

Herrn  
Dr. August Reschreiter  
SPÖ-Parlamentsklub  
PARLAMENT  
Dr. Karl Renner-ring 3  
1017 Wien

Graz, am 20.10.2011

Sehr geehrter Herr Dr. Reschreiter!

Sie haben mir die Frage vorgelegt, ob auf Basis der aktuellen Rechtslage, die staatlichen Universitäten dazu berechtigt sind, in autonomer Kompetenz Studiengebühren einzuheben. Dazu darf ich folgende

**g u t a c h t e r l i c h e   S t e l l u n g n a h m e**

abgeben:

## 1. Vorbemerkung

Zuletzt wurde in einer einschlägigen gutachterlichen Stellungnahme<sup>1</sup> die Auffassung vertreten, dass die staatlichen Universitäten dazu berechtigt seien, ohne spezifische gesetzliche Ermächtigung Verordnungen zu erlassen und demgemäß auch dazu berechtigt seien, im Rahmen dieses Rechts Studiengebühren vorzuschreiben. Im Kern gründet diese Auffassung auf einer historischen Interpretation der einschlägigen Verfassungsbestimmung des Art 81c B-VG; dabei wurde – auf den Punkt gebracht – insbesondere geltend gemacht, dass sich aus den ErläutRV zur genannten Norm ergeben würde, dass das „Gesetz (...) für das Handeln der Universitäten im autonomen Bereich keine unabdingbare Grundlage“ bilden würde.

Dazu gilt zunächst anzumerken, dass sich die dargestellte Auffassung nicht in unmittelbarer Weise aus dem Wortlaut der genannten Norm gewinnen lässt; auch systematische Erwägungen (auf Basis von entsprechenden Vergleichen mit verwandten Autonomiebereichen, wie etwa den Gemeinden oder Sozialversicherungsträgern) bieten keine zwingende Hinweise für die oben skizzierte Auslegung, da – auf den Punkt gebracht – nicht ersichtlich ist, welche Gründe für eine derartig extensive Interpretation der universitären Autonomie sprechen würde. Schließlich ist auch unter teleologischen Gesichtspunkten nicht plausibel, weshalb den Universitäten aus dem verfassungsrechtlich eingeräumten Autonomiepostulat eine in Widerspruch zu den allgemeinen Lehren zum Gehalt des Legalitätsprinzips des Art 18 Abs 1 B-VG stehende Bedeutung einzuräumen wäre.

Überdies würde es zu erwägen gelten, ob mit einer derartigen weitreichenden, insbesondere das „Baugesetz der Rechtsstaatlichkeit“ berührenden,<sup>2</sup> Geltung der Universitätsautonomie nicht auch eine Gesamtänderung der Bundesverfassung iSv Art 44 Abs 3 B-VG zu verbinden (gewesen) wäre.

---

<sup>1</sup> Mayer, Gutachten vom 5.10.2011, Seiten 1 bis 5.

<sup>2</sup> Zu den massiven verfassungsrechtlichen „Berührungsflächen“ des oben unter Pkt 2.1. dargestellten Auslegungsvariante s gleich unten Pkt 2.2.

## 2. Erwägungen zur Reichweite der Universitätsautonomie im Bereich der Verordnungserlassung

### 2.1. Einleitender Hinweis<sup>3</sup>

Aber selbst, wenn man – ungeachtet der unter Pkt 1. skizzierten Interpretationszugänge – einer wie oben beschriebenen Geltung einer umfassenden Universitätsautonomie, welche den Universitäten auch das Recht zur Verordnungsgestaltung ohne entsprechende Gesetzesgrundlage(n) das Wort reden wollte, könnte dieses Recht naturgemäß nicht als grenzenlos eingeräumt gelten, da dies letztendlich der in der österreichischen Bundesverfassung grundgelegten Rechtsstaatlichkeitsdimension zu wider laufen würde.

Im Einzelnen ist dazu Folgendes zu erwägen:

### 2.2. Bildung als staatliche Kernaufgabe

*Walter Berka*<sup>4</sup> hält pointiert fest, dass „Erziehung und Bildung“ bereits seit dem „Zeitalter des aufgeklärten Absolutismus“ zweifelsfrei als staatliche Kernaufgabe anzusehen sind.

Auf verfassungsrechtlicher Ebene kommt diese Auffassung insbesondere durch die Bestimmung des Art 17 Abs 5 StGG zum Ausdruck, worin normiert ist, dass „rücksichtlich des gesamten Unterrichts- und Erziehungswesens“ dem Staat das „Recht der obersten Leitung und Aufsicht“ zusteht. Auf der Basis dieser Bestimmung ist davon auszugehen, dass dem Bund die Letztverantwortung für den gesamten Bildungs- und insbesondere Hochschulbereich zukommt. Des Weiteren ist davon auszugehen, dass sich die inhaltliche Verantwortung des Staates im Bereich des „Unterrichts- und Erziehungswesens“, von dem wie erwähnt insbesondere auch die (staatlichen) Universitäten umfasst sind, von ihrer inhaltlichen Dimension her auf die Verantwortung des Staates erstreckt, für die Sicherung der Qualität der Bildung ebenso wie für die Gewährleistung der Einheit der Bildung und auch der Wahrung der Rechte der Betroffenen (zB Studierende) zu sorgen.<sup>5</sup>

Schließlich gilt zu beachten, dass ein „staatlicher Verzicht“ auf Wahrung der (bundesweiten) Einheitlichkeit bei der Gestaltung von zentralen Themenstellungen wie etwa der

---

<sup>3</sup> Zu den über weite Strecken verwandten Themen betreffend die Gestaltung von universitären Zugangsbeschränkungen s im Detail bei: *Brünner/Hauser*, Reflexionen zur Neuordnung des „Hochschulzugangs“, ÖHZ 2005/4a, 1 ff.

<sup>4</sup> *Berka*, Gebundenheit und Autonomie im Fachhochschul-Bereich, in: *Prisching/Lenz/Hauser* (Hg), 10 Jahre FHStG. Fachhochschul-Recht zwischen Bewährung und Reform (2004) 135 mwN.

<sup>5</sup> *Berka*, in: *Prisching/Lenz/Hauser* (Hg), 10 Jahre FHStG, 137 mwN.

Studiengebühren an staatlichen Universitäten oder der Zugangsregelungen zu staatlichen Universitäten – insbesondere vor dem Hintergrund der Geltung der Bestimmung des Art 17 Abs 5 StGG – gleichzeitig auch einen unzulässigen Verzicht auf zentrale Steuerungselemente des Staates bedeuten würde; die Verwirklichung eines derartigen gravierenden Verzichtes kann dem historischen Verfassungsgesetzgeber wohl kaum unterstellt werden.

### **2.3. Gleichbehandlungsprinzip**

Von Bedeutung ist, dass der Gleichbehandlungsgrundsatz die Vollziehung und die Gesetzgebung gleichermaßen bindet. Überdies gilt es zu vermerken, dass sowohl natürlichen als auch juristischen Personen ein subjektives Recht auf Gleichbehandlung zukommt.<sup>6</sup>

Es ist naheliegend, dass das Gleichbehandlungsprinzip insbesondere auch für den Bereich des Hochschulwesens eine maßgebliche Rolle spielt. Nur beispielsweise sei etwa in diesem Zusammenhang angeführt, dass der VfGH in seinem Erkenntnis VfSlg 14.362 eine Regelung des UOG 1975 betreffend die Willensbildung in Habilitationskommissionen als gleichheitswidrig aufgehoben hat. Dies deshalb, weil die damals bestehende so genannte „Drittelparität“ es ermöglichte, dass eine Mehrheit der fachlich qualifizierten Mitglieder dieser Kommission bei der Beurteilung der wissenschaftlichen Qualifikation eines Bewerbers von nicht-habilitierten Mitgliedern überstimmt werden konnte und eben dies vom VfGH als unsachlich qualifiziert wurde.

Was die Dimension der Gestaltung von Regelungen für Studiengebühren betrifft, so müssen die diesbezüglich zu gestaltenden Normen selbstverständlich den Standards der Gleichbehandlung entsprechen. Dies bedeutet insbesondere, dass im Rahmen von gleichen Studien nicht willkürlich voneinander abweichende Studiengebührenstandards normiert werden dürfen, weil dies als jedenfalls unsachlich zu qualifizieren sein würde. Wenn also etwa – bezogen auf das Studium der Rechtswissenschaften – an den einzelnen Fakultäten bzw Universitäten unterschiedlich hohe Studiengebühren zur Anwendung gelangen sollten, so wird sich dafür kein sachlicher Rechtfertigungsgrund finden lassen und es wären daher diesbezüglich bestehende Abweichungen als mit dem Gleichbehandlungsprinzip unvereinbar anzusehen.

Sohin ergibt sich aus dem Gleichbehandlungsprinzip mittelbar auch das Erfordernis – im Falle der Einführung von Studiengebühren – für einheitliche normative Standards zu sorgen, welche die Dimension der Gleichbehandlung angemessen verwirklichen können; es

---

<sup>6</sup> S dazu etwa: VfSlg 7380 und 13.405.

ist nicht ersichtlich wie derartiges erreichbar sein soll, wenn – ausgehend von den oben unter Pkt 1. dargestellten Erwägungen – jede einzelne staatliche Universität unterschiedliche „Gebühreuzugänge“ gestalten können dürfte.

## 2.4. Grundrecht auf Bildung und Berufsausübungsfreiheit

In Art 18 StGG ist normiert, dass es jedermann freisteht, „seinen Beruf zu wählen und sich für denselben auszubilden, wie und wo er will“. Korrespondierend dazu vermittelt Art 2 erster Satz 1. ZProtMRK, dass „das Recht auf Bildung niemandem verwehrt“ werden darf. In Art 14 Abs 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist festgeschrieben, dass „jede Person (...) das Recht auf Bildung sowie auf Zugang zur beruflichen Ausbildung und Weiterbildung“ hat.

Das Bildungsrecht des Art 2 1. ZProtMRK wird üblicherweise so verstanden, dass dann, wenn der Staat Bildungseinrichtungen geschaffen hat, ein subjektives Menschenrecht auf diskriminierungslose Benützung der bestehenden Bildungsmöglichkeiten und -einrichtungen besteht; somit darf niemand aus unsachlichen Gründen von der Partizipation an den bestehenden Bildungseinrichtungen ausgeschlossen werden.<sup>7</sup>

Zu beachten ist im gegebenen Zusammenhang, dass – auf der Basis der Bestimmung des Art 14 Abs 6 B-VG – der Staat auch zur Sicherung eines Mindeststandards an weiterführenden Schulen zur Erlangung der Hochschulreife sowie der Etablierung von Hochschulen verfassungsrechtlich verpflichtet ist.<sup>8</sup>

Die Geltung der in Art 18 StGG vorbehaltlos formulierten Freiheit der Berufswahl verbietet insbesondere eine Ungleichbehandlung aus unsachlichen Gründen, etwa in der Weise, dass „die Teilnahme an einem vorgeschriebenen Ausbildungsgang an andere Voraussetzungen (...) als an Eignung und Fähigkeit“ geknüpft wird.<sup>9</sup> Hingegen steht es dem Gesetzgeber frei, festzulegen, ob eine und wenn, welche Ausbildung für den Antritt eines Berufes erforderlich ist, da die Freiheit der Erwerbstätigkeit in Art 6 StGG nur im Rahmen der gesetzlichen Bedingungen gewährleistet ist.<sup>10</sup>

Auf der Basis dieser skizzierten allgemein herrschenden Zugänge zu den maßgeblichen Grundrechten des Bildungswesens lässt sich betreffend der dezentralen uni-

---

<sup>7</sup> Vgl dazu für viele etwa: *Hauser*, Universitäre Studienplanung (1995) 71 mwN.

<sup>8</sup> So bereits *Spielbüchler*, Das Grundrecht auf Bildung in Österreich, EuGRZ 1985, 437 sowie *derselbe*, Das Grundrecht auf Bildung, in: *Machacek/Pahr/Stadler* (Hg), Grund- und Menschenrechte in Österreich Band II. 40 Jahre EMRK (1992) 159 und diesem folgend: *Berka*, Die Grundrechte (1999) Rz 698 oder *Hauser*, Recht auf Bildung, in: *Heißl* (Hg), Handbuch Menschenrechte (2009) Rz 23/13.

<sup>9</sup> *Spielbüchler*, EuGRZ 1985, 441.

<sup>10</sup> *Hauser*, Studienplanung, 71 mwN.

versitätsautonomen Vorschreibung von Studiengebühren festhalten, dass deren Etablierung in Widerspruch zum Postulat eines diskriminierungsfreien Zugangs steht, wenn und soweit nicht gewährleistet werden kann, dass jedermann die gleiche Chance hat, sich im Rahmen der (staatlichen) universitären Einrichtungen unter vergleichbaren Bedingungen (aus-)bilden lassen zu können.

## 2.5. Legalitätsprinzip

Das in Art 18 Abs 1 B-VG grundlegende so genannte Legalitätsprinzip, demzufolge „die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden (darf)“, ist als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips zu sehen und impliziert vor allem, dass die Gesetzgebung zur Gewährleistung von entsprechender Rechtssicherheit angehalten ist. Das bedeutet insbesondere, dass der einzelne Rechtsunterworfenen das verwaltungsbehördliche Vorgehen in Hinblick auf seine konkrete Rechtssituation in einer Art und Weise vorhersehen können muss, dass sich die Prognoseunsicherheit in sachlich gerechtfertigten Grenzen hält.<sup>11</sup>

In der Lehre herrscht Einigkeit darüber, dass die Bestimmung des Art 18 Abs 1 B-VG den Gesetzgeber dazu verpflichtet, die Verwaltung hinreichend zu bestimmen bzw zu determinieren. Sofern der Gesetzgeber dieser Verpflichtung nicht nachkommt, liegt eine so genannte formalgesetzliche Delegation vor, durch welche die Bestimmung des Art 18 Abs 1 B-VG verletzt wird.<sup>12</sup>

Was das Ausmaß der erforderlichen Bestimmtheit der einzelnen Gesetze betrifft, so hat sich diesbezüglich eine Auffassung durchgesetzt, der zufolge das Legalitätsprinzip differenziert Hand zu haben sei. Damit ist gemeint, dass – abhängig von den einzelnen Sachgebieten – das (hoheitliche) Vollzugshandeln gesetzlich umfassender bzw weniger umfassend zu gestalten ist.<sup>13</sup>

Hingegen gilt iZm so genannten „eingriffsnahen Gesetzen“, bei welchen nicht bloß zufällig und ausnahmsweise, sondern idR in Grundrechtspositionen eingegriffen wird, dass diese aus rechtsstaatlichen Erwägungen eine besonders genaue inhaltliche Determinierung erfordern.<sup>14</sup>

Die Berücksichtigung der kursorisch dargestellten maßgeblichen Prinzipien des Art 18

<sup>11</sup> Rill, in: Rill/Schäffer (Hg), Kommentar zum Bundesverfassungsrecht (2001 – 7. ErgLfg 2011) Rz 54 zu Art 18 B-VG mwN.

<sup>12</sup> Für viele: Mayer, Bundes-Verfassungsrecht<sup>4</sup> (2007) Anm II.1 zu Art 18 B-VG.

<sup>13</sup> Vgl dazu etwa bei: Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 591 mwN.

<sup>14</sup> Vgl dazu insbesondere: VfSlg 10.737, 11.455 und grundlegend: Berka, Das „eingriffsnah“ Gesetz und die grundrechtliche Interessenabwägung, in: Mayer/Jablonek/Kucsko-Stadlmayer ua (Hg), Staatsrecht in Theorie und Praxis. FS Walter (1991) 101 ff.

Abs 1 B-VG führt letztendlich zur Einschätzung, dass die Etablierung einer dezentralen universitären Studiengebührenhoheit im Wege der Anerkennung von universitätsautonomen Verordnungskompetenzen auf diesem Gebiet als unzulässig anzusehen sein wird. Dies ist vor allem damit zu begründen, dass durch den Zugang zu Hochschulen „individuelle Lebenschancen“ verteilt werden.<sup>15</sup> Da sohin Regelungen in diesem Zusammenhang bzw mit der Gebührenpflichtigkeit des Studiums durchaus mit einer eingriffsnahen Komponente versehen sind, ist eine entsprechend genaue inhaltliche Determinierung als geboten anzusehen, welche durch den Gesetzgeber zu treffen ist. Sofern auf der Basis einschlägiger gesetzlicher Grundlagen nähere Konkretisierungen im Verordnungswege etwa von den dafür zuständigen universitären Organen erlassen werden sollten, so ist selbst für derartige Verordnungen davon auszugehen, dass sie eine hinreichend konkretisierte Grundlage im einschlägigen Universitätsgesetz finden müssen.

### **3. Zusammenfassung der Ergebnisse**

Wenn die öffentliche Hand selbst als Träger von Bildungseinrichtungen auftritt – was auf Basis der derzeit geltenden Rechtslage für die Universität gilt –, dann sind dabei die aus der Verfassung erfließenden Prinzipien für dessen Tätigwerden zu beachten. Dies bedeutet im Einzelnen, dass die bestehenden Grundrechtsbindungen (zB: Gleichbehandlungsprinzip, Grundrecht auf Bildung) unmittelbar zu berücksichtigen sind. Des Weiteren sind die aus dem Legalitätsprinzip erfließenden bzw damit eng verklammerten Rechtsschutzpostulate umfassend zu berücksichtigen.

Was allgemein die Organisation des von der öffentlichen Hand betriebenen Bildungswesens betrifft, gilt ua auch im Hinblick auf die Einhebung von Studiengebühren, dass sich diese an den maßgeblichen verfassungsrechtlichen Prinzipien bzw Grundrechten zu orientieren haben und auf der Basis der Geltung des Art 18 Abs 1 B-VG mit hinreichenden Rechtsschutzstandards zu bewehren sind.

Vor diesem Hintergrund bleibt – im Wege der Berücksichtigung rechtsstaatlicher Standards – kein Raum für die Argumentation einer auf der geltenden Rechtslage bestehenden Möglichkeit zur Etablierung von dezentralen universitären Studiengebühren im Rahmen der Universitätsautonomie.

*(Dr. Werner Hauser)*

---

<sup>15</sup> Hauser, Zur gegenwärtigen Zukunft der Hochschulen, Politikum 97 (2004) 45.