

## **Stellungnahme zu den Rechtsfolgen der Aufhebung von Teilen der Regelung des § 91 UG 2002 über den Studienbeitrag**

### **1. Kann der Bundesminister Studienbeiträge durch Verordnung einführen?**

Der VfGH hat mit Erkenntnis vom 30.6.2011, G 10/11, die Absätze 1-3 und Abs. 8 des § 91 UG 2002 in der Fassung BGBl I 134/2008 als verfassungswidrig sowie § 2 Abs. 3 der Studienbeitragsverordnung 2004 als gesetzwidrig aufgehoben.

Die Begründung dieser Entscheidung stützt sich ausschließlich auf Art. 18 B-VG, das sog. Legalitätsprinzip, welches nach ständiger Judikatur eine genaue („hinreichend bestimmte“) gesetzliche Regelung des Handelns von Verwaltungsorganen verlangt. Wörtlich führte der VfGH im genannten Erkenntnis Folgendes aus (Hervorhebung vom Autor):

Gemäß Art. 18 Abs. 1 B-VG darf die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden. In ständiger Rechtsprechung tut der Verfassungsgerichtshof dar, dass daher bereits im Gesetz die wesentlichen Voraussetzungen und Inhalte des behördlichen Handelns umschrieben sein müssen (VfSlg. 8395/1978 und die dort genannten Beispiele aus der Vorjudikatur). Der Verfassungsgerichtshof hat aber auch ausgesprochen, dass angesichts der unterschiedlichen Lebensgebiete, Sachverhalte und Rechtsfolgen, die Gegenstand und Inhalt gesetzlicher Regelung sein können, ganz allgemein davon auszugehen sei, dass Art. 18 B-VG einen dem jeweiligen Regelungsgegenstand adäquaten Determinierungsgrad verlangt (VfSlg. 13.785/1994, 16.993/2003, 18.895/2009). Eine besonders genaue gesetzliche Determinierung ist dabei in jenen Bereichen geboten, in denen eine exakte Vorherbestimmung möglich ist und in denen das Rechtsschutzbedürfnis (wie etwa im Strafrecht, Sozialversicherungsrecht oder im Steuerrecht) eine solche erfordert (VfSlg. 13.785/1994 mwN). Dies trifft auch auf den Bereich des Studienbeitragsrechts zu.

Mit dem In-Kraft-Treten der Aufhebung am 29. Februar 2012 wird folgende gesetzliche Regelung über Studienbeiträge bestehen (§ 91 UG 2002, Hervorhebung vom Autor):

(4) Der Studienbeitrag ist für jedes Semester im Voraus zu entrichten. Zur Sicherstellung der Einhebung des Studienbeitrages hat die Bundesrechenzentrum GmbH einen Datenverbund der Universitäten zu betreiben, der folgende Daten der

Studierenden zum Zweck der Sicherstellung der Einhebung des Studienbeitrags zu enthalten hat: [...]

(5) Die Studienbeiträge verbleiben der jeweiligen Universität. Der Studienbeitrag von Studierenden, die ein von mehreren Universitäten gemeinsam eingerichtetes Studium betreiben oder die zu mehreren Studien verschiedener Universitäten zugelassen sind, ist unter den beteiligten Universitäten aufzuteilen.

(6) Nähere Bestimmungen zur Einhebung des Studienbeitrages sind durch Verordnung der Bundesministerin oder des Bundesministers festzulegen.

(7) Für den Besuch von Universitätslehrgängen haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen Lehrgangsbeitrag zu entrichten. Er ist unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten des Universitätslehrgangs vom Rektorat festzusetzen. Ordentlichen Studierenden, die eine Studienbeihilfe beziehen, ist auf Antrag unter Bedachtnahme auf ihre Leistungsfähigkeit eine Ermäßigung des Lehrgangsbeitrags zu gewähren. Außerordentliche Studierende, die ausschließlich zum Studium eines Universitätslehrganges zugelassen sind, haben den Lehrgangsbeitrag und keinen Studienbeitrag zu entrichten. Für Vorbereitungslehrgänge ist kein Lehrgangsbeitrag und kein Studienbeitrag einzuheben.

Anzumerken ist, dass die (im vorliegenden Zusammenhang wesentliche) Bestimmung des *Abs. 6* in der vom VfGH geprüften Fassung als letzter Satz des – vom VfGH nicht aufgehobenen – *Abs. 4* enthalten war. Für den VfGH handelte es sich dabei um bloße redaktionelle Umstellungen und im Zusammenhang seiner Gesetzesprüfung unwesentliche inhaltliche Änderungen.

Diese Gesetzeslage setzt die Einhebung von Studiengebühren voraus. Völlig offen bleibt dabei aber die Frage der Höhe dieses Beitrags (die in dem aufgehobenen *Abs. 2* des § 91 UG 2002 geregelt war). Damit bleibt das wohl wesentlichste Element einer gesetzlichen Regelung von Studienbeiträgen unregelt. Auf die weiterhin gültige Verordnungsermächtigung des § 91 *Abs. 6* UG 2002 könnte eine Einführung von Studienbeiträgen schon deshalb nicht gestützt werden, weil im Zusammenhang des gesamten § 91 UG 2002 klar ist, dass sich diese Verordnungsermächtigung auf Modalitäten der Einhebung bezieht, nicht aber auf die grundsätzliche Frage, ob Studienbeiträge überhaupt und allenfalls in welcher Höhe zu entrichten sind. Eine Regelung über die Höhe des Studienbeitrags auf der Grundlage der im Rechtsbestand verbleibenden Bestimmungen des § 91 UG 2002 durch eine Verordnung des Bundesministers wäre im Lichte des gegenständlichen VfGH-Erkenntnisses zweifellos verfassungswidrig.

Es würde im Übrigen auch jeder Logik widersprechen, aus der Aufhebung eines Teiles eines Gesetzes wegen fehlender hinreichender Bestimmtheit den Schluss zu ziehen, dass der verbliebene (nur mehr Annexaspekte betreffende) Teil hinreichend bestimmt sei.

## 2. Können die Universitäten Studienbeiträge einführen?

Eine in einem Gutachten von o. Univ.-Prof. Dr. Heinz Mayer vertretene Rechtsmeinung geht davon aus, dass nach dem In-Kraft-Treten der Aufhebung des § 91 Abs. 1-3 und 8 UG 2002 die Universitäten befugt seien, in ihren Satzungen Regelungen über Studienbeiträge zu erlassen. Diese Rechtsmeinung stützt sich auf Art. 81c Abs. 1 B-VG, dessen zweiter Satz lautet: „[Die Universitäten] handeln im Rahmen der Gesetze autonom und können Satzungen erlassen“.

Gewiss soll mit dieser Bestimmung eine Autonomie der Universitäten verfassungsgesetzlich abgesichert werden. Zu dieser Autonomie gehört es auch, Satzungen – die im Sinn des Art. 139 B-VG Verordnungen sind – zu erlassen, ohne dass diese mit gleicher Intensität durch Gesetze determiniert werden zu müssen wie Verordnungen der staatlichen Verwaltung im engeren Sinn. Das bringt die Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ zum Ausdruck. Anzumerken ist dazu allerdings, dass der VfGH die gleiche Formulierung in Art. 118 Abs. 4 B-VG (betreffend den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde) und in Art. 120b Abs. 1 B-VG (betreffend das Satzungsrecht der sonstigen Selbstverwaltungskörper) keineswegs als eine völlige Entbindung vom Legalitätsprinzip des Art. 18 B-VG interpretiert hat. So hat der VfGH eine Verordnungsermächtigung in der Rechtsanwaltsordnung mangels hinreichender gesetzlicher Determinierung als verfassungswidrig aufgehoben (VfSlg. 18.637/2008). Wörtlich führt der VfGH dazu aus (Hervorhebung vom Autor):

Das in Art. 18 B-VG zum Ausdruck kommende Legalitätsprinzip verlangt u.a. die ausreichende Determinierung des Inhalts einer Verordnung durch das Gesetz. Damit eine Verordnung als ausreichend determiniert angesehen werden kann, muss ihr Inhalt im Gesetz hinreichend bestimmt sein, d.h. es müssen schon aus dem Gesetz selbst alle wesentlichen Merkmale der Verordnungsregelung ersehen werden können (vgl. zB VfSlg. 2294/1952, 4662/1964, 7945/1976, 10.899/1986, 11.938/1988); eine Verordnung hat nur zu präzisieren, was in den wesentlichen Konturen bereits im Gesetz selbst vorgezeichnet wurde (vgl. die ständige Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes: VfSlg. 7945/1976, 9226/1981 ua.). Daran ändert für den hier vorliegenden Zusammenhang auch Art. 120b Abs. 1 B-VG nichts.

Aber selbst wenn man der Formulierung des Art. 81c B-VG einen weiteren Gestaltungsspielraum der Universitäten entnehmen zu können meint (was im Lichte der Judikatur zu den Gemeinden und sonstigen Selbstverwaltungskörpern jedenfalls noch einer eingehenderen Begründung bedürfte), trägt dies nicht den Schluss auf eine gesetzlich nicht hinreichend determinierte Befugnis der Universitäten zur Einführung von Studienbeiträgen; dies aus folgendem Grund:

Auch nach der ab dem 29. Februar 2012 geltenden Rechtslage ist es der *Bundesminister*, der „[n]ähere Bestimmungen zur Einhebung des Studienbeitrages [...] durch Verordnung [...] festzulegen“ hat (§ 91 Abs. 6 UG 2002). Damit wird zum einen klar zum Ausdruck gebracht, dass *die allgemeine Regelung der Einhebung von Studienbeiträgen keine Angelegenheit des autonomen Wirkungsbereiches der Universitäten* ist. Eine auf § 91 Abs 6 (früher: Abs. 4) UG gestützte Verordnung bedürfte, wie der VfGH im gegenständlichen Erkenntnis vom 30. 6. 2002 unmissverständlich zum Ausdruck gebracht hat, *einer sehr genauen Determinierung durch ein formelles Gesetz*. Der Bundesminister könnte daher, wie schon dargelegt, durch eine solche Verordnung mangels hinreichender gesetzlicher Determinierung keinesfalls die Pflicht zur Entrichtung und die Höhe von Studienbeiträgen, sondern nur Modalitäten der Einhebung festlegen. Es wäre aber die Annahme völlig verfehlt, dass die fehlende gesetzliche Regelung über jene wesentlichen Punkte einer Studienbeitragsregelung durch die Satzung einer Universität, auf deren Grundlage dann eine Verordnung des Bundesministers die „Einhebung“ näher zu regeln hätte, substituiert werden könnte.

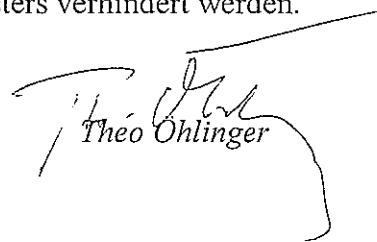
Angemerkt sei, dass auch in historischer Perspektive allfällige Studiengebühren stets gesetzlich vorgesehen und nicht dem Autonomiebereich der Universitäten zugeordnet waren (siehe dazu *Stöger*, Universitäten und Hochschülerschaften, in: Österreichische Verwaltungswissenschaftliche Gesellschaft [Hrsg.] *Selbstverwaltung in Österreich. Grundlagen – Probleme – Zukunftsperspektiven*, 2009, 227 [239 f] mwN).

### 3. Ergebnis

Nach dem In-Kraft-Treten der Aufhebung von Teilen des § 91 UG 2002 besteht bezüglich der Studienbeiträge eine rudimentäre Regelung, die weder den zuständigen Bundesminister noch die Universitäten dazu ermächtigt, solche Studienbeiträge einzuführen. Für sich gesehen ist diese weiterhin bestehende Regelung nicht anwendbar, sondern bedarf einer – zumindest ergänzenden – gesetzlichen Neuregelung. Das bringt im Übrigen das gegenständliche Erkenntnis des VfGH auch dadurch deutlich zum Ausdruck, dass es eine Frist für das Außer-

Kraft-Treten der aufgehobenen Gesetzesstelle setzt. Dazu der VfGH wörtlich: „Mit dieser Frist soll dem Gesetzgeber und in der Folge dem Verordnungsgeber die Möglichkeit einer Neuregelung eingeräumt und gleichzeitig ein Außer-Kraft-Treten der aufgehobenen Gesetzesbestimmungen während des laufenden Semesters verhindert werden.“

Wien, 19. Oktober 2011



Theo Ohlinger