

TE Vfgh Beschluss 2021/12/16 G280/2021 ua, V236/2021 ua

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 16.12.2021

Index

72/01 Hochschulorganisation

Norm

B-VG Art20, Art139 Abs1 Z1, Art140 Abs1 Z1 lita

Hochschul-QualitätssicherungsG §3, §9, §20, §27, §27a

§27-MeldeV 2019 des Boards der AQ Austria

VfGG §7 Abs1, §62 Abs1

Leitsatz

Unzulässigkeit der Anfechtung von Bestimmungen des Hochschul-QualitätssicherungsG sowie der §27-Meldeverordnung 2019 des Boards der AQ Austria; mangelnde Präjudizialität einer – während des anhängigen Normprüfungsverfahrens – geänderten gesetzlichen Norm sowie – daraus resultierend – zu enger Anfechtungsumfang; mangelnde Darlegung der Bedenken gegen alle Abschnitte der zur Gänze angefochtenen Verordnung sowie Unzulässigkeit der isoliert angefochtenen Verordnungsermächtigung; keine Behauptung der Verfassungswidrigkeit der gesetzlichen Kostenbestimmung des Hochschul-QualitätssicherungsG

Spruch

Die Anträge werden zurückgewiesen.

Begründung

Begründung

I. Anträge

Mit den vorliegenden, auf Art140 Abs1 Z1 lita und Art139 Abs1 Z1 B-VG gestützten Anträgen begeht das Bundesverwaltungsgericht jeweils, §3 Abs3 Z11, §9 Abs1 Z15, §9 Abs2, §20, §27 und §27a HS-QSG, BGBI I 74/2011, idF BGBI I 77/2020 als verfassungswidrig sowie die §27-MeldeVO 2019, beschlossen in der 55. Sitzung des Boards der AQ Austria am 3. Juli 2019, geändert in der 65. Sitzung des Boards der AQ Austria am 10. Februar 2021, kundgemacht jeweils auf der Internetseite der AQ Austria, als gesetzwidrig aufzuheben.

II. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBI I 74/2011, idF BGBI I 77/2020 lauten bzw lauteten im Zeitpunkt der Antragstellung auszugsweise wie folgt (die angefochtenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

"1. Abschnitt

Allgemeiner Teil

Regelungsgegenstand

§1. (1) Dieses Bundesgesetz regelt die externe Qualitätssicherung an folgenden hochschulischen postsekundären Bildungseinrichtungen:

1. Universitäten gemäß §6 Abs1 Universitätsgesetz 2002 (UG), BGBI I Nr 120/2002,
2. Fachhochschulen nach Fachhochschulgesetz (FHG), BGBI Nr 340/1993,
3. Privathochschulen und Privatuniversitäten nach Privathochschulgesetz (PrivHG), BGBI I Nr 77/2020,
4. Öffentlichen Pädagogischen Hochschulen und anerkannten privaten Pädagogischen Hochschulen nach Hochschulgesetz 2005 (HG), BGBI I Nr 30/2006.

(2) [...]

2. Abschnitt

Einrichtung der Agentur und Organe

Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Agency for Quality

Assurance and Accreditation Austria)

§3. (1) Zur externen Qualitätssicherung der in §1 Abs1 genannten Bildungseinrichtungen wird die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Agency for Quality Assurance and Accreditation Austria) eingerichtet.

(2) Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts.

(3) Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria hat insbesondere folgende Aufgaben im Bereich der externen Qualitätssicherung zu erfüllen:

1. [...]

11. Durchführung der Meldeverfahren für Studien ausländischer Bildungseinrichtungen;

12. [...].

(4) Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria hat sich regelmäßig einer externen Evaluierung nach internationalen Standards zu unterziehen.

[...]

Aufgaben des Boards und Geschäftsordnung

§9. (1) Dem Board obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

1. [...]

15. Entscheidung über Meldung von Studien ausländischer Bildungseinrichtungen. (2) Das Board ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben an keine Weisungen gebunden.

(3) [...]

Verfahrenskosten

§20. (1) Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ist berechtigt, für die von ihr durchgeführten Qualitätssicherungsverfahren ein Entgelt in Rechnung zu stellen und individuell vorzuschreiben. Das Entgelt umfasst die tatsächlich anfallenden Kosten für die Begutachtung sowie eine Verfahrenspauschale für die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria.

(2) Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria hat die Höhe der Verfahrenspauschale für Akkreditierungsverfahren gemäß §18 Abs2 und 3 festzulegen und entsprechend zu veröffentlichen. Die Festlegung bedarf der Genehmigung durch die zuständige Bundesministerin oder den zuständigen Bundesminister.

[...]

5. Abschnitt

Studien ausländischer Bildungseinrichtungen

Meldeverfahren

§27. (1) Studien ausländischer Bildungseinrichtungen in Österreich, die

1. in ihrem Herkunfts- bzw Sitzstaat als postsekundär im Sinne des §51 Abs2 Z1 UG anerkannt sind und
2. mit österreichischen Studien und akademischen Graden vergleichbar sind,

sind vor Aufnahme des Studienbetriebs einem Meldeverfahren zu unterziehen.

(2) Das Anbieten von Studien, welche mit österreichischen Studien nicht vergleichbar sind, ist unzulässig. Bildungseinrichtungen, die in ihrem jeweiligen Herkunfts- bzw Sitzstaat nicht als postsekundär im Sinne des §51 Abs2 Z1 UG anerkannt sind, dürfen Studien in Österreich nicht anbieten.

(3) Meldestelle ist die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria. Auf das Verfahren sind das AVG und das Zustellgesetz anzuwenden. §20 Abs1, §25 Abs3 erster und zweiter Satz sowie §25 Abs6 gelten sinngemäß.

(4) Die Entscheidung über die Meldung ist auf längstens sechs Jahre zu befristen und kann mit Auflagen versehen werden.

(5) Ist das Meldeverfahren positiv entschieden, dürfen die Bildungseinrichtungen den Studienbetrieb in Österreich aufnehmen und durchführen.

(6) Die Meldestelle hat ein Verzeichnis der Meldeverfahren zu führen, auf dem neuesten Stand zu halten und zu veröffentlichen. Das Verzeichnis hat jedenfalls Informationen zur Bildungseinrichtung, den Studien und den Ergebnissen des Meldeverfahrens zu umfassen. Die Bundesministerin oder der Bundesminister ist darüber regelmäßig zu informieren.

(7) Mit der Entscheidung über die Meldung der Studien ist keine Feststellung der Gleichwertigkeit mit österreichischen Studien und entsprechenden österreichischen akademischen Graden verbunden. Die Studien und akademischen Grade gelten als solche des Herkunfts- bzw Sitzstaates der Bildungseinrichtung. Ausländische Bildungseinrichtungen sind verpflichtet, im Rahmen ihrer Marktkommunikation und ihres Außenauftrittes in Österreich auf diesen Umstand in schriftlicher und optisch hervorgehobener Form hinzuweisen.

(8) Für das Erlöschen der Entscheidung über die Meldung ist §26 Abs1 Z1, 2 und 4 sinngemäß anzuwenden.

(9) Der Widerruf der Entscheidung über die Meldung hat bei Verweigerung der Informationspflichten und Mitwirkung an statistischen Erhebungen gemäß Abs10 oder bei Wegfall der gesetzlichen Voraussetzungen gemäß §27a Abs1 und §27b Abs1 und 2 zu erfolgen.

(10) Die Bildungseinrichtung hat der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria folgende Änderungen und Daten zu melden:

1. Änderungen betreffend der Anerkennung als postsekundäre Bildungseinrichtung im Sinne des §51 Abs2 Z1 UG und der Anerkennung des jeweiligen Studiums und der akademischen Grade im Herkunfts- bzw Sitzstaat;

2. bis Ende Dezember jedes Jahres statistische Daten zur Entwicklung der Anzahl der Studienanfängerinnen und Studienanfänger, Studierenden sowie Absolventinnen und Absolventen nach Geschlecht und Herkunft in den jeweiligen Studienprogrammen. Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria hat diese statistischen Daten zu veröffentlichen.

(11) Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ist ermächtigt, Vorgaben zur Struktur der zu meldenden Änderungen und Daten gemäß Abs10 mittels Verordnung festzulegen.

(12) Studierende an ausländischen Bildungseinrichtungen sind berechtigt, sich zu Informations- und Beratungszwecken an die Ombudsstelle für Studierende zu wenden.

Meldeverfahren für Bildungseinrichtungen aus EU/EWR

§27a. (1) Bildungseinrichtungen aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) und Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) haben vor Aufnahme des Studienbetriebs Folgendes vorzulegen:

1. Urkunde über die Anerkennung als postsekundäre Bildungseinrichtung im Sinne des §51 Abs2 Z1 UG;
2. Urkunden über die Anerkennung des jeweiligen Studiums und der akademischen Grade im Herkunfts- bzw Sitzstaat;
3. Anführung der in Österreich geplanten Studien samt den Studienplänen, den akademischen Graden sowie österreichischen Kooperationspartnern;
4. Bestätigung der Hochschule, dass das jeweilige Studium, dessen Zugangsbedingungen, Umfang und Anforderungen den entsprechenden Vorgaben im Herkunfts- bzw Sitzstaat entspricht, insbesondere:
 - a. Zulassung der Studierenden in Österreich zum Studium nach den Vorgaben im Herkunfts- bzw Sitzstaat;
 - b. Anerkennung und Anrechnung von formalen, nicht-formalen und informellen Qualifikationen nach den Vorgaben im Herkunfts- bzw Sitzstaat;
5. Garantie der Bildungseinrichtung, dass im Falle einer Einstellung des Studienbetriebs in Österreich alle Studierenden ihr Studium beenden können.

(2) Das Board hat nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der methodischen Verfahrensgrundsätze des Meldeverfahrens zu treffen sind.

(3) Die Meldestelle hat die vorgelegten Unterlagen zu überprüfen. Sind die Nachweise vollständig, echt und richtig, so ist über das Meldeverfahren positiv zu entscheiden und die Bildungseinrichtung und ihre Studien in das Verzeichnis gemäß §27 Abs6 aufzunehmen.

(4) Entstehen bei einer Bildungseinrichtung begründete Zweifel an der Bestätigung gemäß Abs1 Z4, hat die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria nach Rücksprache mit der Bildungseinrichtung entsprechende Informationen im Herkunfts- bzw Sitzstaat einzuholen. Kann aufgrund dieser Informationen die Erfüllung der entsprechenden Vorgaben im Herkunfts- bzw Sitzstaat nicht erbracht werden, ist die Entscheidung über die Meldung zu widerrufen. Die Studienabschlüsse, die ab dem Zeitpunkt des Widerrufs der Entscheidung über die Meldung erfolgen, werden nicht anerkannt.

(5) Die Ergebnisse des Meldeverfahrens sind von der Bildungseinrichtung spätestens zwei Wochen nach Abschluss des Verfahrens auf deren Webseite zu veröffentlichen.

Meldeverfahren für Bildungseinrichtungen aus Drittstaaten

§27b. (1) Bildungseinrichtungen aus Drittstaaten haben sich vor Aufnahme des Studienbetriebs einer externen Evaluierung zu unterziehen und Folgendes vorzulegen:

1. Urkunde über die Anerkennung als postsekundäre Bildungseinrichtung im Sinne des §51 Abs2 Z1 UG;
2. Urkunden über Anerkennung des jeweiligen Studiums und der akademischen Grade im Herkunfts- bzw Sitzstaat;
3. Anführung der in Österreich geplanten Studien samt den Studienplänen, den akademischen Graden sowie österreichischen Kooperationspartnern;
4. Garantie der Bildungseinrichtung, dass im Falle einer Einstellung des Studienbetriebs in Österreich alle Studierenden ihr Studium beenden können.

(2) Die externe Evaluierung erfolgt gemäß internationalen Standards durch die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria. Die Prüfbereiche der Evaluierung der Bildungseinrichtung umfassen jedenfalls:

1. Qualitätssicherung Studiengang bzw Institution (Einbindung in das Qualitätsmanagementsystem der Bildungseinrichtung);
2. Sicherung der Leistungsfähigkeit (Finanzierung, Infrastruktur, Personal);
3. Studienorganisation und Information für Studierende (Zulassung zum Studium, Anrechnung und Anerkennung von formalen, nicht-formalen und informellen Qualifikationen, Studienrecht, Qualifikationsniveau des Studiengangs).

Bei der Durchführung der Evaluierung sind vorhandene Ergebnisse von Verfahren der externen Qualitätssicherung zu berücksichtigen, sofern diese durch eine im EQAR registrierte oder eine andere international anerkannte und unabhängige Qualitätssicherungsagentur durchgeführt wurden und das Verfahren der externen Qualitätssicherung Informationen zum Nachweis der Erfüllung der Prüfbereiche liefert.

(3) Das Board hat nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und methodischen Verfahrensgrundsätze des Meldeverfahrens zu treffen sind.

(4) Die Meldestelle hat die vorgelegten Unterlagen zu überprüfen. Sind die Nachweise vollständig, echt und richtig und wird das Evaluierungsverfahren positiv entschieden, sind die Bildungseinrichtung und ihre Studien in das Verzeichnis gemäß §27 Abs6 aufzunehmen.

(5) Die Ergebnisse des Meldeverfahrens sind von der Bildungseinrichtung spätestens zwei Wochen nach Abschluss des Verfahrens auf deren Webseite zu veröffentlichen."

2. §9 HS-QSG, BGBI I 74/2011, lautet in der derzeit geltenden Fassung BGBI I 177/2021 auszugsweise wie folgt:

"Aufgaben des Boards und Geschäftsordnung

§9. (1) Dem Board obliegen insbesondere folgende Aufgaben:

1. [...]

15. Entscheidung über Meldung von Studien ausländischer Bildungseinrichtungen;

16. [...]"

3. Die zur Gänze angefochtene und im Folgenden auszugsweise wiedergegebene Verordnung des Boards der AQ Austria über Meldeverfahren für Studien ausländischer Bildungseinrichtungen 2019 (§27-Meldeverordnung 2019 – §27-MeldeVO 2019), beschlossen in der 55. Sitzung des Boards der AQ Austria am 3. Juli 2019, geändert in der 65. Sitzung des Boards der AQ Austria am 10. Februar 2021, kundgemacht jeweils auf der Internetseite der AQ Austria, lautet wie folgt:

"Auf Grund der §§27a Abs2 und 27b Abs3 des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes (HS-QSG), BGBI I Nr 74/2011, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBI I Nr 20/2021, wird verordnet:

1. Abschnitt: Regelungsgegenstand

§1.

Diese Verordnung regelt das Verfahren für die Meldung von Bildungseinrichtungen aus EU oder EWR-Staaten §27a HS-QSG) bzw das Verfahren sowie die Beurteilungskriterien für die Meldung von Bildungseinrichtungen aus Nicht-EU oder Nicht-EWR-Staaten (§27b HS-QSG).

2. Abschnitt: Regeln zur Durchführung des Meldeverfahrens für Bildungseinrichtungen aus EU oder EWR-Staaten gemäß §27a HS-QSG

§2. Antrag

(1) Der Antrag auf Entscheidung über die Meldung ist schriftlich sowohl in elektronischer Version als auch in Papierversion an das Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (im Folgenden: Board) zu richten und bei der Geschäftsstelle der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (im Folgenden: Geschäftsstelle) einzubringen.

(2) Der Antrag hat die antragstellende juristische Person zu benennen und die Bezeichnung der Bildungseinrichtung anzuführen. Er ist von deren gesetzlicher Vertreterin oder gesetzlichem Vertreter zu unterzeichnen. Ein geeigneter Nachweis hinsichtlich der gesetzlichen Vertretung ist beizulegen, beispielsweise Satzung, aktueller Auszug aus dem Firmenbuch, Vereinsregisterauszug.

(3) Der Antrag hat die Informationen zur Bildungseinrichtung sowie Informationen zu den zu meldenden Studiengängen nach der ISCED-Klassifikation ISCED-F 2013 (Zusammensetzung der Gruppen von Studien – international) zu enthalten. Diese Informationen werden nach Abschluss des Verfahrens von der AQ Austria in das Verzeichnis der Meldeverfahren nach §4 Abs1 aufgenommen.

(4) Der Antrag ist vollständig und formal richtig einzubringen. Er hat alle Angaben und Unterlagen zu enthalten, die dem Nachweis des Vorliegens der Voraussetzungen gemäß §27 Abs1 Z1 und Z2 HS-QSG sowie dem Nachweis des Vorliegens der Voraussetzungen gemäß §27a Abs1 Z1 bis 5 HS-QSG dienen.

(5) Gemäß §27a Abs1 Z5 HS-QSG ist eine Garantie der Bildungseinrichtung vorzulegen, dass im Falle einer Einstellung des Studienbetriebs in Österreich alle Studierenden ihr Studium beenden können. Die Garantie hat den Nachweis zu umfassen, dass eine entsprechende rechtsverbindliche Kommunikation mit den Studierenden, beispielsweise im Studienvertrag, erfolgt.

(6) Die Geschäftsstelle prüft den Antrag auf Vollständigkeit und formale Richtigkeit. Falls diesbezüglich verbesserungsfähige Mängel vorliegen, räumt sie eine Frist von mindestens zwei Wochen zu deren Behebung ein. Falls die Mängel nicht oder nicht fristgerecht behoben werden, hat das Board den Antrag zurückzuweisen.

§3. Entscheidung und Bescheid

(1) Das Board hat über die Meldung auf Grundlage der Antragsunterlagen zu entscheiden. Das Board hat dem Antrag stattzugeben oder ihn abzuweisen.

(2) Liegen Mängel vor, die nach Auffassung des Boards innerhalb einer Frist von neun Monaten behebbar sind, kann das Board dem Antrag unter Auflagen stattgeben und die Entscheidung über die Meldung mit Auflagen versehen.

(3) Gibt das Board einem Antrag unter Auflagen statt und weist die Bildungseinrichtung die Erfüllung der Auflagen nach, hat das Board dies mit Bescheid festzustellen. Gibt das Board einem Antrag unter Auflagen statt und weist die Bildungseinrichtung die Erfüllung der Auflagen nicht oder nicht fristgerecht nach, hat das Board die Entscheidung über die Meldung mit Bescheid zu widerrufen.

(4) Gibt das Board einem Antrag statt, hat die Meldung längstens sechs Jahre Gültigkeit. Das Board kann insbesondere eine Einschränkung der Dauer der Gültigkeit der Meldung vorsehen, wenn die aktuelle Genehmigung des gegenständlichen Studiengangs nach den Bestimmungen im Herkunfts- bzw Sitzstaat in weniger als sechs Jahren endet.

(5) Der Bescheid hat jedenfalls folgende Angaben zu enthalten:

1. Zeitraum der Meldung;

2. Bezeichnung des Rechtsträgers der Bildungseinrichtung und der Bildungseinrichtung sowie allfälliger österreichischer Kooperationspartner betreffend die Durchführung des Studiengangs oder der Studiengänge in Österreich;

3. Bezeichnung, Gesamtarbeitsaufwand (in ECTS-Anrechnungspunkten), Dauer (in Semestern), verwendete Sprache des Studiengangs oder der Studiengänge und Wortlaut des zu verleihenden akademischen Grades (einschließlich der abgekürzten Form);

4. Ort oder Orte, an dem oder denen der Studiengang oder die Studiengänge in Österreich durchgeführt wird oder werden;

5. allfällige Auflagen.

(6) Mit der Entscheidung über die Meldung der Studiengänge ist keine Feststellung der Gleichwertigkeit mit österreichischen Studiengängen und entsprechenden österreichischen akademischen Graden verbunden. Die Studiengänge und akademischen Grade gelten als solche des Herkunfts- bzw Sitzstaates der Bildungseinrichtung.

§4. Veröffentlichung des Verfahrensergebnisses

(1) Die AQ Austria hat leicht zugänglich auf ihrer Webseite ein Verzeichnis der Meldeverfahren gemäß §27 Abs6 HS-QSG zu veröffentlichen. Das Verzeichnis hat Informationen zur gemeldeten Bildungseinrichtung, den Studiengängen und den Ergebnissen des Meldeverfahrens in Form eines Ergebnisberichts zu enthalten. Der Ergebnisbericht zum Meldeverfahren hat die Entscheidung des Boards einschließlich der Begründung zu enthalten. Die zuständige Bundesministerin oder der zuständige Bundesminister ist über das Verzeichnis der Meldeverfahren gemäß §27 Abs6 HS-QSG regelmäßig zu informieren.

(2) Die Bildungseinrichtung ist verpflichtet, die Ergebnisse des Meldeverfahrens spätestens zwei Wochen nach Abschluss des Meldeverfahrens auf ihrer Webseite zu veröffentlichen. Die Veröffentlichung hat für die Dauer der Gültigkeit der Meldung zu erfolgen.

(3) Die Bildungseinrichtung ist verpflichtet, für die Dauer der Gültigkeit der Meldung im Rahmen ihrer

Marktkommunikation und ihres Außenauftrittes in Österreich in schriftlicher und optisch hervorgehobener Form hinzuweisen, dass mit der Entscheidung über die Meldung der Studien keine Feststellung der Gleichwertigkeit mit österreichischen Studiengängen und entsprechenden österreichischen akademischen Graden verbunden ist und die Studiengänge und akademischen Grade als solche des Herkunfts- bzw Sitzstaates der Bildungseinrichtung gelten. Die Bildungseinrichtung hat diese Veröffentlichung der AQ Austria umgehend nach Verfahrensabschluss nachzuweisen.

(4) Die Bildungseinrichtung ist verpflichtet, für die Dauer der Gültigkeit der Meldung im Rahmen ihres Außenauftrittes in Österreich schriftlich darauf hinzuweisen, dass im Falle des Widerrufs der Entscheidung über die Meldung durch das Board der AQ Austria der Studiengang oder die Studiengänge in Österreich nicht mehr durchgeführt werden darf oder dürfen. Die Bildungseinrichtung hat diese Veröffentlichung der AQ Austria umgehend nach Verfahrensabschluss nachzuweisen.

§5. Erlöschen und Widerruf der Meldung

(1) Für das Erlöschen der Meldung kommt §26 Abs1 Z1 und 2 HS-QSG sinngemäß zur Anwendung. Die Meldung erlischt demzufolge durch Zeitablauf, wenn nicht spätestens neun Monate vor Ablauf der Meldung ein neuer Antrag gestellt wurde, sowie im Falle der Auflösung der juristischen Person, die als Rechtsträger der Bildungseinrichtung fungierte, mit dem Zeitpunkt ihrer Auflösung.

(2) Das Board der AQ Austria hat die Entscheidung über die Meldung bei Verweigerung der Informationspflichten und der Mitwirkung an statistischen Erhebungen gemäß §27 Abs10 HS-QSG oder bei Wegfall der gesetzlichen Voraussetzungen gemäß §27a Abs1 HS-QSG zu widerrufen.

(3) Das Board der AQ Austria hat die Entscheidung über die Meldung zu widerrufen, wenn die Erfüllung von Auflagen nicht oder nicht fristgerecht nachgewiesen wird.

(4) Entstehen hinsichtlich einer gemäß §27a HS-QSG gemeldeten Bildungseinrichtung beim Board der AQ Austria begründete Zweifel an der Bestätigung gemäß §27a Abs1 Z4 HS-QSG, wird mit der Bildungseinrichtung Rücksprache gehalten und dieser innerhalb einer vom Board der AQ Austria bestimmten Frist von mindestens zwei Wochen die Möglichkeit einer Stellungnahme gegeben. Anschließend holt die AQ Austria entsprechende Informationen bei den zuständigen Stellen (beispielsweise Qualitätssicherungsagentur, zuständige Behörde) im Herkunfts- bzw Sitzstaat ein. Kann aufgrund dieser Informationen oder aufgrund fehlender Informationen die Erfüllung der entsprechenden Vorgaben im Herkunfts- bzw Sitzstaat nicht nachgewiesen werden, hat das Board der AQ Austria die Entscheidung über die Meldung zu widerrufen.

§6. Kosten

Die antragstellende Bildungseinrichtung hat eine vom Board festgelegte und veröffentlichte Verfahrenspauschale zu bezahlen. Die Verpflichtung zur Zahlung entsteht mit Vorliegen des vollständigen und formal richtigen Antrags gemäß §2 und wird mit Abschluss des Verfahrens fällig. Der Pauschalbetrag ist mittels Bescheid vorzuschreiben.

§7. Beschwerden

Die antragstellende Bildungseinrichtung kann bei der Beschwerdekommission der AQ Austria Einsprüche gegen den Verfahrensablauf einlegen.

§8. Nachweis der Auflagenerfüllung

(1) Erfolgt die Entscheidung unter Auflagen, hat die Bildungseinrichtung dem Board innerhalb eines Zeitraums von neun Monaten die Nachweise zur Erfüllung der Auflagen vorzulegen.

(2) Der Nachweis zur Erfüllung der Auflagen hat alle Angaben und Unterlagen zu enthalten, die zur Feststellung der Erfüllung der Auflagen erforderlich sind.

3. Abschnitt: Regeln zur Durchführung des Meldeverfahrens für Bildungseinrichtungen aus Nicht-EU oder Nicht-EWR-Staaten gemäß §27b HS-QSG

Für Meldeverfahren gemäß §27b HS-QSG führt die AQ Austria eine Evaluierung in sinngemäßer Anwendung der Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area durch.

§9. [...] – §21. [...]

4. Abschnitt: Inkrafttreten

§22. Inkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 04.07.2019 in Kraft.

(2) §2 Abs5, §4 Abs2, §9 Abs5 und §11 Abs2 treten am 01.03.2021 in Kraft."

III. Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Beim Bundesverwaltungsgericht sind Beschwerdeverfahren gegen Bescheide anhängig, mit denen das Board der AQ Austria im September 2020 bzw im Jänner 2021 die Anträge einer aus Polen stammenden Bildungseinrichtung auf Entscheidung über die Meldung bestimmter postgradualer Studiengänge gemäß §27 HS-QSG iVm §27a HS-QSG iVm §3 Abs1 der §27-MeldeVO 2019 abwies und die beschwerdeführende Partei jeweils gemäß §20 Abs1 HS-QSG iVm §6 der §27-MeldeVO 2019 verpflichtete, eine ziffernmäßig bezeichnete Verfahrenspauschale zu bezahlen.

Das Board der AQ Austria begründete seine abweisenden Bescheide im Wesentlichen damit, dass der Nachweis, dass die in den zu beurteilenden Studiengängen vorgesehenen Teilqualifikationen akademische Grade im Sitzstaat des Studiengangsanbieters darstellten, nicht erbracht worden sei. Da §27 Abs1 Z2 und 3 sowie §27 Abs7 zweiter Satz HS-QSG "akademische Grade" voraussetzen und auch §3 Abs5 Z3, §3 Abs6 und §4 Abs2 der §27-Melde-VO 2019 auf den Begriff "akademischer Grad" Bezug nehmen würden, sei dem Antrag nicht stattzugeben. Weiters handle es sich bei den zu beurteilenden postgradualen Studiengängen nicht um mit österreichischen Studien und akademischen Graden vergleichbare Studiengänge, weshalb das Anbieten dieser Studien gemäß §27 Abs2 HS-QSG unzulässig sei.

Aus Anlass dieser Verfahren stellt das Bundesverwaltungsgericht die vorliegenden Anträge gemäß Art140 Abs1 Z1 lita B-VG sowie gemäß Art139 Abs1 Z1 B-VG.

2. Das Bundesverwaltungsgericht begründet seine Anträge gleichlautend wie folgt:

"Das Meldeverfahren ist [...] hoheitlich ausgestaltet. [...] Vorab ist darauf hinzuweisen, dass der Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 10. Dezember 2020 §1 Abs2 Z2, 3 und 4, die Zeichen- und Wortfolge '- und Akkreditierungs' in §3 Abs3 Z1, §3 Abs3 Z2 und 5, die Wortfolge 'über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder' in §9 Abs1 Z1, §9 Abs1 Z4 und 12, §9 Abs2, §19 Abs3 und §26 HS-QSG, BGBI I 74/2011, sowie §24 HS-QSG i.d.F. BGBI I 129/2017 und §25 HS-QSG i.d.F. BGBI I Nr 79/2013 von Amts wegen in Prüfung gezogen hat.

In der Folge ist das HS-QSG mit dem am 1. Jänner 2021 in Kraft getretenen BGBI I 77/2020 sowie mit dem am 8. Jänner 2021 in Kraft getretenen BGBI I 20/2021 geändert worden. Da der für die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes maßgebliche Regelungsinhalt der §§24, 25 und 26 HS-QSG im Ergebnis gleich geblieben ist, hat der Verfassungsgerichtshof mit Prüfungsbeschluss vom 9. Juni 2021 beschlossen, §24 und §25 HS-QSG idF BGBI I 77/2020 und §26 HS-QSG i.d.F. BGBI I 20/2021 von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

Der Verfassungsgerichtshof hegt in der Sache die Bedenken, dass der AQ Austria als weisungsfreiem, ausgegliedertem Rechtsträger des öffentlichen Rechts in verfassungswidriger Weise hoheitliche Vollzugaufgaben übertragen sein könnten, die Weisungsfreistellung der AQ Austria bei der Durchführung der Akkreditierungsverfahren über Privatuniversitäten und Studienprogramme an diesen Bildungseinrichtungen keine Deckung in Art20 Abs2 B-VG finden könnte und die spezielle Verordnungsermächtigung des §24 Abs6 HS-QSG die AQ Austria in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise dazu ermächtigen dürfte, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen.

Ähnliches gilt aus Sicht des Bundesverwaltungsgerichtes für das Meldeverfahren:

Meldestelle war und bleibt die AQ Austria (§27 Abs3 HS-QSG). Wie in §27 Abs1 HS-QSG (weiterhin) normiert wird, sind Studien ausländischer Bildungseinrichtungen in Österreich vor Aufnahme des Studienbetriebs einem Meldeverfahren zu unterziehen, wenn sie in ihrem Herkunfts- bzw Sitzstaat als postsekundär anerkannt und mit österreichischen Studien und akademischen Graden vergleichbar sind. Das Anbieten solcher Studien ist bei Fehlen der vorgenannten Vergleichbarkeit mit österreichischen Studien gemäß §27 Abs2 HS-QSG schon — wie hier im angefochtenen Bescheid ua ausgesprochen — ex ante unzulässig.

Damit könnten der AQ Austria als weisungsfreiem, ausgegliedertem Rechtsträger des öffentlichen Rechts in verfassungswidriger Weise auch im Meldeverfahren (§3 Abs3 Z11 HS-QSG) hoheitliche Vollzugaufgaben übertragen sein.

Weiters könnte die Weisungsfreistellung der AQ Austria (§9 Abs1 Z15 und Abs2 HS-QSG) auch bei der Durchführung der Meldeverfahren keine Deckung in Art20 Abs2 B-VG finden.

Die spezielle Verordnungsermächtigung des §27a Abs2 HS-QSG könnte die AQ Austria in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise dazu ermächtigen, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Meldeverfahren festzulegen. Daher richten sich die Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes auch gegen die gesamte §27-MeldeVO 2019.

Aufgrund der akzessorischen Beziehung 'jedes' Kostenabspruchs zur Hauptsache (siehe dazu etwa Hengstschläger/Leeb, AVG §59 Rz 51 ff [Stand 1.7.2005, rdb.at] und §76 Rz 62 [Stand 1.4.2009, rdb.at]) bestehen überdies Bedenken gegen die Verfahrenskostenbestimmung in §20 HS-QSG."

3. Die Bundesregierung hat eine Äußerung erstattet, in der sie die Zulässigkeit der Anträge teilweise bestreitet und den Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes unter Verweis auf ihre in dem zu G390/2020 protokollierten Verfahren erstattete Äußerung entgegentreitt.

4. Das Board der AQ Austria hat als verordnungserlassende Behörde die Akten betreffend das Zustandekommen der zur Prüfung gestellten §27-MeldeVO 2019 vorgelegt und eine Äußerung zu den Anträgen erstattet.

IV. Zulässigkeit

Die vom Verfassungsgerichtshof in sinngemäßer Anwendung der §§187 und 404 ZPO iVm§35 Abs1 VfGG zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbundenen Anträge sind unzulässig:

1. Zur beantragten Aufhebung des §3 Abs3 Z11, §9 Abs1 Z15, §9 Abs2, §27 und §27a HS-QSG:

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 voreilen würde. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darf daher ein Antrag iSd Art140 Abs1 Z1 lita B-VG nur dann wegen Fehlens der 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).

Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfenden Gesetzesbestimmung sind, wie der Verfassungsgerichtshof sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Gesetzesprüfungsverfahren schon wiederholt dargelegt hat (VfSlg 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003), notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verbleibende Gesetzesrest nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzesstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden.

Dieser Grundposition folgend hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, 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; VfGH 14.3.2017, G311/2016). Das antragstellende Gericht hat all jene Normen anzufechten, die für das anfechtende Gericht präjudizell sind und vor dem Hintergrund der Bedenken für die Beurteilung der allfälligen Verfassungswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungswidrigkeit – sollte der Verfassungsgerichtshof die Auffassung des antragstellenden Gerichtes teilen – beseitigt werden kann (VfSlg 16.756/2002, 19.496/2011, 19.684/2012, 19.903/2014; VfGH 10.3.2015, G201/2014).

1.2. Das Bundesverwaltungsgericht ficht §3 Abs3 Z11, §9 Abs1 Z15, §9 Abs2, §27 und §27a HS-QSG, BGBI I 74/2011, in der Fassung BGBI I 77/2020 an. Während des Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof hat §9 Abs1 Z15 HS-QSG mit dem am 1. Oktober 2021 in Kraft getretenen BGBI I 177/2021 eine Änderung erfahren. Vor dem Hintergrund, dass das Bundesverwaltungsgericht sich an der maßgeblichen Rechtslage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung auszurichten hat, ist es ausgeschlossen, dass das Bundesverwaltungsgericht §9 Abs1 Z15 HS-QSG in der von ihm angefochtenen (nicht mehr in Geltung stehenden) Fassung anzuwenden und seiner Entscheidung zugrunde zu legen hat. Diese Bestimmung ist sohin nicht (mehr) präjudizell. Ihre Anfechtung erweist sich daher als unzulässig.

1.3. Angesichts des Umstandes, dass das Bundesverwaltungsgericht damit §9 Abs1 Z15 HS-QSG in der (geltenden)

Fassung BGBI I 177/2021 nicht (mit) angefochten hat, erweisen sich aber die Anträge auf Aufhebung der §§3 Abs3 Z11, 9 Abs2, 27 und 27a HS-QSG vor dem Hintergrund der Bedenken, dass bei der Durchführung des Meldeverfahrens der AQ Austria in verfassungswidriger Weise hoheitliche Vollzugsaufgaben übertragen seien und in diesem Zusammenhang die Weisungsfreistellung der AQ Austria keine Deckung in Art20 Abs2 B-VG finde, als zu eng gefasst, weil die behauptete Verfassungswidrigkeit durch die Aufhebung dieser Bestimmungen nicht beseitigt würde (vgl zB VfSlg 18.891/2009, 19.933/2014).

2. Zur beantragten Aufhebung des§27a Abs2 HS-QSG und der §27-MeldeVO 2019:

2.1. Eine zu weite Fassung des Antrages macht diesen nicht in jedem Fall unzulässig. Zunächst ist ein Antrag nicht zu weit gefasst, soweit das Gericht solche Normen anficht, die denkmöglich eine Voraussetzung der Entscheidung des antragstellenden Gerichtes im Anlassfall bilden und damit präjudiziell sind; dabei darf aber nach §57 Abs1 VfGG nicht offen bleiben, welche Vorschrift oder welcher Teil einer Vorschrift nach Auffassung des antragstellenden Gerichtes aus welchem Grund aufgehoben werden soll (siehe mwN VfGH 2.3.2015, G140/2014 ua; vgl auch VfGH 10.12.2015, G639/2015; 15.10.2016, G103-104/2016 ua). Ist ein solcher Antrag in der Sache begründet, hebt der Verfassungsgerichtshof aber nur einen Teil der angefochtenen Bestimmungen als gesetzwidrig auf, so führt dies — wenn die sonstigen Prozessvoraussetzungen vorliegen — im Übrigen zur teilweisen Abweisung des Antrages (VfSlg 19.746/2013; VfGH 5.3.2014, G79/2013 ua).

Umfasst der Antrag auch Bestimmungen, die für das antragstellende Gericht offenkundig keine Voraussetzung seiner Entscheidung im Anlassfall bilden und die somit nicht präjudiziell sind (insofern ist der Antrag zu weit gefasst), die mit den präjudiziellen (und nach Auffassung des antragstellenden Gerichtes den Sitz der Gesetzwidrigkeit bildenden) Bestimmungen aber vor dem Hintergrund der Bedenken in einem Regelungszusammenhang stehen, so ist zu differenzieren: Sind diese Bestimmungen von den den Sitz der Bedenken des antragstellenden Gerichtes bildenden präjudiziellen Bestimmungen offensichtlich trennbar, so führt dies zur teilweisen Zurückweisung des Antrages. Umfasst der Antrag auch Bestimmungen, die mit den präjudiziellen, den Sitz der Bedenken des antragstellenden Gerichtes bildenden Bestimmungen in einem so konkreten Regelungszusammenhang stehen, dass es nicht von vornherein auszuschließen ist, dass ihre Aufhebung im Fall des Zutreffens der Bedenken erforderlich sein könnte (sind diese Bestimmungen also nicht offensichtlich trennbar), so ist der Antrag insgesamt zulässig (VfSlg 20.111/2016). Dies gilt nach dem vorhin Gesagten aber keinesfalls dann, wenn Bestimmungen mitangefochten werden (etwa alle einer ganzen Verordnung), gegen die gar keine konkreten Bedenken vorgebracht werden und zu denen auch kein konkreter Regelungszusammenhang dargelegt wird (VfSlg 19.894/2014; VfGH 29.9.2015, G324/2015; 15.10.2016, G183/2016 ua).

2.2. Die §27-MeldeVO 2019 regelt sowohl "das Verfahren für die Meldung von Bildungseinrichtungen aus EU oder EWR-Staaten (§27a HS-QSG)" als auch "das Verfahren sowie die Beurteilungskriterien für die Meldung von Bildungseinrichtungen aus Nicht-EU oder Nicht-EWR-Staaten (§27b HS-QSG)" (siehe §1 der §27-MeldeVO 2019, der den ersten Abschnitt dieser Verordnung bildet). Die gesetzliche Grundlage für den auf §1 folgenden zweiten Abschnitt der §27-MeldeVO 2019 bildet §27a Abs2 HS-QSG, der das Board der AQ Austria ermächtigt, nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der methodischen Verfahrensgrundsätze des Meldeverfahrens für Bildungseinrichtungen aus EU- oder EWR-Staaten zu treffen sind. Die gesetzliche Grundlage für den dritten Abschnitt der §27-MeldeVO 2019 stellt §27b Abs3 HS-QSG dar, demzufolge das Board der AQ Austria ermächtigt ist, nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und methodischen Verfahrensgrundsätze des Meldeverfahrens für Bildungseinrichtungen aus Drittstaaten zu treffen sind. Diese beiden Abschnitte der §27-MeldeVO 2019 haben also jeweils eine unterschiedliche gesetzliche Grundlage, die auch eine jeweils unterschiedlich weit gehende Ermächtigung enthält. Sie erlaubt einmal im Hinblick auf Meldeverfahren für Bildungseinrichtungen aus EU- oder EWR-Staaten, Festlegungen hinsichtlich der methodischen Verfahrensgrundsätze des Meldeverfahrens zu treffen, und das andere Mal in Bezug auf Meldeverfahren für Bildungseinrichtungen aus Drittstaaten, Festlegungen sowohl hinsichtlich der Prüfbereiche als auch der methodischen Verfahrensgrundsätze des Meldeverfahrens zu treffen.

2.3. Das Bundesverwaltungsgericht ficht nun die §27-MeldeVO 2019 zur Gänze an, also – zusätzlich zum ersten Abschnitt, der den Geltungsbereich der Verordnung regelt – sowohl hinsichtlich ihres zweiten wie auch hinsichtlich ihres dritten Abschnittes, bringt aber nur hinsichtlich des zweiten Abschnittes Bedenken gegen dessen Rechtmäßigkeit insoweit vor, als die Verfassungswidrigkeit der diesen zweiten Abschnitt tragenden Verordnungsermächtigung des

§27a Abs2 HS-QSG behauptet wird. Gegen den dritten Abschnitt der §27-MeldeVO 2019 legt das Bundesverwaltungsgericht (im Hinblick auf sein Anlassverfahren naheliegenderweise) keine Bedenken dar, unterlässt es aber auch gänzlich, einen aus seiner Sicht bestehenden Regelungszusammenhang zwischen dem zweiten und dem dritten Abschnitt der §27-MeldeVO 2019 darzulegen oder auszuführen, warum sich die behauptete Verfassungswidrigkeit des §27a Abs2 HS-QSG auch auf den dritten Abschnitt der §27-MeldeVO 2019 auswirken könnte.

Damit erweist sich aber der Antrag auf Aufhebung der §27-MeldeVO 2019 zur Gänze als unzulässig, weil Bestimmungen mitangefochten werden, gegen die gar keine konkreten Bedenken vorgebracht werden und zu denen auch kein konkreter Regelungszusammenhang dargelegt wird (VfSlg 19.894/2014; VfGH 29.9.2015, G324/2015; 15.10.2016, G183/2016 ua).

2.4. Die sohin verbleibende (alleinige) Anfechtung des §27a Abs2 HS-QSG erweist sich damit aber ebenfalls als unzulässig, weil Verordnungsermächtigungen von einem Gericht zulässigerweise nur gemeinsam mit einer bereits erlassenen Verordnung angefochten werden können (vgl VfSlg 16.144/2001, 16.538/2002, 18.806/2009, 20.000/2015).

3. Zur beantragten Aufhebung des §20 HS-QSG:

3.1. Gemäß §62 Abs1 VfGG hat der Antrag, ein Gesetz als verfassungswidrig aufzuheben, die gegen das Gesetz sprechenden Bedenken im Einzelnen darzulegen. Die Gründe der behaupteten Verfassungswidrigkeit sind präzise zu umschreiben, die Bedenken sind schlüssig und überprüfbar darzulegen (VfSlg 11.888/1988, 12.223/1989). Dem Antrag muss mit hinreichender Deutlichkeit entnehmbar sein, zu welcher Rechtsvorschrift die zur Aufhebung beantragte Norm in Widerspruch stehen soll und welche Gründe für diese These sprechen (VfSlg 14.802/1997, 17.752/2006).

3.2. Soweit das Bundesverwaltungsgericht beantragt, §20 HS-QSG als verfassungswidrig aufzuheben, erweisen sich die Anträge ebenfalls als unzulässig. Wenn das Bundesverwaltungsgericht ausführt, dass "[a]ufgrund der akzessorischen Beziehung 'jedes' Kostenabspruchs zur Hauptsache" zudem "Bedenken gegen die Verfahrenskostenbestimmung in §20 HS-QSG" bestehen, wird damit dem Erfordernis nach §62 Abs1 zweiter Satz VfGG nicht entsprochen, weil es bereits an der Behauptung der Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmung (vgl VfSlg 14.802/1997) fehlt. Das Fehlen einer geeigneten Darlegung im Sinne des §62 Abs1 zweiter Satz VfGG ist kein behebbares Formgebrechen, sondern ein Prozesshindernis (vgl zB VfSlg 15.342/1998 mwN).

V. Ergebnis

1. Die Anträge sind daher insgesamt als unzulässig zurückzuweisen.
2. Dies konnte gemäß §19 Abs3 Z2 i.d.R. VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden.

Schlagworte

Hochschulen Organisation, VfGH / Präjudizialität, Geltungsbereich (zeitlicher) eines Gesetzes, VfGH / Prüfungsumfang, VfGH / Gerichtsantrag, Verordnung, VfGH / Formerfordernisse, Novellierung, VfGH / Bedenken

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2021:G280.2021

Zuletzt aktualisiert am

14.02.2022

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