jusline®
»» Recht. Schnell

Sie können die QR Codes nützen um später wieder auf die neuste Version eines Gesetzestexts zu gelangen.

TE Vfgh Erkenntnis 2014/10/8 G83/2014 ua

JUSLINE Entscheidung

Veröffentlicht am 08.10.2014

Index

72/01 Hochschulorganisation

Norm

B-VG Art7 Abs1 / Gesetz
B-VG Art10 Abs1 Z1, Art11 Abs2
B-VG Art81c, Art83 Abs2
B-VG Art130 Abs1 Z1, Art132 Abs1 Z1, Art136 Abs2
B-VG Art140 Abs1 / Prüfungsumfang
UniversitätsG 2002 §25 Abs1 Z12, §46 Abs2
VwGVG §14, §58

Leitsatz

Abweisung der Anträge des Bundesverwaltungsgerichtes auf Aufhebung von Bestimmungen des UniversitätsG 2002 über die Erlassung von Beschwerdevorentscheidungen in Studienangelegenheiten unter Beachtung von Gutachten des Senates; kein Widerspruch eines Beschwerdevorverfahrens zum Regelungssystem der Verwaltungsgerichtsbarkeit und dem Verbot eines administrativen Instanzenzuges; keine Bindungswirkung der Gutachten für die bescheiderlassende Behörde; keine Verfassungswidrigkeit der viermonatigen Entscheidungsfrist im Beschwerdevorentscheidungsverfahren; zweimonatige Verlängerung gegenüber der im Verwaltungsverfahrensgesetz normierten Frist im Hinblick auf die angestrebte Einbeziehung des Kollegialorgans aus universitätsspezifischen Gründen erforderlich

Spruch

Die Anträge werden abgewiesen.

Begründung

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Antrag und Vorverfahren

1. Mit den vorliegenden, auf Art140 Abs1 Z1 lita B-VG gestützten Anträgen begehrt das Bundesverwaltungsgericht, §25 Abs1 Z12 und §46 Abs2 zweiter, dritter, vierter, fünfter und sechster Satz Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl I 120/2002 idF BGBl I 16/2014, als verfassungswidrig aufzuheben, und stellt weitere Eventualanträge hinsichtlich verschiedener Teile des §46 Abs2 UG 2002.

1.1. Dem zu G83/2014 protokollierten Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Beschwerdeführerin im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht stellte am 29. März 2013 an der Universität Wien einen Antrag auf Erlass und Rückzahlung des Studienbeitrages für das Sommersemester 2013 wegen Berufstätigkeit. Da die Beschwerdeführerin einem hinsichtlich der Vorlage eines Einkommensteuerbescheides ergangenen Verbesserungsauftrag nicht fristgerecht nachgekommen war, wurde ihr Antrag mit Bescheid der Vizerektorin für Studierende und Lehre der Universität Wien von 16. Dezember 2013 zurückgewiesen. Die von der Beschwerdeführerin dagegen eingebrachte Beschwerde wurde an den Senat der Universität Wien weitergeleitet, der mit Beschluss vom 21. März 2014 ein Gutachten gemäß §46 Abs2 UG 2002 mit dem Ergebnis erstattete, dass die Beschwerde abzuweisen sei, da eine neuerliche Fristerstreckung unzulässig sei. Mit Beschwerdevorentscheidung vom 24. März 2014 wies die Vizerektorin für Studierende und Lehre der Universität Wien die Beschwerde "unter Beachtung des Gutachtens des Senats der Universität Wien (§46 Abs2 UG)" gemäß §14 Abs1 VwGVG iVm §46 Abs2 UG 2002 iVm §2b Abs3 und 4 Z3 Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über Studienbeiträge (Studienbeitragsverordnung 2004 – StubeiV 2004), BGBl II 55/2004 idF BGBl II 230/2011, iVm §13 Abs3 AVG mit der selben Begründung als unbegründet ab, die der Senat der Universität Wien seinem Gutachten zugrunde gelegt hatte. Die Beschwerdeführerin im Anlassverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht stellte einen Vorlageantrag gemäß §15 Abs1 VwGVG, woraufhin dem Bundesverwaltungsgericht am 28. April 2014 die Beschwerde unter Anschluss des Gutachtens des Senats der Universität Wien vorgelegt wurde. Aus Anlass dieses Verfahrens stellt das Bundesverwaltungsgericht den zu G83/2014 protokollierten Antrag auf Aufhebung von Teilen des §46 Abs2 UG 2002 sowie des §25 Abs1 Z12 UG 2002.

1.2. Dem zu G105/2014 protokollierten Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Beschwerdeführer im Anlassverfahren stellte am 4. Juli 2013 sowohl bei der Universität Wien als auch bei der Technischen Universität Wien den Antrag auf Erlass und Rückerstattung des Studienbeitrages für das Sommersemester 2013 wegen Berufstätigkeit. Sowohl die Studien- und Prüfungsabteilung der Technischen Universität Wien als auch die Dienstleistungseinrichtung Studienservice und Lehrwesen der Universität Wien forderten den Beschwerdeführer unter Setzung einer Frist auf, einen Einkommensteuerbescheid nachzureichen bzw. den Antrag zu vervollständigen. Der Beschwerdeführer übermittelte seinen Einkommensteuerbescheid am 25. Juli 2013 an die Studien- und Prüfungsabteilung der Technischen Universität Wien, die ihm am 7. Oktober 2013 mitteilte, dass er den Antrag auf Rückerstattung des Studienbeitrages bei der Universität Wien stellen müsse, da er den Studienbeitrag dort eingezahlt habe. Am 9. Oktober 2013 sendete der Beschwerdeführer seinen Einkommensteuerbescheid und einen Antrag auf Erlass und Rückerstattung des Studienbeitrages an die Dienstleistungseinrichtung Studienservice und Lehrwesen der Universität Wien. Mit Bescheid vom 26. November 2013 wies die Vizerektorin für Studierende und Lehre der Universität Wien den Antrag gemäß §13 Abs3 AVG mit der Begründung zurück, der Beschwerdeführer habe die fehlenden Dokumente nicht innerhalb der gesetzten Frist (30. September 2013) vorgelegt. Die vom Beschwerdeführer dagegen eingebrachte Beschwerde wurde dem Senat der Universität Wien vorgelegt, der mit Beschluss vom 20. März 2014 ein Gutachten gemäß §46 Abs2 UG 2002 mit dem Ergebnis erstattete, dass die Beschwerde abzuweisen sei, da der Beschwerdeführer die aufgetragene Verbesserung seines Antrages nicht binnen der eingeräumten Frist vorgenommen habe. Mit Beschwerdevorentscheidung vom 24. März 2014 wies die Vizerektorin für Studierende und Lehre der Universität Wien die Beschwerde "unter Beachtung des Gutachtens des Senats der Universität Wien (§46 Abs2 UG)" gemäß §14 Abs1 VwGVG iVm §46 Abs2 UG 2002 iVm §2b Abs3 und 4 Z3 StubeiV 2004, BGBl II 55/2004 idF BGBl II 230/2011, iVm §13 Abs3 AVG mit der selben Begründung als unbegründet ab, die der Senat der Universität Wien seinem Gutachten zugrunde gelegt hatte. Der Beschwerdeführer stellte fristgerecht einen Vorlageantrag gemäß §15 VwGVG. Aus Anlass dieses Verfahrens stellt das Bundesverwaltungsgericht den zu G105/2014 protokollierten Antrag auf Aufhebung von Teilen des §46 Abs2 UG 2002 sowie des §25 Abs1 Z12 UG 2002.

2. Das Bundesverwaltungsgericht legt die Bedenken, die es dazu bestimmt haben, die beiden gleichlautenden und der Sache nach gleich begründeten Anträge an den Verfassungsgerichtshof zu stellen, zusammengefasst wie folgt dar:

Da die Vizerektorin für Studierende und Lehre der Universität Wien ihre Beschwerdevorentscheidungen jeweils "unter Beachtung" des vom Senat der Universität Wien erstatteten Gutachtens erlassen habe und somit die angefochtenen Teile des §46 Abs2 sowie §25 Abs1 Z12 UG 2002 angewendet habe, seien diese Bestimmungen auch im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, das die Rechtmäßigkeit des verwaltungsbehördlichen Handelns zu überprüfen habe,

präjudiziell. Die Bestimmungen der Sätze zwei bis sechs des §46 Abs2 UG 2002 sowie des §25 Abs1 Z12 UG 2002 stünden in einem untrennbaren Zusammenhang zueinander. Die verfassungsrechtlichen Bedenken richteten sich daher gegen die Gesamtheit dieser Bestimmungen.

Die Anordnung in §46 Abs2 vierter Satz UG 2002, wonach die Beschwerdevorentscheidung "unter Beachtung" des Gutachtens des Senats zu erfolgen habe, sei ausweislich der Erläuterungen zur Regierungsvorlage so zu verstehen, dass die Beschwerdevorentscheidung "auf der Grundlage" des Gutachtens des Senats zu ergehen habe. Das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ sei bei der Erlassung der Beschwerdevorentscheidung daher an das Gutachten des Senats gebunden. Dies verstoße gegen Art130 Abs1 Z1 B-VG iVm Art132 Abs1 Z1 B-VG, wonach die Verwaltungsgerichte über die Rechtmäßigkeit von Bescheiden von Verwaltungsbehörden entscheiden würden. Durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 (BGBl I 51/2012) seien administrative Instanzenzüge – mit Ausnahme der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinden – abgeschafft worden. Ungeachtet dessen seien zwar nach wie vor remonstrative Rechtsmittel, also solche, über die dieselbe Behörde entscheidet, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat, zulässig. Durch die Bindung des für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organs an das Gutachten des Senats gemäß §46 Abs2 UG 2002 liege die Entscheidung aber nicht mehr bei derselben Behörde, die den im Wege der Beschwerde angefochtenen Bescheid erlassen hat, sondern beim Senat. Insofern werde gleichsam ein versteckter administrativer Instanzenzug geschaffen und die Verfassungsrechtslage, für die die Abschaffung administrativer Instanzenzüge kennzeichnend sei, in verfassungswidriger Weise unterlaufen. Der Verfassungsgerichtshof habe weiters wiederholt Bestimmungen über die Bindung oberster Organe an Willenserklärungen anderer Organe als verfassungswidrig aufgehoben. Auch wenn es sich bei der in Rede stehenden Bestimmung des §46 Abs2 UG 2002 nicht um eine solche Konstellation handle, werde durch die Bindung des für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organs an das Gutachten des Senats die Willensbildung des für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organs in unzulässiger Weise beschnitten.

Die Bindung an das Gutachten des Senats verstoße auch gegen Art81c B-VG, da das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ nicht unter der Leitung des Senats stehe.

Auch sei nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichtes unter dem Blickwinkel des Gleichheitssatzes keine sachliche Rechtfertigung dafür zu finden, dass dem Senat obligatorisch der gesamte Akt des Beschwerdevorentscheidungsverfahrens vorzulegen sei, dass ein gegebenenfalls erstattetes Gutachten des Senats bindend sei sowie dafür, dass – wegen der Einbindung des Senats – die Frist zur Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung in §46 Abs2 sechster Satz UG 2002 auf vier Monate verlängert werde.

In der Bindungswirkung des Gutachtens des Senats liege auch ein Verstoß gegen Art83 Abs2 B-VG sowie gegen Art18 B-VG, da der Senat im Ergebnis über eine Rechtsfrage entscheide, deren Entscheidung dem für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organ obliege.

Schließlich verstoße die in §46 Abs2 sechster Satz UG 2002 vorgesehene, von der zweimonatigen Frist nach §14 Abs1 VwGVG abweichende viermonatige Frist zur Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung gegen Art136 Abs2 B-VG. Gemäß Art136 Abs2 dritter Satz B-VG seien vom VwGVG abweichende Verfahrensregeln nur zulässig, wenn sie zur Regelung des Gegenstandes erforderlich seien oder soweit das VwGVG dazu ermächtige. §58 Abs2 und Abs3 VwGVG, wonach zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des VwGVG bereits kundgemachte, entgegenstehende Bestimmungen in Bundes- oder Landesgesetzen durch das VwGVG unberührt bleiben, sei nicht als Ermächtigung in diesem Sinne anzusehen. Die Erforderlichkeit der abweichenden Frist zur Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung sei unzulässigerweise nicht in den Gesetzesmaterialien erläutert worden und könne auch vom Bundesverwaltungsgericht nicht erblickt werden.

3. Die Bundesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie die Zulässigkeit der Anträge (teilweise) bestreitet und den Bedenken entgegentritt:

3.1. Es sei denkunmöglich, dass §25 Abs1 Z12 UG 2002 eine Voraussetzung für die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes bilde. Die Bestimmung sei lediglich an den Senat gerichtet, die konkrete Einbindung desselben in das Beschwerdevorentscheidungsverfahren ergebe sich jedoch allein aus §46 Abs2 UG 2002.

Die vom Bundesverwaltungsgericht vorgebrachten Bedenken würden ausschließlich die Frage der Bindungswirkung des Senatsgutachtens, die sich – bei Zugrundelegung der Rechtsansicht des Bundesverwaltungsgerichtes – lediglich aus dem vierten Satz des §46 Abs2 UG 2002 ergeben könne, und die Frist zur Erlassung der

Beschwerdevorentscheidung nach dem sechsten Satz des §46 Abs2 UG 2002 betreffen. Das Aufhebungsbegehren sei demnach zu weit gefasst. Die über den vierten und den sechsten Satz des §46 Abs2 UG 2002 hinaus angefochtenen Gesetzesstellen stünden auch nicht in einem untrennbaren Zusammenhang mit dem vierten und sechsten Satz des §46 Abs2 UG 2002. Nach einer Entfernung dieser beiden Sätze wäre der Senat in das Beschwerdevorverfahren einzubinden und es würde lediglich die Pflicht zur Beachtung des Gutachtens durch das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ wegfallen. Gegen die Einbindung des Senats in das Beschwerdevorentscheidungsverfahren an sich habe das Bundesverwaltungsgericht jedoch keinerlei Bedenken geäußert.

3.2. Das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ sei nach Ansicht der Bundesregierung nicht an das Gutachten des Senats gemäß §46 Abs2 UG 2002 gebunden. Keine der angefochtenen Bestimmungen ordne eine solche Bindungswirkung ausdrücklich an. Nach dem allgemeinen Sprachgebrauch sei unter der Pflicht zur "Beachtung" des Gutachtens nicht notwendig dessen Bindungswirkung zu verstehen. Mit dem Wort "beachten" könne etwa gemeint sein, dass einer Sache Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte, da sie so wichtig sei, dass man sich damit beschäftigen sollte. Die Erläuterungen zur angefochtenen Bestimmung würden ebenfalls nicht nahelegen, dass das Gutachten bindend sei. Sie würden lediglich ausführen, dass das zuständige Organ "auf der Grundlage" des Gutachtens zu entscheiden habe. Unter einer Grundlage sei nach dem allgemeinen Sprachgebrauch etwas zu verstehen, von dem man ausgehen könne, von dem sich etwas aufbauen bzw. ableiten lasse.

Weiters deute schon die Entstehungsgeschichte des §46 Abs2 UG 2002 darauf hin, dass selbst der Anschein einer Bindungswirkung vermieden werden sollte. Im Ministerialentwurf sei noch vorgesehen gewesen, dass die Beschwerdevorentscheidung "auf der Grundlage" des Senatsgutachtens zu erfolgen habe. Nachdem das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst im Begutachtungsverfahren eine Änderung des Wortlauts angeregt habe, um mögliche verfassungsrechtliche Bedenken bereits im Vorfeld auszuräumen, sei die betreffende Formulierung durch die Formulierung "unter Beachtung" ersetzt worden.

Der normative Gehalt der Anordnung der Beachtung des Gutachtens des Senats liege darin, dass das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ bei Fällung der Beschwerdevorentscheidung vom Senatsgutachten auszugehen, auf dieses einzugehen und sich mit den darin geäußerten Argumenten auseinanderzusetzen habe. Es solle sichergestellt werden, dass nach Abschaffung des Instanzenzuges an den Senat dessen Expertise bestmöglich genützt werden könne. Dennoch könne das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ zu einem von der Rechtsansicht des Senats unterschiedlichen Ergebnis gelangen. Auch wenn es sich der Ansicht des Senats anschließe, liege darin eine selbstständige Entscheidung des zuständigen Organs, bei dem alleine die Willensbildung über die Beschwerdevorentscheidung liege.

Selbst wenn die Wortfolge "unter Beachtung dieses Gutachtens" in §46 Abs2 UG 2002 im Sinne einer Bindungswirkung auslegbar sein sollte, sei dies keinesfalls die einzige Auslegungsvariante und sei eine verfassungskonforme Auslegung dahingehend, dass dem Gutachten keine Bindungswirkung zukomme, mangels ausdrücklicher Anordnung einer solchen möglich.

Davon zu unterscheiden sei die Frage, ob Verwaltungsorgane allgemein bei der Erlassung von Beschwerdevorentscheidungen an die Rechtsansicht anderer Organe gebunden werden dürften. Etwa seien nachgeordnete Verwaltungsorgane bei der Erlassung von Beschwerdevorentscheidungen – auch nach Abschaffung administrativer Instanzenzüge – regelmäßig an allfällige Willenserklärungen der ihnen im hierarchischen Aufbau der Verwaltung übergeordneten Organe gebunden.

Mangels Bindungswirkung des Gutachtens des Senats scheide ein Widerspruch zu einer allfälligen Weisungsfreiheit des für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organs im Lichte von Art81c Abs1 B-VG von vorneherein aus.

Die Einbindung des Senats in das Beschwerdevorentscheidungsverfahren in Studienangelegenheiten sei sachlich gerechtfertigt, da so auch nach Abschaffung des administrativen Instanzenzuges die Expertise des Senats bestmöglich genutzt werden könne.

Da die Zuständigkeit des für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organs zur Erlassung der Beschwerdevorentscheidung aus dem UG 2002 klar hervorgehe und eine konkurrierende Zuständigkeit des Senats nicht normiert werde, sei die Behördenzuständigkeit im Lichte von Art83 Abs2 B-VG hinreichend festgelegt.

Die Normierung der von §14 Abs1 VwGVG abweichenden viermonatigen Frist zur Erlassung der Beschwerdevorentscheidung sei iSv Art136 Abs2 B-VG sachlich gerechtfertigt. Die Einbindung der Senate in das Beschwerdevorentscheidungsverfahren diene dazu, die Raschheit, Expertise und Kostengünstigkeit behördlicher Entscheidungen zu sichern und die Qualität der Beschwerdevorentscheidungen zu verbessern. Die Einbindung eines zusätzlichen Organs in ein behördliches Verfahren nehme stets zusätzliche Zeit in Anspruch. Die verlängerte Frist sei erforderlich, um dem Senat – einem Kollegialorgan – zeitlich zu ermöglichen, einen Beschluss zu fassen, eventuell die Studienprogrammleitung einzubinden und dem für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organ genügend Zeit zu geben, sich mit dem Gutachten auseinanderzusetzen und zu entscheiden, ob es der Rechtsansicht des Senats folgt oder nicht.

4. Das Rektorat der Universität Wien erstattete eine Äußerung, in der den Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes ebenfalls entgegengetreten wird. Die Entstehungsgeschichte des §46 Abs2 UG 2002, im Zuge derer auf Grund der Empfehlung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst im Begutachtungsverfahren der Wortlaut der Bestimmung dahingehend geändert worden sei, dass die Beschwerdevorentscheidung "unter Beachtung" des Gutachtens des Senats anstatt "auf der Grundlage" des Gutachtens zu erfolgen habe, zeige, dass dem Gutachten keine Bindungswirkung zukomme. Zum selben Ergebnis komme man bei verfassungskonformer Auslegung der Bestimmung. Das Rektorat und das monokratische studienrechtliche Organ gemäß §19 Abs2 Z2 UG 2002 der Universität Wien würden sich bei der Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung nicht durch die Gutachten des Senats gebunden erachten. Die Gutachten würden einer Prüfung unterzogen und bei der Beschwerdevorentscheidung beachtet. In den beiden Anlassfällen sei der Rechtsansicht des Senats gefolgt worden. Die Einbeziehung des Senats sei auf Grund seiner Fachkompetenz in Studienangelegenheiten, die in weiterer Folge auch im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht zur Verfügung stehe, zweckmäßig. Dadurch sei die Beauftragung weiterer, externer Gutachter im Sinne der Raschheit und Zweckmäßigkeit auch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nicht notwendig. Auch die Entscheidungsfrist von vier Monaten sei sachlich gerechtfertigt und unbedingt erforderlich, um dem Senat eine fachlich fundierte Gutachtenserstellung und dem in studienrechtlichen Angelegenheiten zuständigen Organ die Prüfung des Gutachtens und unter Bedachtnahme darauf die Erlassung und Ausfertigung der Beschwerdevorentscheidung zu ermöglichen.

5. Auch der beteiligte Senat der Universität Wien erstattete eine Äußerung, in der er zusammengefasst Folgendes ausführt:

Die angefochtenen Bestimmungen, die nach Ansicht des Senats der Universität Wien an den Senat und die den Bescheid erlassende Behörde gerichtete Verfahrensregelungen bzw. im Fall von §25 Abs1 Z12 UG 2002 lediglich eine Zuständigkeitsnorm enthalten, seien im Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht nicht präjudiziell. §46 Abs2 UG 2002 sei nicht die Rechtsgrundlage der Beschwerdevorentscheidungen in den Anlassverfahren.

Die Regelung des §46 Abs2 UG 2002 habe den Zweck, die Fachkunde des Senats in Studienangelegenheiten nach dem Wegfall des administrativen Instanzenzuges im Rahmen des Beschwerdevorverfahrens weiter zu nutzen. Der in der Stammfassung des UG 2002 vorgesehene Instanzenzug an den Senat in studienrechtlichen Verfahren habe den Zweck gehabt, dem Senat als oberstem Universitätsorgan eine Kontrollfunktion in universitätspolitisch wichtigen studienrechtlichen Angelegenheiten einzuräumen und die dem Senat durch seine sonstigen Kompetenzen in Studiensachen zukommende Fachexpertise zu nutzen, was wegen der Ersparnis teurer externer Sachverständigengutachten auch zur Raschheit, Effektivität und Kostengünstigkeit der Verfahren beitrage. Weiters übe der Senat als demokratisch gewähltes und aus Gruppenvertretern zusammengesetztes Gremium eine politische Ausgleichsfunktion aus.

Bei der Auslegung von §46 Abs2 UG 2002 sei dessen historische Entwicklung zu beachten. Schon im Anfangsstadium der Diskussionen über die Verwaltungsgerichtsbarkeitsreform hätten die Universitäten auf die wichtige Rolle der Senate im Rechtsmittelverfahren in Studienangelegenheiten hingewiesen. Anfangs habe man versucht, eine verfassungsrechtliche Ausnahme wie für die Gemeinden zu erreichen. Dem sei zwar nicht gefolgt worden, jedoch habe der Nationalrat in seiner Entschließung vom 15. Mai 2012 (247/E 24. GP) die Bundesregierung u.a. dazu aufgefordert, eine Regierungsvorlage betreffend eine Einbindung der Senate oder eine Sachentscheidung durch diese zu erarbeiten. Das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst habe zum daraufhin zur Begutachtung versendeten Ministerialentwurf (476/ME 24. GP), demzufolge die Beschwerdevorentscheidung "auf der Grundlage" des Senatsgutachtens erfolgen sollte, eine Stellungnahme abgegeben, wonach die Regelung nur dann den verfassungsrechtlichen Vorgaben – nämlich

der ihnen inhärenten Abschaffung des administrativen Instanzenzuges – entspreche, wenn die erstinstanzliche Behörde bei der Erlassung der Beschwerdevorentscheidung nicht an das Gutachten des Senats gebunden sei. Der Empfehlung des Bundeskanzleramtes-Verfassungsdienst folgend sei die Wortfolge in der Regierungsvorlage (2164 BlgNR 24. GP) dahingehend geändert worden, dass die Beschwerdevorentscheidung "unter Beachtung" des Senatsgutachtens zu erfolgen habe. Die vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Antrag zitierten Erläuterungen zur Regierungsvorlage seien diesbezüglich nicht mehr geändert worden, weshalb dort nach wie vor von "auf der Grundlage" die Rede sei. Diese Entwicklung zeige, dass eine Bindungswirkung des Senatsgutachtens vom Gesetzgeber nicht gewollt gewesen sei.

Dass das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ das Senatsgutachten zu beachten habe, heiße, dass die Behörde die darin enthaltenen Feststellungen und Schlussfolgerungen prüfen und im Rahmen freier Beweiswürdigung in ihre Entscheidung einfließen lassen müsse. Die Behörde könne aber auch ergänzende Gutachten von anderen Stellen einholen, sonstige Beweise erheben oder einem unschlüssigen Gutachten nicht folgen. Das Gutachten des Senats stelle eine kostenlose Hilfestellung für die Behörde und ein Beweismittel dar.

Da das Gutachten nicht bindend sei, sei darin auch entgegen der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichtes keine Weisung des Senats an das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ zu erblicken. Ein Verstoß gegen Art81c Abs1 B-VG sei – abgesehen davon, dass die Organisationsstruktur und etwaige Weisungshierarchien innerhalb der Universität vom Bundesgesetzgeber weitgehend gestaltet werden könnten – unerfindlich.

Die Einbindung des Senats in das Beschwerdevorverfahren sei auf Grund ihres Zwecks – der Nutzung der Fachexpertise des Senats in Studiensachen, der Kostengünstigkeit und Effektivität des Beschwerdevorentscheidungsverfahrens sowie der Ausgleichsfunktion des Senats auf Grund seiner demokratischen Zusammensetzung – ebenso sachlich wie die dadurch bedingte verlängerte Frist zur Erlassung der Beschwerdevorentscheidung. In der sachlichen Zweckmäßigkeit der Einholung des Gutachtens liege auch die Erforderlichkeit der viermonatigen Frist. Es stehe außer Frage, dass die Einholung des Gutachtens Zeit benötige. Die Beschwerde müsse der zuständigen Studienprogrammleitung zur Kenntnis gebracht werden, ein allfälliges ergänzendes Vorbringen des Beschwerdeführers sei zu beachten, der Entwurf sei in der zuständigen Senatskommission zu diskutieren und zu formulieren. Auf dieser Basis prüfe und genehmige schließlich der Senat den Entwurf. Als demokratisch gewähltes Gremium habe der Senat dabei auch Diskussionsprozesse zu pflegen, die dem Inhalt des Gutachtens zugute kommen könnten. Nach Beschlussfassung durch den Senat habe das zuständige studienrechtliche Organ das Gutachten zu prüfen und eine Beschwerdevorentscheidung zu erlassen. Vor diesem Hintergrund seien vier Monate als Frist zur Erlassung der Beschwerdevorentscheidung knapp und unbedingt erforderlich.

Das Recht auf den gesetzlichen Richter sei durch die angefochtene Regelung schon deswegen nicht verletzt, weil im vorliegenden Fall nicht von einer konkurrierenden Zuständigkeit oder einer unpräzisen Zuständigkeitsregelung gesprochen werden könne.

II. Rechtslage

1. Die im vorliegenden Fall maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), BGBl I 120/2002 idF BGBl I 45/2014 (die angefochtenen Bestimmungen wurden durch die Novelle BGBl I 45/2014 nicht geändert), lauten wie folgt (die angefochtenen Gesetzesbestimmungen sind hervorgehoben):

"Satzung

§19. (1) Jede Universität erlässt durch Verordnung (Satzung) die erforderlichen Ordnungsvorschriften im Rahmen der Gesetze und Verordnungen selbst. Die Satzung ist vom Senat auf Vorschlag des Rektorats mit einfacher Mehrheit zu beschließen und zu ändern.

(2) In der Satzung sind insbesondere folgende Angelegenheiten zu regeln:

[...]

2. Einrichtung eines für die Vollziehung der studienrechtlichen Bestimmungen in erster Instanz zuständigen monokratischen Organs;

[…]

[…]

Senat

§25. (1) Der Senat hat folgende Aufgaben:

1. Erlassung und Änderung der Satzung auf Vorschlag des Rektorates;

2. Zustimmung zu dem vom Rektorat erstellten Entwurf des Entwicklungsplans innerhalb von zwei Monaten; stimmt der Senat nicht fristgerecht zu, ist der Entwicklungsplan dennoch an den Universitätsrat weiterzuleiten;

3. Zustimmung zu dem vom Rektorat beschlossenen Entwurf des Organisationsplans innerhalb von zwei Monaten; stimmt der Senat nicht fristgerecht zu, ist der Organisationsplan dennoch an den Universitätsrat weiterzuleiten;

4. Änderung der Größe des Universitätsrats und Wahl von Mitgliedern des Universitätsrats (§21 Abs6 Z1, Abs6a und Abs7);

5. Zustimmung zur Ausschreibung für die Funktion der Rektorin oder des Rektors innerhalb von zwei Wochen ab Vorlage durch den Universitätsrat; verweigert der Senat innerhalb von zwei Wochen die Zustimmung, hat der Universitätsrat unverzüglich einen neuen Ausschreibungstext vorzulegen; stimmt der Senat neuerlich fristgerecht nicht zu, so geht die Zuständigkeit zur Ausschreibung auf die Bundesministerin oder den Bundesminister über. Trifft der Senat innerhalb von zwei Wochen keine Entscheidung, ist die Ausschreibung dennoch durchzuführen;

5a. Erstellung eines Dreiervorschlages an den Universitätsrat für die Wahl der Rektorin oder des Rektors unter Berücksichtigung des Vorschlages der Findungskommission innerhalb von längstens vier Wochen ab Vorlage des Vorschlages. Weicht der Senat vom Vorschlag der Findungskommission ab, hat er dem Dreiervorschlag an den Universitätsrat eine schriftliche Begründung für seine Entscheidung anzuschließen. Bei der Erstellung des Dreiervorschlages ist das Diskriminierungsverbot gemäß dem Bundes-Gleichbehandlungsgesetz zu beachten;

6. Stellungnahme zu den Vorschlägen der Rektorin oder des Rektors bezüglich der Vizerektorinnen und Vizerektoren (Anzahl, Beschäftigungsausmaß und Wahlvorschlag);

7. Mitwirkung bei der Abberufung von Mitgliedern des Universitätsrats, der Rektorin oder des Rektors sowie von Vizerektorinnen und Vizerektoren;

8. Mitwirkung an Habilitationsverfahren;

9. Mitwirkung an Berufungsverfahren;

10. Erlassung und Änderung der Curricula für ordentliche Studien und Lehrgänge (§§56 und 57) nach Maßgabe des §22 Abs1 Z12 und §54 Abs10;

11. Festlegung von akademischen Graden und Bezeichnungen für die Absolventinnen und Absolventen von Universitätslehrgängen;

12. Abgabe von Gutachten im Beschwerdevorentscheidungsverfahren gemäß §14 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes – VwGVG, BGBl I Nr 33/2013 bei Beschwerden in Studienangelegenheiten;

13. Festlegung der Kategorien für die Zweckwidmung der Studienbeiträge durch die Studierenden;

14. Einsetzung von Kollegialorganen mit und ohne Entscheidungsbefugnis (Abs7 und 8);

15. Erlassung von Richtlinien für die Tätigkeit von Kollegialorganen;

16. Genehmigung der Durchführung von Beschlüssen der entscheidungsbefugten Kollegialorgane;

17. Stellungnahme an das Rektorat vor der Zuordnung von Personen zu den einzelnen Organisationseinheiten durch das Rektorat;

18. Einrichtung eines Arbeitskreises für Gleichbehandlungsfragen;

19. Nominierung eines weiblichen und eines männlichen Mitglieds für die Schiedskommission.

[…]

(2) Der Senat besteht aus achtzehn oder sechsundzwanzig Mitgliedern. Über eine Änderung der Größe des Senats

entscheidet der Senat mit Zweidrittelmehrheit.

(3) Dem Senat gehören Vertreterinnen und Vertreter der Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren einschließlich der Leiterinnen und Leiter von Organisationseinheiten mit Forschungs- und Lehraufgaben oder Aufgaben der Entwicklung und Erschließung der Künste und der Lehre der Kunst, die keine Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren sind, der im §94 Abs2 Z2 genannten Gruppe einschließlich der Ärztinnen und Ärzte in Facharztausbildung gemäß §94 Abs3 Z6, des allgemeinen Universitätspersonals und der Studierenden an.

[...]

(4) Die Mitglieder und Ersatzmitglieder des Senats sind folgendermaßen zu bestellen:

1. Die Vertreterinnen und Vertreter der Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren sind von allen Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren (§97) und den Leiterinnen und Leitern von Organisationseinheiten mit Forschungs- und Lehraufgaben oder Aufgaben der Entwicklung und Erschließung der Künste und der Lehre der Kunst, die keine Universitätsprofessorinnen und Universitätsprofessoren sind, zu wählen.

2. Die Vertreterinnen und Vertreter der im §94 Abs2 Z2 genannten Gruppe einschließlich der Ärztinnen und Ärzte in Facharztausbildung gemäß §94 Abs3 Z6 sind von allen Universitätsdozentinnen und Universitätsdozenten (§122 Abs3) sowie den wissenschaftlichen und künstlerischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern im Forschungs-, Kunst- und Lehrbetrieb einschließlich der Ärztinnen und Ärzte in Facharztausbildung gemäß §94 Abs3 Z6 zu wählen. An den Universitäten gemäß §6 Z1 bis 15 muss den Gewählten zumindest eine Person mit Lehrbefugnis (venia docendi) angehören.

3. Die Vertreterinnen und Vertreter des allgemeinen Universitätspersonals sind von allen Angehörigen des allgemeinen Universitätspersonals mit Ausnahme der Ärztinnen und Ärzte in Facharztausbildung gemäß §94 Abs3 Z6 zu wählen.

4. Die Vertreterinnen und Vertreter der Studierenden sind zu entsenden (§32 Abs1 des Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetzes 2014 – HSG 2014, BGBl I Nr 45/2014).

[...]

[...]

Verfahren in behördlichen Angelegenheiten

§46. (1) Die Universitätsorgane haben in allen behördlichen Angelegenheiten das AVG anzuwenden.

(2) Beschwerden in Studienangelegenheiten sind bei dem Organ einzubringen, das den Bescheid erlassen hat.Dieses hat, wenn die Beschwerde nicht unzulässig oder verspätet ist, die Beschwerde mit dem gesamten Akt unverzüglich dem Senat vorzulegen. Der Senat kann ein Gutachten zur Beschwerde erstellen. Liegt ein derartiges Gutachten vor, so hat die Beschwerdevorentscheidung unter Beachtung dieses Gutachtens zu erfolgen. Wird die Beschwerde dem Bundesverwaltungsgericht vorgelegt, so ist das Gutachten des Senats anzuschließen. Abweichend von §14 Abs1 VwGVG hat das zuständige Organ innerhalb von vier Monaten zu entscheiden.

(3) In Studienangelegenheiten sind auch die Organe der gesetzlichen Vertretung der Studierenden zur Einbringung von Rechtsmitteln berechtigt, sofern die betroffenen Studierenden nicht ausdrücklich die Zustimmung verweigern."

2. Die historische Entwicklung der angefochtenen Bestimmungen stellt sich wie folgt dar:

2.1. Die bis zum Ablauf des 31. Dezember 2013 – vor Inkrafttreten des Verwaltungsgerichtsbarkeits-Anpassungsgesetzes – Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, BGBl I 79/2013, – geltende Fassung der §§25 und 46 UG 2002, lautete:

"Senat

§25. (1) Der Senat hat folgende Aufgaben:

[...]

12. Entscheidungen in zweiter Instanz in Studienangelegenheiten;

[...]

[...]

Verfahren in behördlichen Angelegenheiten

§46. (1) Die Universitätsorgane haben in allen behördlichen Angelegenheiten das AVG anzuwenden.§73 Abs2 AVG gilt mit der Maßgabe, dass die Bundesministerin oder der Bundesminister nicht sachlich in Betracht kommende Oberbehörde ist.

(2) In Studienangelegenheiten endet der administrative Instanzenzug in behördlichen Verfahren beim Senat.

[...]"

2.2. Am 15. Mai 2012 beschloss der Nationalrat die folgende Entschließung betreffend die Neuordnung des Instanzenzuges im Bereich der Universitätsverwaltung (247/E 24. GP):

"Die Bundesregierung, insbesondere der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung, wird aufgefordert, dem Nationalrat eine Regierungsvorlage zuzuleiten, in welcher vorgesehen wird, dass

1. im Beschwerdeverfahren eine Einbindung der Senate oder eine Sachentscheidung durch diese (und dadurch der in diesen vertretenen universitären Gruppen) z.B. im Wege der Berufungsvorentscheidung oder eines Delegationsverfahrens vorgesehen wird,

2. Professoren und Professorinnen der jeweils betroffenen Sachbereiche im Rahmen ihrer Berufspflichten als Sachverständige herangezogen werden können

und somit die bewährte Raschheit, Expertise und Kostengünstigkeit gesichert und eine unbürokratische Entscheidung ermöglicht werden.

[...]"

2.3. Im Ministerialentwurf (476/ME 24. GP) war für die nunmehr angefochtenen Bestimmungen folgender Wortlaut vorgeschlagen:

"[...] §25 Abs1 Z12 lautet:

'12. Abgabe von Gutachten im Beschwerdevorentscheidungsverfahren gemäß §14 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes – VwGVG, BGBl I Nr xxx/2013 bei Beschwerden in Studienangelegenheiten;'

[...]

[...] Dem §46 Abs3 wird folgender Abs4 angefügt:

'(4) Beschwerden in Studienangelegenheiten sind bei dem Organ einzubringen, das den Bescheid erlassen hat. Dieses hat, wenn die Beschwerde nicht unzulässig oder verspätet ist, die Beschwerde mit dem gesamten Akt unverzüglich dem Senat vorzulegen. Der Senat kann ein Gutachten zur Beschwerde erstellen. Liegt ein derartiges Gutachten vor, so hat die Beschwerdevorentscheidung auf der Grundlage dieses Gutachtens zu erfolgen. Wird die Beschwerde dem Verwaltungsgericht vorgelegt, so ist das Gutachten des Senats anzuschließen. Abweichend von §14 Abs1 VwGVG hat das zuständige Organ innerhalb von vier Monaten zu entscheiden.' "

2.4. Die Stellungnahme zu diesem Entwurf durch das Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst vom 21. Februar 2013 (3/SN-476/ME 24. GP) lautet auszugsweise wie folgt:

"[...]

Gemäß Art132 Abs1 Z1 B-VG (idF der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012) kann gegen den (einen jeden) Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit Beschwerde erheben, wer durch den Bescheid in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Die Verwaltungsgerichte sind gemäß Art130 Abs1 Z1 B-VG zur Entscheidung über solche Beschwerden zuständig. Der administrative Instanzenzug ist damit abgeschafft. Nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012 soll 'jede Verwaltungsbehörde also 'erste und letzte Instanz' sein und gegen die von ihr erlassenen Bescheide [...] soll als einziges Rechtsmittel Beschwerde beim Verwaltungsgericht erhoben werden können' (RV 1618 BlgNR 24. GP 4).

Ungeachtet der Abschaffung des administrativen Instanzenzuges bleiben remonstrative Rechtsmittel zulässig, das sind Rechtsmittel, über die dieselbe Behörde entscheidet, die den angefochtenen Bescheid erlassen hat (RV 1618 BlgNR 24. GP 14 hinsichtlich einer 'Beschwerdevorentscheidung' nach Art des §64a AVG). Die in Aussicht genommene Beschwerdevorentscheidung ist in diesem Sinne grundsätzlich zulässig, sofern die Erlassung des Bescheides durch

dieselbe Behörde (dasselbe Organ) erfolgt, die (das) den erstinstanzlichen Bescheid erlassen hat. Dieser Vorgabe entspricht der Gesetzesentwurf aber nur dann, wenn die erstinstanzliche Behörde bei der Beschwerdevorentscheidung nicht an das Gutachten des Senats gebunden wird. Da der §46 Abs4 jedoch bestimmt, dass die Beschwerdevorentscheidung auf der Grundlage des Gutachtens des Senats zu erfolgen hat und dies offenbar als Bindung an das Gutachten zu verstehen ist, liegt die Entscheidung in Wahrheit nicht bei der erstinstanzlichen Behörde, sondern beim Senat, was wiederum eine längere Vorentscheidungsfrist bedingt. Somit wird gleichsam ein wenn auch abgeschwächter administrativer Instanzenzug geschaffen und somit die vorhin dargelegte[...] Verfassungsrechtslage, für die die Abschaffung des administrativen Instanzenzuges kennzeichnend ist, in nicht unbedenklicher Weise unterlaufen. Bei einer Bindung würden nämlich zwei unterschiedliche Organe dieselbe Rechtsfrage beurteilen.

Es sollte daher eine bloße Bedachtnahme auf das Gutachten angeordnet werden.

[...]"

2.5. In der Regierungsvorlage (RV 2164 BlgNR 24. GP) wurde schließlich folgender Wortlaut der hier in Rede stehenden Bestimmungen vorgeschlagen:

"[...] §25 Abs1 Z12 lautet:

'12. Abgabe von Gutachten im Beschwerdevorentscheidungsverfahren gemäß §14 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes – VwGVG, BGBl I Nr 33/2013 bei Beschwerden in Studienangelegenheiten;'

[...]

[...] In §46 Abs1 entfällt der zweite Satz und §46 Abs2 lautet:

'(2) Beschwerden in Studienangelegenheiten sind bei dem Organ einzubringen, das den Bescheid erlassen hat. Dieses hat, wenn die Beschwerde nicht unzulässig oder verspätet ist, die Beschwerde mit dem gesamten Akt unverzüglich dem Senat vorzulegen. Der Senat kann ein Gutachten zur Beschwerde erstellen. Liegt ein derartiges Gutachten vor, so hat die Beschwerdevorentscheidung unter Beachtung dieses Gutachtens zu erfolgen. Wird die Beschwerde dem Bundesverwaltungsgericht vorgelegt, so ist das Gutachten des Senats anzuschließen. Abweichend von §14 Abs1 VwGVG hat das zuständige Organ innerhalb von vier Monaten zu entscheiden.' "

2.6. Dazu führen die Erläuterungen zur Regierungsvorlage (Erläut. RV 2164 24. GP) aus:

"[...]

Hauptgesichtspunkte des Entwurfs:

[...]

Mit den vorgesehenen Bestimmungen soll gewährleistet werden, dass dem Senat die Aufgabe zukommt, bei Beschwerdevorentscheidungen auf Grund von Beschwerden gemäß dem Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz Gutachten an das zuständige Organ abzugeben. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass dem für die Beschwerdevorentscheidung zuständigen Organ die Ansicht des Senates zur Kenntnis gebracht wird und dieses auf der Grundlage des Gutachtens entscheidet.

[...]

Zu Z3 und 4 (§25 Abs1 Z12, §46 Abs2):

Mit diesen Bestimmungen wird gewährleistet, dass dem Senat die Aufgabe zukommt, bei Beschwerdevorentscheidungen auf Grund von Beschwerden gemäß dem Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz Gutachten an das zuständige Organ abzugeben. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass dem für die Beschwerdevorentscheidung zuständigen Organ die Ansicht des Senates zur Kenntnis gebracht wird und dieses auf der Grundlage des Gutachtens entscheidet. Der Senat kann auch entscheiden, kein Gutachten zu erstellen. Wird ein Gutachten erstellt und die Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht weitergeleitet, so ist das Gutachten anzuschließen.

[...]"

3. §14 des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes, BGBl I 33/2013, lautet:

"Beschwerdevorentscheidung

§14. (1) Im Verfahren über Beschwerden gemäß Art130 Abs1 Z1 B-VG steht es der Behörde frei, den angefochtenen Bescheid innerhalb von zwei Monaten aufzuheben, abzuändern oder die Beschwerde zurückzuweisen oder abzuweisen (Beschwerdevorentscheidung). §27 ist sinngemäß anzuwenden.

(2) Will die Behörde von der Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung absehen, hat sie dem Verwaltungsgericht die Beschwerde unter Anschluss der Akten des Verwaltungsverfahrens vorzulegen.

[…]"

III. Erwägungen

1. Zur Zulässigkeit der Anträge

1.1. Der Verfassungsgerichtshof ist nicht berechtigt, durch seine Präjudizialitätsentscheidung das antragstellende Gericht an eine bestimmte Rechtsauslegung zu binden, weil er damit indirekt der Entscheidung dieses Gerichtes in der Hauptsache vorgreifen würde. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darf daher ein Antrag auf Aufhebung einer generellen Norm nur dann wegen mangelnder Präjudizialität zurückgewiesen werden, wenn es offenkundig unrichtig (denkunmöglich) ist, dass die – angefochtene – generelle Norm eine Voraussetzung der Entscheidung des antragstellenden Gerichtes im Anlassfall bildet (vgl. etwa VfSlg 10.640/1985, 12.189/1989, 15.237/1998, 16.245/2001 und 16.927/2003).

In den Anlassverfahren hat die vor dem Bundesverwaltungsgericht belangte Behörde ihre Beschwerdevorentscheidung jeweils ausdrücklich auf §46 Abs2 UG 2002 gestützt. Sieht man von dem vom Bundesverwaltungsgericht nicht angefochtenen §46 Abs2 Satz 1 UG 2002 ab, enthalten der zweite, vierte, fünfte und sechste Satz des §46 Abs2 UG 2002 an das für studienrechtliche Angelegenheiten der Universität zuständige Organ gerichtete und von diesem zu beachtende, die Bestimmungen des VwGVG über das Vorverfahren ergänzende Verfahrensvorschriften (Fister/Fuchs/Sachs, Das neue Verwaltungsgerichtsverfahren, 2013, Anm. 3 zu§14 VwGVG sowohl im Hinblick auf §25 Abs1 Z12 als auch auf §46 Abs2 UG 2002). §25 Abs1 Z12 UG 2002 begründet die Zuständigkeit des Senats der Universität zur Erstattung des in den genannten ergänzenden Verfahrensvorschriften des §46 Abs2 UG 2002 vorgesehenen Gutachtens. Der dritte Satz des §46 Abs2 UG 2002 konkretisiert diese Zuständigkeitsvorschrift dahingehend, dass der Senat ein solches Gutachten abgeben kann, dazu aber nicht verpflichtet ist.

Unter dem hier anzuwendenden Maßstab ist dem Bundesverwaltungsgericht daher nicht entgegenzutreten, wenn es davon ausgeht, dass es bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der bei ihm in Beschwerde gezogenen Entscheidungen die angefochtenen Teile des §46 Abs2 UG 2002 und §25 Abs1 Z12 UG 2002 anzuwenden hat und diese daher für seine Entscheidung präjudiziell sind.

1.2. Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfenden Gesetzesbestimmung sind nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003) notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Gesetzesteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt, und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden. Aus dieser Grundposition folgt, dass im Gesetzesprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. VfSlg 16.212/2001, 16.365/2001, 18.142/2007, 19.496/2011). Eine zu weite Fassung des Antrages macht diesen, soweit die Präjudizialität für den gesamten Antrag gegeben ist, allerdings nicht zur Gänze unzulässig, sondern führt, ist der Antrag in der Sache begründet, im Fall der Aufhebung nur eines Teils der angefochtenen Bestimmungen im Übrigen zu seiner teilweisen Abweisung (VfSlg 19.746/2013; VfGH 5.3.2014, G79/2013 ua.).

Vor diesem Hintergrund sind die vorliegenden Anträge des Bundesverwaltungsgerichtes auch nicht insoweit unzulässig, als sie sich (auch) auf Bestimmungen beziehen, aus denen sich nicht die Bindungswirkung des Gutachtens des Senats oder die Frist zur Erlassung einer Beschwerdevorentscheidung ergibt, und das Bundesverwaltungsgericht Bedenken nur hinsichtlich dieser Fragen geäußert hat. Angesichts der Präjudizialität sämtlicher angefochtener Bestimmungen führte dies gegebenenfalls in der Sache, sollten die Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes zutreffen, zur teilweisen Abweisung der Anträge.

1.3. Da auch sonst keine Prozesshindernisse hervorgekommen sind, sind die – zur gemeinsamen Beratung und

Entscheidung gemäß §35 VfGG iVm §§187 und 404 ZPO verbundenen – Anträge zulässig. Auf die Eventualanträge ist daher nicht weiter einzugehen.

2. In der Sache

Die Anträge sind allerdings nicht begründet:

2.1. Der Verfassungsgerichtshof hat sich in einem auf Antrag eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes gemäß Art140 B-VG auf die Erörterung der aufgeworfenen Fragen zu beschränken (vgl. VfSlg 12.691/1991, 13.471/1993, 14.895/1997, 16.824/2003). Er hat sohin ausschließlich zu beurteilen, ob die angefochtene Bestimmung aus den in der Begründung des Antrages dargelegten Gründen verfassungswidrig ist (VfSlg 15.193/1998, 16.374/2001, 16.538/2002, 16.929/2003).

2.2.1. Das Bundesverwaltungsgericht hegt zunächst Bedenken ob der Vereinbarkeit der angefochtenen Bestimmungen mit Art130 Abs1 Z1 B-VG iVm Art132 Abs1 Z1 B-VG. In diesen Bestimmungen komme die durch die Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl I 51/2012, getroffene Entscheidung des Verfassungsgesetzgebers zum Ausdruck, grundsätzlich – mit der in Art132 Abs6 B-VG vorgesehenen Ausnahme in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde – keine administrativen Instanzenzüge zuzulassen. Die angefochtenen Bestimmungen des UG 2002 würden vorsehen, dass das für studienrechtliche Angelegenheiten zuständige Organ der Universität bei der Erlassung der Beschwerdevorentscheidung an das Gutachten des Senats der Universität gebunden sei, womit die Entscheidung über die Beschwerdevorentscheidung tatsächlich nicht bei dem das Verwaltungsverfahren führenden, für studienrechtliche Angelegenheiten zuständigen Organ sondern beim Senat liege. Damit werde das verfassungsrechtliche Verbot, administrative Instanzenzüge vorzusehen, unterlaufen.

2.2.2. Gemäß Art130 Abs1 Z1 B-VG erkennen die Verwaltungsgerichte über Beschwerden gegen den Bescheid einer Verwaltungsbehörde wegen Rechtswidrigkeit. Beschwerdelegitimiert ist u.a. gemäß Art132 Abs1 Z1 B-VG, wer durch den Bescheid einer Verwaltungsbehörde in seinen Rechten verletzt zu sein behauptet. Sowohl die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte als auch die Beschwerdelegitimation beziehen sich auf "einen jeden" (Faber, Administrative Rechtsmittel und Rechtsbehelfe unterhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Holoubek/Lang [Hrsg.], Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, 2013, 299 [303]) Bescheid einer Verwaltungsbehörde. Lediglich bezüglich Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinden ist in Art132 Abs6 B-VG die Ausschöpfung des Instanzenzuges als Voraussetzung der Beschwerdelegitimation normiert. Diesen Bestimmungen liegt die Systementscheidung (so ausdrücklich die Erläut. zur RV 1618 BlgNR 24. GP, 4) des Verfassungsgesetzgebers der Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012, BGBl I 51/2012, zugrunde, den administrativen Instanzenzug abzuschaffen und die Aufgabe des Rechtsschutzes gegen Bescheide der Verwaltungsbehörden den Verwaltungsgerichten zu übertragen. Jede Verwaltungsbehörde mit Ausnahme der Gemeindebehörden im eigenen Wirkungsbereich soll damit "erste und letzte Instanz" sein (Erläut. RV 1618 BlgNR 24. GP, 4; Faber, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2013, Art130 B-VG, Rz 5).

Dieses verfassungsrechtliche Regelungssystem steht aber einem Beschwerdevorverfahren, bei dem die bescheiderlassende Verwaltungsbehörde auf Grund einer Beschwerde an das Verwaltungsgericht eine Vorentscheidung trifft, nicht entgegen (siehe Erläut. RV 1618 BlgNR 24. GP, 14; AB 1771 BlgNR 24. GP, 8). Das Verbot eines administrativen Instanzenzuges zielt auf die Vermeidung mehrstufiger Rechtsschutzverfahren ab und sichert die Rechtswegegarantie, dass zur Kontrolle der Rechtmäßigkeit von Bescheiden der Verwaltungsbehörden grundsätzlich die Verwaltungsgerichte zuständig sind. Eine Beschwerdevorentscheidung, bei der die Verwaltungsbehörde "aus Anlass der Erhebung einer Beschwerde ermächtigt ist, den angefochtenen Bescheid nach Art einer Berufungsvorentscheidung (§64a AVG) aufzuheben oder in jeder Richtung abzuändern" (Erläut. RV 1618 BlgNR 24. GP, 14), soll demgegenüber der Verwaltungsbehörde aus System- wie Effizienzüberlegungen die Möglichkeit eröffnen, ihre zunächst oft vereinfacht und schematisiert getroffene Entscheidung auf Grund des Beschwerdevorbringens nachzuschärfen. Die Beschwerdevorentscheidung, wie sie §14 VwGVG regelt, ist daher von einem administrativen Instanzenzug zu unterscheiden und nicht von dessen verfassungsrechtlichem Verbot erfasst (nur um diese grundsätzliche Frage geht es hier, in dieser übereinstimmend auch die Literatur, vgl. nur Faber, Administrative Rechtsmittel und Rechtsbehelfe unterhalb der Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Holoubek/Lang [Hrsg.], Die

Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz, 2013, 299 [308 f.]; Storr, Das Verfahren der Bescheid-[Administrativ-] Beschwerde vor dem Bundesverwaltungsgericht, in: Holoubek/Lang [Hrsg.], Das Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und dem Bundesfinanzgericht, 2014, 13 [16 ff.]).

2.2.3. §46 Abs2 UG 2002 ergänzt für behördliche Verfahren in studienrechtlichen Angelegenheiten des UG 2002 das Verfahren über die Beschwerdevorentscheidung nach §14 VwGVG zunächst dahingehend, dass – ist die Beschwerde nicht unzulässig oder verspätet – das bescheiderlassende Organ der Universität die Beschwerde unverzüglich mit dem gesamten Akt dem Senat vorzulegen hat. Der – dafür nach §25 Abs1 Z12 UG 2002 zuständige – Senat kann (muss aber nicht, siehe Erläut. RV 2164 BlgNR 24. GP, 5) ein Gutachten zur Beschwerde erstellen. Liegt ein solches vor, so hat die Beschwerdevorentscheidung unter Beachtung dieses Gutachtens zu erfolgen. Bei einer allfälligen Vorlage der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht ist das Gutachten des Senats anzuschließen.

Nach Wortlaut und Systematik des §46 Abs2 UG 2002 hat das in Studienangelegenheiten bescheiderlassende Organ der Universität, wird gegen diesen Bescheid eine Beschwerde an das Bundesverwaltungsgeric

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, http://www.vfgh.gv.at

© 2024 JUSLINE

JUSLINE® ist eine Marke der ADVOKAT Unternehmensberatung Greiter & Greiter GmbH.

www.jusline.at