

TE Bvwg Beschluss 2021/8/12 W224 2245135-1

JUSLINE Entscheidung

🕒 Veröffentlicht am 12.08.2021

Entscheidungsdatum

12.08.2021

Norm

B-VG Art135 Abs4
B-VG Art139 Abs1 Z1
B-VG Art140 Abs1 Z1 lita
B-VG Art89 Abs2
HS-QSG §1 Abs2 Z2
HS-QSG §1 Abs2 Z3
HS-QSG §1 Abs2 Z4
HS-QSG §19 Abs3
HS-QSG §24
HS-QSG §25
HS-QSG §26
HS-QSG §3 Abs3 Z1
HS-QSG §3 Abs3 Z2
HS-QSG §3 Abs3 Z5
HS-QSG §9 Abs1 Z1
HS-QSG §9 Abs1 Z12
HS-QSG §9 Abs1 Z4
HS-QSG §9 Abs2
PU-AkkVO §16

Spruch

W224 2245135-1/2Z

ANTRAG

Art. 139 Abs. 1 Z 1 und Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a iVm Art. 135 Abs. 4 iVm Art. 89 Abs. 2 B-VG

Das Bundesverwaltungsgericht hat durch die Richterin Dr. Martina WEINHANDL als Einzelrichterin gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 1 iVm Art. 135 Abs. 4 iVm Art. 89 Abs. 2 B-VG beschlossen, in der Beschwerdesache der XXXX , vertreten durch

Cerha Hempel Rechtsanwälte GmbH, gegen den Bescheid des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria vom 26.03.2021, GZ. I/A11-4/2021, zu stellen nachfolgend den

ANTRAG

auf Aufhebung von § 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2, des § 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011 und des § 24 und des § 25 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011, idFBGBl. I Nr. 77/2020, sowie des § 26 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idFBGBl. I Nr. 20/2021, wegen Verfassungswidrigkeit,

auf Aufhebung der Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO), beschlossen in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11.09.2018, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, wegen Gesetzwidrigkeit,

in eventu

den Antrag auf Aufhebung von § 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2, des § 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011 wegen Verfassungswidrigkeit und den Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge aussprechen, dass § 26 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011, sowie § 24 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idFBGBl. I Nr. 129/2017 und § 25 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idFBGBl. I Nr. 79/2013, verfassungswidrig waren,

den Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge aussprechen, dass die Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO), beschlossen in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11.09.2018, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, gesetzwidrig war.

Text

I. Sachverhalt:

1.1. Die beschwerdeführende Gesellschaft beantragte die Verlängerung der institutionellen Akkreditierung als Privatuniversität am Standort Krems an der Donau.

1.2. Das Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (im Folgenden: AQ Austria) gab dem Antrag mit Bescheid vom 26.03.2021 (zugestellt am 10.05.2021), GZ. I/A11-4/2021, statt und sprach dabei in Spruchpunkt 5. aus, dass die Akkreditierung gemäß § 24 Abs. 9 HS-QSG „unter Auflagen“ erfolge.

1.3. Gegen diesen Bescheid erhob die beschwerdeführende Gesellschaft fristgerecht Beschwerde und führte bei mit näherer

Begründung aus, aus welchen Gründen der Bescheid der AQ Austria ihrer Ansicht nach rechtswidrig sei.

1.4. Die AQ Austria legte dem Bundesverwaltungsgericht mit Schreiben vom 04.08.2021, eingelangt beim Bundesverwaltungsgericht am 06.08.2021, die Beschwerde unter Anschluss eines USB-Sticks mit den relevanten Verfahrensbestandteilen vor.

Rechtliche Beurteilung:

II. Zur Rechtsqualität der Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO) als Verordnung im Sinne von Art. 139 B-VG

Die AQ Austria ist als eine juristische Person des öffentlichen Rechts eingerichtet (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 HS-QSG) und

verfügt über ein Kuratorium, ein Board, eine Beschwerdekommision und eine Generalversammlung als ihre Organe und über eine Geschäftsstelle. Die AQ Austria stellt einen eigenständigen Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation dar, unterliegt nach § 30 HS-QSG staatlicher Aufsicht und der Kontrolle durch Rechnungshof sowie Volksanwaltschaft.

Ein Instrument der externen Qualitätssicherung (§ 1 HS-QSG) ist unter anderem die Akkreditierung, also die formelle staatliche Anerkennung von Bildungseinrichtungen (institutionelle Akkreditierung) und Studien (Programmakkreditierung) anhand von definierten Kriterien und Standards sowie die Aufsicht über die akkreditierten Bildungseinrichtungen und Studien (vgl. § 1 Abs. 2 iVm § 2 Z 3 und 4 HS-QSG). Dementsprechend sieht das HS-QSG in seinem 4. Abschnitt insbesondere folgende zwei Arten von Qualitätssicherungsverfahren (vgl. die Begriffsdefinition in § 2 Z 2 HS-QSG) zur Feststellung der Übereinstimmung von Bildungseinrichtungen und Studien oder des Qualitätsmanagementsystems der Bildungseinrichtungen mit definierten Kriterien und Standards vor: Audit und Zertifizierung einer- und Akkreditierung andererseits (vgl. dazu VfSlg. 20.235/2018).

Akkreditierungsverfahren sind ausschließlich von der AQ Austria durchzuführen (§ 19 Abs. 3 HS-QSG) und beziehen sich unter anderem auf die Akkreditierung von Privatuniversitäten und Studien an Privatuniversitäten (§ 24 HS-QSG). Die Akkreditierung hat nach den in den einschlägigen gesetzlichen Regelungen (vgl. PUG) und nach in § 24 HS-QSG genannten Prüfbereichen zu erfolgen, wobei das Board der AQ Austria nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen hat, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind (§ 24 Abs. 6 HS-QSG). Über einen Antrag auf Akkreditierung und auf Verlängerung der Akkreditierung hat das Board der AQ Austria als die für die Akkreditierung zuständige Behörde zu entscheiden (§ 25 Abs. 1 HS-QSG). Die Akkreditierung, ihre Verlängerung, ihr Widerruf und ihr Erlöschen haben durch Bescheid zu erfolgen (§ 25 Abs. 3 HS-QSG). Akkreditierte Bildungseinrichtungen, also beispielsweise Privatuniversitäten, unterliegen der Aufsicht durch das Board der AQ Austria, das HS-QSG regelt in den §§ 25 und 26 Zuständigkeit und Verfahren zur Akkreditierung sowie das Erlöschen und den Widerruf der Akkreditierung. Das Board der AQ Austria ist nach § 9 Abs. 2 HS-QSG „bei der Erfüllung seiner Aufgaben“ an keine Weisungen gebunden, was auch die Aufgabe der Verordnungserlassung nach § 24 Abs. 6 HS-QSG einschließen dürfte (so VfSlg. 20.235/2018). § 25 Abs. 3 HS-QSG statuiert im Kontext der Regelung der bescheidförmigen Akkreditierung (bzw. ihrer Verlängerung, ihres Widerrufs oder ihres Erlöschens), dass die Mitglieder des Boards „in Ausübung ihres Amtes“ unabhängig und an keine Weisungen gebunden sind. Weiters regelt diese Bestimmung, dass die „Entscheidung“ des Boards vor Bescheiderlassung der Genehmigung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers bedarf. Diese Genehmigung ist zu versagen, wenn die Entscheidung gegen Bestimmungen des HS-QSG verstößt oder im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht (§ 25 Abs. 3 HS-QSG). § 25 Abs. 6 HS-QSG ordnet ausdrücklich an, dass für Akkreditierungsverfahren das AVG und das Zustellgesetz mit bestimmten Maßgaben anzuwenden sind (vgl. dazu insgesamt VfSlg. 20.235/2018).

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes ist für die Qualifikation eines Rechtsaktes als Verordnung im Sinn des Art. 139 B-VG weder seine Bezeichnung noch der formelle Adressatenkreis, noch die Art seiner Veröffentlichung bestimmend. Vielmehr kommt es auf den normativen Gehalt des Verwaltungsaktes, also darauf, ob er im Hinblick auf seinen Inhalt und seinen gesetzlichen Hintergrund Rechte und Pflichten für die Allgemeinheit oder einen nach Gattungsmerkmalen bezeichneten Personenkreis begründet, an (vgl. etwa VfSlg. 8647/1979, 11.472/1987, 11.624/1988, 13.632/1993, 17.137/2004). Eine Verordnung ist in diesem Sinne eine von einer Verwaltungsbehörde erlassene, generelle Rechtsvorschrift mit einem Mindestmaß an Publizität, um rechtliche Existenz zu erlangen (etwa VfSlg. 6422/1971, 6945/1972, 7086/1973, 7281/1974, 7375/1974, 8350/1978, 8351/1958, 8997/1980 und 9247/1981), und zwar so, dass die Normadressaten von ihrem Inhalt Kenntnis erlangen können (VfSlg. 2828/1955, 4320/1962, 9535/1982; vgl. auch VfSlg. 11.624/1988, wonach es ausreicht, dass der in Frage stehende behördliche Akt faktisch bekannt und von den Normadressaten zur Kenntnis genommen wurde).

Aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts ist Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO) als Verordnung im Sinne von Art. 139 B-VG zu qualifizieren: Die Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO) ist an einen nach generell-abstrakten Merkmalen umschriebenen Personenkreis adressiert und entfaltet für diesen Personenkreis normative Wirkung, indem Kriterien für die Reakkreditierung (vgl. § 16 PU-AkkVO) festgeschrieben werden. Sie wurde vom Board der AQ Austria auf Grundlage von § 24 Abs. 6 HS-QSG nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens erlassen. Die Privatuniversitäten-

Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO) wurde auf der Internetseite der AQ Austria veröffentlicht und erlangte somit ein Mindestmaß an Publizität (vgl. auch VfGH 9.6.2011, B 747/10, wonach die verfassungskonforme Kundmachungsform im Internet nicht angezweifelt wurde).

III. Präjudizialität und Anfechtungsumfang:

Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darf ein Antrag im Sinne des Art. 139 B-VG und des Art. 140 B-VG nur dann wegen mangelnder Präjudizialität zurückgewiesen werden, wenn es offenkundig unrichtig (denk unmöglich) ist, dass die – angefochtene – Verordnungsbestimmung bzw. Gesetzesbestimmung eine Voraussetzung der Entscheidung des antragstellenden Gerichts im Anlassfall bildet (vgl. etwa VfSlg. 14.464/1996, 15.293/1998, 16.632/2002, 16.925/2003). Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes umfasst der Prüfungsmaßstab der „Gesetzwidrigkeit“ nach Art. 139 Abs. 1 B-VG auch die Verfassungsmäßigkeit einer Verordnung (siehe VfSlg. 16.242/2001; VfGH 10.12.2012, V 22/12 ua.)

Dem Antrag der beschwerdeführenden Gesellschaft auf Verlängerung der institutionellen Akkreditierung als Privatuniversität gab das Board der AQ Austria „gemäß §§ 24 und 25 HS-QSG und § 2 PUG, BGBl. Nr. 74/2011, idgF, und § 16 Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO 2019)“ statt.

Der beschwerdeführenden Gesellschaft wurden mit Spruchpunkt 5. des angefochtenen Bescheides Auflagen „gemäß § 24 Abs 9 HS-QSG“ seitens des Boards der AQ Austria vorgeschrieben.

Die Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO) wurde auf Grund der Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG erlassen.

Die Übergangsbestimmung des § 14 Abs. 3 PrivHG lautet: „Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Bundesgesetzes bei der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria anhängige Verfahren nach dem PUG und HS-QSG sind nach dessen Regelungen abzuschließen.“

Das Board der AQ Austria über den Antrag der beschwerdeführenden Gesellschaft mit Beschluss vom 10.02.2021 entschieden und den angefochtenen Bescheid am 10.05.2021 (Datum der Zustellung) erlassen. Zu diesem Zeitpunkt waren die §§ 24 und 25 HS-QSG in der Fassung BGBl. I Nr. 77/2020 in Kraft. Da aus der zitierten Übergangsbestimmung aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts nicht hervorgeht, dass das HS-QSG in einer Fassung vor der Novelle BGBl. I Nr. 77/2020 bzw. BGBl. I 20/2021 anzuwenden wäre, geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass das Board der AQ Austria entsprechend dem Grundsatz, dass eine Behörde die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Entscheidung anwendet (in Bezug auf die Überprüfung der Entscheidung einer Kollegialbehörde ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung des Kollegialorganes maßgeblich; vgl. VfGH 19.12.2000, 2000/12/0045, 23.1.2008, 2006/07/0169, mwN), § 24 und § 25 HS-QSG in der Fassung BGBl. I Nr. 77/2020 angewendet hat. Dafür spricht auch der Verweis im Spruch des angefochtenen Bescheides, wonach das HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, „idgF“ angewendet wird. Für den Fall, dass die Übergangsbestimmung des § 14 Abs. 3 PrivHG so zu verstehen ist, dass im Zeitpunkt des Inkrafttretens des PrivHG auf anhängige Verfahren das HS-QSG in der Fassung vor Inkrafttreten der Novelle BGBl. I Nr. 77/2020 anzuwenden wäre, stellt das Bundesverwaltungsgericht den gegenständlichen Eventualantrag. Im Verfahren vor der belangten Behörde wurden daher § 24 und § 25 HS-QSG als Grundlage für den erlassenen Bescheid herangezogen und das Bundesverwaltungsgericht hat die Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides zu überprüfen.

Bei der Beurteilung der Frage der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheides hat das Bundesverwaltungsgericht sowohl § 24 und § 25 HS-QSG als auch die damit in einem Regelungszusammenhang stehenden sonstigen Bestimmungen des HS-QSG, die sich auf die Tätigkeit der AQ Austria zur Akkreditierung von Studien- und Bildungseinrichtungen beziehen, anzuwenden. Ebenso hat das Bundesverwaltungsgericht § 16 PU-AkkVO und die damit in einem Regelungszusammenhang stehenden sonstigen Bestimmungen der PU-AkkVO, die sich auf die Tätigkeit der AQ Austria zur Akkreditierung von Studien- und Bildungseinrichtungen beziehen, anzuwenden. Aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts stehen diese Bestimmungen in einem so konkreten Regelungszusammenhang, dass ihre Aufhebung im Fall des Zutreffens der Verfassungswidrigkeit erforderlich sein könnte (vgl. VfSlg. 20.111/2016).

§ 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, die Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, die Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, § 9 Abs. 2, § 19 Abs. 3 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011 und § 24 und § 25 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idF BGBl. I Nr.

77/2020, sowie § 26 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idFBGBl. I Nr. 20/2021, und die Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO) sind daher präjudiziell im Sinne des Art. 89 Abs. 2 iVm Art. 135 Abs. 4 iVm Art. 139 Abs. 1 Z1 und Art. 140 Abs. 1 Z1 lit. a B-VG.

Die angefochtenen Bestimmungen des HS-QSG stehen in folgendem normativen Zusammenhang:

Das HS-QSG regelt seinem § 1 zufolge die externe Qualitätssicherung – worunter es verschiedene periodische Maßnahmen der Begutachtung der Entwicklung der Qualität der Leistungen von Hochschulen in Lehre, Forschung und Administration versteht (§ 2 Z 1 HS-QSG) – unter anderem an Privatuniversitäten (nach dem Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten [Universitäts-Akkreditierungsgesetz – UniAkkG] und PUG sowie dem PrivHG). Zuständig dafür ist die AQ Austria. Diese ist als eine juristische Person des öffentlichen Rechts eingerichtet (§ 3 Abs. 1 und 2 HS-QSG) und verfügt über ein Kuratorium, ein Board, eine Beschwerdekommision und eine Generalversammlung als ihre Organe und über eine Geschäftsstelle. Die AQ Austria stellt einen eigenständigen Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation dar (dazu, dass die Ausgliederung aus dem staatlichen Verwaltungsaufbau auch die Begründung eines Rechtsträgers im öffentlichen Recht erfasst vgl. VfSlg. 16.400/2001), unterliegt nach § 30 HS-QSG staatlicher Aufsicht und der Kontrolle durch Rechnungshof sowie Volksanwaltschaft.

Instrumente der externen Qualitätssicherung sind nach dem HS-QSG die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems von Bildungseinrichtungen, also eine formelle Bescheinigung der Konformität des Qualitätsmanagementsystems einer Bildungseinrichtung mit definierten Kriterien und Standards; die Akkreditierung, also die formelle staatliche Anerkennung von Bildungseinrichtungen (institutionelle Akkreditierung) und Studien (Programmakkreditierung) anhand von definierten Kriterien und Standards; sowie die Aufsicht über die akkreditierten Bildungseinrichtungen und Studien (vgl. § 1 Abs. 2 iVm § 2 Z 3 und 4 HS-QSG).

Dementsprechend sieht das HS-QSG in seinem 4. Abschnitt insbesondere folgende zwei Arten von Qualitätssicherungsverfahren (vgl. die Begriffsdefinition in § 2 Z 2 HS-QSG) zur Feststellung der Übereinstimmung von Bildungseinrichtungen und Studien oder des Qualitätsmanagementsystems der Bildungseinrichtungen mit definierten Kriterien und Standards vor: Audit und Zertifizierung einer- und Akkreditierung andererseits.

Akkreditierungsverfahren sind ausschließlich von der AQ Austria durchzuführen (§ 19 Abs. 3 HS-QSG) und beziehen sich nach § 24 HS-QSG unter anderem auf die Akkreditierung von Privathochschulen oder Privatuniversitäten und Studien an Privathochschulen oder Privatuniversitäten. Die Akkreditierung hat jeweils nach den in den einschlägigen gesetzlichen Regelungen (im vorliegenden Fall dem PUG; vgl. § 14 Abs. 3 PrivHG) und nach in § 24 HS-QSG genannten Prüfbereichen zu erfolgen, wobei das Board der AQ Austria nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens gemäß § 24 Abs. 6 HS-QSG eine Verordnung zu erlassen hat, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind.

Über einen Antrag auf Akkreditierung und auf Verlängerung der Akkreditierung hat das Board der AQ Austria als die für die Akkreditierung zuständige Behörde zu entscheiden (§ 25 Abs. 1 HS-QSG). Die Akkreditierung, ihre Verlängerung, ihr Widerruf und ihr Erlöschen haben durch Bescheid zu erfolgen (§ 25 Abs. 3 HS-QSG). Akkreditierte Bildungseinrichtungen, also unter anderem Privatuniversitäten, unterliegen der Aufsicht durch das Board der AQ Austria. Das HS-QSG regelt in den §§ 25 und 26 Zuständigkeit und Verfahren zur Akkreditierung wie das Erlöschen und den Widerruf der Akkreditierung.

Das Board der AQ Austria ist nach § 9 Abs. 2 HS-QSG "bei der Erfüllung seiner Aufgaben" an keine Weisungen gebunden, was auch die Aufgabe der Entscheidung über einen Antrag auf Akkreditierung und auf Verlängerung der Akkreditierung nach § 25 Abs. 1 HS-QSG einschließen dürfte. § 25 Abs. 3 HS-QSG statuiert im Kontext der Regelung der bescheidförmigen Akkreditierung (bzw. ihrer Verlängerung, ihres Widerrufs oder ihres Erlöschens), dass die Mitglieder des Boards in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden sind. Weiters regelt diese Bestimmung, dass die "Entscheidung" des Boards vor Bescheiderlassung der Genehmigung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers bedarf. Diese Genehmigung ist zu versagen, wenn die Entscheidung gegen Bestimmungen des HS-QSG verstößt oder im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht (§ 25 Abs. 3 HS-QSG). § 25 Abs. 6 HS-QSG ordnet an, dass für Akkreditierungsverfahren das AVG und das Zustellgesetz mit bestimmten Maßgaben anzuwenden sind.

Auf Grund dieser Regelungen geht das Bundesverwaltungsgericht davon aus, dass es sich bei der AQ Austria um einen ausgegliederten Rechtsträger in der Form einer eigenständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts außerhalb der Bundesverwaltung im organisatorischen Sinn handelt, dem mit der Zuständigkeit zur Durchführung der Akkreditierungsverfahren nach § 24 HS-QSG hoheitliche, bescheidförmig zu erledigende Aufgaben der Zulassung von Privathochschulen bzw. Privatuniversitäten und Studienprogrammen an diesen Bildungseinrichtungen übertragen ist. Dabei ist das zur Entscheidung über die im Akkreditierungsverfahren zu ergehenden Bescheide berufene Board der AQ Austria weisungsfrei gegenüber dem zur Aufsicht über die AQ Austria berufenen Bundesminister bzw. der hiezu berufenen Bundesministerin (§ 9 Abs. 2 HS-QSG) gestellt und es unterliegt bei der Vollziehung der Bestimmungen über die Akkreditierung von Privathochschulen bzw. Privatuniversitäten bzw. Studienprogrammen an diesen Bildungseinrichtungen nur einer Rechtsaufsicht durch den zuständigen Bundesminister oder durch die zuständige Bundesministerin.

IV. Verfassungsrechtliche Bedenken:

Vor diesem Hintergrund hegt das Bundesverwaltungsgericht folgende Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit der angefochtenen Bestimmungen des HS-QSG:

Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zu jenen Grenzen, die das B-VG der Betrauung selbstständiger Rechtsträger mit hoheitlichen Aufgaben durch den einfachen Gesetzgeber setzt (siehe nur VfSlg. 14.473/1996, 17.341/2004, 17.421/2004, 19.728/2012), insbesondere die Notwendigkeit der Unterstellung des beliebigen Rechtsträgers unter ein gemäß Art. 76 Abs. 1 B-VG (bzw. gemäß Art. 105 Abs. 2 B-VG) und Art. 142 B-VG verantwortliches oberstes Organ betont. Diesem müssen Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt sein, die es ihm ermöglichen, für die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung in effektiver Weise zu sorgen. Dazu zählen grundsätzlich die in Art. 20 Abs. 1 B-VG vorgesehenen Weisungs- und Leitungsbefugnisse, die der Bundesgesetzgeber dem zuständigen obersten Organ gegenüber dem ausgegliederten Rechtsträger einräumen muss (vgl. VfSlg. 19.728/2012 mwN auf die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes). Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen dürften auch dann zum Tragen kommen, wenn es sich bei dem beliebigen Rechtsträger um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt (VfSlg. 16.400/2001).

Im Hinblick darauf ergibt sich aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts, dass mit den angefochtenen Bestimmungen der AQ Austria als ausgegliedertem Rechtsträger des öffentlichen Rechts in verfassungswidriger Weise hoheitliche Vollzugsaufgaben übertragen wurden, weil der Gesetzgeber den dargestellten Anforderungen an die Weisungs- und Leitungsbefugnisse dieses Rechtsträgers durch ein oberstes Verwaltungsorgan nicht Rechnung trägt.

Weiters ergibt sich aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts, dass die der AQ Austria durch die angefochtenen Bestimmungen übertragenen Aufgaben der Akkreditierung keinem der in Art. 20 Abs. 2 B-VG genannten Tatbestände zulässiger weisungsfreier verwaltungsbehördlicher Tätigkeit so vergleichbar sind, dass aus diesem Grund eine Weisungsfreistellung der AQ Austria bei der Durchführung der Akkreditierungsverfahren über Privathochschulen und Privatuniversitäten und Studienprogramme an diesen Bildungseinrichtungen verfassungsrechtlich zulässig wäre. Insbesondere ist es aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts unzulässig, dass der in Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG geregelte Tatbestand der "sachverständigen Prüfung" auf die Durchführung von Akkreditierungsverfahren der AQ Austria übertragen werden kann, weil § 24 HS-QSG insbesondere mit der institutionellen Akkreditierung doch auch Prüfbereiche der Organisation der Privathochschule bzw. Privatuniversität in die Voraussetzungen für eine Akkreditierung miteinbezieht, die im Sinne einer institutionellen Gewährleistung akademischer Freiheit und Selbstbestimmung auch Aspekte der Durchsetzung bestimmter Gewährleistungsanforderungen der Wissenschaftsfreiheit miteinschließen, die nicht auf sachverständige Qualitätsbeurteilung von Forschung und Lehre, sondern auf staatliche Gewährleistung entsprechender Forschungs- und Lehrfreiheit abzielen. Bei der behördlichen Tätigkeit der AQ Austria auf Grund der angefochtenen Bestimmungen des HS-QSG handelt es sich aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts um Vollzugsaufgaben, die über eine rein sachverständige Beurteilung des maßgeblichen Sachverhaltes hinausgehen (vgl. VfSlg. 19.728/2012).

Schließlich ergibt sich aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts, dass die spezielle Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG an die AQ Austria in unzulässiger Weise in die Leitungsbefugnis oberster Organe eingreift und in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise die AQ Austria dazu ermächtigt, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen (vgl. zu Kollegialbehörden VfSlg. 17.961/2006).

Vor dem Hintergrund der Bedenken gegen § 24 Abs. 6 HS-QSG hegt das Bundesverwaltungsgericht folgende Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der angefochtenen PU-AkkVO:

Gemäß Art. 18 Abs. 2 B-VG kann jede Verwaltungsbehörde innerhalb ihres Wirkungsbereiches „auf Grund der Gesetze“ Verordnungen erlassen. Das bedeutet, dass eine Verordnung bloß präzisieren darf, was in den wesentlichen Konturen bereits im Gesetz selbst vorgezeichnet wurde (vgl. Ringhofer, Die Österreichische Bundesverfassung, 1979, 82, sowie etwa VfSlg. 11.639/1988 mwN, VfSlg. 14.314/1995, 14.630/1996, 14.895/1997, 15.354/1998).

Die Bedenken des Bundesverwaltungsgerichts richten sich gegen die Kompetenz des Board der AQ Austria zur Erlassung einer Verordnung. Die angefochtene Verordnung stützt sich explizit auf § 24 Abs. 6 HS-QSG. Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 9535/1982 ua.) hat die Verfassungswidrigkeit jener Gesetzesbestimmung, die die Verordnung trägt, zur Folge, dass die Verordnung hiermit der erforderlichen gesetzlichen Deckung entbehrt. Gemäß Art. 139 Abs. 3 B-VG hat der Verfassungsgerichtshof dann, wenn er im Verordnungsprüfungsverfahren zur Auffassung gelangt, dass die ganze Verordnung der gesetzlichen Grundlage entbehrt, und die Aufhebung der ganzen Verordnung nicht den rechtlichen Interessen der Partei, deren Rechtssache Anlass für die Einleitung des amtswegigen Verordnungsprüfungsverfahrens war, offensichtlich zuwiderläuft, die ganze Verordnung aufzuheben. Wie sich aus den ersten beiden Sätzen des Art. 139 Abs. 3 B-VG und der Entstehungsgeschichte dieser Bestimmung ergibt, dient sie der Rechtsbereinigung und ist auch auf ein über Antrag einer Verwaltungsgerichts eingeleitetes Verordnungsprüfungsverfahren anzuwenden (vgl. VfSlg. 18.331/2007).

Aus der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 14.473/1996 und 16.400/2001) folgt, dass die übertragenen Aufgaben im Gesetz bezeichnet werden müssen. Soll der ausgegliederte Rechtsträger daher auch Verordnungen erlassen dürfen, so ist diese Aufgabe in einer speziellen Verordnungsermächtigung zu bezeichnen. Eine Verordnungserlassung unter bloßer Berufung auf Art. 18 Abs. 2 B-VG steht einem Belieben nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht zu (vgl. VfSlg. 16.995/2003; in diesem Sinne auch Hattenberger, Zur Grenzziehung zwischen Verordnung und Nicht-Verordnung, ZfV 2001, S. 546 [563]).

Aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts ist – für den Fall der Verfassungswidrigkeit von § 24 Abs. 6 HS-QSG – auch keiner anderen Bestimmung des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes eine spezielle Verordnungsermächtigung zu entnehmen, wonach das Board der AQ Austria jene Inhalte, welche in der PU-AkkVO geregelt sind, in Form einer Verordnung hätte erlassen dürfen.

V. Antrag

Aus den genannten Gründen stellt das Bundesverwaltungsgericht durch die nach der Geschäftsverteilung zuständige Richterin gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 1 und Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a iVm Art. 135 Abs. 4 iVm Art. 89 Abs. 2 B-VG den

ANTRAG

auf Aufhebung von § 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2, des § 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011 und des § 24 und des § 25 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011, idFBGBl. I Nr. 77/2020, sowie des § 26 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idFBGBl. I Nr. 20/2021, wegen Verfassungswidrigkeit,

auf Aufhebung der Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO), beschlossen in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11.09.2018, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, wegen Gesetzwidrigkeit,

in eventu

den Antrag auf Aufhebung von § 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2, des § 19 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011 wegen Verfassungswidrigkeit und den Antrag, der

Verfassungsgerichtshof möge aussprechen, dass § 26 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011, sowie § 24 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idF BGBl. I Nr. 129/2017 und § 25 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idF BGBl. I Nr. 79/2013, verfassungswidrig waren,

den Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge aussprechen, dass die Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO), beschlossen in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11.09.2018, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, gesetzwidrig war.

VI. Aussetzung des Verfahrens

Gemäß § 34 Abs. 2 Z 2 VwGVG wird das gegenständliche Verfahren ausgesetzt. Gegen diesen Beschluss ist gemäß Art. 133 Abs. 9 B-VG iVm § 25a Abs. 3 VwGG die Revision nicht zulässig.

Schlagworte

Akkreditierungsantrag Ausgliederung Eventualantrag Gesetzprüfungsantrag hoheitliche Aufgaben Präjudizialität Privatuniversität verfassungsrechtliche Bedenken Verordnungsermächtigung Verordnungsprüfung Weisungsfreiheit

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:BVWG:2021:W224.2245135.1.00

Im RIS seit

05.01.2022

Zuletzt aktualisiert am

05.01.2022

Quelle: Bundesverwaltungsgericht BVwg, <https://www.bvwg.gv.at>

© 2026 JUSLINE

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

www.jusline.at