

**heinz mayer**

An das  
BM für Wissenschaft und Forschung  
zH Herrn Generalsekretär SC Mag. Friedrich Faulhammer  
Minoritenplatz 5  
1014 Wien

Vorab per e-mail: [friedrich.faulhammer@bmwf.gv.at](mailto:friedrich.faulhammer@bmwf.gv.at)

Wien, am 5. Oktober 2011

Sehr geehrter Herr Generalsekretär!

Ich beziehe mich auf Ihr e-mail vom 12. September 2011 sowie auf die mit Ihnen geführten Telefongespräche. Sie haben mich beauftragt, die Konsequenzen, die sich aus dem Erkenntnis des VfGH vom 30. 6. 2011, G 10/11 ergeben, näher zu analysieren. Ich erstatte nachstehendes

**R e c h t s g u t a c h t e n .**

## **I. Sachverhalt und Fragestellung**

Mit Erk vom 30. 6. 2011, G 10/11 hat der VfGH § 91 Abs 1 bis 3 und 8 des UG 2002 als verfassungswidrig aufgehoben; die Aufhebung tritt mit Ablauf des 29. Februar 2012 in Kraft; frühere gesetzliche Bestimmungen wurden nicht wieder in Kraft gesetzt.

Werden bis zum Inkrafttreten der Aufhebung der genannten Bestimmungen keine Neuregelungen geschaffen, so stehen ab 1. 3. 2012 lediglich die Abs 4, 5, 6 und 7 des § 91 UG 2002 in Geltung.

Dieses Rechtsgutachten hat die Frage zu beantworten, welche Folgen das Nichtzustandekommen einer gesetzlichen Neuregelung der von der verfassungsgerichtlichen Aufhebung betroffenen Inhalte hat; genauer geht es um die Frage, ob die Universitäten diesfalls befugt sind, diese Neuregelung im Rahmen ihrer Satzungsautonomie zu treffen.

## **II. Wesentlicher Inhalt des Erk des VfGH vom 30. 6. 2011**

Zunächst ist festzuhalten, dass der VfGH gegen Studienbeiträge an sich keine verfassungsrechtlichen Bedenken geäußert hat. Die Aufhebung des § 91 Abs 1 und der mit dieser Bestimmung in untrennbarem Zusammenhang stehenden Abs 2, 3 und 8 des § 91 UG 2002 erfolgte deshalb, weil die aufgehobenen Bestimmungen den Anforderungen des Art 18 B-VG nicht entsprechen. Welche Bedenken der VfGH im Einzelnen gegen die aufgehobenen Bestimmungen aus dem Gesichtspunkt des verfassungsrechtlichen Legalitätsprinzips als relevant ansah, muss hier nicht dargelegt werden; die Begründung des Erk lässt die Überlegungen des VfGH deutlich erkennen.

Nach Inkrafttreten der Aufhebung – dh: mit Wirksamkeit vom 1. 3. 2012 – sind in Bezug auf Studienbeiträge folgende Fragen ungergelt:

- ⇒ ungergelt ist, wer unter welchen Voraussetzungen zur Leistung von Studienbeiträgen verpflichtet ist;
- ⇒ ungergelt ist, in welcher Höhe Studienbeiträge zu entrichten sind;
- ⇒ ungergelt ist, was rechtens ist, wenn Studierende mehrere Studien – unter Umständen an mehreren Universitäten – absolvieren;

⇒ un geregelt ist, ob es eine Zweckwidmung von Studienbeiträgen gibt und wer diese festzulegen hat.

Die nach dem Inkrafttreten der Aufhebung der Abs 1 bis 3 und 8 des § 91 UG 2002 verbleibenden Bestimmungen enthalten folgende Regelungen:

⇒ Die Verpflichtung den Studienbeitrag für jedes Semester im Voraus zu entrichten; die Verpflichtung des Bundesrechenzentrums einen Datenverbund der Universitäten zu betreiben, um die Einhebung der Studienbeiträge sicherzustellen (Abs 4);

⇒ die Anordnung, dass die Studienbeiträge der jeweiligen Universität verbleiben sowie weiters dass Studienbeiträge von Studierenden, die an mehreren Universitäten studieren, unter den beteiligten Universitäten aufzuteilen sind (Abs 5);

⇒ die Anordnung, dass nähere Bestimmungen zur Einhebung der Studienbeiträge durch Verordnung des Wissenschaftsministers festzulegen sind (Abs 6);

⇒ die Anordnung, dass für den Besuch von Universitätslehrgängen Lehrgangsbeiträge zu entrichten sind sowie nähere Bestimmungen über die Höhe dieser Beiträge (Abs 7).

In Geltung bleibt auch § 92 UG 2002; die Bestimmung regelt den Erlass und die Rückerstattung von Studienbeiträgen.

### **III. Die rechtliche Situation im Falle des Nichtzustandekommens einer gesetzlichen Neuregelung mit Wirksamkeit ab 1. 3. 2012**

Die im Jahr 2008 (BGBl I 2) geschaffene Bestimmung des Art 81c B-VG sieht vor, dass die Universitäten „im Rahmen der Gesetze autonom“ handeln und „Satzungen erlassen“ können (Art 81c Abs 1 zweiter Satz B-VG). Nach den Gesetzesmaterialien zu dieser B-VG-Novelle soll Art 81c B-VG „die bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen betreffend die Universitäten in einer allgemeinen Bestimmung“ zusammenfassen (314 BlgNR, 23. GP zu Art 1 Z 16; vgl auch 370 BlgNR, 23. GP, 2). Eine der Regelungen, die durch Art 81c Abs 1 B-VG „zusammengefasst“ werden sollen, ist § 2 Abs 2 UOG 1993. Nach dieser Bestimmung waren „die Universitäten . . . im Rahmen der Gesetze und Verordnungen . . . zur weisungsfreien (autonomen) Besorgung ihrer Angelegenheiten befugt“. Aus den Gesetzesmaterialien zu

§ 2 UOG 1993 ergibt sich klar, dass mit der Formulierung „im Rahmen der Gesetze“ den Universitäten „ein weiterer Handlungsspielraum eröffnet werden sollte“ als dies Art 18 B-VG gestattet (1125 BlgNR, 18. GP, 45). Nach den zeit Gesetzmaterien dürfen die Universitäten keine Handlungen setzen, „die der bestehenden Rechtsordnung widersprechen“, sie dürfen aber Regelungen betreffend ihre Angelegenheiten auch dann treffen, wenn eine gesetzliche Grundlage fehlt. Das Gesetz ist also für das Handeln der Universitäten im autonomen Bereich keine unabdingbare Grundlage. Die im § 2 Abs 2 UOG 1993 sowie in Art 81c Abs 2 B-VG genannten „Satzungen“ sind also verfassungsunmittelbare, gesetzesergänzende Verordnungen. Man muss davon ausgehen, dass durch Art 81c B-VG die durch § 2 Abs 2 UOG 1993 umschriebene Autonomie fortgeschrieben werden sollte (vgl *Kucsko-Stadlmayer, V. zu Art 81c B-VG in Mayer* [Hrsg] Kommentar zum Universitätsgesetz 2002<sup>2</sup> [2010] 598f).

Mit der Wendung „im Rahmen der Gesetze“ ist den Universitäten damit nach der klaren Absicht des Verfassungsgesetzgebers ein gesetzesergänzendes Verordnungsrecht eingeräumt. Die Kompetenz der Universitäten besteht darin, Regelungen durch eine Satzung dann zu erlassen, wenn eine gesetzliche Regelung fehlt. Diese Kompetenz ist den Universitäten verfassungsrechtlich garantiert.

§ 2 Abs 2 UOG 1993 beschränkt den autonomen Wirkungsbereich der Universitäten auf die Besorgung „ihrer Angelegenheiten“. Obwohl Art 81c B-VG eine ausdrückliche Beschränkung auf die eigenen Angelegenheiten der Universitäten nicht enthält, muss man davon ausgehen, dass auch diese Bestimmung den Wirkungsbereich der Universitäten in dieser Weise beschränkt; dies folgt ua schon daraus, dass Art 81c B-VG keine Neuregelungen schaffen wollte, sondern die bisher bestehenden verfassungsrechtlichen Regelungen der Universitätsautonomie zusammenfassen wollte. Dies bedeutet, dass Satzungen daher nur Angelegenheiten der Universität regeln dürfen.

Zu beachten ist auch, dass die Befugnisse zur Erlassung gesetzesergänzender Verordnungen lediglich bedeutet, dass die Universitätsorgane für ihr Handeln im autonomen Bereich keine gesetzliche Grundlage brauchen; sie sind aber selbst insofern an Art 18 B-VG gebunden, als die von ihr erlassenen Regelungen ein solches Maß an inhaltlicher Bestimmtheit aufweisen müssen, wie dies auch für Gesetze gilt (VfSlg 4572; *Mayer, Die Verordnung* [1977] 33).

## **IV. Ergebnisse**

Dieses Rechtsgutachten kommt zu folgenden Ergebnissen:

1. Nach Inkrafttreten der Aufhebung der Abs 1 bis 3 und 8 des § 91 UG 2002 mit 1. 3. 2012 sind die Universitäten befugt, in ihren Satzungen Regelungen über Studienbeiträge zu erlassen.

2. Diese Regelungen dürfen festlegen, wer zur Entrichtung von Studienbeiträgen verpflichtet ist, weiters in welcher Höhe diese Studienbeiträge zu entrichten sind und wie vorzugehen ist, wenn ein Verpflichteter mehrere Studien betreibt.

3. Die Abs 4 bis 6 des § 91 UG 2002 sind weiterhin geltendes Recht und auf die von den Universitäten geregelten Studienbeiträge anzuwenden.

*Heinz Mayer*