

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 460/2020-16

9. Juni 2021

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Helmut HÖRTENHUBER,
Dr. Claudia KAHR,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael RAMI,
Dr. Johannes SCHNIZER und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Mag. Julia Constanze JUNGWIRTH
als Schriftführerin,

über den Antrag des BUNDESVERWALTUNGSGERICHTES, näher bezeichnete Wortfolgen in § 14 Abs. 5 lit. b und § 15 Abs. 2 PU-AkkVO, in eventuelle diese Bestimmungen zur Gänze als gesetzwidrig aufzuheben, in eventuelle festzustellen, dass diese Wortfolgen bzw. Bestimmungen zur Gänze gesetzwidrig waren, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit 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, idF BGBl. I Nr. 77/2020 sowie des § 26 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idF BGBl. I Nr. 20/2021 von Amts wegen geprüft.
- II. Das Verordnungsprüfungsverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt und erstes Gesetzesprüfungsverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl V 460/2020 ein Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG auf Aufhebung näher bezeichneter Wortfolgen in § 14 Abs. 5 lit. b sowie in § 15 Abs. 2 der in der 27. Sitzung des Boards der AQ Austria am 28. Mai 2015 beschlossenen Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (im Folgenden: PU-AkkVO), in eventuelle auf Aufhebung dieser Bestimmungen zur Gänze, in eventuelle auf Feststellung, dass diese Wortfolgen bzw. diese Bestimmungen gesetzwidrig waren, anhängig. Das Bundesverwaltungsgericht macht mit näherer Begründung unter anderem geltend, dass den angefochtenen Bestimmungen die im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes erforderliche spezielle gesetzliche Ermächtigung fehle. Die Bestimmungen der in der 27. Sitzung des Boards der AQ Austria am 28. Mai 2015 beschlossenen PU-AkkVO seien auf das beim Bundesverwaltungsgericht anhängige Beschwerdeverfahren anzuwenden, weil § 21 Abs. 2 der in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11. September 2018 beschlossenen (neuen) Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (im Folgenden:

1

PU-AkkVO 2019) anordne, dass für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung bereits anhängige Verfahren die (alte) PU-AkkVO (aus 2015) gelte.

2. Aus Anlass dieses Verfahrens hat der Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 10. Dezember 2020 § 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 und § 26 HS-QSG, BGBl. I 74/2011, sowie § 24 HS-QSG idF BGBl. I 129/2017 und § 25 HS-QSG idF BGBl. I Nr. 79/2013 von Amts wegen in Prüfung gezogen. 2

Der Verfassungsgerichtshof hegt in der Sache die Bedenken, dass der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria) als weisungsfreiem, ausgegliedertem Rechtsträger des öffentlichen Rechts in verfassungswidriger Weise hoheitliche Vollzugsaufgaben übertragen sein könnten, die Weisungsfreiheit der AQ Austria bei der Durchführung der Akkreditierungsverfahren über Privatuniversitäten und Studienprogramme an diesen Bildungseinrichtungen keine Deckung in Art. 20 Abs. 2 B-VG finden könnte und die spezielle Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG die AQ Austria in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise dazu ermächtigen dürfte, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen. 3

Der Verfassungsgerichtshof geht in seinem Beschluss vom 10. Dezember 2020 vorläufig davon aus, dass er zur Beurteilung der aufgeworfenen Fragen sowohl § 24 Abs. 6 HS-QSG, der die AQ Austria dazu ermächtigt, eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind, 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 habe. 4

3. In der Folge ist das HS-QSG mit dem am 1. Jänner 2021 in Kraft getretenen BGBl. I 77/2020 sowie mit dem am 8. Jänner 2021 in Kraft getretenen BGBl. I 20/2021 geändert worden. Die in Prüfung gezogenen §§ 24, 25 und 26 HS-QSG 5

haben durch das BGBl. I 77/2020 bzw. § 26 HS-QSG auch durch das BGBl. I 20/2021 eine Änderung erfahren und stehen seither nicht mehr in der mit Beschluss vom 10. Dezember 2020 in Prüfung gezogenen Fassung in Geltung.

II. Rechtslage

Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I 74/2011, idF BGBl. I 93/2021 lauten auszugswise wie folgt (§ 24 und § 25 gelten idF BGBl. I 77/2020, § 26 gilt idF BGBl. I 20/2021; die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

6

"Akkreditierung von Privathochschulen oder Privatuniversitäten und Studien an Privathochschulen oder Privatuniversitäten

§ 24. (1) Die Akkreditierung als Privathochschule oder Privatuniversität und von Studien an Privathochschulen oder Privatuniversitäten hat nach den Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß PrivHG und den in Abs. 3, 4 oder 5 genannten Prüfbereichen zu erfolgen.

(2) Jene juristischen Personen, die erstmalig einen Antrag auf Akkreditierung als Privathochschule stellen, sind einer institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierungen zu unterziehen.

(3) Die Prüfbereiche der institutionellen Akkreditierung umfassen jedenfalls:

1. Zielsetzung und Profilbildung;

2. Entwicklungsplanung;

3. Studien und Lehre;

4. Forschung und Entwicklung / Erschließung und Entwicklung der Künste;

5. Organisation der Hochschule und ihrer Leistungen;

6. Finanzierung und Ressourcen;

7. nationale und internationale Kooperationen;

8. Qualitätsmanagementsystem;

9. Personal unter besonderer Berücksichtigung der ausgeglichenen Repräsentanz der Geschlechter in allen Positionen und Funktionen.

(4) Die Prüfbereiche der Programmakkreditierung für den beantragten Studiengang umfassen jedenfalls:

1. Studiengang und Studiengangsmanagement;

2. Personal;

3. Qualitätssicherung;

4. Finanzierung und Infrastruktur;

5. Forschung und Entwicklung;

6. nationale und internationale Kooperationen.

(5) Die Prüfbereiche der Programmakkreditierung für Lehrgänge zur Weiterbildung und Universitätslehrgänge umfassen jedenfalls:

1. Lehrgang und Lehrgangsmanagement;
 2. Personal;
 3. Qualitätssicherung;
 4. Finanzierung und Infrastruktur;
 5. Einbindung des Lehrganges in Forschung und Entwicklung oder Entwicklung und Erschließung der Künste.
- (5a) Bei gemeinsam eingerichteten Studien sind die Ergebnisse bereits stattgefundener Qualitätssicherungsverfahren anzuerkennen.
- (5b) Wird ein Studium als gemeinsames Studienprogramm mit einer oder mehreren ausländischen anerkannten postsekundären Bildungseinrichtungen durchgeführt, kann die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ein von Abs. 4 abweichendes Verfahren für die Programmakkreditierung nach internationalen Standards und Kriterien festlegen. Ergebnisse bereits stattgefundener Qualitätssicherungsverfahren sind anzuerkennen.
- (6) Das Board hat nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß PrivHG sowie den methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind.
- (7) Erfüllt die Antragstellerin oder der Antragsteller die Voraussetzungen, ist die Akkreditierung befristet für sechs Jahre auszusprechen. Der Akkreditierungsbescheid hat jedenfalls folgende Angaben zu enthalten:
1. Zeitraum der Akkreditierung;
 2. Bezeichnung des Rechtsträgers der Bildungseinrichtung und Bezeichnung der Privathochschule oder Privatuniversität;
 3. Bezeichnung, Art, Arbeitsaufwand der Studien, Dauer der Studien, Anzahl der Studienplätze und Standorte der Durchführung;
 4. Wortlaut der zu verleihenden akademischen Grade;
 5. allfällige Auflagen.
- (8) Eine Verlängerung der institutionellen Akkreditierung für sechs Jahre ist auf Antrag zulässig, wenn die Voraussetzungen gemäß Abs. 1 und 3 weiterhin vorliegen. Die Verlängerung der institutionellen Akkreditierung umfasst auch die bis zu diesem Zeitpunkt akkreditierten Studien. Die Verlängerung ist spätestens neun Monate vor Ablauf des Genehmigungszeitraumes zu beantragen. Wird die institutionelle Akkreditierung nicht verlängert, sind alle Programmakkreditierungen der Bildungseinrichtung zu widerrufen.
- (9) Die erstmalige Akkreditierung einer Bildungseinrichtung kann nicht unter Auflagen erfolgen. Eine Verlängerung der institutionellen Akkreditierung kann unter Auflagen erfolgen, wenn im Zuge des Akkreditierungsverfahrens Mängel festgestellt werden, die als innerhalb eines bestimmten Zeitraums behebbar eingestuft werden. Wird die Akkreditierung mit Auflagen erteilt, hat die Bildungseinrichtung innerhalb eines Zeitraums von bis zu zwei Jahren nachzuweisen, dass die Auflagen erfüllt wurden. Erfolgt dies nicht, ist die Akkreditierung mit Bescheid zu widerrufen.

(9a) Die erstmalige Programmakkreditierung kann nicht unter Auflagen erfolgen. Davon ausgenommen sind Programmakkreditierungen an Bildungseinrichtungen, deren institutionelle Akkreditierung bereits zweimal verlängert wurde.

(10) Nach einer ununterbrochenen Akkreditierungsdauer von zwölf Jahren kann die Akkreditierung für einen Zeitraum von sechs bis zwölf Jahren erfolgen.

(11) Die Regelungen der Abs. 3 bis 5 gelten sinngemäß für die Antragstellung zur Akkreditierung einer Privathochschule als Privatuniversität und von weiteren Studien.

(12) Eine Verlängerung der Programmakkreditierung ist nicht möglich. Die Verlängerung der Akkreditierung der Studien erfolgt im Rahmen der Verlängerung der institutionellen Akkreditierung gemäß Abs. 8.

Zuständigkeit und Verfahren zur Akkreditierung

§ 25. (1) Über einen Antrag auf Akkreditierung und auf Verlängerung der Akkreditierung hat das Board als die für die Akkreditierung zuständige Behörde zu entscheiden.

(2) Dem Antrag sind beizulegen:

1. Name der antragstellenden juristischen Person; ist die antragstellende Einrichtung eine juristische Person des privaten Rechts, so ist ein Auszug aus dem Firmenbuch oder Vereinsregister beizubringen;

2. Alle Unterlagen, die dem Nachweis der Erfüllung der gesetzlich festgelegten Akkreditierungsvoraussetzungen dienen.

(3) Die Akkreditierung, ihre Verlängerung, ihr Widerruf und ihr Erlöschen haben durch Bescheid zu erfolgen. Die Mitglieder des Boards sind in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden. Die Entscheidung des Boards bedarf vor Bescheiderlassung der Genehmigung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Entscheidung gegen Bestimmungen dieses Bundesgesetzes verstößt oder im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht.

(4) Der Akkreditierungsbescheid ist bei Änderung der im Bescheid enthaltenen Inhalte auf Antrag oder von Amts wegen zu ergänzen oder abzuändern. Der Bescheid kann mit Auflagen erteilt werden. Ausgenommen sind die Bezeichnung des Studiums, die Bezeichnung der Fachhochschule, der Privathochschule oder der Privatuniversität. Diese Änderungen sind der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung bekannt zu geben, die den Bescheid von Amts wegen zu ändern hat.

(6) Auf das Verfahren zur Akkreditierung, ihrer Verlängerung, ihrem Widerruf und zur Feststellung ihres Erlöschens sind das AVG und das Zustellgesetz, BGBl. Nr. 200/1982 mit folgender Maßgabe anzuwenden:

2. Die Entscheidungsfrist beträgt neun Monate.

3. Die Bundesministerin oder der Bundesminister ist nicht sachlich in Betracht kommende Oberbehörde nach § 73 Abs. 2 AVG.

4. Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria kann im Akkreditierungsverfahren die Erstellung eines gemeinsamen Gutachtens der Gutachterinnen und Gutachter vorsehen.

5. Den Gutachterinnen und Gutachtern stehen pauschalierte Gebühren zu. Das Ausmaß der Gebühren ist vom Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria im Einvernehmen mit der zuständigen Bundesministerin oder dem zuständigen Bundesminister durch Verordnung festzulegen.

Erlöschen und Widerruf der Akkreditierung

§ 26. (1) Die Akkreditierung erlischt:

1. im Falle einer befristeten Akkreditierung durch Zeitablauf, wenn nicht spätestens neun Monate vor Ablauf der Akkreditierung ein Antrag auf Verlängerung gestellt wurde. Ist das Verfahren zur Verlängerung der Akkreditierung nicht binnen neun Monaten abgeschlossen, so verlängert sich die Akkreditierung bis zum Abschluss des Verfahrens. Das Erlöschen ist mit Bescheid festzustellen;
2. im Falle der Auflösung der juristischen Person, die als Rechtsträger der Bildungseinrichtung fungierte, mit dem Zeitpunkt ihrer Auflösung;
3. durch Widerruf aller Programmakkreditierungen oder der institutionellen Akkreditierung der Bildungseinrichtung;
4. im Falle der Nichterfüllung von Auflagen;
5. im Falle eines Antrags der Bildungseinrichtung auf Einstellung einer Akkreditierung.

(2) Die Akkreditierung ist durch das Board mit Bescheid zu widerrufen:

1. bei Wegfall der gesetzlichen Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß FHG oder PrivHG;
2. bei Verweigerung der Berichts- und Informationspflichten und der Mitwirkung an statistischen Erhebungen gemäß Bildungsdokumentationsgesetz 2020, BGBl. I Nr. 20/2021 und FHG;
3. bei Anbieten nicht-akkreditierter Studien, die zu akademischen Graden führen sollen;
4. bei schweren Verstößen gegen gesetzliche Regelungen, wenn dadurch der ordnungsgemäße Betrieb des Studienganges gefährdet ist;
5. in den in §§ 23 und 24 genannten Fällen.

(3) Im Falle des Erlöschens oder des Widerrufs der Akkreditierung von Fachhochschul-Studiengängen oder von Studien an Privathochschulen oder Privatuniversitäten hat der Erhalter oder der Träger der Privathochschule oder Privatuniversität der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria einen Plan zur Abwicklung vorzulegen, der den Studierenden der betroffenen Studien einen Studienabschluss innerhalb eines die vorgeschriebene Studiendauer um ein Jahr nicht übersteigenden Zeitraumes ermöglicht. Der Plan bedarf der Genehmigung durch die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, die Genehmigung kann mit Auflagen erteilt werden. Zur Finanzierung auslaufender Studien ist vom Erhalter oder vom Träger der Privatuniversität finanzielle Vorsorge zu treffen. Diese muss im Zuge des Akkreditierungsverfahrens nachgewiesen werden.

(4) Um Studierenden einen Studienabschluss gemäß Abs. 3 zu ermöglichen, kann das Board eine einmalig befristete Programmakkreditierung für die betroffenen Studien erteilen."

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Aus Anlass des vorliegenden Verordnungsprüfungsverfahrens hat der Verfassungsgerichtshof am 10. Dezember 2020 die Prüfung unter anderem des § 24 (idF BGBl. I 129/2017), des § 25 (idF BGBl. I 79/2013) und des § 26 (idF BGBl. I 74/2011) des HS-QSG beschlossen. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird auf diesen Beschluss, V 460/2020-12, verwiesen. 7

2. Wie die Bundesregierung in ihrer Äußerung in dem mit dem genannten Beschluss eingeleiteten, beim Verfassungsgerichtshof zu G 390/2020 protokollierten Gesetzesprüfungsverfahren ausführt, stehen die §§ 24, 25 und 26 HS-QSG nicht mehr in der mit dem genannten Beschluss in Prüfung gezogenen Fassung in Geltung. §§ 24, 25 HS-QSG stehen seit 1. Jänner 2021 idF BGBl. I 77/2020 und § 26 HS-QSG seit 8. Jänner 2021 idF BGBl. I 20/2021 in Geltung. Der Prüfungsgegenstand des beim Verfassungsgerichtshof zu G 390/2020 protokollierten Gesetzesprüfungsverfahrens vom 10. Dezember 2020 muss sohin um diese Fassungen der in Prüfung gezogenen §§ 24, 25 und 26 HS-QSG erweitert werden. 8

Da der für die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes maßgebliche Regelungsinhalt der §§ 24, 25 und 26 HS-QSG im Ergebnis gleich geblieben ist, bestehen auch weiterhin dieselben Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen, wie sie im Prüfungsbeschluss vom 10. Dezember 2020 dargelegt sind, dessen Wirkungen aufrecht bleiben (vgl. VfGH 2.3.2005, B 153/04 ua.). 9

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 24 und § 25 HS-QSG idF BGBl. I 77/2020 und § 26 HS-QSG idF BGBl. I 20/2021 von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 10

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die Bedenken gegen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 11

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 12

Wien, am 9. Juni 2021

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. JUNGWIRTH