

VERFASSUNGSGERICHTSHOF
V 9-12/2017-15, V 16/2017-15
11. Oktober 2017

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Nikolaus BACHLER

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Mag. Gernot FRIEDL

als Schriftführer,

über die Anträge des BUNDESVERWALTUNGSGERICHTES auf Aufhebung der in der 23. Sitzung des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria am 6. November 2014 beschlossenen und auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria kundgemachten "Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG" wegen Gesetz- und Verfassungswidrigkeit in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 27 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. 45/2014, von Amts wegen geprüft.
- II. Die Ordnungsprüfungsverfahren werden nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Anträge

Beim Verfassungsgerichtshof sind zu den Zahlen V 9-12/2017 sowie zur Zahl V 16/2017 fünf auf Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG iVm Art. 89 Abs. 2 und Art. 135 Abs. 4 B-VG gestützte Anträge des Bundesverwaltungsgerichtes anhängig, die in der 23. Sitzung des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria am 6. November 2014 beschlossene und auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria kundgemachte "Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG" (im Folgenden: § 27 HS-QSG-Richtlinie) als gesetz- bzw. verfassungswidrig aufzuheben.

1

II. Sachverhalt, Antragsvorbringen und Vorverfahren

1. Den zu V 9/2017 und V 10/2017 protokollierten Anträgen des Bundesverwaltungsgerichtes liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

2

Die in den verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren beschwerdeführende Partei beantragte die Erteilung einer Bestätigung gemäß § 27 Abs. 5 HS-QSG für die Erbringung von Leistungen als Kooperationspartner bei der Durchführung des Studienangebotes der Middlesex University London betreffend einzelne Studiengänge, nämlich einmal für "BA/BSc (Hons) Game Art and Animation" und "BA/BSc (Hons) Web Development" (V 9/2017) sowie weiters für "BA/BSc (Hons) Audio Production" und "BA/BSc (Hons) Digital Film Production" (V 10/2017). 3

Nach den Verfahrensakten folgten diesen Anträgen zwei "Verträge" über die "Durchführung einer Evaluierung gemäß Pkt. III (12) der Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG an der SAE Gesellschaft für Ausbildung von Tontechnikern Ges.m.b.H.". Diese weisen unter der Überschrift "Vertragspartnerinnen" die genannte Gesellschaft als "Auftraggeberin" und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (im Folgenden: AQ Austria) als "Auftragnehmerin" aus. Sie behandeln jeweils die "Ausstellung einer Bestätigung gemäß § 27 Abs. 5 Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG)" – "auf der Grundlage einer Evaluierung nach internationalen Standards" – für die oben genannten Studiengänge. Beide Schriftstücke enthalten nähere Ausführungen zu "Zeitplanung", "Organisation", "Kosten", "Kündigung" sowie "Sonstige Bestimmungen" und sind durch die jeweiligen Vertreter für die "Auftraggeberin" und die "Auftragnehmerin" unterfertigt. 4

Mit zwei vom Geschäftsführer der AQ Austria unterfertigten Schreiben vom 10. Dezember 2015 erteilte die AQ Austria jeweils eine "Bestätigung gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG" hinsichtlich der genannten Studiengänge, die jeweils bis zum 9. Dezember 2021 gültig sind. Diese Bestätigungen stehen unter näher ausgeführten, ausdrücklich auf einzelne Bestimmungen der § 27 HS-QSG-Richtlinie gestützten "Auflagen". Diese Auflagen beziehen sich auf in der § 27 HS-QSG-Richtlinie so definierte "Prüfkriterien" und sehen beispielsweise zum Prüfkriterium gemäß Kapitel III Abs. 34 Z 2 der § 27 HS-QSG-Richtlinie "Rechtsverbindliche Regelungen" vor, dass die im verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren beschwerdeführende Gesellschaft als österreichischer Kooperationspartner der Middlesex University London "bis neun Monate nach Zugang der Entscheidung eine rechtsverbindliche Regelung der Gewährleistung der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre" nachweist oder dass im Hinblick auf das Prüfkriterium gemäß Kapitel III Abs. 34 Z 3 lit. d der § 27 HS-QSG-Richtlinie "Studienangebot" 5

"bis neun Monate nach Zugang der Entscheidung die Entwicklung einer Prüfungsordnung mit rechtlich verbindlich festgelegten, einheitlichen Prüfungs- und Fristenmodalitäten sowie Art des Abschlussgrades" nachzuweisen ist. Strittig wurde im Folgenden zwischen der im Ausgangsverfahren beschwerdeführenden Gesellschaft und der AQ Austria jeweils die auf Kapitel III Abs. 34 Z 4 lit. b "Personal" der § 27 HS-QSG-Richtlinie bezogene "Auflage", derzufolge die im Ausgangsverfahren beschwerdeführende Gesellschaft bis neun Monate nach Zugang der Entscheidung nachzuweisen hat, "dass das dem Studium zugeordnete hauptberufliche wissenschaftliche Personal mindestens eine Vollzeitkraft, die die erforderliche fach einschlägige Qualifikation für eine Berufung auf eine Professur aufweist, sowie mindestens zwei weitere, mindestens promovierte Personen mit mindestens 50 %-igem Beschäftigungsausmaß umfasst."

In zwei als "Widerruf der Bestätigung gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG vom 10.12.2015" bezeichneten, jeweils vom Geschäftsführer der AQ Austria unterfertigten und an die vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführende Gesellschaft gerichteten Schreiben vom 10. November 2016 heißt es u.a. jeweils, dass die erteilte Bestätigung "durch Beschluss des Board der AQ Austria vom 08.11.2016 auf Grundlage von Kap. III Abs 27 der Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG widerrufen" werde, da der Nachweis "der Erfüllung der Auflage 7" bzw. "der Auflage 4" (das ist jeweils die oben beschriebene Auflage hinsichtlich Personal) innerhalb der gesetzten Frist nicht erbracht wurde. "Das Anbieten der betreffenden Studien in Österreich ist in dieser Form somit gemäß § 32 HS-QSG nicht mehr zulässig."

6

Gegen diesen Widerruf erhob die vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführende Gesellschaft jeweils Rechtsmittel, die die AQ Austria dem Bundesverwaltungsgericht vorlegte.

7

2. Den zu V 11-12/2017 und V 16/2017 protokollierten Anträgen des Bundesverwaltungsgerichts liegen, soweit im Folgenden maßgeblich, vergleichbare Sachverhalte zugrunde. Die in diesen verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren beschwerdeführenden Parteien beantragten jeweils als österreichischer Kooperationspartner mit einer ausländischen Hochschule die Erteilung einer Bestätigung gemäß § 27 Abs. 5 HS-QSG für bestimmte Studienangebote. Die Bestätigungen wurden jeweils mit Auflagen ausgestellt. Die dagegen erhobenen Beschwerden legte die AQ Austria dem Bundesverwaltungsgericht vor.

8

3. Das Bundesverwaltungsgericht begründet seine, soweit im Folgenden maßgeblich, im Wesentlichen inhaltsgleichen Anträge folgendermaßen:

9

3.1. Das Bundesverwaltungsgericht geht in den bei ihm anhängigen Beschwerdeverfahren mit näherer Begründung jeweils davon aus, dass es sich bei den jeweils als "Widerruf der Bestätigung gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG" bzw. "Bestätigung gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG" bezeichneten Schreiben um der Anfechtung vor dem Bundesverwaltungsgericht zugängliche Bescheide handelt und die eingebrachten Beschwerden daher zulässig sind.

10

3.2. In allen Anträgen argumentiert das Bundesverwaltungsgericht sodann, dass die "Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG" eine Verordnung im Sinne von Art. 139 B-VG darstelle:

11

"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).

Auf dieser Ebene der Prüfung kommt es zunächst auf die Rechtmäßigkeit der Norm nicht an (vgl. VfSlg. 5536/1967, 12.574/1990; VfGH 11.12.2002, V 104/01 ua.).

Aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts ist vor dem Hintergrund des in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes entwickelten Rechtsschutzkonzeptes und dem daraus für den Gesetzgeber abgeleiteten 'Rechtstypenzwang' (vgl. dazu VfSlg. 1685/1948, 3820/1960, 3892/1961, 14.295/1995, 17.018/2003) geboten, die Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG als Verordnung im Sinne von Art. 139 B-VG zu qualifizieren: Die Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG ist nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts an einen nach generell-abstrakten Merkmalen umschriebenen Personenkreis adressiert und entfaltet für diesen Personenkreis normative Wirkung, indem Rechte (zB Erteilung einer beantragten Bestätigung auf Grundlage einer Evaluierung, welche für

sechs Jahre gültig ist; vgl. Kapitel III Absatz 7 der Richtlinie) begründet werden. Sie wurde vom Board der AQ Austria erlassen, wobei dem Board der AQ Austria gemäß § 25 Abs. 1 HS-QSG — auf den Anlassfall bezogen — zumindest abstrakte Behördeneigenschaft zukommt. Die Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG 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 Kundmachungform im Internet nicht angezweifelt wurde)."

3.3. Das Board der AQ Austria habe die unter Auflagen erteilten Bestätigungen bzw. deren Widerrufe auf die § 27 HS-QSG-Richtlinie gestützt. Die angefochtene Richtlinie sei daher im Verfahren vor der belangten Behörde als Grundlage für die erlassenen Bescheide herangezogen worden und das Bundesverwaltungsgericht habe daher bei Prüfung ihrer Rechtmäßigkeit die als Verordnung zu qualifizierende Richtlinie anzuwenden. 12

3.4. Für die Bereinigung der nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichtes verfassungswidrigen Rechtslage sei die Aufhebung der Richtlinie zur Gänze notwendig, weil die darin enthaltenen Bestimmungen in untrennbarem Zusammenhang zueinander stehen und mehrfach aufeinander Bezug nehmen würden. Die verfassungsrechtlichen Bedenken des Bundesverwaltungsgerichts würden sich somit gegen die Gesamtheit der Richtlinie richten. Überdies legt das Bundesverwaltungsgericht dem Verfassungsgerichtshof nahe, nach Art. 139 Abs. 3 Z 1 B-VG vorzugehen, da § 27 HS-QSG keine spezielle Ermächtigung zur Erlassung einer Verordnung zu entnehmen sei, folglich schon deshalb die ganze Richtlinie der gesetzlichen Grundlage entbehre und als gesetzwidrig aufzuheben sei. 13

3.5. Die auf Art. 18 Abs. 2 B-VG gestützten Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes richten sich gegen die Kompetenz des Board der AQ Austria zur Erlassung einer verordnungsförmigen Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG, obgleich § 27 HS-QSG keine spezielle Verordnungsermächtigung zu entnehmen sei. 14

Ausgehend von VfSlg. 14.473/1996 sei die Übertragung der Befugnis zur Erlassung genereller Normen an einen Beliehenen verfassungsrechtlich besonders sensibel und, wenn auch nicht gänzlich ausgeschlossen, so doch in einem Kerngebiet der Staatsaufgaben verfassungsrechtlich nicht mehr gedeckt. Nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes seien die übertragenen Aufgaben im Gesetz zu bezeichnen. Solle der ausgegliederte Rechtsträger (also auch die AQ 15

Austria bzw. in weiterer Folge das Board der AQ Austria – diesbezüglich verweist das Bundesverwaltungsgericht auf § 3 HS-QSG, speziell dessen Absatz 2, und § 9 Abs. 1 HS-QSG) daher auch Verordnungen erlassen dürfen, sei diese Aufgabe in einer speziellen Verordnungsermächtigung zu bezeichnen. Eine Verordnungserlassung unter bloßer Berufung auf Art. 18 Abs. 2 B-VG stehe einem Beliehenden nach der Judikatur des Verfassungsgerichtshofes nicht zu (diesbezüglich verweist das Bundesverwaltungsgericht auf VfSlg. 16.995/2003 und *Hattenberger*, Zur Grenzziehung zwischen Verordnung und Nicht-Verordnung, ZfV 2001, S. 546 [563]).

Auch ermächtige keine andere Bestimmung des HS-QSG das Board der AQ Austria speziell dazu, jene Inhalte, welche in der § 27 HS-QSG-Richtlinie geregelt seien, in Form einer Verordnung zu erlassen. 16

4. Das Board der AQ Austria hat Bezug habende Akten vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in den in den Anträgen erhobenen Bedenken wie folgt entgegengetreten wird: 17

§ 27 HS-QSG ermächtige das Board der AQ Austria nicht zur Erlassung einer Verordnung, weshalb dieses die angefochtene Richtlinie auch nicht in Form einer Verordnung erlassen habe. Entsprechend der Gesamtsystematik des HS-QSG und unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung des Gesetzes habe das Board der AQ Austria die Bestätigung gemäß § 27 Abs. 5 HS-QSG auch nicht im Rahmen eines hoheitlichen Verfahrens in Bescheidform erteilt. Gemäß dem Gesetzeswortlaut ("Bestätigung"; keine Erledigung durch Bescheid gesetzlich vorgesehen) sei die Erledigung auf Basis eines mit den vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführenden Parteien jeweils abgeschlossenen privatrechtlichen Vertrages auf Grundlage von Kap. III Abs. 12 der Richtlinie in Form einer privatrechtlichen Urkunde im Sinne eines Sachverständigengutachtens bzw. einer rein sachverständigen Beurteilung des maßgeblichen Sachverhaltes erfolgt. Die Richtlinie sei von den Vertragspartnern zum Bestandteil der genannten Verträge erklärt worden. 18

5. Die beschwerdeführenden Parteien des Verfahrens vor dem antragstellenden Bundesverwaltungsgericht haben als beteiligte Parteien jeweils Äußerungen erstattet, in denen sie sich u.a. den Bedenken des antragstellenden Bundesverwaltungsgerichtes anschließen. 19

III. 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), BGBl. I 74/2011 idF BGBl. I 129/2017, lauten wie folgt (die in Prüfung gezogene Bestimmung ist hervorgehoben und gilt in der Fassung BGBl. I 45/2014):

20

"1. Abschnitt
Allgemeiner Teil
Regelungsgegenstand

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

1. Universitäten nach Universitätsgesetz 2002 (UG), BGBl. I Nr. 120/2002,
2. Universität für Weiterbildung Krems nach DUK-Gesetz 2004, BGBl. I Nr. 22/2004,
3. Erhalter von Fachhochschul-Studiengängen nach Fachhochschul-Studiengesetz (FHStG), BGBl. Nr. 340/1993,
4. Privatuniversitäten nach Universitäts-Akkreditierungsgesetz (UniAkkG), BGBl. I Nr. 168/1999, und nach Privatuniversitätengesetz (PUG), BGBl. I Nr. 74/2011.

(2) Die externe Qualitätssicherung der Bildungseinrichtungen gemäß Abs. 1 erfolgt durch:

1. Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems von Bildungseinrichtungen;
2. Akkreditierung von Studien;
3. Akkreditierung von Bildungseinrichtungen;
4. Aufsicht über die nach diesem Bundesgesetz akkreditierten Bildungseinrichtungen und die nach diesem Bundesgesetz akkreditierten Studien.

(3) Die externe Qualitätssicherung soll im Zusammenspiel mit den internen Qualitätsmanagementsystemen der in Abs. 1 genannten Bildungseinrichtungen gewährleisten, dass diese hohen Anforderungen entsprechen und ihre Qualität laufend weiterentwickeln.

Begriffsbestimmungen

§ 2. Im Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. Externe Qualitätssicherung umfasst verschiedene periodische Maßnahmen der Begutachtung der Entwicklung der Qualität der Leistungen von Hochschulen in Lehre, Forschung und Administration.
2. Qualitätssicherungsverfahren sind formelle, durch unabhängige und externe Gutachterinnen und Gutachter durchgeführte Verfahren, die die Übereinstimmung von Bildungseinrichtungen und Studien oder des Qualitätsmanagementsystems der Bildungseinrichtungen mit definierten Kriterien und Standards feststellen.

3. Akkreditierung ist die formelle staatliche Anerkennung einer Bildungseinrichtung (institutionelle Akkreditierung) oder von Studien (Programmakkreditierung) anhand von definierten Kriterien und Standards.

4. Zertifizierung ist die formelle Bescheinigung der Konformität des Qualitätsmanagementsystems einer Bildungseinrichtung mit definierten Kriterien und Standards.

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 Abs. 1 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. Entwicklung und Durchführung externer Qualitätssicherungsverfahren, jedenfalls Audit- und Akkreditierungsverfahren, nach nationalen und internationalen Standards;

2. Akkreditierung von hochschulischen Bildungseinrichtungen und Studien;

3. Berichte an den Nationalrat im Wege der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers;

4. Veröffentlichung der Ergebnisberichte der Qualitätssicherungsverfahren;

5. kontinuierliche begleitende Aufsicht akkreditierter hochschulischer Bildungseinrichtungen und Studien hinsichtlich der Akkreditierungsvoraussetzungen;

6. Aufgaben gemäß den Bestimmungen des FHStG und des PUG;

7. Zertifizierung von Bildungseinrichtungen nach Audit;

8. Durchführung von Studien und Systemanalysen, Evaluierungen und Projekten;

9. Information und Beratung zu Fragen der Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung;

10. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung.

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

Organe der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria

§ 4. (1) Organe der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria sind das Kuratorium, das Board, die Beschwerdekommision und die Generalversammlung.

[...]

Board

§ 6. (1) Das Board besteht aus vierzehn Mitgliedern, für die Folgendes gilt:

1. Acht Mitglieder müssen Expertinnen und Experten aus dem Bereich des Hochschulwesens sein und über wissenschaftliche Qualifikation und Erfahrung

im Bereich der Qualitätssicherung verfügen und unterschiedliche Hochschulsektoren repräsentieren.

2. Zwei Mitglieder sind aus dem Kreis der Vertreterinnen und Vertreter der Studierenden zu bestellen.

3. Vier Mitglieder sind aus dem Bereich der Berufspraxis zu bestellen. Sie müssen Kenntnisse des nationalen oder internationalen Hochschulwesens und Erfahrung in für Hochschulen relevanten Berufsfeldern haben, Urteilsfähigkeit über Angelegenheiten der Qualitätssicherung besitzen und aufgrund ihrer hervorragenden Kenntnisse und Erfahrungen einen Beitrag zur Erfüllung der Aufgaben der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria leisten können.

4. Mindestens die Hälfte der Mitglieder gemäß Z 1 und 2 sind jeweils ausländische Vertreterinnen und Vertreter. [...]

Bestellung des Boards

§ 7. (1) Die Mitglieder des Boards werden durch die zuständige Bundesministerin oder den zuständigen Bundesminister bestellt.

(2) Je zwei ausländische und zwei inländische der in § 6 Abs. 1 Z 1 genannten Mitglieder sind durch die zuständige Bundesministerin oder den zuständigen Bundesminister vorzuschlagen, die weiteren durch die Generalversammlung. Die Mitglieder gemäß § 6 Abs. 1 Z 2 und 3 sind durch die Generalversammlung mit Zweidrittelmehrheit vorzuschlagen.

(3) Die Amtsperiode der Mitglieder des Boards beträgt fünf Jahre, einmalige Wiederbestellungen sind zulässig. Abweichend davon beträgt die erste Funktionsperiode nach dem Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes je der Hälfte der Mitglieder nach § 6 Abs. 1 Z 1 bis 3 jeweils drei Jahre.

(4) Die Mitglieder des Boards wählen aus ihrem Kreis eine Präsidentin oder einen Präsidenten sowie eine Vizepräsidentin oder einen Vizepräsidenten.

(5) Die Funktionsperiode der Präsidentin oder des Präsidenten sowie der Vizepräsidentin oder des Vizepräsidenten beträgt fünf Jahre mit der Möglichkeit einer einmaligen Wiederbestellung in unmittelbarer Folge für eine weitere Funktionsperiode.

(6) Die Mitglieder des Boards üben ihre Funktion nebenberuflich aus. Die Mitglieder des Boards haben Anspruch auf Vergütung der Tätigkeit, über deren Höhe die zuständige Bundesministerin oder der zuständige Bundesminister entscheidet, und auf Ersatz der Reisegebühren.

(7) Die zuständige Bundesministerin oder der zuständige Bundesminister hat ein Mitglied des Boards vor Ablauf der Funktionsperiode auf Antrag oder nach Anhörung des Boards abuberufen, wenn es seine Pflichten gröblich verletzt oder vernachlässigt hat oder wenn es nicht mehr in der Lage ist, seine Aufgaben zu erfüllen.

[...]

Aufgaben des Boards und Geschäftsordnung

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

1. Entscheidung über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder über die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems;
 2. Beschlüsse über Richtlinien, Standards und Abläufe der Qualitätssicherungsverfahren;
 3. Beschluss über Berichte;
 4. Übermittlung der Verfahrensentscheidung der Akkreditierungsverfahren an die zuständige Bundesministerin oder den zuständigen Bundesminister;
 5. Veröffentlichung der Ergebnisse der Qualitätssicherungsverfahren;
 - [...]
 7. Beschluss einer Geschäftsordnung, die die Erfüllung der Aufgaben sicherstellt;
 - [...]
- (2) Das Board ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben an keine Weisungen gebunden.
[...]

Leitung der Agentur und Geschäftsstelle

- § 10. (1) Die Präsidentin oder der Präsident des Boards leitet das Board und die Geschäftsstelle und vertritt die Agentur nach außen. Zu ihren oder seinen Aufgaben zählt insbesondere der Abschluss von Verträgen.
- (2) Die Geschäftsordnung kann für bestimmte Angelegenheiten eine Vertretungsbefugnis für die Geschäftsführerin oder den Geschäftsführer oder die Stellvertretung vorsehen.
[...]

5. Abschnitt Grenzüberschreitende Studien

- § 27. (1) Bildungseinrichtungen, die in ihrem jeweiligen Herkunfts- bzw. Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG anerkannt sind, dürfen in Österreich ihre Studien durchführen, soweit diese in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat anerkannte Ausbildungen im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG darstellen und diese Studien und akademischen Grade mit österreichischen Studien und akademischen Graden vergleichbar sind. Die Durchführung der Studien ist zu melden. Die Studien an Universitäten nach UG und der Universität für Weiterbildung Krets nach DUK-Gesetz 2004, am Institute of Science and Technology - Austria gemäß dem Bundesgesetz über das Institute of Science and Technology - Austria, BGBl. I Nr. 69/2006, und die Studien an öffentlichen und privaten Pädagogischen Hochschulen oder private Studienangebote nach Hochschulgesetz 2005, BGBl. I Nr. 30/2006 sowie Lehrgänge zur Weiterbildung nach FHStG, unterliegen auf Grund der genannten Bundesgesetze, die Studien an Privatuniversitäten und die Fachhochschul-Studiengänge aufgrund der Akkreditierung nach §§ 23 und 24 keiner Meldepflicht. 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 Abs. 2 Z 1 UG anerkannt sind, dürfen Studien in Österreich nicht anbieten.
- (2) Mit der Meldung sind Urkunden vorzulegen, aus denen hervorgeht, dass die Bildungseinrichtung in ihrem jeweiligen Herkunfts- bzw. Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG anerkannt ist sowie die Rechtsgrundlage

dieser Anerkennung und der Anerkennung des jeweiligen Studiums im Herkunfts- bzw. Sitzstaat.

(3) Meldestelle ist die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria.

(4) Sofern die in Abs. 1 und 2 angeführten Nachweise nicht vorgelegt werden oder die dort genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, ist die Aufnahme des Studienbetriebs bzw. das Anbieten der betreffenden Studien in Österreich nicht zulässig.

(5) Sofern ausländische Studien in Zusammenarbeit mit österreichischen Bildungseinrichtungen angeboten werden sollen, benötigen diese vor Aufnahme des Studienbetriebs eine Bestätigung der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, mit der sichergestellt wird, dass die an der österreichischen Bildungseinrichtung angebotenen Leistungen bzw. Anteile an den ausländischen Studien internationalen akademischen Standards entsprechen. Die Bestätigung wird auf der Grundlage einer externen Evaluierung durch die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria gemäß internationaler Standards erteilt. § 20 findet auf das Verfahren zur Ausstellung der Bestätigung sinngemäß Anwendung.

(6) Die Meldestelle hat ein Verzeichnis der gemeldeten Bildungseinrichtungen und Studien zu führen und auf dem neuesten Stand zu halten. Die Bundesministerin oder der Bundesminister ist darüber regelmäßig zu informieren.

(7) Mit der Aufnahme in das Verzeichnis gemäß Abs. 6 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.

[...]

7. Abschnitt Aufsicht

[...]

Aufsicht über die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria

§ 30. (1) Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria unterliegt der Aufsicht durch die zuständige Bundesministerin oder den zuständigen Bundesminister und der Kontrolle durch den Rechnungshof und die Volksanwaltschaft. Die Aufsicht der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers erstreckt sich auf die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen sowie auf die Erfüllung der der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria obliegenden Aufgaben.

(2) Die zuständige Bundesministerin oder der zuständige Bundesminister ist berechtigt, sich über alle Angelegenheiten der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria zu informieren. Die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ist verpflichtet, Auskünfte über ihre Angelegenheiten zu erteilen, Akten und Unterlagen über die von der zuständigen Bundesministerin oder dem zuständigen Bundesminister bezeichneten Gegenstände vorzulegen und Überprüfungen an Ort und Stelle vornehmen zu lassen.

(3) Die zuständige Bundesministerin oder der zuständige Bundesminister hat Beschlüsse und Bescheide des Boards aufzuheben oder deren Durchführung zu untersagen, wenn der Beschluss oder Bescheid im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen steht. In diesem Fall ist das Board verpflichtet, den

der Rechtsauffassung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers entsprechenden Rechtszustand unverzüglich herzustellen.

(4) Im aufsichtsbehördlichen Verfahren hat das Board Parteistellung sowie das Recht, gegen den das Verfahren abschließenden Bescheid vor dem Bundesverwaltungsgericht Beschwerde zu führen.

(5) Personenbezogene Daten sind von den Veröffentlichungen gemäß § 28 oder den Informationspflichten gemäß §§ 29 und 30 ausgenommen.

[...]

9. Abschnitt Strafbestimmung

§ 32. Wer vorsätzlich oder grob fahrlässig einen Studiengang oder eine Bildungseinrichtung, die nach den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes zu akkreditieren ist oder in das Verzeichnis gemäß § 27 Abs. 6 aufgenommen sein muss, ohne Vorliegen einer entsprechenden Akkreditierung oder Aufnahme in das entsprechende Verzeichnis betreibt oder dem Hochschulwesen eigentümliche Bezeichnungen oder akademische Grade, ohne nach den Bestimmungen dieses Bundesgesetzes dazu berechtigt zu sein, verleiht, vermittelt oder führt, begeht, wenn die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet oder nach anderen Verwaltungsstrafbestimmungen mit strengerer Strafe bedroht ist, eine Verwaltungsübertretung, die von der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde mit einer Geldstrafe von bis zu 25.000 Euro zu bestrafen ist."

2. Die in der 23. Sitzung des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria am 6. November 2014 beschlossene und auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria kundgemachte "Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG" lautet wie folgt:

21

"Vorwort

Registrierung ausländischer Studien in Österreich

Mit Beschluss vom 12.06.2014 hat der Nationalrat eine Änderung des § 27 Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG) beschlossen, der die Registrierung ausländischer Studien regelt. Die Neuregelung enthält drei wesentliche Änderungen der vorherigen Bestimmung:

- Die Studiengänge werden nicht mehr registriert; sie sind aber zu melden. (§ 27 Abs. 1)
- Zuständig für das Verfahren der Meldung ist die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria) (§ 27 Abs. 3)
- Solche ausländische Hochschulen, die den entsprechenden Studiengang in Kooperation mit einer österreichischen Bildungseinrichtung anbieten, müssen gemäß § 27 Abs. 5 eine Bestätigung der AQ Austria vorlegen, 'mit der sichergestellt wird, dass die an der österreichischen Bildungseinrichtung angebotenen Leistungen bzw. Anteile an den ausländischen Studien internationalen akademi-

schen Standards entsprechen.' Diese Bestätigung wird auf der Grundlage einer Evaluierung nach internationalen Standards durch die AQ Austria ausgestellt. (§ 27 Abs. 5)

Das Board der AQ Austria hat in seiner Sitzung am 06.11.2014 eine Richtlinie zur Durchführung der Verfahren nach § 27 HS-QSG verabschiedet, die als Anlage beigefügt ist.

Die Richtlinie regelt zum einen in Kapitel II, Absätze (4) bis (6), das Verfahren für ausländische Hochschulen zur Meldung der Studien.

In Kapitel III, Absätze (7) bis (35), regelt die Richtlinie zum anderen das Verfahren für österreichische Bildungsrichtungen, die als Kooperationspartner der ausländischen Hochschulen die Studien oder Teile davon durchführen, zur Erlangung der Bestätigung gemäß § 27 Abs. 5 HS-QSG.

I) Gegenstand der Richtlinie

(1) Diese Richtlinie regelt das Verfahren gemäß § 27 HS-QSG zur Meldung von Studiengängen ausländischer Bildungseinrichtungen als Voraussetzung, diese in Österreich durchführen zu dürfen.

(2) Eine ausländische Bildungseinrichtung, die in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG anerkannt ist, darf gemäß § 27 HS-QSG in Österreich Studiengänge durchführen, soweit diese in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat anerkannte Ausbildungen im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG darstellen und diese Studiengänge und akademischen Grade mit österreichischen Studiengängen und akademischen Graden vergleichbar sind.

(3) Die Meldung ist vor Aufnahme des Studienbetriebs an die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (im Folgenden: AQ Austria) zu richten.

II) Meldung gemäß § 27 Abs. 1 bis 4 HS-QSG

(4) Die ausländische Bildungseinrichtung legt dem Board der AQ Austria (im Folgenden: Board) Urkunden vor, aus denen hervorgeht,

- dass die Bildungseinrichtung in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG anerkannt ist sowie die Rechtsgrundlage dieser Anerkennung,
- und dass der Studiengang, der in Österreich durchgeführt werden soll, in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat anerkannt ist sowie die Rechtsgrundlage dieser Anerkennung.

Die Meldung und die Unterlagen sind an die Geschäftsstelle der AQ Austria (im Folgenden: Geschäftsstelle) zu richten.

(5) Erfüllt die ausländische Bildungseinrichtung die Voraussetzungen gemäß (2), nimmt das Board die Bildungseinrichtung und den entsprechenden Studiengang in die Liste gemäß § 27 Abs. 6 HS-QSG auf.

(6) Beabsichtigt die ausländische Bildungseinrichtung gemäß (2) den Studiengang in Zusammenarbeit mit einer österreichischen Bildungseinrichtung anzubieten, so hat sie gemäß § 27 Abs. 5 HS-QSG zusätzlich zu den in (4) genannten Dokumenten eine Bestätigung vorzulegen, dass die an der österreichischen Bildungseinrichtung angebotenen Leistungen bzw. Anteile an dem Studiengang internationalen akademischen Standards entsprechen.

III) Bestätigung gemäß § 27 Abs. 5 HS-QSG

(7) Die Bestätigung gemäß (6) wird auf Antrag von der AQ Austria auf der Grundlage einer Evaluierung nach internationalen Standards ausgestellt und ist für sechs Jahre gültig.

Antrag auf Bestätigung

(8) Der Antrag auf Bestätigung ist von der entsprechenden österreichischen Bildungseinrichtung (im Folgenden antragstellende Einrichtung) an das Board der AQ Austria zu richten.

(9) Der Antrag hat die antragstellende juristische Person zu bezeichnen und ist von deren gesetzlichem Vertreter/von deren gesetzlichen Vertreterin zu unterzeichnen. Der Antrag hat außerdem die ausländische Bildungseinrichtung zu bezeichnen in Zusammenarbeit mit der oder für die der Studiengang oder Teile davon durchgeführt werden sollen. Ist die antragstellende Einrichtung eine juristische Person des Privatrechts, ist dem Antrag ein aktueller Auszug aus dem Firmenbuch oder ein Vereinsregisterauszug beizulegen.

(10) Der Antrag ist schriftlich sowie elektronisch bei der Geschäftsstelle einzubringen.

(11) Der Antrag hat alle Angaben und Unterlagen zu enthalten, die dem Nachweis der Erfüllung der in (34) aufgeführten Kriterien für die Bestätigung dienen.

(12) Zur Durchführung der Evaluierung schließen die antragstellende Einrichtung und die AQ Austria einen Vertrag, der die Anwendung dieser Richtlinie und die jeweiligen Rechte und Pflichten regelt.

Prüfung des Antrags

(13) Die Geschäftsstelle prüft den Antrag auf Vollständigkeit und formale Richtigkeit. Im Fall des Vorliegens diesbezüglicher verbesserungsfähiger Mängel räumt sie die Möglichkeit zur Verbesserung ein.

(14) Das Board kann mehrere Anträge einer antragstellenden Einrichtung zwecks Verfahrensvereinfachung in einer gemeinsamen Begutachtung behandeln, insbesondere wenn die disziplinäre Nähe der entsprechenden (Teile der) Studiengänge die Befassung derselben Gutachter/innen zulässt.

(15) Das Board berücksichtigt bei der Durchführung der Evaluierung ggfs. vorhandene Ergebnisse von Verfahren der externen Qualitätssicherung des entsprechenden Studiengangs, sofern die entsprechende Qualitätssicherungsagentur in EQAR gelistet oder Vollmitglied von ENQA ist und das Verfahren der externen Qualitätssicherung Informationen zur Erfüllung der Kriterien nach (34) liefert. Liegen entsprechende Informationen vor, kann das Board von einer Befassung von Gutachter/innen absehen.

Gutachter/innen

(16) Das Board bestellt für die Begutachtung des Antrags in der Regel drei Gutachter/innen und gewährleistet die Begutachtung aller für das Verfahren relevanten Aspekte. Das Board kann von der Befassung von Gutachter/innen absehen, wenn es dies für die Beurteilung des Antrags nicht für erforderlich erachtet.

Hierfür kommt insbesondere das Vorliegen von Informationen gemäß (15) in Betracht.

(17) Bei der Auswahl der Gutachter/innen soll unter Berücksichtigung des Studiengangprofils und der Erfordernisse im Einzelfall darauf geachtet werden, dass folgende Kompetenzfelder in der Gutachter/innengruppe abgedeckt sind:

1. Ausgewiesene facheinschlägige wissenschaftliche Qualifikation;
2. Didaktische Erfahrung und Erfahrung in der Entwicklung, Durchführung und Evaluierung von Curricula;
3. Facheinschlägige Forschung und Kenntnis des hochschulischen Forschungssystems
4. Kenntnis des Berufsfelds durch eine facheinschlägige berufliche Tätigkeit;
5. aktuelle studentische Erfahrung durch ein facheinschlägiges Studium;
6. ausgewiesene internationale Erfahrung;
7. Erfahrung in Qualitätsmanagement und Qualitätssicherung im Hochschulbereich;

(18) Die Gutachter/innen müssen unabhängig und unbefangen sein. Sie erklären schriftlich, dass keine Befangenheitsgründe vorliegen und sie sich zur Verschwiegenheit über alle aus der Gutachter/innentätigkeit bekannt gewordenen Tatsachen verpflichten.

(19) Das Board achtet bei der Zusammensetzung von Gutachter/innen-Gruppen auf Diversität und Geschlechterausgewogenheit.

(20) Die Geschäftsstelle informiert die antragstellende Einrichtung über die Gutachter/innen und räumt ihr eine Frist von in der Regel zwei Wochen für allfällige Einwände wegen Befangenheit oder fehlender Unabhängigkeit ein. Einwände müssen schriftlich begründet werden. Ein Vorschlagsrecht besteht nicht. Im Falle von Einwänden der antragstellenden Einrichtung wegen Befangenheit oder fehlender Unabhängigkeit prüft das Board diese und nimmt gegebenenfalls eine neue Bestellung vor.

Vor-Ort Besuch

(21) Die Begutachtung ist mit einem Vor-Ort-Besuch bei der antragstellenden Einrichtung verbunden. Das Board kann von einem Vor-Ort-Besuch absehen, wenn es diesen für die Beurteilung des Antrags nicht für erforderlich erachtet.

(22) Der Vor-Ort-Besuch dauert in der Regel einen Tag und dient der Verifizierung der Angaben in den vorgelegten Unterlagen und weiterer Erörterungen über die Einhaltung der Kriterien gemäß (34).

(23) Für die Gestaltung und den Ablauf des Vor-Ort-Besuchs gelten folgende Grundsätze:

1. Der Ablauf ist den spezifischen Erfordernissen des Verfahrens angepasst und wird mit der antragstellenden Einrichtung abgestimmt.
2. Am Vor-Ort-Besuch nehmen die Gutachter/innen, der/die Vertreter/in der Geschäftsstelle sowie die Vertreter/innen der antragstellenden Einrichtung teil. Die Auswahl der Vertreter/innen der antragstellenden Einrichtung obliegt der Einrichtung, die sicherstellt, dass kompetente Ansprechpartner/innen für alle Themenbereiche zur Verfügung stehen.
3. Der Ablauf stellt sicher, dass alle relevanten Gruppen der antragstellenden Einrichtung ausreichend gehört werden können und dass die einzelnen anzuhö-

renden Personengruppen die Möglichkeit haben, ihre Positionen frei und unbeeinflusst darzustellen.

Gutachten

(24) Die Gutachter/innen erstellen ein gemeinsames Gutachten, das aus Feststellungen und Bewertungen zu den in (34) aufgeführten Kriterien zu bestehen hat.

(25) Die Erstellung des Gutachtens geschieht unter Wahrung der Meinungsvielfalt der Gutachter/innen mit dem Ziel größtmöglichen Konsenses, um eine zusammenfassende Gesamtbewertung auszusprechen. Soweit Unterschiede in den Auffassungen der Gutachter/innen in Detailfragen nicht auszuräumen sind, sind sie im Gutachten transparent zu machen.

Stellungnahme

(26) Die Geschäftsstelle übermittelt das Gutachten der antragstellenden Einrichtung, die innerhalb von zwei Wochen zu dem Gutachten schriftlich Stellung nehmen kann.

Entscheidung und Gültigkeitsdauer

(27) Das Board entscheidet aufgrund eingehender Beratung und berücksichtigt dabei die mit dem Antrag vorgelegten Unterlagen und ggfs. das Gutachten, die Stellungnahme und Informationen gemäß (15).

Erfüllt die antragstellende Einrichtung die Kriterien, entscheidet das Board positiv und erteilt die Bestätigung. Erfüllt die antragstellende Einrichtung die Kriterien nicht, entscheidet das Board negativ und versagt die Bestätigung. Liegen Mängel vor, die nach Auffassung des Board innerhalb einer Frist von neun Monaten behebbar sind, kann das Board eine Bestätigung unter Auflagen aussprechen. Bei nicht oder nicht fristgerecht nachgewiesener Erfüllung der Auflagen widerruft das Board die Bestätigung. Die Bestätigung wird für sechs Jahre ausgesprochen.

Veröffentlichung des Verfahrensergebnisses

(28) Nach Abschluss des Verfahrens veröffentlicht die AQ Austria den Ergebnisbericht des Verfahrens, der das Gutachten, die Stellungnahme der antragstellenden Einrichtung (mit deren Zustimmung), die Entscheidung des Board einschließlich der Begründung der Entscheidung sowie allfällige Auflagen enthält und die Grad verleihende Hochschule, die österreichische Bildungseinrichtung, die Bezeichnung des Studiengangs sowie den zu vergebenden Grad und den Standort der Durchführung des Studiengangs bezeichnet. Der Ergebnisbericht ist auf der Website der antragstellenden Einrichtung zu veröffentlichen. Personenbezogene Daten, Finanzierungsquellen sowie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse sind von der Veröffentlichung ausgenommen.

Kosten

(29) Die antragstellende Einrichtung hat der AQ Austria die Kosten für die Gutachter/innen zu ersetzen sowie in Anlehnung an § 20 HS-QSG eine Verfahrens-

pauschale zu zahlen. Die Verpflichtung zur Zahlung der Verfahrenspauschale entsteht mit Vorlage der (verbesserten) Unterlagen gemäß (13) und wird mit Abschluss des Verfahrens fällig.

Die Kosten für die Gutachter/innen belaufen sich auf 1.500 EURO Aufwandsentschädigung je Gutachter/in, zuzüglich 300 EURO für die/den Vorsitzende/n, sowie Reise- und Aufenthaltskosten. Die Verfahrenspauschale beläuft sich auf 6.000 EURO. Entfällt die Befassung von Gutachter/innen aufgrund der Berücksichtigung von Informationen gemäß (15) wird die Verfahrenspauschale entsprechend dem geringeren Verfahrensaufwand angemessen reduziert.

Bestätigungsrelevante Änderungen

(30) Bei Änderungen in einem der folgenden in der Bestätigung aufgeführten Punkte ist eine Abänderung der Bestätigung erforderlich:

1. Trägergesellschaft
2. Bezeichnung der Bildungseinrichtung
3. Bezeichnung des (teilweise) vom Antragsteller durchgeführten Studienprogramms
4. Ort/e der Durchführung des Studienprogramms

(31) Der Antrag auf Abänderung der Bestätigung ist an das Board zu richten und schriftlich sowie elektronisch bei der Geschäftsstelle einzubringen und hat alle Angaben und Unterlagen zu enthalten, die zur Überprüfung der Zulässigkeit der Änderung in Hinblick auf die Bestätigungskriterien dienen.

(32) Erachtet das Board für die Entscheidung über die Änderung der Bestätigung eine externe Begutachtung notwendig, finden die Regeln dieser Richtlinie Anwendung.

(33) Erachtet das Board die Kriterien weiterhin als erfüllt, bleibt die Bestätigung gültig. Die Dauer der Gültigkeit der Bestätigung gemäß (28) ist hiervon nicht betroffen. Erachtet das Board die Kriterien als nicht mehr erfüllt, entzieht es die Bestätigung.

Kriterien

(34) Für Erteilung der Bestätigung gelten die folgenden Kriterien:

1. Die antragstellende Einrichtung hat ihren Sitz in Österreich.
2. Die antragstellende Einrichtung hat für den von ihr ganz oder teilweise durchgeführten Studiengang jedenfalls folgende Angelegenheiten rechtsverbindlich geregelt, falls dies nicht durch die ausländische Bildungseinrichtung geschehen ist:
 - Zuständigkeiten für sämtliche die Durchführung des Studiengangs betreffenden Belange;
 - Gewährleistung der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre;
 - Studienleistungen, die die Studierenden an den jeweiligen Einrichtungen zu erbringen haben;
 - Zulassungs- und Auswahlverfahren incl. deren Kriterien;
 - Festlegung der anzuwendenden Studien- und Prüfungsordnung(en);
 - Mitsprache der Lehrenden und Studierenden in den Studiengang betreffenden akademischen Angelegenheiten.
3. Studienangebot
 - a. Die antragstellende Einrichtung stellt durch die didaktische und inhaltliche Ausgestaltung der von ihr durchgeführten Teile des Studiengangs sicher, dass die

Studierenden zur eigenverantwortlichen Aneignung von fachlichen und überfachlichen Kompetenzen angeleitet werden und somit das Erreichen internationaler akademischer Standards und der definierten Lernergebnisse ermöglichen.

b. Die antragstellende Einrichtung gewährleistet, dass die tatsächliche studentische Arbeitsbelastung ('Workload') in den von ihr durchgeführten Teilen des Studiengangs den Vorgaben des Curriculums entspricht.

c. Die antragstellende Einrichtung gewährleistet, dass Studienorganisation und Arbeitspensum der von der antragstellenden Einrichtung durchgeführten Teile eines berufsbegleitenden Studiengangs mit einer Berufstätigkeit vereinbar sind.

d. Die antragstellende Einrichtung gewährleistet, dass die Prüfungen in den von ihr durchgeführten Teilen des Studiengangs geeignet sind, um die Erreichung der definierten Lernergebnisse zu beurteilen.

e. Die Studierenden werden entsprechend der Ausrichtung der an der antragstellenden Einrichtung durchgeführten Teile des Studiengangs angemessen in Forschungs- und/oder Entwicklungstätigkeiten eingebunden.

f. Für das Angebot von Doktoratsprogrammen oder Teilen davon gelten zusätzlich folgende Kriterien:

- Die antragstellende Einrichtung schafft ein geeignetes Forschungsumfeld, indem sie einen intensiven Kontakt der Doktorand/inn/en mit dem aktiv forschenden wissenschaftlichen Personal, sowie die Möglichkeit zur inner- und außerinstitutionellen Kooperation gewährleistet.

- Für das Doktoratsprogramm oder die Teile davon ist an der antragstellenden Einrichtung ausreichend wissenschaftliches Stammpersonal mit entsprechender fachlicher Qualifikation (Habilitation oder habilitationsäquivalenter Qualifikation), anerkannten Forschungsaktivitäten und Erfahrung in der Betreuung von Doktorand/inn/en vorhanden. Die selbständige Betreuung von Doktorand/inn/en setzt jedenfalls die volle Lehrbefugnis für das wissenschaftliche Fach voraus.

- Die Lehr- und Betreuungsleistung im Rahmen des Doktoratsprogramms bzw. der Teile davon ist für das wissenschaftliche Stammpersonal der antragstellenden Einrichtung neben dessen allfälligen sonstigen Lehr-, Forschungs- und Verwaltungsaufgaben angesichts der geplanten Zahl an Doktorand/inn/en leistbar. Als Richtwert für eine angemessene Betreuungsrelation ist von maximal 5-6 Doktorand/inn/en pro Betreuer/in auszugehen.

g. Im Falle des Einsatzes von E-Learning, Blended Learning und Distance Learning in dem von der antragstellenden Einrichtung durchgeführten (Teil des) Studiengangs sind geeignete didaktische, technische, organisatorische und finanzielle Voraussetzungen gegeben, um die Erreichung der Qualifikationsziele zu gewährleisten.

4. Personal

a. Für die Durchführung (der Teile) des Studiengangs steht bei der antragstellenden Einrichtung ausreichend Lehrpersonal zur Verfügung, das für die Lehre (in den Teilen) des Studiengangs dessen Profil entsprechend wissenschaftlich und/oder fachlich ausgewiesen, sowie pädagogisch-didaktisch qualifiziert ist.

b. Falls der gesamte Studiengang bei der antragstellenden Einrichtung durchgeführt wird, umfasst das dem Studium zugeordnete hauptberufliche wissenschaftliche Personal mindestens eine Vollzeitkraft, die die erforderliche facheinschlägige Qualifikation für eine Berufung auf eine Professur aufweist, sowie mindestens zwei weitere, mindestens promovierte Personen mit mindestens 50%-igem Beschäftigungsausmaß. Wird das Studium nicht zur Gänze von der antragstellenden

den Einrichtung durchgeführt, so kann sich die Mindestanforderung bzgl. der hauptberuflichen Zuordnung des Personals reduzieren.

5. Qualitätssicherung

a. Für den an der antragstellenden Einrichtung durchgeführten Studiengang bzw. die Teile davon ist ein periodischer Prozess der Qualitätssicherung und Weiterentwicklung implementiert, der Studium, Studienbedingungen und Studienorganisation berücksichtigt und an dem alle relevanten Gruppen sowie externe Expert/inn/en beteiligt sind. Die Qualitätssicherung verfolgt den Zweck sicherzustellen, dass der von der antragstellenden Einrichtung durchgeführte Studiengang bzw. die Teile davon internationalen akademischen Standards entsprechen.

b. Die Maßnahmen der Qualitätssicherung und Weiterentwicklung (der Teile) des Studiengangs sowie das diesbezügliche Berichtswesen sind in das Qualitätssicherungssystem der Grad verleihenden ausländischen Bildungseinrichtung integriert.

c. Die Studierenden haben in institutionalisierter Weise die Möglichkeit, sich an der Reflexion über das Studium, die Studienbedingungen und die Studienorganisation zu beteiligen.

6. Infrastruktur

Die für das Studium an der antragstellenden Einrichtung erforderliche Raum- und Sachausstattung ist vorhanden.

7. Information

Die antragstellende Einrichtung informiert die Studierenden hinreichend über die das Studium der von ihr durchgeführten Teile des Studiengangs betreffenden Bestimmungen. Sie informiert die Studierenden insbesondere darüber, dass mit der Aufnahme des Studiengangs in das Verzeichnis gemäß § 27 Abs. 6 keine Feststellung der Gleichwertigkeit mit österreichischen Studien und entsprechenden österreichischen akademischen Graden verbunden ist.

Verlängerung der Bestätigung

(35) Für die Verlängerung der Bestätigung gelten die Verfahrensregeln und Kriterien dieser Richtlinie.

IV) Inkrafttreten

Diese Richtlinie tritt am 07.11.2014 in Kraft."

IV. Bedenken des Gerichtshofes

1. Bei Behandlung der – in sinngemäßer Anwendung der §§ 187 und 404 ZPO iVm § 35 Abs. 1 VfGG zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbundenen – Anträge des Bundesverwaltungsgerichts auf Aufhebung der § 27 HS-QSG-Richtlinie sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 27 HS-QSG entstanden:

22

- 1.1. Die Zulässigkeit der Verwaltungsprüfungsanträge des Bundesverwaltungsgerichts hängt zunächst davon ab, ob die vom Bundesverwaltungsgericht angefochtene § 27 HS-QSG-Richtlinie eine Verordnung im Sinne des Art. 139 B-VG und damit einen tauglichen Prüfungsgegenstand vor dem Verfassungsgerichtshof darstellt. Sollte es sich bei der vom Bundesverwaltungsgericht angefochtenen § 27 HS-QSG-Richtlinie um keine Verordnung im Sinne des Art. 139 B-VG handeln, wären die auf Aufhebung dieser Richtlinie gerichteten Anträge mangels tauglichen Prüfungsgegenstandes als unzulässig zurückzuweisen (vgl. VfSlg. 11.628/1988, 12.279/1990, 12.574/1990). 23
- 1.2. Das Bundesverwaltungsgericht qualifiziert denn auch die § 27 HS-QSG-Richtlinie als Verordnung im Sinne von Art. 139 B-VG. Die Richtlinie sei an einen nach generell-abstrakten Merkmalen umschriebenen Personenkreis adressiert und entfalte für diesen Personenkreis normative Wirkung, indem Rechte (zB die Erteilung einer beantragten Bestätigung auf Grundlage einer Evaluierung, welche für sechs Jahre gültig ist) begründet werden. Dem diese Richtlinie erlassenden Board der AQ Austria komme im Hinblick auf § 25 Abs. 1 HS-QSG auch Behördeneigenschaft zu. Die Richtlinie habe durch deren Veröffentlichung auf der Internetseite der AQ Austria auch das notwendige Mindestmaß an Publizität erlangt. Diese Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass das Bundesverwaltungsgericht den vor ihm jeweils in Beschwerde gezogenen "Widerruf der Bestätigung gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG" bzw. die in Beschwerde gezogene "Bestätigung gemäß § 27 Abs 5 HS-QSG" als Bescheid im Sinne des Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG und damit insoweit das in § 27 Abs. 5 HS-QSG geregelte Rechtsverhältnis als hoheitlich qualifiziert. 24
- 1.3. Das Board der AQ Austria hält dem insbesondere auf Grund systematischer und historischer Interpretation des § 27 HS-QSG entgegen, dass der Gesetzgeber das in § 27 HS-QSG geregelte Rechtsverhältnis zwischen der AQ Austria und den erfassten Bildungseinrichtungen privatrechtlich geregelt habe und demzufolge auch der vom Board der AQ Austria erlassenen § 27 HS-QSG-Richtlinie keine Verwaltungsqualität zukomme, sondern sie nur im Wege privatrechtlicher Vereinbarung zwischen der AQ Austria und einer mit einer ausländischen Bildungseinrichtung kooperierenden österreichischen Bildungseinrichtung zwischen den Vertragspartnern Verbindlichkeit erlange. 25

- 1.4. Ob es sich bei der "Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gemäß § 27 HS-QSG" des Boards der AQ Austria um eine Verordnung im Sinne des Art. 139 B-VG handelt, hat der Verfassungsgerichtshof maßgeblich auch vor dem Hintergrund der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen zu beurteilen (siehe zuletzt VfGH 13.6.2017, K I 1/2017, Rz 51: "Das Vorliegen von hoheitlichem Handeln ist auf Grund der näheren gesetzlichen Ausgestaltung sowie der gesetzten Akte zu beurteilen."). Die § 27 HS-QSG-Richtlinie stützt sich ausdrücklich und der Sache nach auf § 27 HS-QSG. Der Verfassungsgerichtshof dürfte daher diese Gesetzesbestimmung – und zwar zur Gänze – bei der Beurteilung der Frage, ob es sich bei der vom Bundesverwaltungsgericht angefochtenen § 27 HS-QSG-Richtlinie um eine Verordnung im Sinne des Art. 139 B-VG handelt, anzuwenden haben (vgl. VfSlg. 13.273/1992, 13.699/1994, 17.078/2003, 19.728/2012, 19.775/2013). 26
- 1.5. Ob das in § 27 HS-QSG vorgesehene Melde- und Bestätigungsverfahren gegen unionsrechtliche Bestimmungen, insbesondere die Dienstleistungsfreiheit oder Bestimmungen der Dienstleistungsrichtlinie verstößt, ist nicht vom Verfassungsgerichtshof zu prüfen. Ein offenkundiger Verstoß gegen diese Bestimmungen dürfte, schon mangels einschlägiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union zu dieser Frage, jedenfalls nicht vorliegen. 27
- 1.6. Das Gesetzesprüfungsverfahren dürfte daher, weil auch alle sonstigen Prozessvoraussetzungen vorliegen dürften, zulässig sein. 28
- 2.1. Der in Prüfung gezogene § 27 HS-QSG steht in folgendem normativen Zusammenhang: 29
- 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 (vgl. § 2 Z 1 leg.cit.) – an folgenden hochschulischen postsekundären Bildungseinrichtungen: öffentlichen Universitäten (nach UG), der Universität für Weiterbildung Krams (nach DUK-Gesetz 2004), Fachhochschulen nach FHStG und Privatuniversitäten (nach UniAkkG und PUG). Zuständig dafür ist die AQ Austria. Diese 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 30

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 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).

31

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.

32

Audit und Zertifizierung (§ 22 HS-QSG) beziehen sich jedenfalls auf alle in § 18 Abs. 1 HS-QSG genannten hochschulischen postsekundären Bildungseinrichtungen. Die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems einer solchen Bildungseinrichtung hat durch ein Audit gemäß den in § 22 Abs. 2 HS-QSG genannten Prüfbereichen zu erfolgen, wobei die Konkretisierung dieser Prüfbereiche für Audits der AQ Austria durch Richtlinien des Boards der AQ Austria erfolgt (§ 22 Abs. 3 HS-QSG). Ergebnis eines solchen Audits ist die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems der Bildungseinrichtung, wobei die Zertifizierung auf sieben Jahre befristet ist und unter Auflagen erteilt werden kann, wenn im Zuge des Audits Mängel im Qualitätsmanagement festgestellt werden, die als innerhalb eines bestimmten Zeitraums behebbar eingestuft werden (in diesem Fall muss die Behebung der Mängel bis spätestens zwei Jahre nach Zertifizierung durch ein entsprechendes Follow-Up-Verfahren überprüft werden, § 22 Abs. 5 HS-QSG). Wird keine Zertifizierung oder eine Zertifizierung mit Auflagen erteilt

33

oder ein nach Auffassung der Bildungseinrichtung unrichtiger Ergebnisbericht abgegeben, besteht die Möglichkeit, den Ergebnisbericht oder die Zertifizierung von der Beschwerdekommision überprüfen zu lassen (§ 22 Abs. 7 HS-QSG).

Ein Audit kann neben der AQ Austria auch eine im European Quality Assurance Register for Higher Education (EQAR) registrierte oder eine andere international anerkannte und unabhängige Qualitätssicherungsagentur durchführen; von der AQ Austria beim Aufbau ihres internen Qualitätsmanagements beratene Bildungseinrichtungen müssen beim nächsten durchzuführenden Qualitätssicherungsverfahren zwingend eine andere Agentur wählen (vgl. § 19 Abs. 1 HS-QSG).

34

Anders als Audits sind Akkreditierungsverfahren ausschließlich von der AQ Austria durchzuführen (§ 19 Abs. 3 HS-QSG) und beziehen sich auf die Akkreditierung von Fachhochschul-Einrichtungen oder von Fachhochschul-Studiengängen (§ 23 HS-QSG) oder von Privatuniversitäten und Studien an Privatuniversitäten (§ 24 HS-QSG). Die Akkreditierung hat jeweils nach den in den einschlägigen gesetzlichen Regelungen (FHStG bzw. PUG) und nach in § 23 bzw. § 24 HS-QSG genannten Prüfbereichen zu erfolgen, wobei in beiden Fällen 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 (§ 23 Abs. 5 bzw. § 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 Fachhochschulen und 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 Verordnungserlassung nach § 23 Abs. 5 und § 24 Abs. 6 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

35

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.

Die Gesetzesmaterialien betonen den Unterschied zwischen Zertifizierungs- und Akkreditierungsverfahren. Nach den Erläuterungen zur Regierungsvorlage zur Stammfassung des HS-QSG sollen Zertifizierungsentscheidungen keine Bescheide im Sinne des AVG darstellen (Erläut. zur RV 1222 Blg NR 24. GP, S. 15). "Im Unterschied zur Akkreditierung, die mit einer Betriebsgenehmigung verbunden ist, stellt eine Zertifizierung eine formelle Bescheinigung der Konformität des Qualitätsmanagementsystems einer Bildungseinrichtung nach vorab definierten Standards und Kriterien dar. Diese Definitionen verdeutlichen auch, dass die Grundlage für die Akkreditierung oder Zertifizierung unterschiedliche Qualitätssicherungsverfahren (Akkreditierungsverfahren oder Audit) sind" (Erläut. zur RV 1222 Blg NR 24. GP, S. 10 f.).

36

2.2. Der in Prüfung gezogene § 27 HS-QSG regelt nun – als 5. Abschnitt des HS-QSG – die externe Qualitätssicherung hinsichtlich grenzüberschreitender Studien. § 27 HS-QSG unterscheidet dabei zwischen der Durchführung von Studien durch in ihrem jeweiligen Herkunfts- bzw. Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG anerkannte Bildungseinrichtungen in Österreich und der Durchführung solcher Studien durch eine entsprechende ausländische Bildungseinrichtung in Zusammenarbeit mit einer österreichischen Bildungseinrichtung.

37

2.2.1. In ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat entsprechend anerkannte postsekundäre Bildungseinrichtungen dürfen in Österreich ihre Studien durchführen, soweit diese in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat anerkannte Ausbildungen im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG darstellen und diese Studien und akademischen Grade mit österreichischen Studien und akademischen Graden vergleichbar sind. Die Durchführung solcher Studien ist der AQ Austria als Meldestelle (§ 27 Abs. 3 HS-QSG) unter Vorlage von Urkunden, die die Erfüllung der genannten gesetzlichen Voraussetzungen bescheinigen (§ 27 Abs. 2 HS-QSG) zu melden (§ 27 Abs. 1

38

Satz 2 HS-QSG). Die AQ Austria hat ein Verzeichnis der gemeldeten Bildungseinrichtungen und Studien zu führen (§ 27 Abs. 6 HS-QSG), wobei mit der Aufnahme in dieses Verzeichnis ausdrücklich keine Feststellung der Gleichwertigkeit mit österreichischen Studien und entsprechenden österreichischen akademischen Graden verbunden ist, die Studien und akademischen Grade gelten vielmehr als solche des Herkunfts- bzw. Sitzstaates der Bildungseinrichtung (§ 27 Abs. 7 HS-QSG).

§ 27 Abs. 1 vorletzter Satz HS-QSG statuiert ausdrücklich, dass das Anbieten von Studien, welche mit österreichischen Studien nicht vergleichbar sind, unzulässig ist. § 27 Abs. 4 HS-QSG normiert (wohl gleichgerichtet), dass die Aufnahme des Studienbetriebs bzw. das Anbieten der betreffenden Studien in Österreich nicht zulässig ist, sofern die in § 27 Abs. 1 und 2 HS-QSG angeführten Nachweise nicht vorgelegt werden oder die dort genannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind. 39

Weitere Regelungen über das Verfahren zur Meldung derartiger ausländischer Studien enthält § 27 HS-QSG nicht. Diese Bestimmung enthält auch keine ausdrückliche Ermächtigung oder Verpflichtung der AQ Austria (oder des Boards der AQ Austria), nähere Bestimmungen über dieses Verfahren etwa in Form einer Richtlinie zu erlassen. 40

Auch sieht das HS-QSG keine eigenen Aufsichtsbestimmungen über derartige ausländische Studien vor. § 32 HS-QSG enthält allerdings eine Verwaltungsstrafbestimmung, derzufolge u.a. derjenige eine Verwaltungsübertretung (die mit einer Geldstrafe von bis zu € 25.000,- zu bestrafen ist) begeht, der "vorsätzlich oder grob fahrlässig" einen Studiengang, der in das Verzeichnis gemäß § 27 Abs. 6 HS-QSG aufgenommen sein muss, ohne Aufnahme in das entsprechende Verzeichnis betreibt. 41

Die vom Bundesverwaltungsgericht angefochtene § 27 HS-QSG-Richtlinie des Boards der AQ Austria enthält in ihrem Kapitel II auch nähere Bestimmungen für das Meldeverfahren gemäß § 27 Abs. 1 bis 4 HS-QSG. Wesentlich ist hier der Absatz 5 dieser Richtlinie, demzufolge das Board die ausländische Bildungseinrichtung und den entsprechenden Studiengang (offensichtlich gemeint: nur) in die Liste gemäß § 27 Abs. 6 HS-QSG aufnimmt, wenn die ausländische Bildungseinrichtung Urkunden vorlegt, aus denen hervorgeht, dass sie in ihrem Herkunfts- bzw. Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs. 2 Z 1 UG anerkannt 42

ist (einschließlich der Rechtsgrundlage dieser Anerkennung), und dass der Studiengang, der in Österreich durchgeführt werden soll, im Herkunfts- bzw. Sitzstaat der ausländischen Bildungseinrichtung anerkannt ist (einschließlich wiederum der Rechtsgrundlage dieser Anerkennung).

Richtlinie und Praxis (siehe *Hofstetter*, Meldung grenzüberschreitender Studien nach § 27 HS-QSG: Bisherige Erfahrungen und Herausforderungen, zfhr 2016, 154 [157 f.]) dürften also davon ausgehen, dass die in § 27 Abs. 1 vorletzter Satz HS-QSG offenbar zum Ausdruck kommende Anforderung, dass Studien ausländischer Bildungseinrichtungen mit österreichischen Studien vergleichbar sein müssen, im Meldeverfahren nicht zu prüfen ist (wofür auch § 27 Abs. 7 erster Satz HS-QSG sprechen dürfte). Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass diese Vorgangsweise und Auslegung durch die unionsrechtlichen Bestimmungen über die Dienstleistungsfreiheit mitbestimmt sein dürfte.

2.2.2. Besonderes sieht nun § 27 Abs. 5 HS-QSG vor, sofern derartige ausländische Studien "in Zusammenarbeit mit österreichischen Bildungseinrichtungen angeboten werden sollen". Diesfalls benötigt die als Kooperationspartner der ausländischen postsekundären Bildungseinrichtung fungierende österreichische Bildungseinrichtung vor Aufnahme des Studienbetriebs eine Bestätigung der AQ Austria, "mit der sichergestellt wird, dass die an der österreichischen Bildungseinrichtung angebotenen Leistungen bzw. Anteile an den ausländischen Studien internationalen akademischen Standards entsprechen. Die Bestätigung wird auf der Grundlage einer externen Evaluierung durch die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria gemäß internationaler Standards erteilt."

Die Praxis dürfte dabei von einem weiten Verständnis des Begriffs der österreichischen Bildungseinrichtung im Sinne des § 27 Abs. 5 HS-QSG ausgehen, der nicht nur die in § 1 Abs. 1 HS-QSG genannten insbesondere öffentlichen und privaten Universitäten sowie Fachhochschulen, sondern alle (juristischen) Personen erfasst, die ebenso "mit einem Bildungszweck nach außen" als nicht hochschulische Bildungsanbieter und in dieser Funktion als Kooperationspartner der ausländischen postsekundären Bildungseinrichtung (Hochschule) auftreten (siehe *Hofstetter*, zfhr 2016, 159).

Dieses Bestätigungsverfahren wird nun in Kapitel III der § 27 HS-QSG-Richtlinie näher konkretisiert: Geregelt ist der Antrag auf Ausstellung einer Bestätigung

gemäß § 27 Abs. 5 HS-QSG, dass das Board über Erteilung oder Versagung der Bestätigung entscheidet, dass die Bestätigung unter Auflagen ausgesprochen werden kann und auf sechs Jahre befristet ist. Absatz 34 der § 27 HS-QSG-Richtlinie enthält detaillierte Kriterien für die Erteilung der Bestätigung: So hat die österreichische Bildungseinrichtung für den von ihr ganz oder teilweise durchgeführten Studiengang bestimmte Angelegenheiten wie die Gewährleistung der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre, das Zulassungs- und Auswahlverfahren oder Studien- und Prüfungsordnungen rechtsverbindlich zu regeln, falls dies nicht durch die ausländische Bildungseinrichtung geschehen ist (Ziffer 2 des Absatzes 34 der § 27 HS-QSG-Richtlinie). Detaillierte Vorschriften enthält Absatz 34 der § 27 HS-QSG-Richtlinie hinsichtlich der Anforderungen, die die österreichische Bildungseinrichtung hinsichtlich des Studienangebots zu gewährleisten hat. Weiters sind bestimmte Anforderungen an das Personal vorgesehen, u.a. dahingehend, dass, falls der gesamte Studiengang bei der österreichischen Bildungseinrichtung durchgeführt wird, das dem Studium zugeordnete hauptberufliche wissenschaftliche Personal mindestens eine Vollzeitkraft, die die erforderliche facheinschlägige Qualifikation für eine Berufung auf eine Professur aufweist, sowie mindestens zwei weitere, mindestens promovierte Personen mit mindestens 50 prozentigem Beschäftigungsausmaß umfassen muss. Wird das Studium nicht zur Gänze von der österreichischen Bildungseinrichtung durchgeführt, so kann sich diese Mindestanforderung bezüglich der hauptberuflichen Zuordnung des Personals reduzieren (Absatz 34 Z 4 lit. b § 27 HS-QSG-Richtlinie).

Weiters regelt die § 27 HS-QSG-Richtlinie ein an dasjenige im Rahmen eines Audits und Akkreditierungsverfahrens angelehntes Verfahren zur Begutachtung der Anträge, die in der Regel von drei Gutachtern hinsichtlich aller für das Verfahren relevanter Aspekte und nach Durchführung eines Vor-Ort-Besuchs vorzunehmen ist. Das Gutachten hat aus Feststellungen und Bewertungen zu den in Absatz 34 der § 27 HS-QSG-Richtlinie genannten Kriterien zu bestehen.

47

Im Ergebnis dürfte damit die § 27 HS-QSG-Richtlinie für Bestätigungen nach § 27 Abs. 5 HS-QSG nach vorläufiger Einschätzung des Verfassungsgerichtshofs ein Qualitätssicherungsverfahren jedenfalls für die von der österreichischen Bildungseinrichtung im Rahmen einer Kooperation mit einer ausländischen postsekundären Hochschule verantworteten Bereiche des in Österreich angebotenen

48

ausländischen Studiums etablieren, das zumindest im Kern mit den sonstigen im HS-QSG geregelten Qualitätssicherungsverfahren vergleichbar sein soll.

3. Vor diesem Hintergrund hegt der Verfassungsgerichtshof primär das Bedenken, dass § 27 HS-QSG Rechtsnatur und Rechtsform, Verfahren sowie Rechtswirkungen der Meldung grenzüberschreitender Studien und insbesondere der Bestätigung, die österreichische Bildungseinrichtungen, die in Zusammenarbeit mit Hochschulen ausländische Studien in Österreich anbieten, benötigen, weitestgehend offen lässt und damit gegen das Determinierungsgebot des Art. 18 Abs. 1 B-VG verstößt: 49

§ 27 HS-QSG lässt sich nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofs in ganz unterschiedlicher Weise deuten, ohne dass dem Gesetz hinreichende Anhaltspunkte dafür zu entnehmen sein dürften, wie diese Gesetzesbestimmung das Rechtsverhältnis in den vorgesehenen Melde- bzw. Bestätigungsverfahren grundsätzlich gestaltet wissen will. Das dürfte sich insbesondere an dem – auch den verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren zugrunde liegenden – Bestätigungsverfahren zeigen, wie es in § 27 Abs. 5 HS-QSG geregelt ist: 50

3.1.1. Systematische Überlegungen dürften hier zunächst dafür sprechen, dass der Gesetzgeber ein privatrechtliches Rechtsverhältnis zwischen der die Bestätigung benötigenden österreichischen Bildungseinrichtung und der diese erteilenden AQ Austria vor Augen hat. Dürfte doch das HS-QSG ein bestimmtes Qualitätssicherungsverfahren, nämlich das Akkreditierungsverfahren, ausdrücklich als hoheitliches, bescheidförmiges Verwaltungsverfahren vorsehen und auf diese Weise nach der subjektiv-historischen Absicht des Gesetzgebers (siehe Erläut. zur RV 1222 BlgNR 24. GP, S. 15 und 21) implizit zum Ausdruck bringen wollen, dass andere im HS-QSG geregelte Verfahren wie insbesondere das Zertifizierungsverfahren und auch das in § 27 Abs. 5 HS-QSG geregelte Bestätigungsverfahren und damit die in diesem Verfahren ergehenden Akte der AQ Austria privatrechtlicher Natur sind. Diese Auslegung dürfte, wie die Ausgangsverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht und die Stellungnahme des Boards der AQ Austria im verfassungsgerichtlichen Ordnungsprüfungsverfahren zeigen, der derzeitigen Praxis der AQ Austria entsprechen. Diese schließt mit der eine entsprechende Bestätigung beantragenden österreichischen Bildungseinrichtung einen privatrechtli- 51

chen Vertrag über die Durchführung einer Evaluierung gemäß Kapitel III Abs. 12 der § 27 HS-QSG-Richtlinie.

Freilich dürfte der Wortlaut des § 27 Abs. 5 HS-QSG solches nicht zum Ausdruck bringen. Auch die Entstehungsgeschichte des § 27 Abs. 5 HS-QSG in der hier maßgeblichen geltenden Fassung (BGBl. I 45/2014) ist mehrdeutig. War in der Stammfassung des HS-QSG (BGBl. I 74/2011) für ausländische Studien noch ein Registrierungsverfahren vorgesehen, sollte dieses den Vorstellungen der Regierungsvorlage (RV 136 BlgNR 25. GP, S. 39) zufolge, die zur derzeit geltenden Fassung des § 27 HS-QSG geführt hat, zugunsten einer die Rechtsgrundlage der Anerkennung der Bildungseinrichtung und des Studiums betreffenden Hinweispflicht entfallen. Im Zuge der parlamentarischen Debatte erhielt dann § 27 HS-QSG seine endgültige Fassung, wonach die Registrierungspflicht nicht ersatzlos entfallen, sondern neben der Meldepflicht für ausländische Studien durch das nunmehr in § 27 Abs. 5 HS-QSG vorgesehene Bestätigungserfordernis für die als inländischer Kooperationspartner auftretende österreichische Bildungseinrichtung ergänzt werden sollte. Dies sollte, so die Begründung des Abänderungsantrages, "eine homogene Qualität des tertiären Bildungssektors in Österreich" gewährleisten (siehe StenProtNR 25. GP, 30. Sitzung, S. 79 und 81).

52

Auch dürfte sich das Bestätigungsverfahren in einigen Punkten nicht nur vom Zertifizierungsverfahren nach § 22 HS-QSG, sondern auch von sonstigen derartigen Qualitätssicherungsverfahren unterscheiden, die in anderen Rechtsbereichen entsprechend privatrechtlich geregelt sind. So ist die Bestätigung nach § 27 Abs. 5 HS-QSG ausschließlich von der AQ Austria zu erteilen, was es ausschließen dürfte, die einschlägigen Voraussetzungen durch ein entsprechendes Verfahren vor einer anderen Qualitätssicherungseinrichtung nachzuweisen; auch dürften das Gesetz und in der Folge die AQ Austria abschließend die Kriterien für die Erlangung einer Bestätigung festlegen, womit die Bestätigung zumindest in die Nähe jener "Betriebsgenehmigung" rücken dürfte, wie sie auch nach der Vorstellung des Gesetzgebers Akkreditierungsverfahren nach dem HS-QSG zukommt (siehe Erläut. zur RV 1222 BlgNR, 24. GP, S. 10; vgl. demgegenüber zu den Argumenten, die für eine privatrechtliche Qualifikation des produktrechtlichen Zertifizierungsverhältnisses sprechen, *Holoubek*, Das „Zertifizierungsrechtsverhältnis“ – Überlegungen zu „Staat“ und „Privat“ im Wirtschaftsrecht, FS Stolzechner, 2013, 259 [270 f.]; *Merli*, Bewertung durch Private, in: Fuchs ua. [Hrsg],

53

Staatliche Aufgaben, Private Akteure, Band 1: Erscheinungsformen und Effekte, 2015, 177 [187]).

3.1.2. Bei einer privatrechtlichen Deutung des Rechtsverhältnisses, das § 27 Abs. 5 HS-QSG zwischen der AQ Austria und der als Kooperationspartner fungierenden österreichischen Bildungseinrichtung regelt, ergeben sich nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes aber auch folgende verfassungsrechtliche Bedenken gegen § 27 HS-QSG: 54

§ 27 Abs. 5 HS-QSG dürfte mit der Bestätigung von ihrer Ausgestaltung und Wirkung her einen (mehr) der Akkreditierung (denn einem Audit und einer Zertifizierung) ähnelnden Akt heteronomer Rechtserzeugung vorsehen (wie er an und für sich für die Hoheitsverwaltung typisch ist, vgl. VfSlg. 19.509/2011). Denn nach § 27 HS-QSG dürfte ausschließlich die AQ Austria zur Bestätigung befugt sein und § 27 HS-QSG damit – verwaltungsstrafrechtsbewehrt (siehe § 32 HS-QSG) – privatrechtliche Vertragsabschlusspflichten normieren. Von der einseitigen Erteilung der Bestätigung dürfte die Zulässigkeit der kooperativen Durchführung eines grenzüberschreitenden Studiums abhängen, da ohne die zur Aufnahme des Studienbetriebs benötigte Bestätigung das Anbieten ausländischer Studien in Zusammenarbeit mit der österreichischen Bildungseinrichtung ex lege untersagt sein dürfte. Damit schiene dem Verfassungsgerichtshof aber der AQ Austria eine privatrechtliche Sondermacht zur Gewährleistung öffentlicher Interessen, nämlich "eine[r] homogene[n] Qualität des tertiären Bildungssektors in Österreich" (siehe StenProtNR 25. GP, 30. Sitzung, S. 79 und 81), eingeräumt und hoheitlich zwangsbewehrt zu sein, wie sie sonst für hoheitliche, verwaltungsbehördliche Ordnung und Aufsicht (in einem weiten Sinn also Regulierung) des Handelns von Privaten typisch ist (vgl. VfSlg. 19.728/2012). Der Verfassungsgerichtshof hegt davon ausgehend vorläufig das Bedenken, dass damit jene Grenzen überschritten sein könnten, die die Bundesverfassung, insbesondere in Art. 17 B-VG, dem Gesetzgeber bei der Formenwahl des Vollzugshandelns setzt (vgl. *Korinek/Holoubek*, Grundlagen staatlicher Privatwirtschaftsverwaltung, 1993, 186 ff.). Dabei wird gegebenenfalls auch zu erörtern sein, welche Bedeutung im vorliegenden Zusammenhang dem Umstand zukommt, dass es sich bei der AQ Austria um eine organisatorisch außerhalb der staatlichen Verwaltung stehende, selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts, also um einen sogenannten "ausgegliederten Rechtsträger" handelt 55

(vgl. *Korinek*, Staatsrechtliche Bedingungen und Grenzen der Ausgliederung und Beleihung, ÖZW 2000, 46 [49 ff.]).

3.2.1. Eine Reihe von Argumenten dürften aber das Melde- und insbesondere das Bestätigungsverfahren des § 27 HS-QSG in die Nähe hoheitlicher Ausgestaltung rücken (vgl. VfSlg. 19.728/2012). Dementsprechend gehen auch das Bundesverwaltungsgericht und die vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführenden Parteien davon aus, dass jedenfalls dem Widerruf der Bestätigung durch die AQ Austria die Qualität eines Bescheides iSd Art. 130 Abs. 1 Z 1 B-VG zukommt. Nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofs lässt § 27 HS-QSG auch eine Deutung zu, die der Bestätigung und ihrem allfälligen Widerruf – der freilich in § 27 HS-QSG ausdrücklich nicht erwähnt ist – hoheitliche Rechtswirkungen beimisst und damit der vom Bundesverwaltungsgericht aktbezogen vorgenommen Bescheidqualifikation des Widerrufs der Bestätigung jedenfalls nicht entgegenstehen dürfte. Auch dürfte das HS-QSG das Verfahren vor der Beschwerdekommision, das in dem nach der Intention des Gesetzgebers privatrechtlichen Zertifizierungsverfahren dem gerichtlichen Rechtsschutz vorgeschaltet ist (siehe § 13 Abs. 1 HS-QSG und Erläut. zur RV 1222 BlgNR, 24. GP, S. 15), für Entscheidungen nach § 27 HS-QSG nicht zur Anwendung bringen (was nach dem System des HS-QSG für hoheitliche Verwaltungsverfahren wie das Akkreditierungsverfahren kennzeichnend ist).

56

§ 27 HS-QSG dürfte aber jede nähere Regelung des Verfahrens zur Erteilung der Bestätigung und erst recht deren Befristung oder deren Erteilung unter Auflagen bzw. von deren Widerruf vermissen lassen. Nun könnte möglicherweise § 27 HS-QSG auch dahin gedeutet werden, dass das Gesetz nicht ein bescheidförmiges hoheitliches Verwaltungsverfahren, sondern schlicht hoheitliches Verwaltungshandeln (siehe nur *Raschauer*, „Schlicht-hoheitliches Verwaltungshandeln“, FS Stolzlechner, 2013, 547 ff.) vorsehen will. Angesichts Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG dürfte eine solche Ausgestaltung (bestimmter) Verfahren nach § 27 HS-QSG keine grundsätzlichen Rechtsschutzbedenken aufwerfen (allgemein zur diesbezüglichen Bedeutung des Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG *Holoubek*, Handlungsformen, Legalitätsprinzip und Verwaltungsgerichtsbarkeit, FS Bernhard Raschauer, 2013, 181 [192 ff.]); doch dürfte sich eine solche Deutung deshalb verbieten, weil der Gesetzgeber den Rechtsweg nach Art. 130 Abs. 2 Z 1 B-VG gerade nicht eröffnet hat, was er nach dieser Verfassungsbestimmung aber ausdrücklich tun müsste.

57

3.2.2. Auch bei einer hoheitlichen Deutung der von § 27 HS-QSG geregelten Rechtsverhältnisse dürften aber weitere verfassungsrechtliche Bedenken entstehen: 58

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, 16.400/2001, 17.341/2004, 17.421/2004, 19.728/2012), insbesondere die Notwendigkeit der Unterstellung des beliehenen 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, dem Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt sein müssen, 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 mwH auf die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes). Diese verfassungsrechtlich notwendigen Ingerenzzusammenhänge dürften nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes im vorliegenden Fall bei Übertragung hoheitlicher Aufgaben nicht in ausreichendem Maße vorliegen. Denn auch wenn man die in § 9 Abs. 2 und § 25 Abs. 3 HS-QSG vorgesehene Weisungsfreistellung dem Wortlaut dieser Bestimmungen zu Folge nur auf das Board der AQ Austria beziehen wollte, dürfte das HS-QSG die geschilderten verfassungsrechtlichen Anforderungen – insbesondere angesichts der (begrenzten) Aufsichtsbefugnisse des zuständigen Bundesministers, wie sie in § 30 HS-QSG vorgesehen sind, und angesichts der dem Präsidenten des Boards zukommenden Leitungs- und Vertretungsbefugnisse, wie sie insbesondere in § 10 Abs. 1 HS-QSG geregelt sind – nach vorläufiger Ansicht des Verfassungsgerichtshofes nicht erfüllen (woran auch die Regelungen über das Berichtswesen [vgl. § 28 HS-QSG] oder über Abberufungsmöglichkeiten von Mitgliedern der Organe der AQ-Austria [vgl. § 7 Abs. 7, § 11 Abs. 5 HS-QSG] nichts ändern dürften). In diesem Zusammenhang müsste gegebenenfalls auch erörtert werden, ob und inwieweit die AQ-Austria – auch im Hinblick auf ihre selbstständige Rechtspersönlichkeit und damit ihre Stellung als ausgegliederter Rechtsträger – für die Zwecke der Übertragung der hier in Rede stehenden Aufgaben (möglicherweise auch im Lichte des Art. 17 StGG) als Organ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 B-VG qualifiziert werden könnte, für das das HS-QSG dann möglicherweise ein angemessenes Aufsichtsrecht im Sinne des Art. 20 Abs. 2 59

letzter Satz B-VG vorsehen könnte. Dabei wäre gegebenenfalls auch die Frage zu prüfen, ob § 27 HS-QSG eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen insbesondere auch des Art. 83 Abs. 2 B-VG genügende Festlegung des zur Erlassung hoheitlicher Verwaltungsakte zuständigen Organs der AQ-Austria trifft (zu den strengen Anforderungen an Zuständigkeitsregelungen vgl. zB VfSlg. 10.311/1984, 13.029/1992, 13.816/1994; vgl. auch VfGH 28.6.2017, V 22/2017). Schließlich stellt sich im gegebenen Zusammenhang die – vom Antrag des Bundesverwaltungsgerichts in den vorliegenden Verordnungsprüfungsverfahren bereits aufgeworfene – Frage, ob, entnimmt man § 27 HS-QSG eine Ermächtigung, die hier in Rede stehende § 27 HS-QSG-Richtlinie in Verordnungsform zu erlassen, diese Ermächtigung den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Übertragung der Befugnis zur Erlassung von Rechtsverordnungen durch beliehene ausgegliederte Rechtsträger (siehe VfSlg. 16.995/2003) genügt (und ob unabhängige, weisungsfreie Verwaltungsbehörden überhaupt zur Verordnungserlassung ermächtigt werden dürfen, siehe VfSlg. 17.961/2006).

3.3. Die unter Punkt 3.1.2. dargestellten verfassungsrechtlichen Überlegungen dürften es auch ausschließen, § 27 HS-QSG dahingehend auszulegen, dass das Gesetz mangels ausdrücklicher Einräumung von Zwangsbefugnissen zu privatrechtlicher Rechtssetzung ermächtigt (vgl. VfSlg. 3262/1957, 12.279/1990, 16.104/2001, 18.176/2007, 19.823/2013).

60

3.4. § 27 HS-QSG dürfte also nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofs insbesondere nicht mit der angesichts des Regelungsgegenstandes möglichen und damit durch das Determinierungsgebot des Art. 18 Abs. 1 B-VG gebotenen Deutlichkeit regeln, welche Rechtsnatur und welche Rechtswirkungen dem Melde- und insbesondere dem Bestätigungsverfahren zukommen. Die in Prüfung gezogene Gesetzesbestimmung dürfte eine nachvollziehbare Festlegung dahingehend, ob es sich um ein hoheitliches oder ein privatrechtliches Rechtsverhältnis handelt und demzufolge den von der AQ Austria nach dieser Gesetzesbestimmung auszustellenden Akten (insbesondere der Bestätigung) hoheitlicher oder privatrechtlicher Charakter zukommen soll, vermissen lassen. Eine solche hinreichend deutliche Festlegung ist nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofs aber durch Art. 18 Abs. 1 B-VG sowohl dann geboten, wenn der Gesetzgeber hoheitliches Verwaltungshandeln (wenn auch im funktionellen Sinn) vorsehen will (vgl. VfSlg. 7717/1975, 12.279/1990 mwN), wie auch dann, wenn er insbesondere auch zur Durchsetzung öffentlicher Interessen einer

61

Einrichtung besondere privatrechtliche Befugnisse verleiht, indem er beispielsweise vertragliche Rechtswirkungen im Gesetz selbst vorherbestimmt (vgl. VfSlg. 19.934/2014; VfGH 13.12.2016, G 572/2015; vgl. auch VfSlg. 15.059/1997, 19.509/2011).

3.5. Aus den genannten Gründen dürfte daher § 27 HS-QSG gegen Art. 18 Abs. 1 B-VG verstoßen. 62

3.6. Sollte sich darüber hinaus auch eines der weiteren, vom Verfassungsgerichtshof aufgeworfenen Bedenken (siehe Punkt 3.1.2. und 3.2.2.) bestätigen, so geht der Verfassungsgerichtshof vorläufig davon aus, dass es auch in diesem Fall zur Beseitigung der Verfassungswidrigkeit ausreicht, gegebenenfalls die in Prüfung gezogene Bestimmung des § 27 HS-QSG aufzuheben, weil damit im Sinne der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs – siehe VfSlg. 7376/1974, 9374/1982, 11.506/1987, 15.599/1999, 16.195/2001 – nicht mehr (insbesondere nicht auch – für in den Anlassverfahren nicht einschlägige Zuständigkeiten der AQ-Austria maßgebliche – Organisationsvorschriften des HS-QSG) aus dem Rechtsbestand ausgeschieden wird, als Voraussetzung für die Anlassfälle ist (vgl. VfSlg. 12.933/1991). 63

V. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 27 HS-QSG idF BGBl. I 45/2014 von Amts wegen auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. 64

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 65

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 66

Wien, am 11. Oktober 2017

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführer:

Mag. FRIEDL

V 9-12/2017-15,
V 16/2017-15,
11.10.2017