

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 390/2020-18\*

16. Dezember 2021

## IM NAMEN DER REPUBLIK!

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

in Anwesenheit der Vizepräsidentin  
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

Dr. Andreas HAUER,

Dr. Christoph HERBST,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Michael MAYRHOFER,

Dr. Michael RAMI,

Dr. Johannes SCHNIZER und

Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin

Mag. Lisa CHUKWUMA, MSc

als Schriftführerin,

in den von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit näher bezeichneter Bestimmungen des HS-QSG sowie über den Antrag des BUNDESVERWALTUNGSGERICHTES, näher bezeichnete Bestimmungen des HS-QSG als verfassungswidrig und die PU-AkkVO 2019 als gesetzwidrig aufzuheben, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 139 und Art. 140 B-VG zu Recht erkannt:

- I. 1. § 1 Abs. 2 Z 2 und 3, 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 und § 9 Abs. 2 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, § 1 Abs. 2 Z 4 HS-QSG und die Wortfolge "Akkreditierungsverfahren und" in § 19 Abs. 3 HS-QSG idF BGBl. I Nr. 177/2021, § 24 und § 25 HS-QSG idF BGBl. I Nr. 77/2020 und § 26 HS-QSG idF BGBl. I Nr. 20/2021 werden nicht als verfassungswidrig aufgehoben.  
  
2. Im Übrigen wird das von Amts wegen eingeleitete Verfahren eingestellt.
- II. 1. Der Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes wird, soweit er sich gegen § 24 Abs. 6 HS-QSG idF BGBl. I Nr. 77/2020 und gegen die Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019, beschlossen in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11. September 2018, kundgemacht auf der Internetseite der AQ Austria, richtet, abgewiesen.  
  
2. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

## **Entscheidungsgründe**

### **I. Anlassverfahren und Antrag**

1.1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl V 460/2020 ein auf Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG gestützter Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes anhängig, näher bezeichnete Wortfolgen in § 14 Abs. 5 lit. b und § 15 Abs. 2 der in der 27. Sitzung des

1

Boards der AQ Austria am 28. Mai 2015 beschlossenen Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (im Folgenden: PU-AkkVO 2015), in eventuelle diese Bestimmungen zur Gänze aufzuheben, in eventuelle festzustellen, dass diese Wortfolgen bzw. diese Bestimmungen gesetzwidrig waren.

1.2. Dem verwaltungsgerichtlichen Ausgangsverfahren zu diesem Verordnungsprüfungsverfahren liegt folgender Sachverhalt zugrunde: 2

Die vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführende Partei beantragte die Verlängerung der institutionellen Akkreditierung als Privatuniversität nach § 24 Abs. 8 des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG). Das Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (im Folgenden: AQ Austria) verlängerte mit Bescheid vom 20. September 2019 die beantragte Akkreditierung, allerdings nur unter auf näher bezeichnete Bestimmungen der PU-AkkVO 2015 gestützten Auflagen. Aus Anlass dieses Verfahrens hat 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 2015, in eventuelle auf Aufhebung dieser Bestimmungen zur Gänze, in eventuelle auf Feststellung, dass diese Wortfolgen bzw. diese Bestimmungen gesetzwidrig waren, gestellt. 3

Zusammengefasst bringt das Bundesverwaltungsgericht unter anderem mit näherer Begründung vor, dass den angefochtenen Bestimmungen die im Lichte der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 16.995/2003) erforderliche spezielle gesetzliche Ermächtigung fehle. § 24 Abs. 6 HS-QSG ermächtigt das Board der AQ Austria zwar zur Erlassung einer Verordnung, in der diese nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche (im Verständnis von unter anderem § 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 habe. Diese Bestimmung ermächtigt das Board der AQ Austria aber nicht dazu, näher bestimmte Rechtsvorschriften aus dem Bundesgesetz über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002 – UG), die die Leitung und den inneren Aufbau 4

einer Universität sowie die Konstituierung der universitären Organe betreffen, als maßgeblichen Regelungsinhalt einer Verordnung auf Grundlage von § 24 Abs. 6 HS-QSG zu bestimmen. 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 UG 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. 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 mit Hoheitsgewalt ausgestatteten ausgegliederten Rechtsträger nicht zu. Da weder § 4 PUG noch § 24 HS-QSG eine entsprechende Verordnungsermächtigung für die Festschreibung von Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß dem UG vorsehen würden, habe die AQ Austria ohne Rechtsgrundlage bzw. entgegen § 24 Abs. 1 und Abs. 6 HS-QSG gehandelt.

1.3. Bei der Behandlung des Antrages gemäß Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2, des § 19 Abs. 3 und des § 26 HS-QSG, BGBl. I 74/2011, sowie des § 24 HS-QSG idF BGBl. I 129/2017 und des § 25 HS-QSG idF BGBl. I 79/2013 entstanden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 10. Dezember 2020 beschlossen, diese Gesetzesbestimmungen von Amts wegen auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Auf Grund jeweils von Novellierungen in Prüfung gezogener Bestimmungen der §§ 1 Abs. 2 Z 4, 19, 24, 25 und 26 HS-QSG hat der Verfassungsgerichtshof am 9. Juni 2021 und am 6. Oktober 2021 zwei weitere, zu G 214/2021 und G 316/2021 protokollierte Prüfungsbeschlüsse gefasst und aus denselben Bedenken, wie sie dem Beschluss vom 10. Dezember 2020 zugrunde liegen, des Weiteren § 24, § 25 HS-QSG idF BGBl. I 77/2020, § 26 HS-QSG idF BGBl. I 20/2021 und § 1 Abs. 2 Z 4 sowie näher bestimmte Wortfolgen in § 19 Abs. 3 HS-QSG idF BGBl. I 177/2021 in Prüfung gezogen.

5

2.1. Das Bundesverwaltungsgericht stellt den auf Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a und Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG gestützten, zu G 256/2021 und V 226/2021 protokollierten

6

### "Antrag

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

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

2.2. Diesem Antrag liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

7

Die vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführende Partei beantragte eine Verlängerung der institutionellen Akkreditierung als Privatuniversität nach den §§ 24 und 25 HS-QSG. Das hierfür zuständige Board der AQ Austria gab dem Antrag mit Bescheid vom 26. März 2021 statt und erteilte die beantragte Akkreditierung unter Auflagen. Gegen diesen Bescheid erhob die beschwerdeführende Partei Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Im Zuge des Verfahrens über die Beschwerde hegte das Bundesverwaltungsgericht Bedenken gegen näher bezeichnete Bestimmungen des HS-QSG und die Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung 2019 (im Folgenden: PU-AkkVO 2019), beschlossen in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11. September 2018, kundgemacht auf der Internetseite der AQ Austria, und stellte den vorliegenden Antrag.

8

## II. Rechtslage

1. Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die externe Qualitätssicherung im Hochschulwesen und die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz – HS-QSG), BGBl. I 74/2011, idF BGBl. I 177/2021 lauten auszugsweise (§ 1 Abs. 2 Z 2 und 3, § 3 Abs. 3 Z 1, 2 und 5 und § 9 Abs. 1 Z 1, 4 und 12 sowie § 9 Abs. 2 gelten idF BGBl. I 74/2011, § 1 Abs. 2 Z 4 und § 19 Abs. 3 gelten idF BGBl. I 177/2021, § 24 und § 25 gelten idF BGBl. I 77/2020 und § 26 gilt idF BGBl. I 20/2021; die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind hervorgehoben):

9

### "Regelungsgegenstand

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

1. Universitäten gemäß § 6 Abs. 1 Universitätsgesetz 2002 (UG), BGBl. I Nr. 120/2002,

2. Fachhochschulen nach Fachhochschulgesetz (FHG), BGBl. Nr. 340/1993,

3. Privathochschulen und Privatuniversitäten nach Privathochschulgesetz (PrivHG), BGBl. I Nr. 77/2020,

4. Öffentlichen Pädagogischen Hochschulen und anerkannten privaten Pädagogischen Hochschulen nach Hochschulgesetz 2005 (HG), BGBl. I Nr. 30/2006.

(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;

5. [...]

(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) [...].

### 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 FHG und des PrivHG;

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;

12. Information und Beratung zu Fragen der Anerkennung nicht-formal und informell erworbener Kompetenzen;

13. Entwicklung und Durchführung der Überprüfungsverfahren für Lehrgänge zur Weiterbildung.

(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;
  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 FHG und PrivHG;
  14. Internationale Zusammenarbeit im Bereich der Qualitätssicherung;
  15. Entscheidung über Meldung von Studien ausländischer Bildungseinrichtungen;
  16. Entscheidung Überprüfungsverfahren Lehrgänge zur Weiterbildung.
- (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 und Überprüfungsverfahren für Lehrgänge zur Weiterbildung sind von der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria durchzuführen.

[...]

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

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

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

(3) Die Prüfbereiche der institutionellen Akkreditierung umfassen jedenfalls:

1. Zielsetzung und Profilbildung;
2. Entwicklungsplanung;
3. Studien und Lehre;
4. Forschung und Entwicklung / Erschließung und Entwicklung der Künste;
5. Organisation der Hochschule und ihrer Leistungen;
6. Finanzierung und Ressourcen;
7. nationale und internationale Kooperationen;



8. Qualitätsmanagementsystem;

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

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

1. Studiengang und Studiengangsmanagement;

2. Personal;

3. Qualitätssicherung;

4. Finanzierung und Infrastruktur;

5. Forschung und Entwicklung;

6. nationale und internationale Kooperationen.

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

1. Lehrgang und Lehrgangsmanagement;

2. Personal;

3. Qualitätssicherung;

4. Finanzierung und Infrastruktur;

5. Einbindung des Lehrganges in Forschung und Entwicklung oder Entwicklung und Erschließung der Künste.

(5a) Bei gemeinsam eingerichteten Studien sind die Ergebnisse bereits stattgefundener Qualitätssicherungsverfahren anzuerkennen.

(5b) Wird ein Studium als gemeinsames Studienprogramm mit einer oder mehreren ausländischen anerkannten postsekundären Bildungseinrichtungen durchgeführt, kann die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria ein von Abs. 4 abweichendes Verfahren für die Programmakkreditierung nach internationalen Standards und Kriterien festlegen. Ergebnisse bereits stattgefundener Qualitätssicherungsverfahren sind anzuerkennen.

(6) Das Board hat nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß PrivHG sowie den methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind.

(7) Erfüllt die Antragstellerin oder der Antragsteller die Voraussetzungen, ist die Akkreditierung befristet für sechs Jahre auszusprechen. Der Akkreditierungsbescheid hat jedenfalls folgende Angaben zu enthalten:

1. Zeitraum der Akkreditierung;

2. Bezeichnung des Rechtsträgers der Bildungseinrichtung und Bezeichnung der Privathochschule oder Privatuniversität;

3. Bezeichnung, Art, Arbeitsaufwand der Studien, Dauer der Studien, Anzahl der Studienplätze und Standorte der Durchführung;

4. Wortlaut der zu verleihenden akademischen Grade;

5. allfällige Auflagen.

(8) Eine Verlängerung der institutionellen Akkreditierung für sechs Jahre ist auf Antrag zulässig, wenn die Voraussetzungen gemäß Abs. 1 und 3 weiterhin vorliegen. Die Verlängerung der institutionellen Akkreditierung umfasst auch die bis zu diesem Zeitpunkt akkreditierten Studien. Die Verlängerung ist spätestens neun

Monate vor Ablauf des Genehmigungszeitraumes zu beantragen. Wird die institutionelle Akkreditierung nicht verlängert, sind alle Programmakkreditierungen der Bildungseinrichtung zu widerrufen.

(9) Die erstmalige Akkreditierung einer Bildungseinrichtung kann nicht unter Auflagen erfolgen. Eine Verlängerung der institutionellen Akkreditierung kann unter Auflagen erfolgen, wenn im Zuge des Akkreditierungsverfahrens Mängel festgestellt werden, die als innerhalb eines bestimmten Zeitraums behebbar eingestuft werden. Wird die Akkreditierung mit Auflagen erteilt, hat die Bildungseinrichtung innerhalb eines Zeitraums von bis zu zwei Jahren nachzuweisen, dass die Auflagen erfüllt wurden. Erfolgt dies nicht, ist die Akkreditierung mit Bescheid zu widerrufen.

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

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

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

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

#### Zuständigkeit und Verfahren zur Akkreditierung

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

(2) Dem Antrag sind beizulegen:

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

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

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

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

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

2. Die Entscheidungsfrist beträgt neun Monate.

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

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

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

#### Erlöschen und Widerruf der Akkreditierung

§ 26. (1) Die Akkreditierung erlischt:

1. im Falle einer befristeten Akkreditierung durch Zeitablauf, wenn nicht spätestens neun Monate vor Ablauf der Akkreditierung ein Antrag auf Verlängerung gestellt wurde. Ist das Verfahren zur Verlängerung der Akkreditierung nicht binnen neun Monaten abgeschlossen, so verlängert sich die Akkreditierung bis zum Abschluss des Verfahrens. Das Erlöschen ist mit Bescheid festzustellen;

2. im Falle der Auflösung der juristischen Person, die als Rechtsträger der Bildungseinrichtung fungierte, mit dem Zeitpunkt ihrer Auflösung;

3. durch Widerruf aller Programmakkreditierungen oder der institutionellen Akkreditierung der Bildungseinrichtung;

4. im Falle der Nichterfüllung von Auflagen;

5. im Falle eines Antrags der Bildungseinrichtung auf Einstellung einer Akkreditierung.

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

1. bei Wegfall der gesetzlichen Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß FHG oder PrivHG;

2. bei Verweigerung der Berichts- und Informationspflichten und der Mitwirkung an statistischen Erhebungen gemäß Bildungsdokumentationsgesetz 2020, BGBl. I Nr. 20/2021 und FHG;

3. bei Anbieten nicht-akkreditierter Studien, die zu akademischen Graden führen sollen;

4. bei schweren Verstößen gegen gesetzliche Regelungen, wenn dadurch der ordnungsgemäße Betrieb des Studienganges gefährdet ist;

5. in den in §§ 23 und 24 genannten Fällen.

(3) Im Falle des Erlöschens oder des Widerrufs der Akkreditierung von Fachhochschul-Studiengängen oder von Studien an Privathochschulen oder Privatuniversitäten hat der Erhalter oder der Träger der Privathochschule oder Privatuniversität der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria einen Plan zur Abwicklung vorzulegen, der den Studierenden der betroffenen Studien einen Studienabschluss innerhalb eines die vorgeschriebene Studiendauer um ein Jahr nicht übersteigenden Zeitraumes ermöglicht. Der Plan bedarf der Genehmigung durch die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, die Genehmigung

kann mit Auflagen erteilt werden. Zur Finanzierung auslaufender Studien ist vom Erhalter oder vom Träger der Privatuniversität finanzielle Vorsorge zu treffen. Diese muss im Zuge des Akkreditierungsverfahrens nachgewiesen werden.  
(4) Um Studierenden einen Studienabschluss gemäß Abs. 3 zu ermöglichen, kann das Board eine einmalig befristete Programmakkreditierung für die betroffenen Studien erteilen.

[...]

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) [...]"

2. Die darüber hinaus in Prüfung gezogenen und zum Teil auch vom Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Bestimmungen § 1 Abs. 2 Z 4, § 19 Abs. 3 und § 26 HS-QSG idF BGBl. I 74/2011, § 24 HS-QSG idF BGBl. I 129/2017 und § 25 HS-QSG idF BGBl. I 79/2013 stehen nicht mehr in der in Prüfung gezogenen bzw. vom Bundesverwaltungsgericht angefochtenen Fassung in Geltung.

10

### **III. Prüfungsbeschlüsse, Bedenken und Vorverfahren**

1.1. Der Verfassungsgerichtshof legte seine Bedenken, die ihn zur Einleitung des zu G 390/2020 protokollierten Gesetzesprüfungsverfahrens bestimmt haben, in seinem Prüfungsbeschluss vom 10. Dezember 2020 wie folgt dar:

11

"Die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des HS-QSG stehen in folgendem normativen Zusammenhang:

Das HS-QSG regelt seinem § 1 zufolge die externe Qualitätssicherung – worunter es verschiedene periodische Maßnahmen der Begutachtung der Entwicklung der Qualität der Leistungen von Hochschulen in Lehre, Forschung und Administration versteht (§ 2 Z 1 HS-QSG) – unter anderem an Privatuniversitäten (nach dem Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten [Universitäts-Akkreditierungsgesetz – UniAkkG] und PUG). 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 Volkswirtschaft.

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

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

Akkreditierungsverfahren sind ausschließlich von der AQ Austria durchzuführen (§ 19 Abs. 3 HS-QSG) und beziehen sich nach § 24 HS-QSG unter anderem auf die Akkreditierung von 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.

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

Das Board der AQ Austria ist nach § 9 Abs. 2 HS-QSG 'bei der Erfüllung seiner Aufgaben' an keine Weisungen gebunden, was auch die Aufgabe der 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.

[...] 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.

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

[...] Der Verfassungsgerichtshof hat in seiner Rechtsprechung zu jenen Grenzen, die das B-VG der Betrauung selbstständiger Rechtsträger mit hoheitlichen Aufgaben durch den einfachen Gesetzgeber setzt (siehe nur VfSlg. 14.473/1996, 17.341/2004, 17.421/2004, 19.728/2012), insbesondere die Notwendigkeit der Unterstellung des beliebigen Rechtsträgers unter ein gemäß Art. 76 Abs. 1 B-VG

(bzw. gemäß Art. 105 Abs. 2 B-VG) und Art. 142 B-VG verantwortliches oberstes Organ betont. Diesem müssen Steuerungsmöglichkeiten eingeräumt sein, die es ihm ermöglichen, für die Gesetzmäßigkeit der Vollziehung in effektiver Weise zu sorgen. Dazu zählen grundsätzlich die in Art. 20 Abs. 1 B-VG vorgesehenen Weisungs- und Leitungsbefugnisse, die der Bundesgesetzgeber dem zuständigen obersten Organ gegenüber dem ausgegliederten Rechtsträger einräumen muss (vgl. VfSlg. 19.728/2012 mwN auf die einschlägige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes). Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen dürften auch dann zum Tragen kommen, wenn es sich bei dem beliehenen Rechtsträger um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt (VfSlg. 16.400/2001).

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.

Im Gesetzesprüfungsverfahren wird freilich zu erörtern sein, ob – wie in der Literatur mehrfach befürwortet (vgl. *Holoubek*, Dynamische Verwaltungsorganisation und das Organisationskonzept der Bundesverfassung, FS Wimmer, 2008, 221 [227]; *Öhlinger*, Weisungsfreie Verwaltungsbehörden nach der B-VG-Novelle 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.

[...] 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 behördlichen 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.

[...] 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."

1.2. In der Folge ist das HS-QSG mit BGBl. I 77/2020, in Kraft getreten am 1. Jänner 2021, sowie mit BGBl. I 20/2021, in Kraft getreten am 8. Jänner 2021, geändert worden. Der Verfassungsgerichtshof hat daher am 9. Juni 2021 einen ergänzenden Prüfungsbeschluss gefasst und die §§ 24, 25 HS-QSG idF BGBl. I 77/2020 sowie § 26 HS-QSG idF BGBl. I 20/2021 in Prüfung gezogen. Dieses Gesetzesprüfungsverfahren ist zu G 214/2021 protokolliert.

12

Mit BGBl. I 177/2021, in Kraft getreten am 1. Oktober 2021, hat das HS-QSG sodann erneut eine Änderung erfahren, sodass der Verfassungsgerichtshof mit weiterem ergänzenden Prüfungsbeschluss vom 6. Oktober 2021 § 1 Abs. 2 Z 4 und § 19 Abs. 3 HS-QSG idF BGBl. I 177/2021 in Prüfung gezogen hat. Dieses Gesetzesprüfungsverfahren ist zu G 316/2021 protokolliert.

13



Im Hinblick auf die gleich gebliebene maßgebliche Rechtslage hat der Verfassungsgerichtshof hinsichtlich der Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmungen in den ergänzenden Prüfungsbeschlüssen jeweils auf den (ersten) Prüfungsbeschluss vom 10. Dezember 2020 verwiesen. 14

2. Das Bundesverwaltungsgericht hegt gegen die angefochtenen Bestimmungen des HS-QSG dieselben Bedenken wie der Verfassungsgerichtshof. Vor dem Hintergrund des Bedenkens, dass die Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG in unzulässiger Weise in die Leitungsbefugnis oberster Organe eingreife und die AQ Austria in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise dazu ermächtige, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen, hegt das Bundesverwaltungsgericht ferner Bedenken ob der Gesetzmäßigkeit der PU-AkkVO 2019. Denn für den Fall, dass die Bedenken gegen § 24 Abs. 6 HS-QSG zuträfen, fehle es der PU-AkkVO 2019 an einer gesetzlichen Deckung, womit sie gemäß Art. 139 Abs. 3 Z 1 B-VG zur Gänze als gesetzwidrig aufzuheben sei. 15

3. Die Bundesregierung hat zu den genannten Prüfungsbeschlüssen und dem Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes jeweils Äußerungen erstattet, in der sie den im Prüfungsbeschluss vom 10. Dezember 2020 und vom Bundesverwaltungsgericht dargelegten Bedenken inhaltlich wie folgt entgegentritt (teilweise ohne Hervorhebungen im Original): 16

"Zur Entwicklung der Qualitätssicherung an Hochschulen und deren Zielsetzung:

[...] Ungeachtet der den Hochschulen eingeräumten Autonomie besteht eine staatliche Verantwortung für die Qualität der Hochschulen und ihrer Leistungen. Diese staatliche Verantwortung findet ihren Ausdruck in verschiedenen Instrumenten und Steuerungsmechanismen, etwa in einem definierten System der externen Qualitätssicherung. In den letzten Jahrzehnten hat die Qualitätssicherung und Qualitätsentwicklung an Hochschulen generell an Bedeutung gewonnen. So wurden die Hochschulen zwecks Qualitäts- und Leistungssicherung verpflichtet, in allen Bereichen ein eigenes Qualitätsmanagementsystem aufzubauen. Mit diesen Qualitätsmanagementsystemen sollen die Hochschulen in die Lage versetzt werden, die Qualität ihrer Leistungen zu gewährleisten.

Diese Entwicklung ist auch durch den sogenannten Bologna-Prozess und die Entwicklung des Europäischen Hochschulraums motiviert. In der im Jahre 1999 auch von Österreich unterzeichneten sogenannten Bologna-Erklärung wird als wesentliches Ziel die Zusammenarbeit auf dem Felde der Qualitätssicherung statuiert.

Tatsächlich ist das gegenseitige Vertrauen in wirksame interne und externe Qualitätssicherung nach gemeinsamen Prinzipien eine wichtige Grundlage für die Anerkennung von Studienleistungen und Qualifikationen sowie für das Vertrauen in die Qualität der Studienangebote der Hochschulen in anderen Ländern des Europäischen Hochschulraumes.

Mit den Standards und Leitlinien für die Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum (ESG) (im Original: 'Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (ESG)') von 2005 (revidiert 2015 [...]) wurde ein wichtiger Beitrag für die Entwicklung eines gemeinsamen Verständnisses der Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum geleistet. Auch die österreichischen Hochschulen und das System der externen Qualitätssicherung orientieren sich an diesen Standards und Richtlinien, welche spezifische Eckpunkte der internen und externen Qualitätssicherung international vergleichbar machen und die Unabhängigkeit von Qualitätssicherungsagenturen gewährleisten sollen.

[...] Die Verfahren und Instrumente zur externen Qualitätssicherung waren bis zum Jahr 2011 in verschiedenen Gesetzen geregelt.

In den 1990er-Jahren wurden zur Etablierung zweier neuer Hochschulsektoren (Fachhochschulen und Privatuniversitäten) mit dem Bundesgesetz über Fachhochschul-Studiengänge (FHStG), BGBl. 340/1993, und dem Bundesgesetz über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten (Universitäts-Akkreditierungsgesetz – UniAkkG), BGBl. I Nr. 168/1999, die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen. Im Fokus stand die Einrichtung bzw. die staatliche Anerkennung der neuen Studiengänge und Hochschulen (Regelungen für die Zulassung und Anerkennung; formale Voraussetzungen, inhaltliche Prüfung, damit verbundene Wirkungen und Rechte, Festlegung Verfahren und Zuständigkeit). Mit dieser staatlichen Anerkennung sollte gewährleistet werden, dass die Studiengänge und Hochschulen über vergleichbare Standards wie öffentliche Hochschulen verfügen, insbesondere hinsichtlich institutioneller und finanzieller Rahmenbedingungen für Lehre und Studium.

Bereits in der Stammfassung des FHStG stand die staatliche Anerkennung von Studiengängen als Fachhochschul-Studiengänge[...] im Vordergrund (vgl. § 1 FHStG idF BGBl. Nr. 340/1993). Dazu wurde der Fachhochschulrat als eine eigene weisungsfreie Behörde eingerichtet, die die erste Entscheidung über die Anerkennung von Studiengängen als Fachhochschul-Studiengänge sowie die Entscheidung über den Entzug der Anerkennung zu treffen hatte. Die Einrichtung des Fachhochschulrates zielte im Sinne der Hochschulautonomie darauf, die Qualität der Lehre und Diplome zu sichern. Mit dem Bundesgesetz BGBl. I Nr. 110/2003 wurde i[n] § 6 FHStG eine Präzisierung der Erst-Entscheidung des Fachhochschulrates vorgenommen. An die Stelle der Anerkennung trat die Akkreditierung und es wurde ein zusätzliches Entscheidungsrecht auf Verleihung und Widerruf der Bezeichnung der Fachhochschule vorgesehen.

Mit dem Universitäts-Akkreditierungsgesetz wurde die gesetzliche Grundlage für die Errichtung von Privatuniversitäten geschaffen. Für die Durchführung von Akkreditierungen wurde der Akkreditierungsrat eingerichtet, dessen Mitglieder in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden waren (vgl. § 4 Abs. 2 UniAkkG).

[...] Mit dem Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz (HS-QSG), BGBl. I Nr. 74/2011, wurde schließlich erstmals ein sektorenübergreifendes Gesetz für externe Qualitätssicherung und damit die Grundlage für eine neue, sektorenübergreifende Einrichtung für externe Qualitätssicherung geschaffen. Die nach dem HS-QSG vorgesehene Akkreditierung ist als formelle staatliche Anerkennung von Bildungseinrichtung[en] oder von Studien nach definierten Standards und Kriterien konzipiert. Sie erfolgt grundsätzlich auf bestimmte Zeit. Durch die institutionelle Akkreditierung wird einer Einrichtung somit ein befristetes Recht zum Betrieb einer Hochschule zugesprochen, durch die Akkreditierung von Studienprogrammen das Recht zur Durchführung von Studien verliehen.

In institutioneller Hinsicht hat das Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz die Kompetenzen des oben genannten Fachhochschulrates und des ebenfalls bereits angesprochenen Akkreditierungsrates an das Board der Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria) übertragen. Die gewählte Organisationsform des Boards der AQ Austria erfolgte auf Basis des Fachhochschulrates und des Akkreditierungsrates. Das Board der AQ Austria hat über einen Antrag auf Akkreditierung und auf Verlängerung der Akkreditierung als die für die Akkreditierung zuständige Behörde zu entscheiden (§ 25 Abs. 1 HS-QSG). Gemäß § 9 Abs. 2 sowie § 25 Abs. 3 HS-QSG sind die Mitglieder[r] des Boards in Ausübung ihres Amtes unabhängig und an keine Weisungen gebunden.

Schon die Vorgängerbehörden des besagten Boards, der Fachhochschulrat und der Akkreditierungsrat, waren als unabhängige Behörden konzipiert, die durch Verfassungsbestimmung weisungsfrei gestellt worden waren.

[...]

Die vorstehend skizzierte Rechtslage erfuhr durch das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl. I Nr. 2/2008, eine Weiterentwicklung. In Art. 20 Abs. 2 B-VG wurde eine generelle Ermächtigung des einfachen Gesetzgebers zur Weisungsfreistellung bestimmter Kategorien von Behörden vorgesehen. In Art. 2 § 5 Abs. 2 Z 10 und 15 des vorzitierten Bundesverfassungsgesetzes wurde zudem angeordnet, dass die Verfassungsbestimmungen des FHStG und des UniAkkG über die Weisungsfreistellung der genannten Akkreditierungsorgane 'zu einfachen bundesgesetzlichen Bestimmungen werden'. Auf die Implikationen dieser Änderung der Rechtslage für dieses Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof wird noch näher [...] eingegangen. [...]

Zur Frage einer Gleichhaltung der Weisungsfreiheit ausgegliederter Rechtsträger mit einer Weisungsfreistellung nach Art. 20 Abs. 2 B-VG:

[...]

Nach der im Prüfungsbeschluss zitierten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes fallen selbstständige, dh. als juristische Personen des privaten (VfSlg. 15.946/2000) oder des öffentlichen Rechts (VfSlg. 16.400/2001) konstruierte Rechtsträger von vorneherein nicht unter die Leitungsbefugnis oberster Organe gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG, müssen jedoch, wenn sie mit hoheitlichen Aufgaben betraut sind, vom Gesetzgeber einer entsprechenden Ingerenz oberster Organe der Vollziehung unterworfen werden. Es ist konsequent, eine solche sinn-gemäße Erstreckung der Leitungs- und Organisationsverantwortung oberster Organe gemäß [Art.] 20 Abs. 1 B-VG auf selbstständige Rechtsträger nur insoweit anzunehmen, als der Anwendungsbereich des Art. 20 Abs. 1 B-VG nicht bereits durch Art. 20 Abs. 2 B-VG eingeschränkt ist.

In diesem Sinne äußert sich unter den im Prüfungsbeschluss angeführten Literaturstimmen besonders eindrücklich *Öhlinger*. Ihm zufolge (Weisungsfreie Verwaltungsbehörden nach der B-VG-Novelle BGBl I 2008/2, JRP 2008, 85 [89, bei FN 24]) wäre es inkonsequent, den Begriff der 'Organe', die nach Art. 20 Abs. 2 B-VG weisungsfrei gestellt werden können, auf Verwaltungsbehörden im engeren Sinn einzuschränken. Vielmehr erscheine es als 'selbstverständlich, dass auf diesen Sachgebieten auch ausgegliederte Rechtsträger und Beliehene weisungsfrei gestellt werden dürfen' [...]. *Öhlingers* Auffassung hat sich insbesondere *Baumgartner* (Weisungsfreistellung durch den einfachen Gesetzgeber [Art 20 Abs 2 B-VG] – Konsequenzen für die Wirtschaftsaufsicht durch Regulierungsbehörden, ZfV 2009, 742 [744, bei FN 24]) zu Eigen gemacht. Bei dieser Auffassung reduziert sich der Unterschied zwischen innerhalb und außerhalb der Verwaltungsorganisation stehenden dahingehend, dass ein der staatlichen Verwaltungsorganisation angehörendes Organ schon von Verfassung wegen dem Weisungsprinzip unterworfen ist, ein Beliehener hingegen (soweit eine Beleihung auch sonst zulässig ist) einer entsprechenden Ingerenz von Verfassung wegen erst vom Gesetz unterstellt werden muss. Dieser Auffassung schließt sich auch die Bundesregierung an.

[...] Zur Anwendbarkeit eines der in Art. 20 Abs. 2 B-VG genannten Tatbestände:

[...]

Wie die [...] dargestellte Rechtsentwicklung auf dem Felde der Qualitätssicherung im Hochschulsektor zeigt, besteht eine bedeutsame Kontinuität zwischen dem Board der AQ Austria und dessen Vorgängereinrichtungen, nämlich dem Fachhochschulrat und dem Akkreditierungsrat, sowohl in Bezug auf die wahrgenommenen Aufgaben als auch in Bezug auf die organisatorische Ausgestaltung. Beide Gremien waren als weisungsfreie Behörden eingerichtet.

Aufgrund dieser Kontinuität erscheint – worauf auch im Prüfungsbeschluss [...] hingewiesen wird – die diesbezügliche Rechtsentwicklung bedeutsam und ist die bezughabende Literatur ebenso einschlägig.

Im Prüfungsbeschluss [...] 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. Vielmehr handelt es sich nach der vorläufigen Annahme des Gerichtshofes um Vollzugsaufgaben, die über eine rein sachverständige Beurteilung des maßgeblichen Sachverhaltes hinausgehen dürften (Hinweis auf VfSlg. 19.728/2012).

[...]

Durch das Bundesverfassungsgesetz, mit dem das Bundes-Verfassungsgesetz geändert und ein Erstes Bundesverfassungsrechtsbereinigungsgesetz erlassen wird, BGBl. I Nr. 2/2008, erfolgte eine Weiterentwicklung der verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen betreffend die Zulässigkeit der Einrichtung weisungsfreier Verwaltungsorgane. Bis zum Inkrafttreten der Neufassung von Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG durch die B-VG-Novelle BGBl. I Nr. 2/2008 war die Schaffung weisungsfreier Verwaltungsbehörden – von der Einrichtung von Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag und den Fällen einer verfassungsrechtlich zulässigen nichtterritorialen Selbstverwaltung abgesehen – nur auf einer spezifischen verfassungsrechtlichen Grundlage möglich. In Art. 20 Abs. 2 B-VG wurde eine generelle Ermächtigung zur Weisungsfreistellung bestimmter Kategorien von Behörden durch einfaches Gesetz vorgesehen.

[...]

In Art. 2 § 5 Abs. 2 Z 10 und 15 des zitierten Bundesverfassungsgesetzes wurde zudem angeordnet, dass die Verfassungsbestimmungen des Fachhochschul-Studiengesetzes und des Universitäts-Akkreditierungsgesetzes über die Weisungsfreistellung der genannten Akkreditierungsorgane 'zu einfachen bundesgesetzlichen Bestimmungen werden'. Angesprochen waren damit § 7 Abs. 4 FHStG, BGBl. Nr. 340/1993, und § 4 Abs. 2 UniAkkG, BGBl. I Nr. 168/1999.

Zufolge den Materialien steht der Entfall des Verfassungsranges zahlreicher Bestimmungen, unter anderem der vorgenannten Bestimmungen des FHStG und des UniAkkG, in sachlichem Zusammenhang mit der in Art. 1 Z 9 vorgeschlagenen Neufassung des Art. 20 Abs. 2 B-VG. Nach den Erläuterungen zur zugrundeliegenden Regierungsvorlage (314 BlgNR XXIII. GP, S 16) 'soll die Weisungsfreistellung nicht schrankenlos zugelassen werden. Daher wird die Ermächtigung zur Weisungsfreistellung auf bestimmte Kategorien von Behörden eingeschränkt, wobei sich diese Kategorien an den derzeit bestehenden – durch fugitive Verfassungsbestimmungen weisungsfrei gestellten – Behörden orientieren (siehe dazu die Auflistung in

Anhang C zum Bericht des Ausschusses 9 des Österreich-Konvents zum Ergänzungsmandat vom 17. November 2004 sowie die Ausführungen im Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3, 175 f).'

Als einen Fall der Möglichkeit einfachgesetzlicher Weisungsfreistellung sieht Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG Organe 'zur sachverständigen Prüfung' vor. In den Materialien finden sich allerdings keine Erläuterungen zu diesem Tatbestand.

Die im zitierten Auszug aus den ErlRV erwähnten Ausführungen im Bericht des Österreich-Konvents, Teil 3, 175 f, umfassen einen Textvorschlag des Vorsitzenden mit anderem Wortlaut: 'Sachverständige Organe, soweit ihnen nicht hoheitliche Befugnisse zukommen;' Die Gesetz gewordene Fassung der Z 1 entspricht vielmehr annähernd dem Textvorschlag Kostelka (Bericht des Österreich-Konvents, Teil 4A, S 210): 'Organe zur sachverständigen technischen und wirtschaftlichen Prüfung', allerdings ohne die Beschränkung auf technische und wirtschaftliche Gesichtspunkte.

[...]

Weder dem Fachhochschulrat noch dem Akkreditierungsrat oblag freilich lediglich eine sachverständige Prüfung. Vielmehr kam diesen Gremien auch eine erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis zu. Die bezüglichen Entscheidungen basierten aber auf einer sachverständigen Prüfung. Hervorzuheben ist auch, dass der Gesetzgeber die nach fachlichen Kriterien zu treffende Entscheidung in die Hand von Fachleuten legen wollte. [...]

Dieser gesetzgeberische Wunsch nach einer auf fachlichen Kriterien beruhenden Entscheidung durch Fachleute brachte konsequenterweise die Unabhängigkeit des Entscheidungsorgans von politischen Entscheidungsträgern mit sich. [...]

Die Regelungen des Fachhochschul-Studiengesetzes waren wiederum weithin für das Universitäts-Akkreditierungsgesetz vorbildhaft. Für die Mitgliedschaft im hier eingesetzten Akkreditierungsrat bestand die persönliche Voraussetzung in 'Kenntnissen des internationalen Universitätswesens' (§ 4 Abs. 5). Die Erläuterungen zur zugrundeliegenden Regierungsvorlage (1914 BlgNR XX. GP, S 12) führten hierzu aus: 'Es erscheint erforderlich, mit der Durchführung von Akkreditierungen eine autonome Behörde zu betrauen, deren Mitglieder Kenntnisse des internationalen Universitätswesens aufweisen. Derartige Kenntnisse können auf Grund einer Berufstätigkeit an unterschiedlichen ausländischen Universitäten stammen oder aus anderen beruflichen Aktivitäten, die intensive Kontakte und die Beschäftigung mit internationalen Universitätssystemen einschließen. Diese Behörde ist der Akkreditierungsrat. Die Ausgestaltung der Bestimmungen folgt in den wesentlichen Prinzipien denen für den Fachhochschulrat (§§ 6 ff FHStG) und das Universitätenkuratorium (§ 83 UOG 1993).'

Für die Weisungsfreistellung dieser beiden vom Verfassungsgesetzgeber vorgefundenen Gremien waren daher der fachliche Anspruch an die vorgesehene[...] Tätigkeit und die entsprechenden Anforderungen an die Mitglieder wesentliche Gesichtspunkte.

[...]

Der mit dem Bundesverfassungsgesetz BGBl. I Nr. 2/2008 eingetretene Entfall des Verfassungsranges der den Fachhochschulrat und den Akkreditierungsrat betreffenden Bestimmungen und das damit entstandene Problem der Subsumierbarkeit unter einen der Tatbestände des Art. 20 Abs. 2 B-VG erweckte sogleich das Interesse der Wissenschaft. *Perthold-Stoitzner* (Die Stellung der Akkreditierungsbehörden im Hochschulrecht – ein Fehler der Verfassungsgesetzgebung? Zeitschrift für Hochschulrecht 2008, 170) verneint zwar eine direkte Subsumierbarkeit unter einen der von ihr geprüften Tatbestände (Art. 20 Abs. 2 Z 1 bis 3 B-VG), bejaht aber (aaO 168 f, bei und nach FN 29) dennoch die Verfassungskonformität der verbleibenden Weisungsfreistellung; dies im Wesentlichen mit den Argumenten, man dürfe dem Verfassungsgesetzgeber nicht unterstellen, er habe eine verfassungswidrige Situation schaffen wollen; und wenn der Verfassungsgesetzgeber offenbar davon ausgegangen sei, dass Fachhochschulrat und Akkreditierungsrat Organe im Sinne des Art. 20 Abs. 2 B-VG seien, so könne man aus der vorgenommenen Umwandlung den Schluss ziehen, dass eine einfachgesetzliche Weisungsfreistellung dieser beiden Kollegialorgane[...] verfassungskonform sei. Dieselbe Autorin befasst sich weiters (aaO 170) ausdrücklich – im bejahenden Sinne – mit der Frage, ob der Gesetzgeber nach dem Muster der beiden Kollegialorgane auch andere Organe weisungsfrei stellen könne, beispielsweise solchen Organen die Akkreditierung weiterer postsekundärer Bildungseinrichtungen übertragen könne.

Aus der Entstehungsgeschichte des Art[.] 20 Abs. 2 B-VG kann zudem wohl überhaupt abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber des Bundesverfassungsgesetzes BGBl. I Nr. 2/2008 die Einrichtung von weisungsfreien Behörden jener Art zulassen wollte, hinsichtlich dere[r] zum Teil schon vorher ein rechtspolitischer Bedarf bestanden hatte, der aber zuvor nur durch jeweils spezielle Verfassungsbestimmungen verwirklicht werden konnte (vgl. in diesem Sinne auch VfSlg. 19.123/2010[...]).

[...]

Die Bundesregierung ist daher aufgrund des nach der dargestellten Entstehungsgeschichte anzulegenden weiten Verständnisses des Art. 20 Abs. 2 B-VG der Ansicht, dass das Board der AQ Austria unter diese Bestimmung, näherhin unter Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG, zu subsumieren ist.

[...] Zu den Bedenken gegen die Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG:

[...]

Dem Fachhochschulrat war gemäß dem Fachhochschul-Studiengesetz in seiner Stammfassung (BGBl. Nr. 340/1993) kein eigenständiges Verordnungsrecht zuerkannt worden. Zwecks Bekanntmachung seiner Interpretation der Bestimmungen des FHStG verabschiedete der Fachhochschulrat sogenannte 'Akkreditierungsrichtlinien', an denen sich die Erhalter von Fachhochschul-Studiengängen orientieren konnten.

Mit dem Bundesgesetz BGBl. I Nr. 110/2003 wurde in § 13 Abs. 2a FHStG dem Fachhochschulrat eine spezielle Verordnungsermächtigung eingeräumt. Diese umfasste die Festlegung von Einzelheiten betreffend die Evaluierung, die Voraussetzung jeder Verlängerung der Akkreditierung war (Zielsetzung und methodische Grundsätze der Evaluierung, Bereiche der Evaluierung und Evaluierungsverfahren, Veröffentlichung und Art der Umsetzung der Evaluierungsergebnisse). Mit dieser neuen Bestimmung sollte die besondere Bedeutung der Sicherstellung von entsprechend hohen Qualitätsstandards unterstrichen werden. Gleichzeitig sollte ein entsprechendes Maß an Rechtssicherheit für die Erhalter von Fachhochschul-Studiengängen betreffend die einzuhaltenden Evaluierungsstandards erzeugt werden.

Das Universitäts-Akkreditierungsgesetz sah in seiner Stammfassung für den Akkreditierungsrat ebenfalls keine speziellen Verordnungsermächtigungen vor. Dieses Gesetz legte unter anderem die Voraussetzungen für die Erlangung der Akkreditierung als Privatuniversität fest (§ 2 UniAkkG), regelte das Akkreditierungsverfahren (§ 5 leg. cit.) und richtete zur Durchführung von Akkreditierungen und zur Aufsicht über die akkreditierten Universitäten den Akkreditierungsrat ein (§ 4 UniAkkG).

Die Voraussetzungen für die Akkreditierung waren zwar in § 2 UniAkkG gesetzlich verankert. Allerdings waren für die konkrete Zulassung von Studiengängen zusätzliche Interpretationen erforderlich. In diesem Sinne verabschiedete der Akkreditierungsrat Grundsatzentscheidungen und Richtlinien, die den normativen Gehalt der gesetzlichen Bestimmungen ausloten und den antragstellenden Bildungseinrichtungen Orientierung geben sollten. Es handelte sich hierbei freilich nicht um Verordnungen, sondern um Erläuterungen, die transparent machen sollten, welche Standards für die Errichtung von Privatuniversitäten und Studiengängen erwartet wurden.

Mit der Erlassung des Hochschul-Qualitätssicherungsgesetzes, BGBl. I Nr. 74/2011, mit welchem eine Neu-Konzeption des Qualitäts- und Akkreditierungsregimes für den Bereich der Hochschulen erfolgte, wurde dem Board der AQ Austria in Form des § 24 Abs. 6 leg. cit. eine Verordnungsermächtigung erteilt, die grundsätzlich der Bestimmung des § 13 Abs. 2a FHStG nachgebildet ist. Dem Board wird insofern die Aufgabe ordnungsmäßiger Festlegungen der Prüfbereiche und Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß dem Privathochschulgesetz (PrivHG), BGBl. I Nr. 77/2020, sowie der methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programm-Akkreditierung übertragen.



§ 24 Abs. 6 HS-QSG knüpft die Befugnis zur Verordnungserlassung an die Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens, womit die Einbeziehung der Hochschulen, der Studierenden und weiterer Interessensgruppen gewährleistet werden soll. Letztere haben insofern die Möglichkeit, zu den Entwürfen der Verordnungen zu den Prüfbereichen und methodischen Verfahrensgrundsätzen Stellung zu nehmen. Diese Vorgehensweise hat sich in der Praxis sehr bewährt und auch ein entsprechendes Maß an Rechtssicherheit bei den bestehenden Fachhochschulen, Privatuniversitäten sowie neuen antragstellenden Bildungseinrichtungen erzeugt. Die Mitwirkungsmöglichkeit durch Gelegenheit zur Stellungnahme wird von den Erhaltern von Fachhochschul-Studiengängen wie auch von Privatuniversitäten ausdrücklich begrüßt.

[...]

Im Verständnis der Bundesregierung beschränkt sich die Verordnungsbefugnis des § 24 Abs. 6 HS-QSG nämlich inhaltlich auf eine Befugnis zur Präzisierung gesetzlicher Vorgaben. Vor allem sollen auf diese Weise unbestimmte Gesetzesbegriffe konkretisiert werden. Es kann insofern keineswegs die Rede davon sein, dass sich das Board der AQ Austria – gleichsam ähnlich wie die Übernahmekommission – ihre Entscheidungsgrundlagen losgelöst von gesetzlichen Determinanten selbst 'maßschneidert'.

Der Kern der Maßstäbe der Qualitätsprüfung ergibt sich vielmehr bereits unmittelbar aus den entsprechenden Materiengesetzen selbst (vgl. dazu § 8 und § 8a des Fachhochschulgesetzes – FHG, BGBl. Nr. 340/1993 idgF, §§ 2 bis 4 PrivHG, § 23 Abs. 3 und 4 sowie § 24 Abs. 3 bis 5 HS-QSG).

Aus Sicht der Bundesregierung kommt dem Board der AQ Austria somit – wie auch den Vorgängerbehörden Fachhochschulrat und Akkreditierungsrat – insoweit keine unabhängige Entscheidungsbefugnis zu.

[...]

Nach dem Prüfungsbeschluss, der insoweit Überlegungen aus dem Erkenntnis VfSlg. 17.961/2006 aufgreift, könnte zwischen einer Verordnungsermächtigung betreffend die Rechtsverhältnisse Privater zueinander einerseits und (hier:) betreffend die staatliche zur Tätigkeit im tertiären Bildungsbereich andererseits zu unterscheiden sein. [Den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes in dem dem Erkenntnis VfSlg. 17.961/2006 zugrundeliegenden Prüfungsbeschluss] trat die Bundesregierung im damaligen Verfahren mit ausführlicher Argumentation entgegen [...]. Im Wesentlichen argumentierte sie, die mangelnde Kompetenz von Gerichten zur Erlassung von Verordnungen stelle einen Ausdruck nicht des Rechtsstaatsprinzips, sondern des gewaltenteilenden Prinzips dar, und die Ermächtigung der Verwaltungsbehörden gemäß Art. 18 Abs. 2 B-VG, generelle Rechtsvorschriften zu erlassen, gelte *constitutione non distinguente* für alle Verwaltungsbehörden unabhängig von der Art der ihnen übertragenen Entscheidungen.

[...]

Die vom Board der AQ Austria zu treffenden Akkreditierungsentscheidungen greifen nicht, wie jene der Übernahmekommission, in bestehende Privatrechtsverhältnisse ein, sie betreffen auch nicht, wie im Fall des Erkenntnisses VfSlg. 9580/1982, die Zulässigkeit konkreter Rechtsgeschäfte. Sie ermöglicht den Rechtsträgern, denen die Akkreditierung erteilt wurde, das Eingehen von privatrechtlichen Rechtsverhältnissen, die auf den Erwerb von Befähigungsnachweisen wie insbesondere akademischen Graden durch die Vertragspartner gerichtet sind. Die Akkreditierungsentscheidung entfaltet somit faktische, aber nicht rechtsgestaltende Wirkungen auf einzugehende oder bestehende privatrechtliche Beziehungen der Akkreditierungswerber und -inhaber zu Dritten.

Daraus erhellt nach Ansicht der Bundesregierung, dass es sich bei den Akkreditierungsentscheidungen betreffend Rechtsverhältnisse Privater zueinander, sondern um Aufgaben staatlicher Zulassung von Tätigkeiten handelt.

[...] Zusammenfassend wird daher festgehalten, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen nach Ansicht der Bundesregierung nicht verfassungswidrig sind."

4.1. Die in dem Anlassverfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht, das dem beim Verfassungsgerichtshof zu V 460/2020 protokollierten Verordnungsprüfungsverfahren zugrunde liegt, beschwerdeführende Partei hat als beteiligte Partei eine Äußerung erstattet, in der sie sich den Bedenken des Verfassungsgerichtshofes anschließt (ohne Hervorhebungen im Original):

17

"Im Zusammenhang mit den Akkreditierungsverfahren, die die AQ Austria durchführt, sind die Voraussetzungen des Art 20 Abs 2 B-VG nicht erfüllt. Der einzige Tatbestand, der hier grundsätzlich in Betracht kommen könnte, ist Z 1, also eine sachverständige Prüfung. In G 175/99 (vgl auch G 141/00 zur Privatrundfunkbehörde) hat der Verfassungsgerichtshof ausgesprochen, dass die Regionalradio- und Kabelrundfunkbehörde kein lediglich mit einer sachverständigen Prüfung beauftragtes Organ war, weil ihr vielmehr eine Verwaltungsaufgabe im klassischen Sinn übertragen wurde, nämlich die Erteilung einer Genehmigung zur Ausübung einer unter Bewilligungsvorbehalt stehenden Tätigkeit. In diesem Sinne hat der Verfassungsgerichtshof auch zu G 75/12 (Zertifizierung von Deutsch-Integrationskursen nach dem NAG durch den Österreichischen Integrationsfonds) und zu G 11/10 (Bescheinigungen durch den Arbeitsausschuss für externe Qualitätsprüfungen nach dem Abschlussprüfungs-QualitätssicherungsG) judiziert; in beiden Fällen hat er ausgesprochen, dass die Tätigkeit des jeweiligen Rechtsträgers bei der Erteilung von Zertifizierungen bzw Bescheinigungen über eine rein sachverständige Beurteilung hinausgeht.

[...] Dasselbe hat für das Board der AQ Austria zu gelten, da auch ihm die Erteilung einer Genehmigung obliegt und es dabei nicht nur auf die Beurteilung von rein fachlichen Sachverhaltsfragen ankommt, sondern in einem sehr hohen Ausmaß auch auf schwierige Rechtsfragen. Dabei geht es nicht nur um die Berücksichtigung der durch Art 17 StGG eingeräumten Rechte der antragstellenden Bildungseinrichtung, sondern beispielsweise auch um gesellschaftsrechtliche Fragen [...]. Wesentlich ist weiters, dass das Board der AQ Austria beim Vorschreiben von Auflagen behördliches Ermessen ausübt, was ebenfalls gegen eine reine Sachverständigentätigkeit spricht.

[...] Ein weiteres gewichtiges Argument gegen die Anwendbarkeit des Art 20 Abs 2 B-VG ist der Umstand, dass für die Qualitätssicherungsverfahren nach dem HS-QSG externe Gutachter zu bestellen sind (§ 2 Z 2 und § 25 Abs 6 Z 1 HS-QSG idF BGBl. I Nr. 74/2011). Eine sachverständige Prüfung wird also gar nicht primär durch die Mitglieder des Boards der AQ Austria durchgeführt, sondern durch diese Gutachter. [...] Auch das zeigt, dass bei der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben der Board-Mitglieder eine Beurteilung als Sachverständiger keinesfalls im Vordergrund steht; ansonsten würde das Gesetz die Sachverständigentätigkeit nicht vorwiegend an externe Gutachter auslagern.

[Zu den Fragen], welche Bedeutung der Akkreditierungsrat nach § 4 Abs 2 UniAkkG, BGBl. I Nr. 168/1999, idF BGBl. I Nr. 74/2011, hat, und ob die Weisungsfreistellung des Boards der AQ Austria mit der Sicherung der Wissenschaftsfreiheit gerechtfertigt werden könnte, ist [F]olgendes auszuführen:

§ 4 Abs 2 UniAkkG, durch den die Mitglieder des Akkreditierungsrates weisungsfrei gestellt wurden, wurde aufgrund des 1. BVRBG, BGBl. I Nr. 2/2008, von einer Verfassungsbestimmung zu einer einfachgesetzlichen Bestimmung. Selbst wenn man unterstellt, dass der Gesetzgeber davon ausgegangen ist, dass der Akkreditierungsrat den Voraussetzungen des Art 20 Abs 2 Z 1 B-VG entspricht und daher die Absicherung seiner Weisungsfreiheit durch ein Bundesverfassungsgesetz nicht mehr erforderlich ist, hätte diese damalige Einschätzung des Gesetzgebers keine bindende Wirkung für das nunmehrige Gesetzesprüfungsverfahren, in dem es um völlig andere Bestimmungen geht.

Hinzu kommt noch, dass im UniAkkG, anders als im HS-QSG, keine Bestellung von externen Gutachtern vorgesehen war und daher einer sachverständigen Tätigkeit der Mitglieder des Akkreditierungsrates größere Bedeutung zugekommen ist[,] als dies bei den Board-Mitgliedern der AQ Austria der Fall ist. Angesichts des klaren Wortlauts des Art 20 Abs 2 B-VG kommt als Rechtfertigungsgrund für die Weisungsfreistellung der AQ Austria die Sicherung der Wissenschaftsfreiheit nicht in Betracht, weil sie unter keinen der Ausnahmetatbestände des Art 20 Abs 2 B-VG subsumiert werden kann.

[...] Zur Verordnungsermächtigung:

Der Verfassungsgerichtshof hat [...] dezidiert ausgesprochen, dass einer weisungsfreien Behörde aus rechtsstaatlichen Gründen nicht auch die Befugnis eingeräumt werden darf, den Maßstab ihrer Entscheidung selbst festzulegen, und dass es im Hinblick auf das demokratische Prinzip bedenklich wäre, die Schaffung genereller Normen weisungsfreien Organen zu übertragen, die weder der mittelbaren noch der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle unterliegen.

Eine Ausnahme von diesem Grundsatz wäre für den Bildungsbereich nicht gerechtfertigt. Daher hat auch hier zu gelten, dass es verfassungswidrig ist, wenn der AQ Austria als weisungsfreier Behörde das Recht eingeräumt werden soll, durch Verordnung selbst zu entscheiden, wie sie ihre Akkreditierungsverfahren inhaltlich ausgestaltet.

[...] Zusammengefasst erweisen sich daher die Bedenken, die der Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluss geäußert hat, als berechtigt."

4.2. Auch die in dem, dem beim Verfassungsgerichtshof zu G 256/2021 und V 226/2021 protokollierten Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren zugrunde liegenden Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht beschwerdeführende Partei hat als beteiligte Partei eine Äußerung erstattet, in der sie sich den Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes und des Verfassungsgerichtshofes wie folgt anschließt (teilweise ohne Hervorhebungen im Original):

18

"Verfassungswidrigkeit der Verordnungsermächtigung nach § 24 Abs 6 HS-QSG

[...]

Die Tätigkeit der AQ Austria ist durch die Weisungsfreistellung der parlamentarischen Kontrolle entzogen. Die Schaffung einer generellen Rechtsnorm wie der PU-AkkVO durch weisungsfreie Organe hat der VfGH vor dem Hintergrund des demokratischen Grundprinzips als verfassungswidrig eingestuft und zudem ausgesprochen, dass der einfache Gesetzgeber durch eine solche Verordnungsermächtigung in die Leitungsbefugnis oberster Organe eingreift und damit Art 20 Abs 1 B-VG verletzt.

[...] Die AQ Austria hat zwar nicht (wie bei der Übernahmekommission der Fall) über Rechtsverhältnisse Privater gerichtsähnlich zu entscheiden. Sie legt aber in der PU-AkkVO im Detail jene Kriterien fest, die entscheidend dafür sind, ob die Privatuniversität eine Akkreditierung erhält oder nicht. Damit legt sie aber im Ergebnis für sich selbst und für das in einem allfälligen Rechtsmittelverfahren zuständige Verwaltungsgericht den Kontrollmaßstab für ihr Handeln und jenes des Verwaltungsgerichts, das im Verfahren ebenso die PU-AkkVO anzuwenden hat, fest. Durch den fehlenden Weisungszusammenhang zu einem obersten Verwaltungsorgan ist diese Tätigkeit demokratisch nicht legitimiert.

[...] Darüber hinaus erfüllt sie aber auch marktregulatorische Aufgaben im Sinne einer Zulassung zur Aufnahme wirtschaftlicher Tätigkeiten in Österreich. Ob nun der regulatorische Eingriff zu Beginn einer Tätigkeit (wie vorliegend) oder im Zuge dieser Tätigkeit (wie bei der Übernahmekommission) erfolgt, kann keinen – relevanten – Unterschied machen.

[...]

Die Regelung ist daher verfassungswidrig. Die auf ihr basierende PU-AkkVO ist mangels gesetzlicher Deckung gesetzwidrig.

[...] Zur Bedeutung des verfassungsrechtlich weisungsfrei gestellten Akkreditierungsbeirats

[...] Vor Erlassung des HS-QSG und bei Inkrafttreten von Art 20 Abs 2 B-VG idF BVG-Novelle BGBl 2008/2 war gem der Verfassungsbestimmung in § 4 Abs 2 Uni-AkkG (BGBl 168/1999) der Akkreditierungsrat als weisungsfreie Behörde eingerichtet. [...]

In der Kommentarliteratur (*Perthold-Stoitzner/Stöger/Szűsz*, UniAkkG (2001) 59) wird die Weisungsfreistellung des Akkreditierungsrats mit dem civil rights-Charakter der Akkreditierungsentscheidung und dem aus Art 6 Abs 1 EMRK erfließenden Gebot der Entscheidung durch ein 'tribunal' begründet. Jedenfalls nach Einführung der Verwaltungsgerichte ergibt sich aus diesem Argument keine Rechtfertigung mehr für eine Weisungsfreistellung, da ohnehin das mit voller Kognitionsbefugnis ausgestattete[...] BVwG die Entscheidungen des Board[s] überprüft.

[...] Dass schließlich auch die Organisation des Akkreditierungsrats in verfassungsrechtlicher Sicht kritisiert wurde (*Perthold-Stoitzner/Stöger/Szűsz*, UniAkkG (2001) 60 ff) sei an dieser Stelle nur erwähnt.

[...] Es bleibt somit dabei: Die Weisungsfreiheit des Board[s] ist ebenso wie seine Befugnis, Verordnungen zu erlassen, verfassungswidrig. Aus einer vergleichenden Betrachtung mit dem Akkreditierungsrat ergibt sich nichts Anderes."

5. Schließlich hat auch die AQ Austria eine Äußerung erstattet, in der sie den Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes ob der Gesetzmäßigkeit der PU-AkkVO 2019 entgegentritt.

19

#### **IV. Erwägungen**

Der Verfassungsgerichtshof hat die zu G 390/2020, G 214/2021 und G 316/2021 protokollierten, amtswegig eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren sowie das

20

über Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes eingeleitete, zu G 256/2021 protokollierte Gesetzes- und das zu V 226/2021 protokollierte Verordnungsprüfungsverfahren gemäß § 35 Abs. 1 VfGG iVm §§ 187 und 404 ZPO zur gemeinsamen Beratung und Entscheidung verbunden.

#### **A. Zur Zulässigkeit der Verfahren:**

1. Zu den amtswegig eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren: 21

1.1. Die amtswegigen Gesetzesprüfungsverfahren sind im Hinblick auf die zunächst mit Beschluss vom 10. Dezember 2020 unter anderem auch in Prüfung gezogenen Bestimmungen des § 1 Abs. 2 Z 4, des § 19 Abs. 3 und des § 26 HS-QSG idF BGBl. I 74/2011, § 24 HS-QSG idF BGBl. I 129/2017 sowie des § 25 HS-QSG idF BGBl. I 79/2013 mangels Präjudizialität einzustellen. 22

1.2. Im Hinblick auf die übrigen in Prüfung gezogenen Bestimmungen sind sie zulässig: 23

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 2015 erlassen. 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 2015 stützt. 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. 24

Bei Beurteilung dieser Frage hat der Verfassungsgerichtshof sowohl § 24 Abs. 6 HS-QSG als auch die damit in einem Regelungszusammenhang stehenden sonsti- 25

gen Bestimmungen des HS-QSG, die sich auf die Tätigkeit der AQ Austria zur Akkreditierung von Studien- und Bildungseinrichtungen beziehen, anzuwenden. Insbesondere stehen mit der Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG jene Bestimmungen des HS-QSG in einem entsprechenden Regelungszusammenhang, die die Einrichtung der AQ Austria, ihre diesbezügliche Zuständigkeit und die Durchführung von Akkreditierungsverfahren von Studien- und Bildungseinrichtungen regeln. Welche dieser Bestimmungen gegebenenfalls den Sitz einer möglichen Verfassungswidrigkeit bilden und mit diesen in einem untrennbaren Zusammenhang stehen, entscheidet der Verfassungsgerichtshof nicht im Rahmen der Prüfung der Zulässigkeit des Gesetzesprüfungsverfahrens, sondern im Einzelnen erst dann, wenn er, erweisen sich die Bedenken als begründet, den Umfang der aufzuhebenden Bestimmungen abzugrenzen hat.

Auch sonst sind keine Prozesshindernisse hervorgekommen, sodass die amtsweilig eingeleiteten Gesetzesprüfungsverfahren, soweit sie nicht einzustellen sind, zulässig sind. 26

2. Zum Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes: 27

2.1. Der Verfassungsgerichtshof ist nicht berechtigt, durch seine Präjudizialitätsentscheidung das antragstellende Gericht an eine bestimmte Rechtsauslegung zu binden, weil er damit indirekt der Entscheidung dieses Gerichtes in der Hauptsache vorgreifen würde. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes darf daher ein Antrag iSd des Art. 139 Abs. 1 Z 1 B-VG bzw. des Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. a B-VG nur dann wegen Fehlens der Präjudizialität zurückgewiesen werden, wenn es offenkundig unrichtig (denkumöglich) ist, dass die – angefochtene – generelle Norm eine Voraussetzung der Entscheidung des antragstellenden Gerichtes im Anlassfall bildet (vgl. etwa VfSlg. 10.640/1985, 12.189/1989, 15.237/1998, 16.245/2001 und 16.927/2003). 28

Die Grenzen der Aufhebung einer auf ihre Verfassungs- bzw. Gesetzesmäßigkeit zu prüfenden Gesetzes- bzw. Ordnungsbestimmung sind, wie der Verfassungsgerichtshof sowohl für von Amts wegen als auch für auf Antrag eingeleitete Normenprüfungsverfahren schon wiederholt dargelegt hat (VfSlg. 13.965/1994 mwN, 16.542/2002, 16.911/2003), notwendig so zu ziehen, dass einerseits der verblei- 29

bende Gesetzes- bzw. Verordnungsteil nicht einen völlig veränderten Inhalt bekommt und dass andererseits die mit der aufzuhebenden Gesetzes- bzw. Verordnungsstelle untrennbar zusammenhängenden Bestimmungen auch erfasst werden.

Dieser Grundposition folgend hat der Verfassungsgerichtshof die Rechtsauffassung entwickelt, dass im Normenprüfungsverfahren der Anfechtungsumfang der in Prüfung gezogenen Norm bei sonstiger Unzulässigkeit des Prüfungsantrages nicht zu eng gewählt werden darf (vgl. VfSlg. 16.212/2001, 16.365/2001, 18.142/2007, 19.496/2011; VfGH 14.3.2017, G 311/2016). Das antragstellende Gericht hat all jene Normen anzufechten, die für das anfechtende Gericht präjudiziell sind und vor dem Hintergrund der Bedenken für die Beurteilung der allfälligen Verfassungs- bzw. Gesetzswidrigkeit der Rechtslage eine untrennbare Einheit bilden. Es ist dann Sache des Verfassungsgerichtshofes, darüber zu befinden, auf welche Weise eine solche Verfassungs- bzw. Gesetzswidrigkeit – sollte der Verfassungsgerichtshof die Auffassung des antragstellenden Gerichtes teilen – beseitigt werden kann (VfSlg. 16.756/2002, 19.496/2011, 19.684/2012, 19.903/2014; VfGH 10.3.2015, G 201/2014).

30

2.2. Das Bundesverwaltungsgericht ficht § 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 und § 19 Abs. 3 HS-QSG in der Stammfassung (BGBl. I 74/2011), § 24 und § 25 HS-QSG idF BGBl. I 77/2020 sowie § 26 HS-QSG idF BGBl. I 20/2021 an. Während des Verfahrens vor dem Verfassungsgerichtshof haben § 1 Abs. 2 Z 4 HS-QSG und § 19 Abs. 3 HS-QSG mit dem am 1. Oktober 2021 in Kraft getretenen BGBl. I 177/2021 eine Änderung erfahren. Vor dem Hintergrund, dass das Bundesverwaltungsgericht sich an der maßgeblichen Rechtslage zum Zeitpunkt seiner Entscheidung auszurichten hat, ist es ausgeschlossen, dass das Bundesverwaltungsgericht § 1 Abs. 2 Z 4 und § 19 Abs. 3 HS-QSG in der von ihm angefochtenen (nicht mehr in Geltung stehenden) Fassung anzuwenden und seiner Entscheidung zugrunde zu legen hat. Diese Bestimmungen sind sohin nicht (mehr) präjudiziell. Ihre Anfechtung erweist sich daher als unzulässig.

31



Angesichts des Umstandes, dass das Bundesverwaltungsgericht damit § 1 Abs. 2 Z 4 und § 19 Abs. 3 HS-QSG in der (geltenden) Fassung BGBl. I 177/2021 nicht (mit)angefochten hat, erweist sich aber der Antrag auf Aufhebung des § 1 Abs. 2 Z 2 und 3, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2 und der §§ 24, 25 und 26 HS-QSG vor dem Hintergrund der Bedenken, dass bei der Durchführung des Akkreditierungsverfahrens über Privatuniversitäten und Studienprogramme an diesen Bildungseinrichtungen der AQ Austria in verfassungswidriger Weise hoheitliche Vollzugsaufgaben übertragen seien und in diesem Zusammenhang die Weisungsfreistellung der AQ Austria keine Deckung in Art. 20 Abs. 2 B-VG finde, als zu eng gefasst, weil die behauptete Verfassungswidrigkeit durch die Aufhebung dieser Bestimmungen nicht beseitigt würde (vgl. zB VfSlg. 18.891/2009, 19.933/2014).

Der Antrag ist daher hinsichtlich des § 1 Abs. 2 Z 2, 3 und 4, der Zeichen- und Wortfolge "- und Akkreditierungs" in § 3 Abs. 3 Z 1, des § 3 Abs. 3 Z 2 und 5, der Wortfolge "über Akkreditierung von Bildungseinrichtungen und Studien oder" in § 9 Abs. 1 Z 1, des § 9 Abs. 1 Z 4 und 12, des § 9 Abs. 2, des § 19 Abs. 3, des § 24 Abs. 1 bis Abs. 5b und Abs. 7 bis 12, des § 25 und des § 26 HS-QSG als unzulässig zurückzuweisen.

2.3. Hingegen ist der Antrag auf Aufhebung des § 24 Abs. 6 HS-QSG idF BGBl. I 77/2020 und auf Aufhebung der PU-AkkVO 2019 vor dem Hintergrund des Bedenkens, § 24 Abs. 6 HS-QSG ermächtige die AQ Austria in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise dazu, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen, womit der PU-AkkVO 2019 die gesetzliche Grundlage fehle, zulässig (vgl. VfSlg. 16.144/2001, 16.538/2002, 18.806/2009, 20.000/2015).

2.4. Damit ist auf den Eventualantrag des Bundesverwaltungsgerichtes nicht weiter einzugehen.

## **B. In der Sache:**

1. Die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des HS-QSG stehen in folgendem normativen Zusammenhang: 36

Die AQ Austria ist gemäß § 3 Abs. 1 und 2 HS-QSG als juristische Person des öffentlichen Rechts eingerichtet und zur externen Qualitätssicherung – worunter gemäß § 2 Z 1 HS-QSG verschiedene periodische Maßnahmen der Begutachtung der Entwicklung der Qualität der Leistungen von Hochschulen in Lehre, Forschung und Administration zu verstehen sind – der in § 1 Abs. 1 HS-QSG genannten Bildungseinrichtungen, unter anderem an Privathochschulen und Privatuniversitäten (nach dem Bundesgesetz über Privathochschulen [Privathochschulgesetz – PrivHG], vormals Bundesgesetz über Privatuniversitäten – PUG]), zuständig. Sie verfügt gemäß § 4 HS-QSG über ein Board, ein Kuratorium, eine Beschwerdekommision und eine Generalversammlung als ihre Organe sowie gemäß § 10 Abs. 3 HS-QSG über eine Geschäftsstelle und unterliegt nach § 30 HS-QSG der Aufsicht durch den zuständigen Bundesminister und der Kontrolle durch den Rechnungshof und die Volkswirtschaft. 37

Instrumente der externen Qualitätssicherung sind gemäß § 1 Abs. 2 HS-QSG die Zertifizierung des Qualitätsmanagementsystems von Bildungseinrichtungen, also eine formelle Bescheinigung der Konformität des Qualitätsmanagementsystems einer Bildungseinrichtung mit definierten Kriterien und Standards (§ 2 Z 4 HS-QSG); die Akkreditierung von Studien und Bildungseinrichtungen, also die formelle staatliche Anerkennung von Bildungseinrichtungen (institutionelle Akkreditierung) und Studien (Programmakkreditierung) anhand von definierten Kriterien und Standards (§ 2 Z 3 HS-QSG); die Aufsicht über die nach diesem Bundesgesetz akkreditierten Bildungseinrichtungen und die nach diesem Bundesgesetz akkreditierten Studien; sowie Überprüfungsverfahren für Lehrgänge zur Weiterbildung. Dementsprechend sieht das HS-QSG in seinem 4. Abschnitt insbesondere folgende zwei Arten von Qualitätssicherungsverfahren vor: Audit und Zertifizierung einer- und Akkreditierung andererseits. 38

Der AQ Austria obliegt im Bereich der externen Qualitätssicherung gemäß § 3 Abs. 3 HS-QSG unter anderem die Entwicklung und Durchführung externer Qualitätssicherungsverfahren, jedenfalls Audit- und Akkreditierungsverfahren, nach nationalen und internationalen Standards, die Akkreditierung von hochschulischen 39

Bildungseinrichtungen und Studien sowie die kontinuierliche begleitende Aufsicht akkreditierter hochschulischer Bildungseinrichtungen und Studien hinsichtlich der Akkreditierungsvoraussetzungen.

Für die Durchführung von Akkreditierungsverfahren legt § 19 Abs. 3 HS-QSG die Zuständigkeit der AQ Austria fest. Die Akkreditierung hat jeweils nach den in den einschlägigen gesetzlichen Regelungen und im Hinblick auf den vorliegenden Zusammenhang nach den in § 24 HS-QSG genannten Prüfbereichen zu erfolgen, wobei das Board der AQ Austria nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens gemäß § 24 Abs. 6 HS-QSG eine Verordnung zu erlassen hat, in der Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind. Über einen Antrag auf Akkreditierung und auf Verlängerung der Akkreditierung hat gemäß § 9 Abs. 1 HS-QSG und § 25 Abs. 1 HS-QSG ebenfalls das Board der AQ Austria als die im Fall einer Privatuniversität gemäß § 24 HS-QSG für die Akkreditierung zuständige Behörde zu entscheiden. Gemäß § 25 Abs. 3 HS-QSG haben die Akkreditierung, ihre Verlängerung, ihr Widerruf und ihr Erlöschen durch Bescheid zu erfolgen. Dem Board obliegt ferner gemäß § 9 Abs. 1 Z 12 HS-QSG die Aufsicht über die akkreditierten Bildungseinrichtungen, also unter anderem über Privathochschulen und Privatuniversitäten. Das Board ist gemäß § 9 Abs. 2 HS-QSG bei der Erfüllung seiner Aufgaben (bzw. nach § 25 Abs. 3 HS-QSG sind die Mitglieder des Boards in der Ausübung ihres Amtes unabhängig und) an keine Weisungen gebunden. Die bescheidförmige Entscheidung des Boards bedarf aber gemäß § 25 Abs. 3 HS-QSG vor Bescheiderlassung der Genehmigung des zuständigen Bundesministers.

40

2. Vor diesem Hintergrund handelt es sich bei der AQ Austria – wovon auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme ausgeht – um einen ausgegliederten Rechtsträger in der Form einer eigenständigen juristischen Person des öffentlichen Rechts außerhalb der Bundesverwaltung im organisatorischen Sinn (vgl. dazu, dass die Ausgliederung aus dem staatlichen Verwaltungsaufbau auch die Begründung eines selbstständigen Rechtsträgers öffentlichen Rechts erfasst, VfSlg. 16.400/2001), dem mit der Zuständigkeit zur Durchführung von Akkreditierungsverfahren für Privathochschulen und Privatuniversitäten nach § 24 HS-QSG

41

hoheitlich zu besorgende Aufgaben übertragen worden sind. Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben ist das Board als das zuständige Organ der AQ Austria an keine Weisungen gebunden (§ 9 Abs. 2 und § 25 Abs. 3 HS-QSG).

3. Der Verfassungsgerichtshof hegte im Prüfungsbeschluss zunächst das Bedenken, dass der AQ Austria mit den angefochtenen Bestimmungen als ausgegliederter Rechtsträger des öffentlichen Rechts in verfassungswidriger Weise hoheitliche Vollzugsaufgaben übertragen seien, weil der Gesetzgeber den aus Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG folgenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Weisungs- und Leitungsbefugnisse der obersten Organe nicht entsprechend Rechnung getragen habe. 42

3.1. In diesem Zusammenhang stellt sich zunächst die Frage, ob gemäß Art. 20 Abs. 2 B-VG unter bestimmten Voraussetzungen auch mit hoheitlichen Aufgaben betraute ausgegliederte Rechtsträger – wie die AQ Austria – vom Gesetzgeber weisungsfrei gestellt werden dürfen. 43

3.1.1. Die Bundesregierung geht in ihrer Äußerung davon aus, dass Art. 20 Abs. 2 B-VG auch mit Hoheitsgewalt betraute ausgegliederte Rechtsträger erfasst und diese daher in den Grenzen des Art. 20 Abs. 2 B-VG durch Gesetz weisungsfrei gestellt werden können. 44

3.1.2.1. Gemäß Art. 20 Abs. 1 B-VG führen unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder nach den Bestimmungen der Gesetze auf Zeit gewählte Organe, ernannte berufsmäßige Organe oder vertraglich bestellte Organe die Verwaltung. Sie sind den ihnen vorgesetzten Organen für ihre amtliche Tätigkeit verantwortlich und, soweit in Gesetzen gemäß Abs. 2 nicht anderes bestimmt ist, an deren Weisungen gebunden. Die obersten Organe sind ihrerseits den gesetzgebenden Organen gegenüber verantwortlich. 45

Art. 20 B-VG kommt damit sowohl in Bezug auf die personelle wie die inhaltliche demokratische Legitimation der Verwaltung wesentliche Bedeutung zu (*Grabenwarter*, Die demokratische Legitimation weisungsfreier Kollegialbehörden in der staatlichen Verwaltung: Zur Zulässigkeit der Entsendung von Organwaltern durch nicht demokratisch legitimierte Einrichtungen, FS Winkler, 1997, 271 [284 f.]). 46

Was einen Leitungs- und Weisungszusammenhang kennzeichnet, der die angesprochene demokratische Legitimation verwirklicht, die Art. 20 Abs. 1 B-VG vor Augen steht, ergibt sich aus dem in Art. 77 B-VG vorgesehenen Grundtypus der Ministerialverwaltung, der gemeinsam mit Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG das Organisationskonzept der Bundesverfassung wesentlich mitprägt (siehe VfSlg. 16.400/2001: "Art. 20 Abs. 1 B-VG korrespondiert damit - auf Bundesebene - mit Art. 77 Abs. 1 B-VG, der von den den Bundesministerien 'unterstellten Ämtern' spricht.").

47

Das in Art. 20 Abs. 1 Satz 2 B-VG genannte Weisungsrecht ist ein wesentliches Mittel der Leitungsbefugnis. Diese erschöpft sich allerdings nicht im Weisungsrecht. Vielmehr bedeutet der Begriff der "Leitung" im Kontext des Art. 20 Abs. 1 B-VG umfassende gestaltende Aufsichts- und Informationsbefugnisse (siehe bereits VfSlg. 4117/1961: "Das Aufsichtsrecht der vorgesetzten Organe gegenüber ihren nachgeordneten Organen wird ganz allgemein durch Art. 20 Abs. 1 erster Satz B-VG durch die Anordnung festgelegt, daß die Organe der Verwaltung unter der Leitung der obersten Organe des Bundes und der Länder die Verwaltung führen. Denn eine Leitung ohne Aufsichtsbefugnis ist nicht denkbar. Dieses Aufsichtsrecht ist verfassungsgesetzlich nicht beschränkt und umfaßt daher grundsätzlich alle denkbaren Möglichkeiten der Aufsicht. Einer gesetzlichen Determinierung bedarf es nicht." Siehe auch *B. Raschauer*, Art 20 Abs 1 B-VG, in: Korinek/Holoubek et al [Hrsg.], Bundesverfassungsrecht, 3. Lfg. 2000, Rz 17).

48

Wie der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 16.400/2001 klargestellt hat, wirkt die Weisungsbindung des Art. 20 Abs. 1 B-VG innerhalb der Verwaltungsorganisation des Bundes und der Länder unmittelbar. Als wesentliche Elemente des Verwaltungsorganisationskonzepts der Bundesverfassung stehen Art. 20 Abs. 1 sowie Art. 77 und Art. 101 B-VG miteinander in Zusammenhang (vgl. VfSlg. 15.733/2000, 19.728/2012, 20.038/2016). Vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Regelung der Organisationskompetenz von Bund und Ländern (siehe Art. 10 Abs. 1 Z 16 bzw. Art. 15 Abs. 1 B-VG) und des auf die Ausübung von Hoheitsgewalt abstellenden allgemeinen Gesetzesvorbehaltes des Art. 18 Abs. 1 B-VG (vgl. im vorliegenden Zusammenhang VfSlg. 20.235/2018 mwN) stellt diese unmittelbare Wirkung des Art. 20 Abs. 1 B-VG innerhalb der Bundes- und Landesverwaltung im organisatorischen Sinn den umfassenden Leitungs- und Weisungszusammenhang

49

und damit die demokratischen Legitimationsanforderungen des Organisationskonzepts der Bundesverfassung sicher.

3.1.2.2. Der Verfassungsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung aber auch davon aus, dass die Übertragung von Hoheitsgewalt auf aus der Verwaltungsorganisation ausgegliederte Rechtsträger zur Besorgung öffentlicher Aufgaben nicht schlechthin unzulässig ist (siehe VfSlg. 1455/1932, 3685/1960, 6570/1971, 10.213/1984). Dies hat der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 14.473/1996 nochmals bekräftigt und ausgesprochen, dass die Betrauung von nicht staatlichen Rechtsträgern mit Angelegenheiten der Hoheitsverwaltung aber nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig ist. Dazu gehört insbesondere, dass eine solche Übertragung von hoheitlichen Befugnissen an selbstständige natürliche oder juristische Personen und damit die Ausgliederung der Wahrnehmung hoheitlicher Verwaltungszuständigkeiten durch den einfachen Gesetzgeber verfassungsrechtlich nur zulässig ist, wenn der von Art. 20 Abs. 1 B-VG vorgesehene Leitungs- und Weisungszusammenhang gesetzlich auf den ausgegliederten Rechtsträger erstreckt und damit insbesondere gesetzlich eine Weisungsbefugnis verantwortlicher oberster Organe der Bundesverfassung angeordnet ist. Da von "'unterstellten Ämtern' [...] nicht mehr die Rede sein [kann], wenn die Besorgung der Verwaltungsaufgaben einer eigenen juristischen Person übertragen wird und zwar auch dann nicht, wenn es sich [...] um eine juristische Person des öffentlichen Rechts handelt, weil eine unmittelbare Zurechnung der von einem solchen Rechtsträger gesetzten Akte an den Bundesminister nicht möglich ist", müssen ebenso wie gegenüber Rechtsträgern privaten Rechts die von Art. 20 Abs. 1 B-VG verlangten Weisungsbefugnisse "ausdrücklich eingeräumt werden [...]. Art. 20 Abs. 1 B-VG wirkt in solchen Fällen nicht unmittelbar, sondern verpflichtet den Gesetzgeber, Rechtsvorschriften zu erlassen, die einem obersten Organ eine effektive Leitungs- und Steuerungsfunktion einräumen, und dabei insbesondere ein umfassendes Weisungsrecht einzurichten" (VfSlg. 16.400/2001; siehe schon VfSlg. 15.946/2000; diese Auffassung hat der Verfassungsgerichtshof in der Folge mehrfach bestätigt, siehe VfSlg. 17.421/2004, 19.728/2012, 20.038/2016). Art. 20 Abs. 1 B-VG stellt damit sicher, dass die demokratischen Legitimationsanforderungen des Organisationskonzepts der Bundesverfassung umfassend verwirklicht werden, unabhängig davon, ob die Verwaltungsführung innerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation erfolgt oder der Gesetzgeber zulässiger Weise davon abweicht und private

oder öffentliche Rechtsträger funktionell als Verwaltungsorgane vorsieht (inso- weit geht das Organisationskonzept der Bundesverfassung von einem demokra- tisch legitimatorisch geschlossenen Verwaltungsorganisationsmodell aus).

Diese Ermächtigung an den Gesetzgeber, Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation mit der Ausübung von Hoheitsgewalt zu beleihen, ist aber, wie der Verfassungsgerichtshof in der genannten Rechtsprechung entwickelt und bestätigt hat, dahingehend begrenzt, dass ein Abweichen vom Verwaltungs- organisationsmodell der Art. 77 und 101 B-VG, also eine Beleihung im genannten Sinn, nur zulässig ist, wenn die gesetzliche Zuständigkeitszuweisung an ein Verwal- tungsorgan im funktionellen Sinn dem verfassungsrechtlichen Sachlichkeits- und Effizienzgebot entspricht sowie nur für "vereinzelte Aufgaben" besteht und zudem keine Übertragung von Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung umfasst (siehe insbesondere VfSlg. 14.473/1996, 16.400/2001 und 17.341/2004).

51

3.1.2.3. Dem (einfachen) Gesetzgeber ist es damit grundsätzlich aus Gründen der demokratischen Legitimation des Verwaltungshandelns verwehrt, von dem darge- stellten, durch Art. 20 Abs. 1 B-VG mitkonstituierten, durch einen Leitungs- und Weisungszusammenhang zu obersten Organen der Bundesverfassung gekenn- zeichneten verfassungsrechtlichen Organisationskonzept abzuweichen. Andere Organisationsformen, insbesondere weisungsfreie Verwaltungsorgane vorzuse- hen, bedarf somit einer eigenen verfassungsrechtlichen Ermächtigung an den Ge- setzgeber. Eine solche bestand – neben den verfassungsrechtlichen Ermächtigun- gen für die territoriale und funktionale Selbstverwaltung – lange Zeit nur für ein bestimmtes Organisationsmodell einer weisungsfreien Verwaltungsbehörde, nämlich für die Errichtung sogenannter Kollegialbehörden mit richterlichem Ein- schlag (siehe Art. 20 Abs. 2 iVm Art. 133 Z 4 B-VG idF vor BGBl. I 2/2008). Auch diese Ermächtigung zur Einrichtung weisungsfreier Kollegialbehörden mit richter- lichem Einschlag hat der Verfassungsgerichtshof als dahingehend inhaltlich be- schränkt angesehen, dass derartige Kollegialbehörden nur mit bestimmten Aufga- ben bzw. nur bei besonderen Anforderungen an die Qualifikation der Mitglieder der Kollegialbehörde betraut werden durften (siehe VfSlg. 15.427/1999, 15.886/2000 und dazu *Grabenwarter/Holoubek*, Demokratie, Rechtsstaat und Kol- legialbehörden mit richterlichem Einschlag: Zu den verfassungsrechtlichen Gren- zen der Einrichtung von Kollegialbehörden nach Art 20 Abs 2 und Art 133 Z 4 B-VG, ZfV 2000, 194 ff.).

52

Insbesondere auch vor dem Hintergrund unionsrechtlicher Entwicklungen und Anforderungen stellte sich diese Ermächtigung zur gesetzlichen Einrichtung weisungsfreier Verwaltungsbehörden sowohl im Hinblick auf die Beschränkung auf eine bestimmte Organisationsform als auch auf die in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelte Aufgabenbeschränkung als zu restriktiv dar (was in einer Vielzahl von speziellen verfassungsgesetzlichen Sonderbestimmungen für einzelne weisungsfreie Verwaltungsbehörden seinen Niederschlag gefunden hat, siehe die mit dem Ersten Bundesverfassungsrechtsvereinigungsgesetz [1. BVRBG], Art. 2 der B-VG-Novelle BGBl. I 2/2008, ihres Verfassungsranges "entkleideten" Regelungen).

53

Im Gefolge einer vertieften verfassungspolitischen Diskussion insbesondere im Österreich-Konvent kam es in der Folge zu einer grundsätzlichen Neuregelung des Art. 20 Abs. 2 B-VG, mit der diesem als unbefriedigend empfundenen Zustand abgeholfen werden sollte (vgl. Erläut. zur RV 314 BlgNR 23. GP, 7). Seit Inkrafttreten der Neufassung des Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 B-VG durch die B-VG-Novelle BGBl. I 2/2008 ist es dem Gesetzgeber somit möglich, Organe, die er mit Aufgaben der Hoheitsverwaltung betraut, abweichend von Art. 20 Abs. 1 B-VG unter den in Art. 20 Abs. 2 B-VG festgelegten Voraussetzungen von der Bindung an Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe freizustellen. Der Gesetzgeber hat dabei gemäß Art. 20 Abs. 2 letzter Satz B-VG ein der Aufgabe des weisungsfreien Organs angemessenes Aufsichtsrecht vorzusehen, das zumindest das Recht umfassen muss, sich über alle Gegenstände der Geschäftsführung des weisungsfreien Organs unterrichten zu lassen. Richtet der Gesetzgeber weisungsfreie Organe nach Art. 20 Abs. 2 Z 1, 3, 4, 6 und 7 B-VG ein, hat das Aufsichtsrecht auch das Recht zu umfassen, weisungsfreie Organe (Organwalter) aus wichtigem Grund abzuberaufen (vgl. VfSlg. 18.973/2009).

54

Der Verfassungsgesetzgeber hat mit der Ermächtigung in Art. 20 Abs. 2 B-VG an den (einfachen) Bundes- oder Landesgesetzgeber, Organe, die im Sinne des Art. 20 Abs. 1 B-VG die Verwaltung führen, von der Bindung an Weisungen der ihnen vorgesetzten Organe freizustellen, grundsätzlich anerkannt, dass in den in Art. 20 Abs. 2 B-VG taxativ aufgezählten Kategorien weisungsfreier Verwaltungsbehörden den verfassungsrechtlichen demokratischen Legitimationsanforderungen auch Genüge getan ist, wenn gegenüber diesen weisungsfreien Verwaltungsorganen

55



gesetzlich ein den Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 letzter Satz B-VG entsprechendes, der Regelung des Aufgabenbereiches, also der Zuständigkeit des einzelnen Organs (vgl. VfSlg. 8466/1978), angemessenes Aufsichtsrecht der obersten Organe vorgesehen ist. Dieses Aufsichtsrecht muss dabei auch in Bezug auf die Organisation des weisungsfrei gestellten Organs so gestaltet sein, dass die dadurch vermittelten Ingerenzbefugnisse, insbesondere Informations- und Abberufungsrechte, effektiv durchsetzbar sind.

3.1.2.4. Gemäß Art. 20 Abs. 2 B-VG weisungsfrei gestellte und insoweit vom zuständigen obersten Verwaltungsorgan unabhängige Verwaltungsorgane sind an die Volksvertretung über die Gesetzesbindung, das parlamentarische Zitations- und Befragungsrecht nach Art. 52 Abs. 1a B-VG hinsichtlich der Leiter weisungsfreier Organe sowie das nach Art. 20 Abs. 2 B-VG vorzusehende angemessene Aufsichtsrecht in Verbindung mit der korrelierenden parlamentarischen Kontrolle und Verantwortlichkeit hinsichtlich der (Nicht-)Ausübung der gesetzlich vorgesehenen Ingerenzbefugnisse des zuständigen obersten Verwaltungsorgans (Art. 52 Abs. 1 B-VG) rückgekoppelt (siehe *Eberhard*, Demokratische Verwaltung und "Demokratisierung aller Lebensbereiche", ZfV 2015, 158 [160 f.]). Art. 20 Abs. 2 B-VG ist in den Gesamtzusammenhang zu Art. 20 Abs. 1 B-VG schon insoweit eingebunden, als Art. 20 Abs. 2 B-VG für die Bestellung weisungsfreier Verwaltungsorgane keine besonderen Regeln vorsieht, sondern an die allgemeine Regelung des Art. 20 Abs. 1 Satz 1 B-VG anknüpft (und nur die Abberufung bestimmter weisungsfreier Organe als eine wesentliche Komponente eines angemessenen Aufsichtsrechts ausdrücklich hervorhebt). Da der Verfassungsgesetzgeber somit Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG als Elemente eines umfassenden Organisationskonzepts und insoweit Art. 20 Abs. 2 B-VG als besondere Ausnahmeregelung zum allgemeinen Grundsatz des Art. 20 Abs. 1 B-VG ausgestaltet hat, ist Art. 20 Abs. 2 B-VG hinsichtlich jener Anforderungen, für die diese Verfassungsbestimmung keine abweichende Regelung vorsieht, im Einklang mit der allgemeinen Regelung des Art. 20 Abs. 1 B-VG auszulegen.

3.1.2.5. Wie Art. 20 Abs. 1 B-VG erfasst Art. 20 Abs. 2 B-VG daher – wie auch die Bundesregierung ausführt – sowohl jene Konstellationen, in denen Verwaltungsorgane im organisatorischen Sinn die Verwaltung führen, als auch diejenigen, in denen der Gesetzgeber Hoheitsbefugnisse auf nicht staatliche (ausgegliederte) Rechtsträger (des privaten oder des öffentlichen Rechts) überträgt (dies entspricht

56

57

auch der herrschenden Auffassung in der Literatur, vgl. dazu *Öhlinger*, Weisungsfreie Verwaltungsbehörden nach der B-VG Novelle 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]; *Holoubek*, Wirkungsorientierung und Art 20 Abs 1 und 2 B-VG, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft [Hrsg.], Wirkungsorientierte Verwaltung und Öffentlicher Dienst, 2013, 59 [68 ff.]; *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Grundriss des österreichischen Bundesverfassungsrechts<sup>11</sup>, 2015, Rz 697; *B. Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht<sup>5</sup>, 2017, Rz 382). Art. 20 Abs. 2 B-VG wirkt allerdings nicht unmittelbar, sondern verlangt seinem ausdrücklichen Wortlaut zufolge – und als Abweichung vom Grundsatz des Art. 20 Abs. 1 B-VG – in jedem Fall (also sowohl gegenüber Verwaltungsorganen im organisatorischen als auch solchen im funktionellen Sinn) eine Weisungsfreistellung "durch Gesetz" ebenso wie, gesetzlich "ein der Aufgabe des weisungsfreien Organs angemessenes Aufsichtsrecht der obersten Organe vorzusehen".

3.1.2.6. Art. 20 Abs. 2 B-VG ermöglicht es dem einfachen Gesetzgeber, (funktionellen) Verwaltungsorganen außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation im Rahmen der in dieser Verfassungsbestimmung genannten Kategorien bestimmte Zuständigkeiten zuzuweisen und diese bei der Vollziehung dieser Aufgaben weisungsfrei zu stellen. Dies gilt im Weiteren in systematischer Auslegung von Art. 20 Abs. 2 B-VG mit Abs. 1 dieser Verfassungsbestimmung aber nur in jenen Schranken, die nach Art. 20 Abs. 1 B-VG für eine Übertragung von hoheitlichen Verwaltungsaufgaben auf nicht staatliche Rechtsträger bestehen. Wie nach Art. 20 Abs. 1 B-VG sichern diese "Beleihungsschranken" auch im Zusammenhang des Art. 20 Abs. 2 B-VG den Grundsatz, dass Verwaltungsaufgaben auch von Verwaltungsorganen im organisatorischen Sinn wahrgenommen werden sollen und in Bezug auf Kernaufgaben der Verwaltung auch wahrgenommen werden müssen.

58

Art. 20 Abs. 2 B-VG stellt sich daher als inhaltlich (durch die in den Ziffern 1 bis 8 des Art. 20 Abs. 2 B-VG genannten Kategorien) und strukturell (durch das Erfordernis eines, den konkreten Aufgaben und im Hinblick auf die Organisation des weisungsfrei gestellten Organs angemessenen Aufsichtsrechts und im Falle einer Zuständigkeitszuweisung an nicht staatliche Rechtsträger zusätzlich durch die aus

59

Art. 20 Abs. 1 B-VG nach der dargestellten Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes folgenden Schranken für solche Beleihungen) beschränkte Ausnahme vom Grundsatz des Art. 20 Abs. 1 B-VG dar.

3.1.2.7. Insgesamt ist daher der Gesetzgeber nach Art. 20 Abs. 2 B-VG nur innerhalb der in dieser Verfassungsbestimmung genannten Kategorien und nur in den Grenzen, die Art. 20 Abs. 1 B-VG allgemein der Betrauung von nicht staatlichen Rechtsträgern mit Aufgaben der Hoheitsverwaltung setzt, befugt, derartige Rechtsträger weisungsfrei zu stellen. Dabei muss er auch ein, den Anforderungen des Art. 20 Abs. 2 letzter Satz B-VG entsprechendes, den konkreten Aufgaben und der Organisation des Verwaltungsorgans angemessenes Aufsichtsrecht der obersten Organe vorsehen. 60

3.2. Vor diesem Hintergrund müssen für die AQ Austria die Voraussetzungen des Art. 20 Abs. 2 B-VG näher geprüft werden. Damit ist zunächst zu fragen, ob die AQ Austria als Organ mit Aufgaben der sachverständigen Prüfung gemäß Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG zu qualifizieren ist: 61

3.2.1. Die Bundesregierung geht davon aus, dass die AQ Austria Aufgaben erfüllt, die als sachverständige Prüfung nach Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG anzusehen sind. In ihrer Äußerung weist die Bundesregierung darauf hin, dass mit dem Inkrafttreten des Art. 20 Abs. 2 B-VG idF BGBl. I 2/2008 zugleich mit § 5 Abs. 2 Z 10 des 1. BVRBG die Verfassungsbestimmung des § 7 Abs. 4 des Bundesgesetzes über Fachhochschul-Studiengänge (Fachhochschul-Studiengesetz – FHStG) betreffend die Weisungsfreistellung des Fachhochschulrates und mit § 5 Abs. 2 Z 15 des 1. BVRBG die Verfassungsbestimmung des § 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Akkreditierung von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten (Universitäts-Akkreditierungsgesetz – UniAkkG) betreffend die Weisungsfreistellung des Akkreditierungsrates zu einfachen bundesgesetzlichen Bestimmungen wurden. Weder der Fachhochschul- noch der Akkreditierungsrat seien nur für eine rein sachverständige Tätigkeit im engeren Sinn, also die Begutachtung oder Prüfung bestimmter Sachfragen, zuständig gewesen. Ihnen sei vielmehr auch eine erstinstanzliche Entscheidungsbefugnis zugekommen, wobei diese Entscheidungen auf einer sachverständigen Prüfung basierten. Für die Weisungsfreistellung der vom Verfassungsgesetzgeber vorgefundenen Akkreditierungsorgane sei sohin maßgeblich 62

gewesen, dass eine auf fachlichen Kriterien beruhende Entscheidung durch fachlich geeignete, unabhängige Personen ergehe. Es sei sohin ein entsprechendes Verständnis des Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG anzulegen und die in Prüfung stehende gesetzliche Aufgabe der AQ Austria unter Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG zu subsumieren.

3.2.2.1. Art. 20 Abs. 2 B-VG legt Kategorien von Aufgaben fest, innerhalb derer der Gesetzgeber weisungsfreien und insofern unabhängigen Verwaltungsorganen konkrete Zuständigkeiten zur Vollziehung übertragen kann (vgl. *Holoubek*, aaO, 64 ff.). 63

An die Stelle der früheren organisationsrechtlich anknüpfenden Abweichung vom Grundsatz des Art. 20 Abs. 1 B-VG in Art. 20 Abs. 2 iVm Art. 133 Z 4 B-VG idF vor BGBl. I 2/2008 (Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag) ist in Art. 20 Abs. 2 B-VG (seit BGBl. I 51/2012, mit dem der Tatbestand der Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag entfallen ist) von zwei Ausnahmen abgesehen (siehe unten) eine ausschließlich aufgabenbezogene Ermächtigung getreten, die – wie Art. 20 Abs. 2 Z 5 B-VG und VfSlg. 15.886/2000 zur früheren als Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag organisierten Privatrundfunkbehörde zeigen – den Spielraum des Gesetzgebers erweitern soll. Den in Art. 20 Abs. 2 B-VG genannten Kategorien ist dabei eine je eigene Begründung dafür immanent, warum die Wahrnehmung der jeweiligen Aufgaben ohne Weisungsbindung an oberste Verwaltungsorgane erfolgen können soll, die dann auch wesentlich mitbestimmt, was in Bezug auf die dem Verwaltungsorgan gesetzlich übertragenen Zuständigkeiten als entsprechend angemessenes Aufsichtsrecht des jeweiligen obersten Verwaltungsorgans erforderlich ist. 64

Art. 20 Abs. 2 B-VG enthält allerdings zwei Konstellationen, in denen diese Verfassungsbestimmung von der mit der eben beschriebenen Kategorisierung verbundenen Beschränkung zugunsten einer inhaltlich zunächst nicht näher bestimmten Ermächtigung an den einfachen Gesetzgeber abweicht: Zum einen wird der Landesverfassungsgesetzgeber ermächtigt, weitere Kategorien weisungsfreier Organe zu schaffen. Zum anderen enthält Art. 20 Abs. 2 Z 8 B-VG insoweit eine dem Wortlaut nach nicht beschränkte Ermächtigung, als der Gesetzgeber über die in Art. 20 Abs. 2 Z 1 bis 7 B-VG genannten Kategorien hinaus Organe weisungsfrei stellen kann, soweit dies nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union gebo- 65

ten ist. Für beide Konstellationen gilt, dass eine Zuständigkeitszuweisung an weisungsfrei gestellte Organe aber auch in diesen Konstellationen nur in den sonstigen Grenzen zulässig ist, die Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG einer solchen Aufgabenübertragung setzt. Auch innerhalb etwaiger vom Landesverfassungsgesetzgeber geschaffener Kategorien und dort, wo eine entsprechende Aufgabenübertragung nach Maßgabe des Rechts der Europäischen Union geboten ist, muss der Gesetzgeber ein im Sinne des Art. 20 Abs. 2 Satz 3 B-VG angemessenes Aufsichtsrecht vorsehen und ist an die aus Art. 20 Abs. 1 B-VG folgenden Schranken gebunden, wenn er einem weisungsfrei gestellten nicht staatlichen Rechtsträger hoheitliche Aufgaben übertragen will.

Der Verfassungsgerichtshof geht aber auch davon aus, dass die genannten Ermächtigungen an den Landesverfassungsgesetzgeber bzw. den einfachen Bundes- oder Landesgesetzgeber dort, wo ihn das Recht der Europäischen Union zu einer einschlägigen Regelung unbedingt verhält (also für eine doppelte Bindung insofern kein Raum bleibt), dahingehend begrenzt sind, als der Regel-Ausnahme-Charakter im Verhältnis von Art. 20 Abs. 1 zu Art. 20 Abs. 2 B-VG gewahrt bleiben muss. Dem Landesverfassungsgesetzgeber die Zuständigkeit zu übertragen, von dem durch Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG maßgeblich mit geprägten Organisationskonzept der Bundesverfassung grundsätzlich abzugehen (vgl. VfSlg. 11.500/1987) und im Bereich der Vollziehung eines Landes gänzlich vom Organisationskonzept hierarchischer, durch Weisungsbindung an ein oberstes Organ gekennzeichneter Vollziehung abzuweichen, wäre nur nach Maßgabe des Art. 44 Abs. 3 B-VG zulässig. Gleichmaßen kann, sollte das Recht der Europäischen Union den Bundes- oder Landesgesetzgeber unbedingt dazu verhalten, in diesem Sinn über die Ermächtigung des Art. 20 Abs. 2 Z 8 B-VG hinausgehende Regelungen vorzunehmen, sich die – hier nicht zu beantwortende – Frage stellen, ob diesfalls eine die Ermächtigung des Bundesverfassungsgesetzes über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union, BGBl. 744/1994, mit Blick auf Art. 44 Abs. 3 B-VG übersteigende unionsrechtliche Anordnung vorliegt.

66

3.2.2.2. Die hier in Rede stehende Kategorie der "sachverständigen Prüfung" des Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG ist zunächst nicht bloß dahingehend zu verstehen, dass einem auf Grund dieser Verfassungsbestimmung gesetzlich weisungsfrei gestellten Verwaltungsorgan nur Befund- und Gutachtensaufgaben im Sinne der Aufgaben

67

eines Amtssachverständigen nach § 52 AVG zukommen dürfen. Wie der Gesamtzusammenhang von Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG zeigt, haben diese Verfassungsbestimmungen durchgehend Verwaltungsorgane mit Entscheidungsbefugnis vor Augen (insofern sind die diesbezüglichen Ausführungen in VfSlg. 19.123/2010 und 19.728/2012 in ihrem restriktiven Ausschluss von Entscheidungsbefugnissen aus den Aufgaben einer sachverständigen Prüfung gemäß Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG nicht aufrechtzuerhalten).

3.2.2.3. Wie der entstehungsgeschichtliche Kontext zeigt, orientiert sich die Kategorie des Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG gerade auch an Aufgaben, die vor der Betrauung der AQ Austria mit den hier in Rede stehenden Aufgaben der Akkreditierung von Privathochschulen und Privatuniversitäten und deren einschlägiger Studiengänge dem Fachhochschulrat auf Grund des FHStG und dem Akkreditierungsrat auf Grund des UniAkkG zugekommen sind. Denn mit § 5 Abs. 2 Z 10 bzw. Z 15 des 1. BVRBG wurden jene Verfassungsbestimmungen des § 7 Abs. 4 FHStG bzw. des § 4 Abs. 2 UniAkkG betreffend die Weisungsfreistellung des Fachhochschulrates bzw. des Akkreditierungsrates – zeitgleich mit dem Inkrafttreten des Art. 20 Abs. 2 B-VG idF BGBl. I 2/2008 – zu einfachen bundesgesetzlichen Bestimmungen. Zum Zeitpunkt des 1. BVRBG war der Akkreditierungsrat die zuständige Verwaltungsbehörde für die Durchführung von Akkreditierungen von Bildungseinrichtungen als Privatuniversitäten und zur Aufsicht über die akkreditierten Privatuniversitäten (§ 4 Abs. 1 UniAkkG). Der Fachhochschulrat war für die Akkreditierung von Fachhochschul-Studiengängen zuständig (§ 6 Abs. 1 FHStG). Beide Verwaltungsorgane hatten behördliche Entscheidungsbefugnisse, insbesondere die Akkreditierung der in Rede stehenden Bildungseinrichtungen, und waren als kollegiale Verwaltungsbehörden ausgestaltet, deren Mitglieder entsprechende fachliche Qualifikationen aufweisen mussten (so waren für die Mitglieder des Akkreditierungsrates Kenntnisse des internationalen Universitätswesens gefordert [§ 4 Abs. 5 UniAkkG], die Mitglieder des Fachhochschulrates mussten entweder wissenschaftlich durch eine Habilitation oder gleichartige Qualifikation oder den Nachweis einer mehrjährigen Tätigkeit in den für Fachhochschul-Studiengänge relevanten Berufsfeldern fachlich qualifiziert sein [§ 7 Abs. 1 FHStG]). Schon daraus ergibt sich, dass in die Kategorie der Organe zur sachverständigen Prüfung des Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG jedenfalls auch Aufgaben einer an der einschlägigen wissenschaftlichen Qualitätssicherung orientierten Akkreditierung von privaten Bildungseinrichtungen,

wie insbesondere Privatuniversitäten oder Privathochschulen, durch ein Verwaltungsorgan gehören, das durch Organwalter mit im einschlägigen Feld entsprechender fachlicher Qualifikation entscheidet.

Damit ist die hier in Prüfung stehende Aufgabe des Boards der AQ Austria grundsätzlich von der Kategorie des Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG umfasst. 69

3.2.2.4. Die hier maßgeblichen, dem Board der AQ Austria gesetzlich übertragenen Zuständigkeiten der Akkreditierung von Privathochschulen oder Privatuniversitäten und von Studien an diesen Bildungseinrichtungen gehen auch nicht über das hinaus, was als sachverständige Prüfung im Sinne der Kategorie des Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG anzusehen ist. Auch müssen die Mitglieder des Boards der AQ Austria eine der Aufgabe entsprechende fachliche Qualifikation aufweisen und unterliegen einem im Hinblick auf diese Aufgabe angemessenen Aufsichtsrecht des zuständigen Bundesministers: 70

3.2.2.4.1. Sinn der Akkreditierung von Privathochschulen oder Privatuniversitäten und ihrer Studien durch ein weisungsfreies, fachlich entsprechend qualifiziertes Verwaltungsorgan ist, dass die Prüfung der gesetzlich vorgegebenen Akkreditierungsvoraussetzungen, die in ihren zentralen Bereichen eine Beurteilung am Maßstab von aktuellen fachlichen und wissenschaftlichen Qualitätsstandards im Hochschulbereich erfordern, wie sie auch im internationalen Vergleich üblich sind, mit entsprechendem Sachverstand ausschließlich orientiert an diesen hochschulspezifischen Qualitätsanforderungen erfolgen soll. Das erfordert eine spezifische fachliche Qualifikation der Mitglieder des Verwaltungsorgans. Deren Entscheidungen sollen ausschließlich durch diese hochschulspezifischen Qualitätsanforderungen geleitet und insbesondere von sonstigen politischen Überlegungen unbeeinflusst erfolgen, was auch zur Akzeptanz dieser Entscheidungen im einschlägigen Bildungssektor beitragen und so die Reputation des Hochschulstandortes Österreich mit sichern helfen soll. Das entspricht dem Grundgedanken, warum Verwaltungsorgane, die mit Aufgaben einer sachverständigen Prüfung betraut sind, vom Gesetzgeber weisungsfrei gestellt werden können. 71

Die gesetzlichen Regelungen im PrivHG bzw. im HS-QSG, die das Board der AQ Austria bei seinen Entscheidungen im Zusammenhang mit der institutionellen Ak- 72

kreditierung von Privathochschulen und Privatuniversitäten bzw. der studienbezogenen Akkreditierung bestimmen, setzen diesen Grundgedanken auch um. Zunächst regelt § 2 Abs. 1 PrivHG jene Voraussetzungen, die eine Bildungseinrichtung zur Erlangung einer Akkreditierung erfüllen muss, wobei diese Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß § 2 Abs. 1 Z 7 PrivHG und § 24 Abs. 1 HS-QSG mit den in § 24 Abs. 3 und 4 HS-QSG näher geregelten Prüfbereichen verbunden sind. Das Gesetz legt somit im Einzelnen jene Anforderungen fest, die eine Privathochschule oder Privatuniversität bzw. die ein Studiengang an einer solchen Bildungseinrichtung erfüllen muss, um in Österreich als einschlägige Bildungsinstitution bzw. als einschlägiger Studiengang an diesen Institutionen akkreditiert zu werden. Ob dann beispielsweise die Entwicklungsplanung, die Finanzierung und Raumausstattung oder das Personal einer solchen Bildungseinrichtung Gewähr dafür bietet, dass die Institution und ihre Studiengänge nach entsprechend anerkannten hochschulspezifischen Qualitätsstandards tätig werden und durchgeführt werden können, obliegt der sachverständigen Beurteilung durch das Board der AQ Austria. Die vom Board der AQ Austria zu treffende hoheitliche Akkreditierungsentscheidung (die Akkreditierung ebenso wie ihre Verlängerung oder ihr Widerruf) ist das Ergebnis dieser sachverständigen Prüfung durch das Board.

Jene – bei einer Gesamtbetrachtung eine untergeordnete Rolle spielenden – Akkreditierungsvoraussetzungen, die nicht durch entsprechende hochschulspezifische Qualitätsanforderungen, sondern durch sonstige öffentliche Interessen bestimmt sind, aber wegen des Sachzusammenhanges von der Akkreditierungsbehörde mitbeurteilt werden, wie etwa solche im Hinblick auf Gleichstellungsfragen (siehe insb. § 5 Abs. 5 PrivHG) oder in Fragen der Mitarbeitermitbestimmung (§ 5 Abs. 6 PrivHG) oder der studentischen Mitbestimmung (§ 5 Abs. 2 Z 4 PrivHG), enthalten entsprechend genaue gesetzliche Vorgaben.

73

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass die Aufgabenwahrnehmung durch das Board der AQ Austria auch nicht deswegen keine sachverständige Prüfung im Sinne der in Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG geregelten Kategorie darstellt, weil das Board im Akkreditierungsverfahren auch Gutachter bestellen kann (vgl. § 2 Z 2 HS-QSG). Entscheidend ist nicht, dass die Mitglieder des Verwaltungsorgans selbst in jeder Hinsicht über den erforderlichen Sachverstand für die Beurteilung ganz unterschiedlicher Bildungseinrichtungen und Studiengänge verfügen, sondern dass sie – gegebenenfalls auf Basis spezieller sachverständiger gutachterlicher Grundlagen

74



– das Vorliegen der Akkreditierungsvoraussetzungen sachverständig nach hochschulspezifischen Qualitätsstandards prüfen und darüber entscheiden.

3.2.2.4.2. § 6 HS-QSG stellt auch sicher, dass die Mitglieder des Boards der AQ Austria über eine entsprechende fachliche Qualifikation (in Form einschlägiger wissenschaftlich oder wissenschaftlich-künstlerischer Qualifikation oder entsprechender fachlicher Erfahrung) verfügen (wobei eine wesentliche Anzahl der Mitglieder des Boards der AQ Austria von außerhalb Österreichs kommen muss [§ 6 Abs. 1 Z 4 HS-QSG] und die maßgeblich für die Mitglieder des Boards der AQ Austria vorschlagsberechtigte Generalversammlung ebenfalls nur Mitglieder umfassen darf, die nachweislich über "Kenntnisse des Hochschulwesens und Angelegenheiten der Qualitätssicherung des Hochschulwesens" verfügen [§ 11 Abs. 2 HS-QSG]).

75

3.2.2.4.3. Schließlich besteht auch ein diesen Aufgaben des Boards der AQ Austria und ihrer konkreten Organisationsform – hier einer Anstalt des öffentlichen Rechts – angemessenes Aufsichtsrecht des zuständigen Bundesministers, das eine umfassende Rechtmäßigkeitsaufsicht einschließlich entsprechender verbindlicher Maßnahmen (§ 30 Abs. 3 HS-QSG) ebenso umfasst wie ein umfassendes Informationsrecht des zuständigen Bundesministers und eine diesem korrespondierende Auskunftspflichtung (§ 30 Abs. 2 HS-QSG), wobei auch sichergestellt ist, dass der zuständige Bundesminister eine entsprechende Informationsbeschaffung bei den beaufsichtigten Hochschuleinrichtungen durch das Board der AQ Austria durchsetzen kann (§ 29 Abs. 1 HS-QSG). Weiters hat der zuständige Bundesminister ein Mitglied des Boards der AQ Austria 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 (§ 7 Abs. 7 HS-QSG). Mit zu berücksichtigen ist auch, dass der zuständige Bundesminister Akkreditierungsentscheidungen des Boards der AQ Austria (einschließlich der Entscheidung über die Verlängerung, den Widerruf oder das Erlöschen einer Akkreditierung) vor Erlassung des Bescheids durch die AQ Austria zu genehmigen hat, wobei die Genehmigung dann zu versagen ist, wenn die Entscheidung gesetzwidrig ist oder im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht.

76

3.2.2.5. Der Verfassungsgerichtshof hat im Prüfungsbeschluss in Bezug auf die Aufgabenzuweisungen an die AQ Austria zur Durchführung von Akkreditierungsverfahren auch das Bedenken geäußert, dass im Zusammenhang mit dem Prüfbereich der Organisation der privaten Bildungseinrichtung auch Voraussetzungen für eine Akkreditierung miteinbezogen sind, die Aspekte der Durchsetzung bestimmter Gewährleistungsanforderungen der Wissenschaftsfreiheit miteinschließen und daher nicht auf eine sachverständige Qualitätsbeurteilung von Forschung und Lehre, sondern auf die staatliche Gewährleistung entsprechender Forschungs- und Lehrfreiheit abzielen.

77

Dieses Bedenken konnte im Gesetzesprüfungsverfahren insofern zerstreut werden, als der Prüfbereich der "Organisation der Hochschule und ihrer Leistungen" gemäß § 24 Abs. 3 Z 5 HS-QSG im Lichte der einschlägigen Vorgaben zu beurteilen ist, die das PrivHG für die institutionelle Akkreditierung von Privathochschulen und Privatuniversitäten vorgibt. Dazu zählt insbesondere, dass die Privathochschule ihre Tätigkeiten an der Freiheit der Wissenschaft und ihrer Lehre bzw. der Freiheit des künstlerischen Schaffens, der Vermittlung von Kunst und ihrer Lehre und in diesem Zusammenhang an der Vielfalt wissenschaftlicher und künstlerischer Theorien, Methoden und Lehrmeinungen zu orientieren hat (§ 2 Abs. 2 Z 1, 2 und 4 PrivHG). Damit wird – in Verbindung mit der Vorgabe des § 5 Abs. 1 PrivHG, dass die Satzung die Prinzipien der Hochschulautonomie zu achten hat – deutlich gemacht, dass die Privathochschule auch von ihren internen Ordnungsvorschriften her Gewähr dafür bieten muss, dass die Freiheit von Forschung und Lehre an dieser Bildungseinrichtung gewährleistet ist. Diese – internationalen Standards, wie sie § 5 Abs. 1 PrivHG vor Augen hat, entsprechende – Vorgabe steht in einem solchen Sachzusammenhang mit den sonstigen Akkreditierungsvoraussetzungen, dass sie von Art. 20 Abs. 2 Z 1 B-VG mitumfasst ist. Dafür hat der Gesetzgeber in den genannten Regelungen, insbesondere des PrivHG, den Beurteilungsmaßstab für das Board der AQ Austria auch hinreichend konkret bestimmt und abgegrenzt.

78

3.3. Mit den hier in Rede stehenden Aufgaben der Akkreditierung von Privathochschulen und Privatuniversitäten und von Studien an diesen Bildungseinrichtungen sind dem Board der AQ Austria auch keine Zuständigkeiten übertragen, die im Sinne der bisherigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes zu Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung zu zählen wären (vgl. dazu VfSlg. 14.473/1996,

79

16.400/2001, 16.995/2003 und 17.341/2004) und daher nicht auf die selbstständige juristische Person des öffentlichen Rechts AQ Austria übertragen werden dürften. Auch wertet der Verfassungsgerichtshof im Anschluss an VfSlg. 14.473/1996 die der AQ Austria übertragenen Zuständigkeiten der Akkreditierung von Privathochschulen und Privatuniversitäten als "vereinzelte Aufgaben" im Sinne seiner diesbezüglichen Rechtsprechung (vgl. weiters VfSlg. 16.400/2001, 16.995/2003).

3.4.1. Der Verfassungsgerichtshof hat schließlich gegen die spezielle Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG das Bedenken geäußert, dass damit – im Sinne der zu einer früheren Kollegialbehörde mit richterlichem Einschlag nach Art. 20 Abs. 2 B-VG idF vor BGBl. I 2/2008 ergangenen Entscheidung VfSlg. 17.961/2006 – in unzulässiger Weise in die Leitungsbefugnis oberster Organe eingegriffen und das Board der AQ Austria ermächtigt werde, durch Verordnung seinen eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen. In diesem Zusammenhang hat der Verfassungsgerichtshof aber auch bereits im Prüfungsbeschluss darauf hingewiesen, dass das Board der AQ Austria – anders als in der in VfSlg. 17.961/2006 beurteilten Konstellation – Aufgaben staatlicher Zulassung von privaten Einrichtungen zur Tätigkeit im tertiären Bildungsbereich wahrnimmt, für die im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Zulässigkeit spezieller Verordnungsermächtigungen Unterschiedliches gelten könnte.

80

3.4.2. Dieser Einwand schlägt im Ergebnis durch:

81

3.4.2.1. Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sich die verfassungsrechtliche Regelung bezüglich weisungsfreier Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag gemäß Art. 20 Abs. 2 und Art. 133 Z 4 B-VG idF vor BGBl. I 2/2008 insbesondere hinsichtlich der demokratischen Legitimation dieser Verwaltungsorgane und in Bezug auf ihren damals verfassungsrechtlich festgelegten Wirkungsbereich auf (Einzel-) Entscheidungen in oberster Instanz maßgeblich von der nunmehr geltenden verfassungsrechtlichen Regelung weisungsfreier Organe in Art. 20 Abs. 2 B-VG unterscheidet. So unterliegen weisungsfreie Verwaltungsorgane nach Art. 20 Abs. 2 B-VG in der geltenden Fassung einem angemessenen Aufsichtsrecht der obersten Organe (und diese damit im Hinblick auf die Wahrnehmung der vorgesehenen Ingerenzbefugnisse auch einer parlamentarischen Kontrolle nach Art. 52 Abs. 1 B-VG) wie einer besonderen parlamentarischen Anbindung durch Art. 52 Abs. 1a

82

B-VG (siehe oben Punkt 3.1.2.4.). Weiters bestimmt Art. 20 Abs. 2 B-VG den Wirkungsbereich weisungsfrei gestellter Verwaltungsorgane anders, als ihn Art. 20 Abs. 2 iVm Art. 133 Z 4 B-VG idF vor BGBl. I 2/2008 für die damaligen Kollegialbehörden mit richterlichem Einschlag festgelegt hat (was für die Beurteilung gesetzlicher Verordnungsermächtigungen für diese Behörden wesentlich war, siehe VfSlg. 16.048/2000 und 17.961/2006). Auch unterscheiden sich die vom Board der AQ Austria wahrzunehmenden Aufgaben der Akkreditierung von Privathochschulen und Privatuniversitäten maßgeblich von der Zuständigkeit der Übernahmekommission, die der Verfassungsgerichtshof in VfSlg. 17.961/2006 zu beurteilen hatte.

3.4.2.2. Der Verfassungsgerichtshof versteht Art. 20 Abs. 1 B-VG in seiner Rechtsprechung dahingehend, dass auch mit hoheitlichen Aufgaben betraute Rechtsträger außerhalb der staatlichen Verwaltungsorganisation zur Erlassung von Verordnungen ermächtigt werden dürfen, es dafür aber einer speziellen gesetzlichen Ermächtigung, also einer speziellen Übertragung dieser Hoheitsbefugnisse, bedarf. Eine Verordnungserlassung unter bloßer Berufung auf Art. 18 Abs. 2 B-VG im Rahmen sonstiger ihm übertragener hoheitlicher Befugnisse steht einem solchen beliebigen Rechtsträger nicht zu (VfSlg. 16.995/2003).

83

Im Hinblick auf die systematische Einheit von Art. 20 Abs. 1 und 2 B-VG (siehe oben Punkt 3.1.2.4. ff.) gilt dies grundsätzlich auch für gesetzlich nach Art. 20 Abs. 2 B-VG weisungsfrei gestellte beliebige Rechtsträger, soweit eine solche Verordnungserlassungskompetenz mit der durch Art. 20 Abs. 2 B-VG vorgegebenen Kategorie vereinbar ist und damit den Aufgaben eines solchen weisungsfreien Verwaltungsorgans entspricht (insbesondere, weil ihm im engeren Sinn Aufgaben der Verwaltungsführung übertragen sind). Mit einer solchen speziellen Regelung der Zuständigkeit eines beliebigen, weisungsfrei gestellten Rechtsträgers zur Erlassung einer Verordnung zur Konkretisierung einzelner gesetzlicher Regelungen, die die Wahrnehmung der dem Verwaltungsorgan übertragenen Zuständigkeiten bestimmen, grenzt der Gesetzgeber diesbezüglich auch den Wirkungsbereich dieses (funktionellen) Verwaltungsorgans von demjenigen anderer (auch oberster) Verwaltungsorgane nach Art. 18 Abs. 2 B-VG ab (siehe VfGH 10.12.2020, V 535/2020; *Rill*, Art 18 B-VG, in: *Kneihls/Lienbacher* (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 1. Lfg. 2001, Rz 83; *Aichlreiter*, *Österreichisches Verwaltungsrecht* Bd. I, 1988, 485). Dies erfordert eine entsprechend genaue Festlegung der

84

gesetzlichen Kriterien, zu deren verordnungsförmigen Konkretisierung der Gesetzgeber das weisungsfrei gestellte Verwaltungsorgan ermächtigt.

3.4.2.3. Was die hier in Rede stehende Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG anlangt, so ist zunächst darauf hinzuweisen, dass auch dem entstehungsgeschichtlich bedeutsamen Vorgänger des Boards der AQ Austria, dem Fachhochschulrat (siehe dazu oben Punkt 3.2.2.3.), eine im Wesentlichen vergleichbare Verordnungskompetenz eingeräumt war (siehe § 13 Abs. 2a FHStG). 85

Nach § 24 Abs. 6 HS-QSG hat das Board der AQ Austria nach Durchführung eines öffentlichen Begutachtungsverfahrens eine Verordnung zu erlassen, in der die sachverständige Prüfung lediglich präformierende Festlegungen hinsichtlich der Prüfbereiche und Akkreditierungsvoraussetzungen gemäß PrivHG sowie der methodischen Verfahrensgrundsätze der institutionellen Akkreditierung und Programmakkreditierung zu treffen sind. Wie die Bundesregierung zu Recht ausführt, umfasst diese Verordnungsermächtigung also eine nähere Konkretisierung der diesbezüglichen gesetzlichen Vorgaben, die das Board der AQ Austria bei der Akkreditierung von Privathochschulen und Privatuniversitäten bzw. der an diesen Bildungseinrichtungen angebotenen Studiengänge bestimmen. Die spezielle Ausgestaltung des Verordnungserlassungsverfahrens in § 24 Abs. 6 HS-QSG soll dabei auch, worauf die Bundesregierung insbesondere hinweist, Transparenz und Stellungnahme zu den methodischen Festlegungen ermöglichen, nach denen das Board der AQ Austria seine sachverständige Beurteilung der gesetzlichen Voraussetzungen und Prüfbereiche vornimmt. 86

§ 24 Abs. 6 HS-QSG ist daher hinreichend determiniert und begrenzt und ermächtigt daher das Board der AQ Austria in verfassungsrechtlich zulässiger Weise zur Erlassung einer Verordnung. 87

Auch weist diese Verordnungsermächtigung weder einen Zusammenhang mit Kernaufgaben der staatlichen Verwaltung auf (siehe zu einer solchen Konstellation VfSlg. 16.995/2003) noch bedeutet diese Verordnungsermächtigung bei der anzustellenden Gesamtbetrachtung (siehe abermals VfSlg. 16.995/2003) eine ausschlaggebende Verschiebung der Bedeutung der Aufgaben des Boards der AQ Austria im Vergleich zu den dem zuständigen Bundesminister verbleibenden Aufgaben im Zusammenhang mit dem tertiären Bildungssektor. 88

4. Insgesamt hat das Gesetzesprüfungsverfahren also ergeben, dass die vom Verfassungsgerichtshof in seinem Prüfungsbeschluss aufgeworfenen Bedenken gegen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des HS-QSG nicht zutreffen. 89

5. Vor diesem Hintergrund ist auch der Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes, soweit er zulässig ist, nicht begründet: 90

Das Bundesverwaltungsgericht hegt – anschließend an den Verfassungsgerichtshof – das Bedenken, dass die Verordnungsermächtigung des § 24 Abs. 6 HS-QSG die AQ Austria in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise ermächtigt, durch Verordnung ihren eigenen Prüfungsmaßstab im Akkreditierungsverfahren festzulegen. Damit fehle der PU-AkkVO 2019 die gesetzliche Deckung, weshalb sie zur Gänze aufzuheben sei. 91

Wie der Verfassungsgerichtshof bereits unter Punkt 3.4.2. näher ausgeführt hat, treffen diese Bedenken gegen § 24 Abs. 6 HS-QSG nicht zu. Damit ist aber auch dem Bedenken des Bundesverwaltungsgerichtes ob der Gesetzmäßigkeit der PU-AkkVO 2019 der Boden entzogen. 92

## V. Ergebnis

1. § 1 Abs. 2 Z 2 und 3, 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 und § 9 Abs. 2 HS-QSG, BGBl. I 74/2011, § 1 Abs. 2 Z 4 HS-QSG und die Wortfolge "Akkreditierungsverfahren und" in § 19 Abs. 3 HS-QSG idF BGBl. I 177/2021, § 24 und § 25 HS-QSG idF BGBl. I 77/2020 und § 26 HS-QSG idF BGBl. I 20/2021 sind nicht als verfassungswidrig aufzuheben. 93

Im Übrigen ist das von Amts wegen eingeleitete Verfahren einzustellen. 94

2. Der Antrag des Bundesverwaltungsgerichtes ist, soweit er sich gegen § 24 Abs. 6 HS-QSG und die PU-AkkVO 2019, beschlossen in der 49. Sitzung des Boards der AQ Austria am 11. September 2018 und kundgemacht auf der Internetseite der AQ Austria, richtet, abzuweisen. 95

- Im Übrigen ist der Antrag als unzulässig zurückzuweisen. 96
3. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 97

Wien, am 16. Dezember 2021

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. CHUKWUMA, MSc

\* Weitere Geschäftszahlen miterledigt: G 214/2021-14, G 316/2021-12, G 256/2021-13 und V 226/2021-13