmen von Verfassung und Gesetz" selbständig zu regeln (vgl. § 1 Abs. 2 UniG; allgemein in diesem Zusammen-hang Tschannen/Zimmerli/Müller, § 5 Rz. 16 ff., § 7 Rz. 18 f. [auch zum Folgenden], § 15 Rz. 7 f.). Gestützt auf § 16 Abs. 1 UniG ist der Universitätsrat im Hinblick auf die Gewähr-leistung eines geordneten Universitätsbetriebs zum Erlass einer Disziplinarverordnung be-fugt.

Hieraus fliesst jedoch lediglich die Befugnis, solche Disziplinar-massnahmen vorzusehen, die sich aus dem zwischen ihr und den Studierenden bestehenden Verhältnis ergeben bzw. welche mit diesem in Zusammenhang stehen. Dies gilt bei entsprechenden Verstössen etwa für die Verweigerung von Leistungen, welche die Beschwerdegegnerin gegenüber Studie-renden aufgrund ihres Auftrags grundsätzlich erbringt, oder für den Ausschluss Studierender von der Nutzung entsprechender Einrichtungen. Mit anderen Worten erlaubt das einer An-stalt allgemein zukommende Disziplinarrecht nur die Auferlegung von Rechtsnachteilen in-nerhalb des Anstaltsverhältnisses. Disziplinarische Massnahmen, die keinen direkten Zu-sammenhang mit dem Anstaltsverhältnis haben, lassen sich demgegenüber nicht mehr mit der Anstaltsautonomie begründen. Derartige Massnahmen – worunter die hier strittige Ver-waltungsbusse fällt – bedürfen vielmehr einer Grundlage im formellen Gesetz. Daran fehlt es hier, weshalb § 11 Abs. 1 lit. c Disziplinarverordnung gegen Art. 38 KV verstösst. Die Bestimmung ist entsprechend aufzuheben.

Damit kann offenbleiben, ob § 11 Abs. 1 lit. c Disziplinarverordnung als Strafe im Sinn von Art. 7 EMRK zu qualifizieren ist. Angemerkt sei an dieser Stelle, dass sich die Beschwerdegegnerin bei der Ausarbeitung des III. Titels (§§ 10 ff.) der Disziplinarverordnung sprachlich und namentlich auch inhaltlich offenkundig stark an das Strafrecht angelehnt hat. Sie erweckt dadurch zumindest den Anschein eines strafrechtlichen Charakters einzelner Disziplinar massnahmen.

Weil § 11 Abs. 3 und 4 Disziplinarverordnung die Kompetenz der Beschwerdegegnerin zur Auferlegung von Geldleistungen voraussetzen, sind auch diese Bestimmungen aufzuheben.

7.

7.1 Die Beschwerdeführer rügen, das Legalitätsprinzip sei auch im Zusammenhang mit §§ 10 f. Disziplinarverordnung verletzt: Diese erfüllten das Erfordernis der hinreichenden Klarheit von Normen nicht. Denn § 10 Disziplinarverordnung enthalte ein breites Spektrum von Verhaltensweisen und in § 11 Disziplinarverordnung sei ein ähnlich breites Spektrum an möglichen Sanktionen vorgesehen, sodass es für den bzw. die Einzelne nicht absehbar sei, welches Verhalten bzw. welcher Verstoß welche Strafe zur Folge habe (act. 2 C.3).

7.2

7.2.1 Das Legalitätsprinzip verlangt insbesondere eine hinreichende und angemessene Bestimmtheit der anzuwendenden Rechtssätze. Normen gleich welcher Stufe müssen im Minimum so präzise formuliert sein, dass die Bürger/innen ihr Verhalten danach richten und die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den Umständen entsprechenden Grad an Gewissheit erkennen können (Tschannen/Zimmerli/Müller, § 19 Rz. 19 ff. und insbesondere Rz. 21; BGE 138 IV 13 E. 4.1, 136 I 87 E. 3.1, 132 I 49 E. 6.2, 128 I 327 E. 4.2, alle auch zum Folgenden). Das Gebot nach Bestimmtheit rechtlicher Normen darf nicht in absoluter Weise verstanden werden. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab.

Die Regelung betreffend die möglichen Disziplinarfehler in § 10 Disziplinarverordnung ist im Vergleich als detailliert zu werten: In § 10 Disziplinarverordnung sind zahlreiche Verhaltensweisen aufgelistet, die in konkreter Weise umschreiben, was vorliegend als Störung des Anstaltsbetriebs betrachtet wird (ähnlich: Art. 2 der Disziplinarordnung ETH Zürich vom 2. November 2004 [nachfolgend: Disziplinarordnung ETHZ, SR 414.138.1], Art. 36 des Gesetzes über die Universität St. Gallen vom 26. Mai 1988 [UG/SG; sGS 217.11], § 11 Abs. 1 der Studierenden-Ordnung der Universität Basel vom 13. November 2019 [SG 441.800]). Der Beschwerdegegnerin zufolge handelt es sich hierbei gar um eine abschliessende Auflistung "alle[r] möglichen Disziplinarverstösse" (act. 6 S. 7; act. 4 S. 15, Erwägungen zu § 10 Disziplinarverordnung).

Eine (blosse) Aufzählung möglicher Disziplinarmaßnahmen, wie sie § 11 Abs. 1 Disziplinarverordnung vorsieht, entspricht gängiger Vorgehensweise in disziplinarrechtlichen Belangen (vgl. etwa Art. 3 Disziplinarordnung ETHZ, Art. 37 UG/SG, § 11 Abs. 2 Studierenden-Ordnung der Universität Basel). Die abschliessend aufgelisteten Massnahmen sind dabei in systematischer Hinsicht grundsätzlich von der mildesten bis zur schwerwiegendsten in einer Stufenfolge bzw. einer "dem Verhältnismässigkeitsprinzip entsprechenden Rangordnung" geordnet: Die jeweils vorangehende Massnahme soll in der Regel Vorrang vor der nachfolgenden haben bzw. eine schwerwiegendere Massnahme soll angeordnet werden, wenn sich mit der vorangehenden (milderen) dem Verschulden nicht hinreichend Rechnung tragen lässt (act. 4 S. 16 f., Erwägungen zu § 11; vgl. in diesem Zusammenhang auch BGE 129 I 12 E. 9.4 und 10.4).

7.2.2 Nach dem Gesagten sind die §§ 10 f. Disziplinarverordnung unter dem Aspekt der Bestimmtheit bzw. Normdichte mit Blick auf die herabgesetzten Anforderungen im Rahmen von Sonderstatusverhältnissen nicht zu beanstanden bzw. nicht deswegen, weil aus ihnen nicht bereits von vornherein eindeutig hervorgeht, welche Verhaltensweise welche präzise Disziplinarmaßnahme nach sich zieht bzw. ziehen kann/wird. Die der beschwerdegegnerischen Disziplinarbefugnis Unterstehenden sind in der Lage, die Folgen eines bestimmten Verhaltens mit einem den vorliegenden Umständen entsprechenden bzw. hinreichenden Grad an Bestimmtheit vorherzusehen.

8.

§ 2 Abs. 1 Satz 2 Disziplinarverordnung in der angefochtenen Fassung sieht vor, dass für die Anwendbarkeit der Disziplinarverordnung an den Zeitpunkt des Disziplinarverstosses angeknüpft wird.

Das grundsätzliche Abstellen auf den Zeitpunkt des Disziplinarverstosses ist nicht dahingehend zu verstehen, dass im Einzelfall ein Disziplinarverfahren stets auch nach Beendigung eines entsprechenden Verhältnisses fortzuführen wäre. Erweist sich eine Disziplinierung im Einzelfall mit Blick auf den Zweck einer solchen als nicht notwendig, ist auch die Anordnung einer Massnahme nicht verhältnismässig. Hieran ändert die Formulierung in § 2 Abs. 1 Satz 2 Disziplinarverordnung nichts.

Ob im Fall des Ausscheidens einer Person aus der Universität und damit aus dem Sonderstatusverhältnis ein Disziplinarverfahren fortzusetzen ist, ist damit auch nach der Regelung von § 2 Abs. 1 Satz 2 Disziplinarverordnung im Einzelfall zu entscheiden.

Gleich verhält es sich im Zusammenhang mit den Nutzungsverhältnissen, etwa den seitens der Beschwerdegegnerin angebotenen Weiterbildungen, dem Schülerinnen- und Schülerstudium oder beim Besuch von Kursen am Sprachenzentrum der UZH und der ETH Zürich (vgl. act. 5/13 und act. 5/3; AN.2020.00008, act. 5/6).

Die Bestimmung ist somit einer rechtskonformen Auslegung zugänglich.

9.

Betreffend § 19 Disziplinarverordnung in der Fassung gemäss Beschluss vom 25. Mai 2020 ist Folgendes festzuhalten:

Aus der Befugnis des Universitätsrats zum Erlass einer Disziplinarordnung nach § 16 Abs. 1 UniG ergibt sich nicht die Kompetenz, darin das Akteneinsichtsrecht gemäss übergeordnetem Recht einzuschränken bzw. von den Vorgaben des übergeordneten Rechts abzuweichen: Nach § 4 VRG gelten die Bestimmungen des zweiten Abschnitts des Verwaltungsrechtspflegegesetzes über das Verwaltungsverfahren – mithin auch §§ 8 f. VRG – für die Gemeinde-, Bezirks- und Kantonsbehörden, denen die Organe der kantonalen öffentlichen Anstalten

gleichgestellt sind; allfällige abweichende Vorschriften müssen die höherrangigen Vorgaben beachten (vgl. Kaspar Plüss, Kommentar VRG, § 4 N. 8 und 30).

Sodann ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Anspruch der Parteien auf rechtliches Gehör nach Art. 29 Abs. 2 BV als Teilgehalt auch ein Anspruch auf Akteneinsicht vor, während und nach einem Verfahren (vgl. BGE 144 II 427 E. 3.1.1 und 129 I 249 E. 3; Alain Griffel, Kommentar VRG, § 8 N. 6). In hängigen Verfahren steht das Akteneinsichtsrecht den Parteien in zeitlicher Hinsicht grundsätzlich während der ganzen Dauer des Verfahrens zu (Griffel, § 8 N. 9; Bernhard Waldmann, Basler Kommentar, 2015, Art. 29 BV N. 54; Michele Albertini, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, Bern 2000, S. 225 f.; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. A., Bern 2008, S. 872 ff.; Markus Schefer, Die Kerngehalte von Grundrechten, Bern 2001, S. 552 ff.). Dieses Akteneinsichtsrecht kann in verschiedener – auch zeitlicher – Hinsicht eingeschränkt bzw. die Akteneinsicht kann unter Umständen verweigert werden, wenn der Schutz überwiegender öffentlicher oder privater Interessen dies erfordert. Beschränkungen des Akteneinsichtsrechts sind jedoch nur auf der Basis einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage zulässig, welche ihrerseits die Minimalansprüche von Art. 29 Abs. 2 BV nicht unterschreitet (vgl. § 9 VRG mit dem Marginale "Ausnahme"). Die massgeblichen, einander gegenüberstehenden Interessen (mithin insbesondere auch die einer Einsicht entgegenstehenden öffentlichen oder privaten Geheimhaltungsinteressen) müssen dabei in jedem konkreten Einzelfall ermittelt, gewichtet sowie sorgfältig und umfassend gegeneinander abgewogen werden (vgl. Griffel, § 9 N. 7 ff. und insbesondere N. 11; ebenso Waldmann, Art. 29 BV N. 55; Müller/Schefer, S. 880; Schefer, S. 554; Albertini, S. 232 ff.; BGE 117 Ib 481 E. 7a/aa). Die Tragweite der auf dem Spiel stehenden Interessen bestimmt sich nicht generell, sondern im konkreten Einzelfall.

§ 19 Disziplinarverordnung in der angefochtenen Fassung, mit welchem das Akteneinsichtsrecht in zeitlicher Hinsicht in allgemeiner Weise eingeschränkt werden soll, verstösst nach dem Gesagten gegen übergeordnetes Recht.

10.

Nach dem Dargelegten sind die Beschwerden teilweise gutzuheissen. § 11 Abs. 1 lit. c, Abs. 3 und 4 sowie § 19 Disziplinarverordnung in der Fassung gemäss Beschluss des Universitätsrats vom 25. Mai 2020 sind aufzuheben.

Im Übrigen sind die Beschwerden abzuweisen.

11.

Die Gerichtskosten sind ausgangsgemäss der Beschwerdegegnerin aufzuerlegen (§ 65a Abs. 2 in Verbindung mit § 13 Abs. 2 Satz 1). Parteientschädigungen sind nicht zuzusprechen (vgl. § 17 Abs. 2 VRG): Die nicht anwaltlich vertretenen Beschwerdeführer haben ihrerseits keinen Anspruch auf Parteientschädigung.

Demgemäss erkennt die Kammer:

1. Die Verfahren AN.2020.00007 und AN.2020.00008 werden vereinigt.
2. In teilweiser Gutheissung der Beschwerden werden § 11 Abs. 1 lit. c, Abs. 3 und 4 sowie § 19 Disziplinarverordnung aufgehoben.

Im Übrigen werden die Beschwerden abgewiesen.

3. Die Gerichtsgebühr wird festgesetzt auf
Fr. 3'500.--; die übrigen Kosten betragen:
Fr. 155.-- Zustellkosten,
Fr. 3'655.-- Total der Kosten.
4. Die Gerichtskosten werden der Beschwerdegegnerin auferlegt.

5. Parteientschädigungen werden nicht zugesprochen.
6. Gegen dieses Urteil kann Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nach Art. 82 ff. BGG erhoben werden. Sie ist binnen 30 Tagen ab Zustellung einzureichen beim Bundesgericht, 1000 Lausanne 14.
7. Mitteilung an:
 - a) die Parteien;
 - b) den Regierungsrat.

Im Namen des Verwaltungsgerichts

Die Vorsitzende:



Die Gerichtsschreiberin:

Versandt: **30. Juli 2021**