

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

V 460/2020-12

10. Dezember 2020

## 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. Wolfgang BRANDSTETTER,  
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

Dr. Chiara ROCKENSCHAUB

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 § 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierung" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2, des § 19 Abs. 3 und des § 26 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011, sowie des § 24 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idF BGBl. I Nr. 129/2017 und des § 25 HS-QSG, BGBl. I Nr. 74/2011, idF BGBl. I Nr. 79/2013 von Amts wegen geprüft.
- II. Das Verordnungsprüfungsverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

## Begründung

### I. Antrag

Mit dem vorliegenden, auf Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG gestützten Antrag begehrt das Bundesverwaltungsgericht 1

"[die] Aufhebung der Wortfolge 'insbesondere in §§ 20 bis 25 Universitätsgesetz 2002 zum Ausdruck kommen und' in § 14 Abs. 5 lit. b sowie der Wortfolge 'bis zu' in § 15 Abs. 2 der Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO), beschlossen in der 27. Sitzung des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria am 28. Mai 2015, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, wegen Gesetzwidrigkeit".

In eventuelle stellt das Bundesverwaltungsgericht 2

"den Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge aussprechen, dass die Wortfolge 'insbesondere in §§ 20 bis 25 Universitätsgesetz 2002 zum Ausdruck kommen und' in § 14 Abs. 5 lit. b sowie die Wortfolge 'bis zu' in § 15 Abs. 2 der Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO), beschlossen in der 27. Sitzung des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria am 28. Mai 2015, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, gesetzwidrig waren;

in eventu den Antrag auf Aufhebung von § 14 Abs. 5 lit. b sowie § 15 Abs. 2 der Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO), beschlossen in der 27. Sitzung des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria am 28. Mai 2015, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, wegen Gesetzwidrigkeit;

in eventu den Antrag, der Verfassungsgerichtshof möge aussprechen, dass § 14 Abs. 5 lit. b sowie § 15 Abs. 2 der Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO), beschlossen in der 27. Sitzung des Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria am 28. Mai 2015, kundgemacht auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, gesetzwidrig waren."

## **II. Sachverhalt, Antragsvorbringen und Vorverfahren**

1. Das Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (im Folgenden: AQ Austria) gab einem Antrag einer Privatuniversität auf Verlängerung ihrer institutionellen Akkreditierung mit Bescheid vom 20. September 2019 unter Auflagen statt. In der gegen diesen Bescheid erhobenen Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht macht die beschwerdeführende Partei die Unbestimmtheit der Auflagen sowie die Gesetzwidrigkeit der in den Auflagen vorgeschriebenen Fristen geltend und hegt Bedenken gegen näher bezeichnete Bestimmungen des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG) bzw. der in der 27. Sitzung des Boards der AQ Austria am 28. Mai 2015 beschlossenen Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (im Folgenden: PU-AkkVO).

2.1. Aus Anlass dieses Verfahrens stellt das Bundesverwaltungsgericht den vorliegenden Antrag nach Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG an den Verfassungsgerichtshof auf Aufhebung näher bezeichneter Wortfolgen in § 14 Abs. 5 lit. b sowie in § 15 Abs. 2 PU-AkkVO, in eventu auf Aufhebung dieser Bestimmungen zur Gänze, in eventu auf Feststellung, dass diese Wortfolgen bzw. diese Bestimmungen ge-

3

4

setzwidrig waren. Das Bundesverwaltungsgericht legt in seinem Antrag zunächst mit näherer Begründung dar, dass die PU-AkkVO als Verordnung im Sinne des Art. 139 B-VG zu qualifizieren sei, weil sie an einen nach generell-abstrakten Merkmalen umschriebenen Personenkreis adressiert sei und für diesen normative Wirkung entfalte, indem sie etwa Beurteilungskriterien für die institutionelle Akkreditierung (vgl. § 14 PU-AkkVO) festschreibe. Zudem habe das Board der AQ Austria die PU-AkkVO auf der Grundlage des § 24 Abs. 6 HS-QSG nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens erlassen und sie auf der Internetseite der AQ Austria veröffentlicht, sodass sie auch ein Mindestmaß an Publizität erlangt habe. Bei der Bescheiderlassung habe die AQ Austria § 14 Abs. 5 lit. b sowie § 15 Abs. 2 PU-AkkVO herangezogen, sodass auch das Bundesverwaltungsgericht diese Bestimmungen bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit des in Rede stehenden verwaltungsbehördlichen Handelns anzuwenden habe. Das Bundesverwaltungsgericht habe die Bestimmungen der in der 27. Sitzung des Boards der AQ Austria am 28. Mai 2015 beschlossenen PU-AkkVO auf das bei ihm 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: PU-AkkVO 2019) anordne, dass für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der neuen Verordnung bereits anhängige Verfahren die (alte) PU-AkkVO (aus 2015) gelte.

2.2. In der Sache hegt das Bundesverwaltungsgericht unter anderem Bedenken gegen die Gesetzmäßigkeit der angefochtenen Verordnungsbestimmungen: 5

Das Board der AQ Austria stütze die PU-AkkVO auf § 24 Abs. 6 HS-QSG, wonach das Board nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen habe, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche (im Verständnis von u.a. § 24 Abs. 3 Z 5 HS-QSG, der als Prüfbereich auch die "Organisation der Hochschule und ihrer Leistungen" umfasse) und der methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen seien. Aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichtes ermächtige diese Bestimmung das Board der AQ Austria aber nicht dazu, näher bestimmte Rechtsvorschriften aus dem Universitätsgesetz 2002, die die Leitung und den inneren Aufbau einer Universität sowie die Konstituierung der 6

universitären Organe betreffen, als maßgeblichen Regelungsinhalt einer Verordnung auf Grundlage von § 24 Abs. 6 HS-QSG zu erlassen.

Auch § 4 des Bundesgesetzes über Privatuniversitäten (Privatuniversitätengesetz – PUG), der eine Regelung für Privatuniversitäten zu Organisation und Personal treffe, enthalte keine entsprechende Verordnungsermächtigung dafür, dass gerade die im Universitätsgesetz 2002 normierten gesetzlichen Bestimmungen betreffend die Leitung und den inneren Aufbau einer Universität sowie die Konstituierung der universitären Organe bei der institutionellen Akkreditierung einer Privatuniversität zur Anwendung gelangen dürften bzw. für diese maßgebend sein sollten. 7

Insoweit ein ausgegliederter Rechtsträger Verordnungen erlassen dürfe, sei diese Aufgabe in einer speziellen Verordnungsermächtigung zu bezeichnen. Eine Berufung auf Art. 18 Abs. 2 B-VG stehe einem Beliehenen nicht zu. Da weder § 4 PUG noch § 24 HS-QSG eine entsprechende Verordnungsermächtigung für die Festschreibung von Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß dem Universitätsgesetz 2002 vorsehen würden, habe die AQ Austria ohne Rechtsgrundlage bzw. entgegen § 24 Abs. 1 und Abs. 6 HS-QSG gehandelt. 8

3. Das Board der AQ Austria hat die Akten betreffend das Zustandekommen der Verordnungsbestimmungen vorgelegt und eine Äußerung erstattet, in der es den im Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes dargelegten Bedenken entgegentritt. Die vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführende Partei hat eine Äußerung erstattet, in der sie der Äußerung der AQ Austria widerspricht. 9

### III. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen der in der 27. Sitzung des Boards der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung am 28. Mai 2015 beschlossenen und auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria kundgemachten Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO) lauten auszugsweise (ohne Hervorhebungen im Original): 10

"Institutionelle Akkreditierung  
Prüfbereiche für die institutionelle Akkreditierung

§ 13. Die Prüfbereiche der institutionellen Akkreditierung umfassen jedenfalls

- (1) Zielsetzung und Profilbildung
- (2) Entwicklungsplanung
- (3) Studien und Lehre
- (4) Forschung und Entwicklung / Entwicklung und Erschließung der Künste
- (5) Organisation der Privatuniversität und ihrer Leistungen
- (6) Finanzierung und Ressourcen
- (7) Nationale und internationale Kooperationen
- (8) Qualitätsmanagementsystem
- (9) Information

#### Kriterien für die Beurteilung der Prüfbereiche

§ 14. Für die Beurteilung der Prüfbereiche für die institutionelle Akkreditierung gelten insbesondere die folgenden Kriterien:

- (1) Zielsetzung und Profilbildung

Die Privatuniversität hat universitätsadäquate Ziele definiert und weist ein diesen Zielen entsprechendes institutionelles Profil auf.

- (2) Entwicklungsplan

a. Die Privatuniversität besitzt einen Entwicklungsplan, der die Bereiche Studien und Lehre, Forschung bzw. Entwicklung und die Erschließung der Künste, Personal, Organisation und Administration und Qualitätsmanagement umfasst.

b. Der Entwicklungsplan stimmt mit den Zielsetzungen der Institution überein und ist mit den vorgesehenen Maßnahmen und Ressourcen realisierbar.

c. Der Entwicklungsplan umfasst die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Frauenförderung.

- (3) Studien und Lehre

a. Die Privatuniversität bietet mindestens zwei Bachelorstudiengänge und einen auf einen oder beide aufbauenden Masterstudiengang an. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung akkreditierte Diplomstudien werden als Masterstudien behandelt. Die Ausrichtung der Studien bzw. Universitätslehrgänge stehen in einem nachvollziehbaren Zusammenhang mit den Zielen und der Profilbildung der Institution.

b. Die Privatuniversität verfügt über definierte Verfahren zur Entwicklung und Einrichtung von Studien.

c. Die Privatuniversität stellt adäquate Supportstrukturen zur wissenschaftlichen, fachspezifischen, studienorganisatorischen sowie sozialpsychologischen Beratung ihrer Studierenden sicher.

d. Für den Prüfbereich 'Studien und Lehre' gelten die Kriterien gemäß § 17 Abs. 1 der vorliegenden Verordnung.

- (4) Forschung und Entwicklung / Entwicklung und Erschließung der Künste

a. Die Privatuniversität verfügt über ein ihren Zielen und ihrem Profil entsprechendes Forschungskonzept bzw. Konzept für die Entwicklung und Erschließung der Künste.

b. Die vorgesehene Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste entspricht internationalen methodisch-wissenschaftlichen bzw. künstlerischen Standards.

c. Die Verbindung von Forschung bzw. Entwicklung und Erschließung der Künste und Lehre ist gewährleistet.

d. Die vorgesehenen organisatorischen und strukturellen Rahmenbedingungen sind ausreichend und geeignet, das Forschungskonzept bzw. Konzept für die Entwicklung und Erschließung der Künste umzusetzen.

(5) Organisation der Privatuniversität und ihrer Leistungen

a. Die antragstellende Institution ist eine juristische Person mit Sitz in Österreich.

b. Die Organisationsstrukturen und Zuständigkeiten der Privatuniversität entsprechen hinsichtlich der Organe der Institution, deren Bestellung und Aufgaben internationalen Standards, wie sie insbesondere in §§ 20 bis 25 Universitätsgesetz 2002 zum Ausdruck kommen und die Hochschulautonomie sowie die Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre bzw. die Freiheit des künstlerischen Schaffens und der Vermittlung von Kunst und ihrer Lehre gewährleisten.

c. Die Organisationsstruktur und Zuständigkeiten der Privatuniversität sind in einer Satzung niedergelegt, die öffentlich leicht zugänglich ist und jedenfalls folgende Angelegenheiten regelt:

- die leitenden Grundsätze und Aufgaben der Institution
- Organe der Institution, deren Bestellung und Aufgaben
- Personalkategorien und vorgesehene Bezeichnungen für das wissenschaftliche Personal
- Gleichstellung von Frauen und Männern und Frauenförderung
- Gewährleistung der Mitsprache der Studierenden in akademischen Angelegenheiten
- Bestimmungen über die Studien, insbesondere Aufnahme- und Prüfungsordnung sowie Leitung der Studien
- Richtlinien für akademische Ehrungen (sofern vorgesehen)
- Richtlinien über Berufungs- und Habilitationsverfahren (sofern vorgesehen).

d. [...]

(6) [...]

§ 15. (1) Für die Verlängerung der institutionellen Akkreditierung gelten die Prüfbereiche gemäß § 13 und die Kriterien für die Beurteilung der Prüfbereiche gemäß § 14.

(2) Die Verlängerung der Akkreditierung kann mit Auflagen verbunden werden, wenn Mängel festgestellt werden, die voraussichtlich innerhalb einer Frist von bis zu zwei Jahren behebbar sind."

2. § 21 der in der 49. Sitzung des Boards der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung am 11. September 2018 beschlossenen und auf der Internetseite der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria kundgemachten Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (PU-AkkVO 2019) lautet:

11

"§ 21. Inkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 01.02.2019 in Kraft.

(2) Für zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Verordnung bereits anhängige Verfahren gilt die Privatuniversitäts-Akkreditierungsverordnung vom 28.05.2015."

3. 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 95/2018 lauten auszugsweise (§ 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, § 3 Abs. 3 Z 1, 2 und 5 und § 9 Abs. 1 Z 1, 4 und 12 sowie § 9 Abs. 2, § 19 Abs. 3 und § 26 gelten idF BGBl. I 74/2011, § 24 gilt idF BGBl. I 129/2017 und § 25 gilt idF BGBl. I 79/2013; die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

12

#### "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.

(4) Soweit dieses Bundesgesetz keine abweichenden Bestimmungen enthält, sind der 1. und 2. Abschnitt des Forschungsorganisationsgesetzes, BGBl. Nr. 341/1981, auch im Anwendungsbereich dieses Bundesgesetzes anzuwenden.

#### Begriffsbestimmungen

§ 2. Im Geltungsbereich dieses Bundesgesetzes gelten folgende Begriffsbestimmungen:

1. [...]

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

4. [...]

#### 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;

11. Durchführung der Meldeverfahren für Studien ausländischer Bildungseinrichtungen.

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

[...]

#### Aufgaben des Boards und Geschäftsordnung

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

1. 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;
6. Informationen für die Beschwerdekommision, das Kuratorium und die Generalversammlung;
7. Beschluss einer Geschäftsordnung, die die Erfüllung der Aufgaben sicherstellt;
8. Beschluss eines jährlichen Finanzplans und Rechnungsabschlusses;
9. Aufsicht über die Geschäftsstelle;
10. Ausschreibung und Aufnahme der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Geschäftsstelle;
11. Ausschreibung und Aufnahme der Geschäftsführerin oder des Geschäftsführers und der stellvertretenden Geschäftsführerin oder des stellvertretenden Geschäftsführers, über die das Board einstimmig zu entscheiden hat. § 14 Abs. 1 und 3 kommen in diesem Fall nicht zur Anwendung;
12. Aufsicht über die akkreditierten Bildungseinrichtungen und Studien hinsichtlich der Akkreditierungsvoraussetzungen;
13. Aufgaben gemäß FHStG und PUG;
14. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung;
15. Entscheidung über Meldung von Studien ausländischer Bildungseinrichtungen.

(2) Das Board ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben an keine Weisungen gebunden.

(3) Das Board hat eine Geschäftsordnung zu beschließen, die die Erfüllung der ihm übertragenen Aufgaben, der Aufgaben der Beschwerdekommision und der Geschäftsstelle sowie die Erfüllung der übrigen Aufgaben der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria sicherstellt. In der Geschäftsordnung ist auch Näheres über die Organisation der Geschäftsstelle zu regeln.

[...]

#### Durchführung der Qualitätssicherungsverfahren

§ 19. (1) [...]

(3) Akkreditierungsverfahren sind von der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria durchzuführen.

[...]

#### Akkreditierung von Privatuniversitäten und Studien an Privatuniversitäten

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

(2) Jene juristischen Personen, die erstmalig einen Antrag auf Akkreditierung als Privatuniversität 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.

(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 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.

(6) Das Board hat nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und 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;

3. Bezeichnung, Art, Arbeitsaufwand der Studien und Dauer der Studien;

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 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 oder von Studien kann nicht unter Auflagen erfolgen. Eine Verlängerung der Akkreditierung kann auch unter Auflagen erfolgen, wenn im Zuge des Akkreditierungsverfahrens Mängel festgestellt werden, die als innerhalb eines bestimmten Zeitraums beherrschbar eingestuft werden. Wird die Akkreditierung mit Auflagen erteilt, hat

die Bildungseinrichtung der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ein Entwicklungskonzept vorzulegen und innerhalb eines Zeitraums von zwei Jahren nachzuweisen, dass die Auflagen erfüllt wurden. Erfolgt dies nicht, ist die Akkreditierung mit Bescheid zu widerrufen.

(10) Nach einer ununterbrochenen Akkreditierungsdauer von zwölf Jahren kann die Akkreditierung jeweils für zwölf Jahre erfolgen.

(11) Die Regelungen der Abs. 4 und 5 gelten sinngemäß für die Antragstellung zur Akkreditierung 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.

(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:

1. der verfahrenseinleitende Antrag kann nur bis zum Vorliegen der Berichte der Gutachterinnen oder Gutachter abgeändert werden;

2. die Entscheidungsfrist beträgt neun Monate.

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

### 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.

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

1. bei Wegfall der gesetzlichen Voraussetzungen gemäß FHStG oder PUG für die ununterbrochene Dauer von mindestens sechs Monaten;

2. bei Verweigerung der Berichts- und Informationspflichten und der Mitwirkung an statistischen Erhebungen gemäß Bildungsdokumentationsgesetz, BGBl. I Nr. 12/2002 und FHStG;

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 Privatuniversitäten hat der Erhalter oder der Träger der Privatuniversität der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria einen Vorschlag zu erstatten, der den Studierenden der betroffenen Studien einen Studienabschluss innerhalb eines die vorgeschriebene Studiendauer um ein Jahr nicht übersteigenden Zeitraumes ermöglicht. 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."

4. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über Privatuniversitäten (Privatuniversitätengesetz – PUG), BGBl. I 74/2011, idF BGBl. I 31/2018 lauten:

13

#### "Regelungsgegenstand

§ 1. (1) Dieses Bundesgesetz regelt die Organisation von Privatuniversitäten.

(2) Das Verfahren zur Akkreditierung als Privatuniversität und von Studien an Privatuniversitäten erfolgt gemäß den Bestimmungen des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes (HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011.

[...]  
Privatuniversitäten  
Akkreditierungsvoraussetzungen

§ 2. (1) Für die Antragstellung zur Erlangung der Akkreditierung als Privatuniversität, für die Dauer der Akkreditierung sowie für die Verlängerung der Akkreditierung muss die Bildungseinrichtung folgende Voraussetzungen erfüllen:

1. Sie muss eine juristische Person mit Sitz in Österreich sein;
2. Sie muss einen Entwicklungsplan vorlegen, der unter Berücksichtigung der Zielsetzungen der Bildungseinrichtung, die Schwerpunkte und Maßnahmen in Lehre und Forschung sowie die strukturelle und inhaltliche Entwicklungsplanung, die Gleichstellung von Frauen und Männern, Frauenförderung und den Aufbau eines Qualitätsmanagementsystems umfasst;
3. Sie muss einen Satzungsentwurf gemäß § 4 Abs. 2 vorlegen;
4. Sie muss jedenfalls zwei Studien in einer oder mehreren wissenschaftlichen oder künstlerischen Disziplinen, die zu einem akademischen Grad führen, welcher im internationalen Standard für mindestens dreijährige Vollzeitstudien verliehen wird, sowie mindestens einen darauf aufbauenden Studiengang anbieten. Bei der erstmaligen Antragstellung sind die Studienpläne für die geplanten Studien vorzulegen. Die Studienpläne müssen materiellen, fachlichen und formalen Anforderungen nach internationalen Standards entsprechen;
5. Sie muss für Forschung und Lehre in den für die durchzuführenden Studien wesentlichen Fächern ein dem internationalen Standard entsprechendes, wissenschaftliches oder künstlerisch ausgewiesenes Lehr- und Forschungspersonal verpflichten. Bei der erstmaligen Antragstellung müssen zumindest rechtsverbindliche Vorverträge in dem für die geplanten Studien ausreichenden Ausmaß vorliegen;
6. Die für Forschung und die Studien erforderliche Personal-, Raum- und Sachausstattung muss ab Beginn des geplanten Betriebes vorhanden sein. Entsprechende Nachweise sind bei der erstmaligen Antragstellung vorzuweisen;
7. Sie muss die Bedingungen der Prüfbereiche gemäß § 24 des HS-QSG erfüllen.

(2) Die Privatuniversität muss ihre Tätigkeiten an folgenden Grundsätzen orientieren:

1. Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre (Art. 17 des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger, RGBl. Nr. 142/1867);
2. Freiheit des künstlerischen Schaffens, der Vermittlung von Kunst und ihrer Lehre (Art. 17a des Staatsgrundgesetzes über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger);
3. Verbindung von Forschung und Lehre;
4. Vielfalt wissenschaftlicher und künstlerischer Theorien, Methoden und Lehrmeinungen.

(3) Anträge auf Akkreditierung als Privatuniversität sowie auf Akkreditierung von Studien einer Privatuniversität sind an die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria zu richten.

(4) Juristische Personen mit Sitz in Österreich, die nach den Bestimmungen des HS-QSG akkreditiert sind, haben die Bezeichnung Privatuniversität im Namenszug der Bildungseinrichtung anzuführen. Die Bezeichnung kann auch in englischer Sprache geführt werden ('private university').

[...]

### Organisation und Personal

§ 4. (1) Jede Privatuniversität hat durch Erlassung einer Satzung die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ordnungsvorschriften festzulegen. Die Satzung hat die Prinzipien der Hochschulautonomie zu achten und den internationalen universitären Standards zu entsprechen. Die Satzung ist zu veröffentlichen.

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

1. Leitende Grundsätze und Aufgaben der Privatuniversität;
2. Organe der Privatuniversität;
3. Gleichstellung von Frauen und Männern und Frauenförderung;
4. Gewährleistung der Mitsprache der Studierenden in akademischen Angelegenheiten;
5. Bestimmungen über die Studien, insbesondere Aufnahme- und Prüfungsordnung sowie Leitung der Studien;
6. Richtlinien für akademische Ehrungen;
7. Richtlinien über Berufungs- und Habilitationsverfahren.

(3) Die Privatuniversität und die dort tätigen Personen sind berechtigt, sonstige Bezeichnungen und Titel des Universitätswesens zu verwenden und zwar jeweils mit dem Zusatz 'der Privatuniversität ...'. Die Verwendung der Bezeichnungen und Titel gemäß UG ist nur zulässig, sofern den diesen Bestimmungen zugrundeliegenden Voraussetzungen und Verfahren sinngemäß entsprochen wird.

(4) Die Lehrenden der Privatuniversität sind hinsichtlich der Bestimmungen des Niederlassungs- und Aufenthaltsgesetzes und des Ausländerbeschäftigungsgesetzes sowie der auf der Grundlage dieser Bundesgesetze erlassenen Verordnungen den Lehrenden an öffentlichen österreichischen Universitäten gleichgestellt.

(5) Die Privatuniversitäten haben die Gleichstellung von Frauen und Männern sowie die Frauenförderung zu beachten. Bei der Zusammensetzung der Organe und Gremien ist ein ausgewogenes Verhältnis von Frauen und Männern anzustreben. Privatuniversitäten in der Form juristischer Personen des privaten Rechts haben das Gleichbehandlungsgesetz (GlBG), BGBl. I Nr. 66/2004, zu beachten."

## IV. Bedenken des Gerichtshofes

Bei der Behandlung des Antrages des Bundesverwaltungsgerichtes auf Aufhebung jeweils einer bestimmten Wortfolge in § 14 Abs. 5 lit. b sowie § 15 Abs. 2 PU-AkkVO sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit der in Prüfung gezogenen Bestimmungen des HS-QSG entstanden:

14

1. Nach § 24 Abs. 6 HS-QSG hat das Board der AQ Austria nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind. Auf dieser Grundlage hat das Board der AQ Austria die vom Bundesverwaltungsgericht hinsichtlich bestimmter Wortfolgen in § 14 Abs. 5 lit. b und § 15 Abs. 2 angefochtene PU-AkkVO erlassen. 15

Im verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren hat das Bundesverwaltungsgericht über einen Bescheid der AQ Austria zu entscheiden, der sich hinsichtlich bestimmter Auflagen unter anderem auch auf die vom Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Bestimmungen der PU-AkkVO stützt. 16

Das Bundesverwaltungsgericht macht mit näherer Begründung unter anderem geltend, dass den angefochtenen Bestimmungen die im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 16.995/2003) erforderliche spezielle gesetzliche Ermächtigung fehle. Bei der Beurteilung dieser Frage dürfte der Verfassungsgerichtshof sowohl § 24 Abs. 6 HS-QSG als auch die damit in einem Regelungszusammenhang stehenden sonstigen Bestimmungen des HS-QSG, die sich auf die Tätigkeit der AQ Austria zur Akkreditierung von Studien- und Bildungseinrichtungen beziehen, anzuwenden haben. Jedenfalls dürfte es nicht von vornherein auszuschließen sein, dass diese Bestimmungen in einem so konkreten Regelungszusammenhang stehen, dass ihre Aufhebung im Fall des Zutreffens der Bedenken erforderlich sein könnte (vgl. VfSlg. 20.111/2016). 17

Der Verfassungsgerichtshof entscheidet daher – vor dem Hintergrund der Bedenken und der Erforderlichkeit, die den Sitz der Bedenken bildenden Bestimmungen (bei geringstmöglichem Eingriff in den Gehalt der Rechtsordnung) zu ermitteln – über die Frage, ob gegebenenfalls auch Bestimmungen aufzuheben sind, die nicht präjudiziell sind, aber mit präjudiziellen Bestimmungen in einem untrennbaren Zusammenhang stehen (vgl. zB VfSlg. 19.939/2014, 20.086/2016), nicht im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens, sondern im Einzelnen erst dann, wenn der Verfassungsgerichtshof, erweisen sich die Bedenken als begründet, den Umfang der aufzuhebenden Bestimmungen abzugrenzen hat. 18

2. Das Gesetzesprüfungsverfahren dürfte daher, weil auch alle sonstigen Prozessvoraussetzungen vorliegen dürften, zulässig sein. 19

3. Die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des HS-QSG stehen in folgendem normativen Zusammenhang: 20

Das HS-QSG regelt seinem § 1 zufolge die externe Qualitätssicherung – worunter es verschiedene periodische Maßnahmen der Begutachtung der Entwicklung der Qualität der Leistungen von Hochschulen in Lehre, Forschung und Administration versteht (§ 2 Z 1 HS-QSG) – unter anderem an Privatuniversitäten (nach dem Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten [Universitäts-Akkreditierungsgesetz – UniAkkG] und PUG). Zuständig dafür ist die AQ Austria. Diese ist als eine juristische Person des öffentlichen Rechts eingerichtet (§ 3 Abs. 1 und 2 HS-QSG) und verfügt über ein Kuratorium, ein Board, eine Beschwerdekommision und eine Generalversammlung als ihre Organe und über eine Geschäftsstelle. Die AQ Austria stellt einen eigenständigen Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation dar (dazu, dass die Ausgliederung aus dem staatlichen Verwaltungsaufbau auch die Begründung eines Rechtsträgers im öffentlichen Recht erfasst vgl. VfSlg. 16.400/2001), unterliegt nach § 30 HS-QSG staatlicher Aufsicht und der Kontrolle durch Rechnungshof sowie Volksanwaltschaft. 21

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). 22

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 23

mit definierten Kriterien und Standards vor: Audit und Zertifizierung einer- und Akkreditierung andererseits.

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

24

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

25

Das Board der AQ Austria ist nach § 9 Abs. 2 HS-QSG "bei der Erfüllung seiner Aufgaben" an keine Weisungen gebunden, was auch die Aufgabe der Verordnungserlassung nach § 24 Abs. 6 HS-QSG einschließen dürfte. § 25 Abs. 3 HS-QSG statuiert im Kontext der Regelung der bescheidförmigen Akkreditierung (bzw. ihrer Verlängerung, ihres Widerrufs oder ihres Erlöschens), dass die Mitglieder des Boards in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden sind. Weiters regelt diese Bestimmung, dass die "Entscheidung" des Boards vor Bescheiderlassung der Genehmigung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers bedarf. Diese Genehmigung ist zu versagen, wenn die Entscheidung gegen Bestimmungen des HS-QSG verstößt oder im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht (§ 25 Abs. 3 HS-QSG). § 25 Abs. 6 HS-QSG ordnet an, dass für Akkreditierungsverfahren das AVG und das Zustellgesetz mit bestimmten Maßgaben anzuwenden sind.

26

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

27

5. Vor diesem Hintergrund hegt der Verfassungsgerichtshof folgende Bedenken gegen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des HS-QSG:

28

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

29

Im Hinblick darauf hegt der Verfassungsgerichtshof zunächst das Bedenken, dass mit den angefochtenen Bestimmungen der AQ Austria als ausgegliedertem Rechtsträger des öffentlichen Rechts in verfassungswidriger Weise hoheitliche Vollzugsaufgaben übertragen sein könnten, weil der Gesetzgeber den dargestellten Anforderungen an die Weisungs- und Leitungsbefugnisse dieses Rechtsträgers durch ein oberstes Verwaltungsorgan nicht Rechnung trägt.

30

Im Gesetzesprüfungsverfahren wird freilich zu erörtern sein, ob – wie in der Literatur mehrfach befürwortet (vgl. *Holoubek*, Dynamische Verwaltungsorganisation und das Verwaltungsorganisationskonzept der Bundesverfassung, FS Wimmer, 2008, 221 [227]; *Öhlinger*, Weisungsfreie Verwaltungsbehörden nach der B-VGNovelle BGBl I 2008/2, JRP 2008, 85 [89]; *Baumgartner*, Weisungsfreistellung durch den einfachen Gesetzgeber [Art 20 Abs 2 B-VG] – Konsequenzen für die Wirtschaftsaufsicht durch Regulierungsbehörden, ZfV 2009, 742 [744]) – angesichts des Art. 20 Abs. 2 B-VG unter bestimmten Voraussetzungen auch mit hoheitlichen Vollzugsaufgaben betraute selbständige Rechtsträger wie die AQ Austria vom Gesetzgeber weisungsfrei gestellt werden dürfen.

31

5.2. Weiters hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die der AQ Austria durch die in Prüfung gezogenen Bestimmungen übertragenen Aufgaben der Akkreditierung keinem der in Art. 20 Abs. 2 B-VG genannten Tatbestände zulässiger weisungsfreier verwaltungsbehördlicher Tätigkeit so vergleichbar wären, dass aus diesem Grund eine Weisungsfreistellung der AQ Austria bei der Durchführung der Akkreditierungsverfahren über Privatuniversitäten und Studienprogramme an diesen Bildungseinrichtungen verfassungsrechtlich zulässig wäre. Insbesondere scheint es dem Verfassungsgerichtshof vorläufig fraglich zu sein, ob der in Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG geregelte Tatbestand der "sachverständigen Prüfung" auf die Durchführung von Akkreditierungsverfahren der AQ Austria übertragen werden kann, dürfte § 24 HS-QSG insbesondere mit der institutionellen Akkreditierung doch auch Prüfbereiche der Organisation der Privatuniversität in die Voraussetzungen für eine Akkreditierung miteinbeziehen, die im Sinne einer institutionellen Gewährleistung akademischer Freiheit und Selbstbestimmung auch Aspekte der Durchsetzung bestimmter Gewährleistungsanforderungen der Wissenschaftsfreiheit miteinschließen, die nicht auf sachverständige Qualitätsbeurteilung von Forschung und Lehre, sondern auf staatliche Gewährleistung entsprechender Forschungs- und Lehrfreiheit abzielen. Bei der behördli-

32

chen Tätigkeit der AQ Austria auf Grund der in Prüfung gezogenen Bestimmungen des HS-QSG dürfte es sich daher, so die vorläufige Annahme des Verfassungsgerichtshofes, um Vollzugsaufgaben handeln, die über eine rein sachverständige Beurteilung des maßgeblichen Sachverhaltes hinausgehen dürften (vgl. VfSlg. 19.728/2012).

Im Gesetzesprüfungsverfahren wird aber auch zu erörtern sein, welche Bedeutung bei der Entstehung des Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG der (Aufhebung der) Vorgängerinstitution der AQ Austria, dem Akkreditierungsrat nach § 4 Abs. 2 UniAkkG, BGBl. I 168/1999, idF BGBl. I 74/2011 zukommt und ob die spezifische Ausgestaltung der Unabhängigkeit der AQ Austria einschließlich ihrer Weisungsfreistellung mit der Sicherung der Wissenschaftsfreiheit zu akkreditierender Bildungseinrichtungen gerechtfertigt werden könnte.

33

5.3. Schließlich hegt der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass die spezielle Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG an die AQ Austria in unzulässiger Weise in die Leitungsbefugnis oberster Organe eingreifen und in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise die AQ Austria dazu ermächtigen dürfte, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen (vgl. zu Kollegialbehörden VfSlg. 17.961/2006). In diesem Zusammenhang wird im Gesetzesprüfungsverfahren aber auch zu erörtern sein, ob – anders als insbesondere in der in VfSlg. 17.961/2006 vom Verfassungsgerichtshof beurteilten Konstellation – der AQ Austria möglicherweise keine im Sinne der genannten Rechtsprechung unabhängige Entscheidungsbefugnis über die Rechtsverhältnisse Privater zueinander zukommt, sondern sie Aufgaben staatlicher Zulassung von privaten Einrichtungen zur Tätigkeit im tertiären Bildungsbereich wahrnehmen könnte, für die im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit spezieller Verordnungsermächtigungen Unterschiedliches gelten könnte.

34

## V. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 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 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwe-

35

sen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I 74/2011, sowie § 24 HS-QSG, BGBl. I 74/2011, idF BGBl. I 129/2017 und § 25 HS-QSG, BGBl. I 74/2011, idF BGBl. I 79/2013 von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

2. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein. 36

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 37

Wien, am 10. Dezember 2020

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Dr. ROCKENSCHAUB