

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

G 10/11,

V 6/11-10

30. Juni 2011

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des
Präsidenten

Dr. Gerhart HOLZINGER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin

Dr. Brigitte BIERLEIN

und der Mitglieder

Mag. Dr. Eleonore BERCHTOLD-OSTERMANN,

Dr. Sieglinde GAHLEITNER,

DDr. Christoph GRABENWARTER,

Dr. Michael HOLOUBEK,

Dr. Helmut HÖRTENHUBER,

Dr. Claudia KAHR,

Dr. Georg LIENBACHER,

Dr. Rudolf MÜLLER,

Dr. Peter OBERNDORFER,

DDr. Hans Georg RUPPE und

Dr. Johannes SCHNIZER

sowie des Ersatzmitgliedes

Dr. Gabriele KUCSKO-STADLMAYER

als Stimmführer, im Beisein der Schriftführerin

Mag. Julia JERABEK,

in dem von Amts wegen eingeleiteten Verfahren zur Prüfung

1. der Verfassungsmäßigkeit des § 91 Abs. 1 bis 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002, in der Fassung BGBl. I Nr. 134/2008 sowie

2. der Gesetzmäßigkeit des § 2 Abs. 3 der Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über Studienbeiträge (Studienbeitragsverordnung 2004 – StubeiV 2004), BGBl. II Nr. 55/2004, in der Fassung BGBl. II Nr. 3/2009

in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 140 und Art. 139 B-VG zu Recht erkannt:

I. 1. § 91 Abs. 1 bis 3 und 8 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002, in der Fassung BGBl. I Nr. 134/2008 wird als verfassungswidrig aufgehoben.

2. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 29. Februar 2012 in Kraft.

3. Frühere gesetzliche Bestimmungen treten nicht wieder in Kraft.

4. § 91 Abs. 4 bis 6 des Bundesgesetzes über die Organisation der Universitäten und ihre Studien (Universitätsgesetz 2002), BGBl. I Nr. 120/2002, in der Fassung BGBl. I Nr. 134/2008 war verfassungswidrig.

5. Der Bundeskanzler ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Bundesgesetzblatt I verpflichtet.

II. 1. § 2 Abs. 3 der Verordnung der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur über Studienbeiträge (Studienbeitragsverordnung 2004 – StubeiV 2004), BGBl. II Nr. 55/2004, in der Fassung BGBl. II Nr. 3/2009 wird als gesetzwidrig aufgehoben.

2. Die Aufhebung tritt mit Ablauf des 29. Februar 2012 in Kraft.

3. Der Bundesminister für Wissenschaft und Forschung ist zur unverzüglichen Kundmachung dieser Aussprüche im Bundesgesetzblatt II verpflichtet.

Entscheidungsgründe

I. Anlassverfahren, Prüfungsbeschluss und Vorverfahren

1. Beim Verfassungsgerichtshof ist zur Zahl B 86/10 eine auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde anhängig, der im Wesentlichen folgender Sachverhalt zu Grunde liegt: Der Beschwerdeführer ist außerordentlicher Studierender an der Technischen Universität Graz. Seinem Antrag auf Feststellung, nicht verpflichtet zu sein, den Studienbeitrag für das Sommersemester 2009 zu bezahlen, wurde mit Bescheid des Senates der Technischen Universität Graz vom 5. Oktober 2009 nicht stattgegeben. 1
2. Bei der Behandlung der vorliegenden Beschwerde sind beim Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 91 Abs. 1 bis 6 und 8 des Universitätsgesetzes 2002 (in der Folge: UG) und ob der Gesetzmäßigkeit des § 2 Abs. 3 der Studienbeitragsverordnung 2004 (in der Folge: StubeiV 2004) entstanden. Der Verfassungsgerichtshof leitete daher mit Beschluss vom 4. Dezember 2010 von Amts wegen ein Gesetzes- bzw. Verordnungsprüfungsverfahren hinsichtlich der genannten Bestimmungen ein. 2
- 2.1. Der Verfassungsgerichtshof ist im Prüfungsbeschluss vom 4. Dezember 2010 (vorläufig) davon ausgegangen, dass der angefochtene Bescheid sich explizit und der Sache nach auf § 2 Abs. 3 StubeiV 2004 stützt, sodass die in Prüfung genommene Verordnungsbestimmung im verfassungsgerichtlichen Bescheidprüfungsverfahren präjudiziell sein dürfte. Nach (vorläufiger) Auffassung des Verfassungsgerichtshofes steht die genannte Verordnungsbestimmung in einem untrennbaren sachlichen und systematischen Zusammenhang mit dem in ihr verwiesenen § 91 Abs. 1 UG, in dem sich die Regelungen über die Befreiung von der Pflicht zur Entrichtung des Studienbeitrags finden, sodass auch diese Gesetzesbestimmung anscheinend präjudiziell ist. Der Verfassungsgerichtshof ging im Prüfungsbeschluss weiters vorderhand davon aus, dass die Abs. 2 bis 6 und Abs. 8 des § 91 UG eine untrennbare Einheit mit dem Abs. 1 dieser Bestimmung 3

bilden und daher auch diese Absätze von der Präjudizialität mit umfasst sein dürften.

2.2. Die Erwägungen, die den Verfassungsgerichtshof zur Einleitung des Gesetzesprüfungsverfahrens veranlasst hatten, legte er dort wie folgt dar:

4

"§ 91 Abs. 2 UG idF der Novelle 2008, BGBl. I 134, sieht vor, dass Studierende, sofern sie nicht die Voraussetzungen des Abs. 1 erfüllen, für jedes Semester einen Studienbeitrag in der Höhe von 363,36 Euro zu entrichten haben. Abs. 1 betrifft Studierende, welche die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, EU-Bürger oder gleichgestellt sind, 'wenn sie die vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt um nicht mehr als zwei Semester überschreiten'. Das UG idF der Novelle 2008 beruht somit anscheinend auf der Konzeption, dass die Pflicht zur Zahlung von Studienbeiträgen – bei Vorliegen bestimmter persönlicher Voraussetzungen – davon abhängt, ob das Studium innerhalb einer bestimmten Frist absolviert wird. Es liegt auf der Hand, dass dabei der Frage, wie diese Frist zu bestimmen ist, für die Bejahung oder Verneinung der Beitragspflicht zentrale Bedeutung zukommt. Daran scheint auch der Umstand nichts zu ändern, dass § 92 Abs. 1 UG in verschiedenen Fällen Ausnahmen von den zeitlichen Erfordernissen des § 91 Abs. 1 leg.cit. vorsieht.

2.1. Unter verfassungsrechtlichem Aspekt ist entscheidend, ob die Wendung 'vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt' einen hinreichend klaren Bedeutungsinhalt hat, so dass in allen in Betracht kommenden Fällen die Frage der Beitragspflicht oder Beitragsfreiheit beantwortet werden kann. Nach der vorläufigen Annahme des Verfassungsgerichtshofes ist dies nicht der Fall:

Eine 'Studienzeit pro Studienabschnitt' ist nach dem aktuellen Stand des Universitätsrechtes nur für Diplomstudien vorgesehen; nur diese sind in Studienabschnitte gegliedert, für die in den einschlägigen studienrechtlichen Vorschriften jeweils eine Studienzeit vorgegeben wird. Für Bachelor-, Master- und Doktoratsstudien ist eine Gliederung in Studienabschnitte hingegen explizit ausgeschlossen (§ 51 Abs. 2 Z 4, 5 und 12 UG).

Für Bachelor- und Masterstudien ist gesetzlich auch keine bestimmte Studienzeit vorgesehen. Nur für Doktoratsstudien legt § 54 Abs. 4 UG eine Dauer von 'mindestens drei Jahre[n]' fest. Bei Bachelor- und Masterstudien ergibt sich auf der Ebene des Gesetzes die Studiendauer hingegen nur aus der Umschreibung des in ECTS-Anrechnungspunkten angegebenen Arbeitsaufwandes. Mit diesen Punkten wird der relative Anteil des mit den einzelnen Studienleistungen verbundenen Arbeitspensums bestimmt, wobei das Gesetz von einem Jahresarbeitspensum von 1500 Echtstunden ausgeht und diesem 60 ECTS-Punkte zuordnet (vgl. § 51 Abs. 2 Z 26 und § 54 Abs. 3 UG).

Nach § 54 Abs. 2 UG dürfen neu einzurichtende Studien grundsätzlich nur als Bachelor- und Masterstudien eingerichtet werden. Lehramtsstudien und Humanmedizinische Studien sowie Zahnmedizinische Studien dürfen (bis zum Inkraft-Treten des § 54 Abs. 2 UG idF BGBl. I 81/2009 mit 1. Oktober 2012) nur in Form von Diplomstudien angeboten werden.

Nach § 54 Abs. 3 UG hat der Arbeitsaufwand für Bachelorstudien 180 und für Masterstudien mindestens 120 ECTS-Anrechnungspunkte zu betragen. Wenn dies für die Erlangung der Beschäftigungsfähigkeit zwingend erforderlich ist und die Studiendauer international vergleichbar ist, kann der Arbeitsaufwand für ein Bachelorstudium bis zu 240 ECTS-Anrechnungspunkte betragen. In den Humanmedizinischen und Zahnmedizinischen Studien kann nach dieser Vorschrift der Arbeitsaufwand für das Bachelor- und das Masterstudium insgesamt 360 ECTS-Anrechnungspunkte betragen.

§ 91 Abs. 1 UG idF BGBl. I 134/2008 stellt somit eine Voraussetzung für den Entfall der Studienbeitragspflicht auf, die bei jenen Studien, die bereits im Zeitpunkt der Beschlussfassung über diese Novelle als die grundsätzlich pro futuro allein zulässigen anzusehen sind, nämlich bei den Bachelor- und Masterstudien, anscheinend keinen Sinn macht, weil diese Studien nicht in Studienabschnitte gegliedert sind. Der Verfassungsgerichtshof geht vorderhand nicht davon aus, dass der Gesetzgeber beabsichtigt hätte, einen Entfall der Studienbeitragspflicht gemäß § 91 Abs. 1 UG bei Studien, die nicht in Studienabschnitte gegliedert sind, von vornherein auszuschließen. Es dürfte jedoch weder aus dem Gesetz noch aus anderen studienrechtlichen Vorschriften mit hinreichender Klarheit hervorgehen, wie bei diesen Studien nun jene Studienzeit zu berechnen ist, bei deren Überschreiten (um mehr als zwei Semester) die Beitragspflicht einsetzt. Insbesondere dürfte es – ohne klare gesetzliche Vorgabe – nicht gerechtfertigt sein, die Dauer eines Studienabschnittes bei den Diplomstudien mit der Gesamtdauer des Studiums beim Bachelor- oder Masterstudium gleichzusetzen, zumal eine solche Studiendauer nur indirekt aus der Umschreibung des in ECTS-Punkten anzugebenden Arbeitsaufwandes ableitbar ist und etwa bei den Humanmedizinischen und Zahnmedizinischen Studien der Arbeitsaufwand für das Bachelor- und das Masterstudium nur als Gesamtgröße (insgesamt 360 ECTS-Anrechnungspunkte) angegeben ist.

2.2. Der Verfassungsgerichtshof hat ferner das Bedenken, dass der Regelung des § 91 Abs. 1 UG nicht mit hinreichender Klarheit entnommen werden kann, ob sie nur auf ordentliche oder auch auf außerordentliche Studierende anzuwenden ist. Außerordentliche Studierende sind die Studierenden, die zu den außerordentlichen Studien zugelassen sind (§ 51 Abs. 2 Z 22 UG). Darunter sind nach der Legaldefinition der Z 20 leg.cit. die Universitätslehrgänge und der Besuch einzelner Lehrveranstaltungen aus wissenschaftlichen Fächern zu verstehen. Während die Beitragspflicht für Universitätslehrgänge gesondert geregelt ist (§ 91 Abs. 7 leg.cit.), kann aus § 91 Abs. 1 leg.cit. nicht mit der verfassungsrechtlich gebotenen Deutlichkeit abgeleitet werden, welche studienbeitragsrechtlichen Konsequenzen sich für außerordentliche Studierende ergeben, die –

definitionsgemäß – bloß zu einzelnen Lehrveranstaltungen aus wissenschaftlichen Fächern zugelassen sind. Der Umstand, dass für solche Studien aus der Natur der Sache heraus eine Studienzeit nicht vorgesehen ist, könnte ja sowohl die Schlussfolgerung nahe legen, dass die Vorschrift für außerordentliche Studierende keine (Ausnahme)Regelung trifft, so dass diese gemäß Abs. 1 leg.cit. der Beitragspflicht unterliegen (so offenbar die Position des § 2 Abs. 3 StubeiV 2004). Dafür könnte auch die Überlegung sprechen, dass es durchaus sachlich gerechtfertigt erscheint, wenn der Gesetzgeber eine Beitragsbefreiung Studierenden vorbehält, die eine umfassende universitäre Berufsvorbildung in Form eines ordentlichen Studiums absolvieren. Es wäre aber auch die Argumentation denkbar, dass dann, wenn für bestimmte Studien keine (Mindest)Studienzeit vorgesehen ist, eine Beitragspflicht von vornherein nicht in Betracht kommt, wobei auch ins Treffen geführt werden könnte, dass außerordentliche Studierende den Universitäten anscheinend weniger Kosten verursachen als die ordentlichen.

2.3. Erweisen sich die gegen die in Prüfung gezogene Gesetzesvorschrift dargelegten verfassungsrechtlichen Bedenken als gerechtfertigt, so wäre § 2 Abs. 3 StubeiV 2004, da er sich ausschließlich auf die in dieser Vorschrift enthaltene Verordnungsermächtigung stützen dürfte, anscheinend mit dem Mangel einer nicht ausreichenden gesetzlichen Grundlage behaftet."

3. Die Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung erstattete eine Äußerung, in der sie zu den im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes Stellung nimmt und für den Fall der Aufhebung der in Prüfung gezogenen Gesetzesbestimmung "beantragt, der Verfassungsgerichtshof möge im Sinne des Art. 140 B-VG aussprechen, dass die Rechtslage, die vor der Erlassung BGBl. I Nr. 134/2008 gegolten hat, nämlich die Fassung BGBl. I Nr. 87/2007 wieder in Kraft gesetzt werde."

3.1. Sie räumt zwar ein, dass es "prima vista richtig [sei], dass die Wendung 'vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt' grundsätzlich auf Bachelor-, Master- und Doktoratsstudien nicht anwendbar zu sein scheint", weil nur Diplomstudien in Studienabschnitte gegliedert seien und für Bachelor- und Masterstudien auch keine auf eine numerische Semesteranzahl abgestimmte Bestimmung hinsichtlich der Studienzeit im UG vorgesehen sei. Aufgrund der den mit den einzelnen Studienleistungen verbundenen Arbeitsaufwand für die Studien festlegenden ECTS-Anrechnungspunkte sei jedoch jedem Bachelor- und Masterstudium eine gewisse Studiendauer zuzurechnen. Die Bundesministerin weist in diesem Zusammenhang weiters darauf hin, dass die meisten von den

5

6

Curriculakommissionen erlassenen Curricula auch eine verbalisierte Studiendauer vorsähen. Bei teleologischer Interpretation sei daher die Wendung "vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt" in § 91 Abs. 1 UG auch auf Studierende von Bachelor- und Masterstudien anzuwenden, wobei sowohl Bachelor- als auch Masterstudien hinsichtlich der Dauer grundsätzlich jeweils einem Studienabschnitt eines Diplomstudiums entsprächen. Es könne nicht davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber bei der gewählten Formulierung im Auge hatte, eine Beitragsbefreiung nur für jene Studierenden vorzusehen, welche sich in einem "Studienabschnitt eines Diplomstudiums" befinden. Ein solcher Ansatz wäre nach Auffassung der Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung verfassungswidrig, da er mit dem Gleichheitsgrundsatz keinesfalls in Einklang zu bringen wäre. Im Fall der Doktoratsstudien sei zwar eine in Jahren ausgedrückte Studiendauer festgelegt. Es könne dem Gesetzgeber jedoch nicht unterstellt werden, dass gerade bei sehr kosten-, weil betreuungsinintensiven Doktoratsstudien keine Studienbeiträge verlangt werden sollen.

3.2. Zur Studienbeitragspflicht für außerordentliche Studierende bringt die Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung vor, dass § 91 UG nicht zwischen ordentlichen und außerordentlichen Studierenden unterscheide, sodass auch außerordentliche Studierende einen Studienbeitrag zu entrichten hätten. Jedoch leitet sie aus dem Fehlen einer "gesetzlichen Studiendauer" und dem Hinweis auf die geringe Akademikerquote in Österreich im internationalen Vergleich, mit denen in den Materialien (IA 890/A BlgNR 23. GP) die Studienbeitragsbefreiung in § 91 Abs. 1 UG begründet wird, ab, dass außerordentliche Studierende nicht nach dieser Bestimmung von der Studiengebühr befreit sein können. Im Übrigen sei der Studienbeitrag nur ein Beitrag zu den tatsächlichen Kosten und unterscheide sich damit vom Lehrgangsbeitrag für Universitätslehrgänge, der sich an den tatsächlichen Kosten orientiere.

4. Die Bundesregierung erstattete eine Äußerung, in der sie beantragt, der Verfassungsgerichtshof wolle aussprechen, dass die in Prüfung gezogene Bestimmung des UG nicht als verfassungswidrig aufgehoben wird. Zu den vorgebrachten Bedenken im Hinblick auf den Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip führt die Bundesregierung wörtlich Folgendes aus:

"1.2.1. Zu den Bedenken hinsichtlich der Wendung 'vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt':

Der Gesetzgeber ging bei der teilweisen Abschaffung der Studienbeiträge durch die Novelle BGBl. I Nr. 134/2008 Universitätsgesetz von der Konzeption aus, dass man nur dann vom Studienbeitrag befreit sein soll, wenn das Studium innerhalb einer bestimmten bzw. bestimmbar Frist abgeschlossen wird. Damit wollte man 'leistungswilligen Studierenden' das Studium ohne Studiengebühren ermöglichen (vgl. den zugrundeliegenden Initiativantrag (XXIII. GP) Nr. 980/A, S. 8).

Das Universitätsgesetz 2002 sieht – anders als früher das Universitätsstudien-gesetz (UniStG) – keine Verpflichtung mehr vor, Studien in bestimmter Weise zu gliedern.

Für Bachelor- und Masterstudien ist daher keine Semester- oder Jahresgliederung mehr vorgesehen. Das bedeutet aber nicht, dass für diese Studien keine Studiendauer festgelegt wäre. Die maßgebliche Studiendauer ergibt sich vielmehr aus einer Umschreibung des Arbeitsaufwandes, der in ECTS-Punkten anzugeben ist (vgl. *Perthold-Stoitzner*, Verfassungsrechtliches zur Neuregelung der Studienbeitragspflicht, in *Hauser/Kostal*, Jahrbuch Hochschulrecht 09, 119).

Mit dem Übergang zu einem dreistufigen Studiensystem – Bachelor-, Master- und Doktoratsstudium (dem sogenannten Bologna-Studiensystem) – wird durch die Anrechenbarkeit von Studienleistungen in Form von ECTS-Punkten den Studierenden europäischer Universitäten ermöglicht, an mehreren europäischen Universitäten zu studieren und die erbrachten Leistungen in allen Studien gleich anrechnen zu lassen (vgl. *Rainer*, Vorbemerkungen zum II. Teil des UG II in *Mayer*, Kommentar UG² 230). Damit wurde vor allem die Mobilität von Studierenden gefördert.

Der Bundesgesetzgeber hat in § 54 Abs. 3 des Universitätsgesetzes 2002 den Arbeitsaufwand für Bachelorstudien mit 180 ECTS-Anrechnungspunkten und den Arbeitsaufwand für Masterstudien mit mindestens 120 ECTS-Anrechnungspunkten festgelegt. Er hat in § 54 Abs. 4 Universitätsgesetz 2002 die Dauer von Doktoratsstudien mit mindestens drei Jahren festgelegt.

Gemäß § 51 Abs. 2 Z 26 des Universitätsgesetzes 2002 ist der Umfang der Studien mit Ausnahme der Doktoratsstudien im Sinne des europäischen Systems zur Anrechnung von Studienleistungen (European Credit Transfer System – ECTS, im Sinne des Beschlusses Nr. 253/2000/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Durchführung der zweiten Phase des gemeinschaftlichen Aktionsprogramms im Bereich der allgemeinen Bildung Sokrates, ABl. Nr. L 28 vom 3.2.2000 S 1, in der Fassung des Beschlusses Nr. 451/2003/EG, ABl. L 69 vom 13.3.2003 S 6.) in ECTS-Anrechnungspunkten anzugeben. Mit diesen Anrechnungspunkten ist der relative Anteil des mit den einzelnen Studienleistungen verbundenen Arbeitspensums zu bestimmen, wobei das Arbeitspensum eines Jahres 1500 Echtstunden zu betragen hat und diesem Arbeitspensum 60 Anrechnungspunkte zugeteilt werden. 30 ECTS-Punkte entsprechen nach

herrschendem Verständnis daher einem Semester (vgl. *Perthold-Stoitzner*, Verfassungsrechtliches zur Neuregelung der Studienbeitragspflicht, in Jahrbuch Hochschulrecht 09, 119).

Aus der Bestimmung des § 54 Abs. 3 des Universitätsgesetzes 2002, wonach der Arbeitsaufwand für ein Bachelorstudium (mit Ausnahmen) 180 ECTS-Anrechnungspunkte und für ein Masterstudium mindestens 120 ECTS-Anrechnungspunkte zu betragen hat, ergibt sich daher durch Zusammenschau mit § 51 Abs. 2 Z 26 des Universitätsgesetzes 2002, dass ein Bachelorstudium grundsätzlich eine Studiendauer von sechs Semestern und ein Masterstudium eine Studiendauer von mindestens vier Semestern aufweist. Daher kann auch durch die Angabe von ECTS-Anrechnungspunkten eine 'gesetzliche Studiendauer' im Sinne des § 91 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002 bestimmt werden. Das ergibt sich auch aus der Vorgängerregelung – dem außer Kraft getretenen Universitätsstudiengesetz (UniStG) –, wo normiert war, dass bei der Umwandlung von Diplomstudien in Bakkalaureats-Magisterstudien die Gesamtstudiendauer aus der Summe eines Bakkalaureats- und des aufbauenden Magisterstudiums die Dauer des zugrundeliegenden Diplomstudiums grundsätzlich nicht überschreiten darf [§ 11a Abs. 4 UniStG, BGBl. I Nr. 48/1997 idF BGBl. Nr. 167/1999 (außer Kraft)]. Darüber hinaus bringen die Materialien dieser Vorgängerregelung auch deutlich zum Ausdruck, dass die Bachelor- und Masterstudien im Vergleich zu den Diplomstudien 'keine andere Art von Studien' darstellen (vgl. *Novak*, Rechtsfragen zur Studienbeitragspflicht an Universitäten, zfhr 2009, 104 f; RV 1997 B1gNR 20. GP, 13).

Aus dem vorher Gesagten ergibt sich, dass jedem Bachelor- und Masterstudium eine gewisse Studiendauer zuzurechnen ist, die in ECTS-Anrechnungspunkten ausgedrückt wird. Im Übrigen sehen die meisten von den Curriculakommissionen erlassenen Curricula (Studienpläne) auch eine verbalisierte Studiendauer vor.

Im Wege einer teleologischen Interpretation des § 91 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002 ergibt sich daher, dass die Wendung 'wenn sie die vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt um nicht mehr als zwei Semester überschreiten' auch auf Studierende von Bachelor- und Masterstudien anzuwenden ist. Sowohl Bachelor- als auch Masterstudien entsprechen somit hinsichtlich der Dauer grundsätzlich jeweils einem Studienabschnitt des (früheren) Diplomstudiums.

Auch im Sinne einer verfassungskonformen Interpretation ist eine solche Auslegung nicht nur möglich, sondern auch geboten, da im gegenteiligen Fall die Regelung in einem Spannungsverhältnis zum Gleichheitssatz stünde. Es wäre sachlich nicht gerechtfertigt, wenn man die Regelung derart auslegen würde, dass für Bachelor- und Masterstudien keine Beitragsbefreiung normiert wäre. Eine gleichheitskonforme Interpretation ist daher sogar geboten, weshalb im Sinne einer verfassungskonformen Interpretation – durch die Umrechnung von ECTS-Punkten – jedem Bachelor- und Masterstudium eine gewisse Studiendauer zuzurechnen ist.

Zur Frage der Feststellung des Gesetzesinhalts bei der Bestimmtheitsprüfung hat der Verfassungsgerichtshof selbst ausgesprochen, dass alle zur Verfügung stehenden Auslegungsmöglichkeiten ausgeschöpft werden müssen. Nur wenn sich nach Heranziehung aller zur Verfügung stehenden Interpretationsmethoden immer noch nicht beurteilen lasse, was rechtens ist, verletze die Vorschrift Art. 18 B-VG (vgl. VfSlg. 16.911/2003; *Walter/Mayer/Kucsko-Stadlmayer*, Bundes-Verfassungsrecht¹⁰, Rz 573).

1.2.2. Zu den Bedenken hinsichtlich außerordentlicher Studierender:

Gemäß § 51 Abs. 2 Z 22 des Universitätsgesetzes 2002 sind außerordentliche Studierende die Studierenden, die zu den außerordentlichen Studien zugelassen sind. Darunter werden gemäß § 51 Abs. 2 Z 20 des Universitätsgesetzes 2002 die Universitätslehrgänge und der Besuch einzelner Lehrveranstaltungen aus wissenschaftlichen Fächern verstanden. Unstrittig ist, dass die Beitragspflicht für Universitätslehrgänge gesondert geregelt ist. Für Universitätslehrgänge wird gemäß § 91 Abs. 7 des Universitätsgesetz 2002 ein Lehrgangsbeitrag eingehoben. Außerordentliche studierende Lehrgangsteilnehmer haben ex lege keinen Studienbeitrag zu entrichten.

Der § 91 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002 unterscheidet zwar nicht nach ordentlichen und außerordentlichen Studierenden, doch geht, wie bereits ausgeführt wurde, aus dem Wortlaut klar hervor, dass die Befreiung von Studiengebühren an eine bestimmte oder zumindest bestimmbar Studierendauer anknüpft. Die Anknüpfung an eine Studierendauer ist bei außerordentlichen Studierenden gerade nicht möglich, da diese nur einzelne Lehrveranstaltungen besuchen und für sie keine 'Studienzeit' vorgesehen ist. Im Gegensatz zu den Bachelor- und Masterstudien ist die Studienzeit außerordentlicher Studien daher auch nicht bestimmbar. Da sie somit von der Ausnahmeregelung des Abs. 1 nicht umfasst sind, gilt für außerordentliche Studierende die Regel des Abs. 2, nämlich, dass Studiengebühren zu entrichten sind.

Aus der Begründung zum oben zitierten Initiativantrag (980/A XXIII. GP) geht darüber hinaus hervor, dass 'Österreich ... im internationalen Vergleich zu wenig Akademiker' aufweist. Daraus kann abgeleitet werden, dass der Gesetzgeber nur diejenigen Studierenden von den Studiengebühren befreien wollte, die ein gesamtes Studium absolvieren können. Der Verfassungsgerichtshof räumt in seinem Beschluss ebenfalls ein, dass es sachlich gerechtfertigt erscheint, wenn der Gesetzgeber eine Beitragsbefreiung Studierenden vorbehält, die eine umfassende universitäre Berufsvorbildung in Form eines ordentlichen Studiums absolvieren.

Aus der Sicht der Bundesregierung ergibt sich somit eindeutig, dass § 91 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002 nicht auf außerordentliche Studierende anzuwenden ist."

II. Rechtslage

1. § 91 UG, BGBl. I 120/2002, lautet idF BGBl. I 134/2008 (die in Prüfung gezogenen Absätze sind hervorgehoben):

9

"Studienbeitrag

§ 91. (1) Studierende, welche die österreichische Staatsbürgerschaft besitzen, EU Bürger sind oder denen Österreich auf Grund eines völkerrechtlichen Vertrages (wie zB der Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, BGBl. Nr. 55/1955) dieselben Rechte für den Berufszugang zu gewähren hat wie Inländern, haben, wenn sie die vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt um nicht mehr als zwei Semester überschreiten, keinen Studienbeitrag zu entrichten. Wird ein Studienabschnitt in der vorgesehenen Studienzeit absolviert, kann einem weiteren Studienabschnitt ein Semester zugerechnet werden. Zeiten des Präsenz- und Zivildienstes, der während der Studienzeit absolviert wird, werden auf die vorgesehene Studienzeit nicht angerechnet.

(2) Studierende, die die Voraussetzungen gemäß Abs. 1 nicht erfüllen, haben jedes Semester einen Studienbeitrag in der Höhe von 363,36 Euro zu entrichten. Der Studienbeitrag erhöht sich bei Entrichtung innerhalb der Nachfrist um 10 vH.

(3) Studierende, die zu mehreren Studien, auch an mehreren Universitäten, zugelassen sind, haben den Studienbeitrag nur einmal zu entrichten.

(4) Der Studienbeitrag ist für jedes Semester im Voraus zu entrichten. Zur Sicherstellung der Einhebung des Studienbeitrages sind der Bundesministerin oder dem Bundesminister von den Universitäten folgende Daten der Studierenden zu übermitteln:

1. die Matrikelnummer;

2. die Namen einschließlich allfälliger akademischer Grade und das Geschlecht;

3. die Staatsangehörigkeit;

4. der Beitragsstatus;

5. die Anschrift am Studienort und am Heimatort.

Nähere Bestimmungen zur Einhebung des Studienbeitrages sind durch die Bundesministerin oder den Bundesminister durch Verordnung festzulegen.

(5) Die Studienbeiträge verbleiben der jeweiligen Universität.

(6) Der Studienbeitrag von Studierenden, die ein von mehreren Universitäten gemeinsam eingerichtetes Studium betreiben oder die zu mehreren Studien an verschiedenen Universitäten zugelassen sind, ist unter den beteiligten Universitäten aufzuteilen.

(7) Für den Besuch von Universitätslehrgängen haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer einen Lehrgangsbeitrag zu entrichten. Er ist unter Berücksichtigung der tatsächlichen Kosten des Universitätslehrgangs festzusetzen. Ordentlichen Studierenden, die eine Studienbeihilfe beziehen, ist auf Antrag unter Bedachtnahme auf ihre Leistungsfähigkeit eine Ermäßigung des Lehrgangsbeitrags zu gewähren. Der Lehrgangsbeitrag ist vom Senat festzusetzen. 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.

(8) Anlässlich der Entrichtung des Studienbeitrages sind die Studierenden berechtigt, zwischen den vom Senat gemäß § 25 Abs. 1 Z 13 festgelegten Möglichkeiten der Zweckwidmung der Studienbeiträge zu wählen."

Mit BGBl. I 81/2009 wurden die Abs. 4 bis 7 des § 91 UG neu gefasst, wobei neben redaktionellen Umstellungen nur in diesem Zusammenhang unwesentliche inhaltliche Änderungen (insbesondere wurde die Bundesrechenzentrum GmbH gesetzlich beauftragt, einen Datenverbund zur Sicherstellung der Einhebung des Studienbeitrags zu betreiben) vorgenommen wurden.

10

2. § 2 Abs. 3 StubeiV 2004, BGBl. II 55, idF BGBl. II 3/2009 (das ist die in Prüfung gezogene Verordnungsbestimmung) lautet:

11

"§ 91 Abs. 1 des Universitätsgesetzes 2002 ist nur auf ordentliche Studierende anzuwenden."

III. Erwägungen

1. Prozessvoraussetzungen

Das Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren hat nicht ergeben, dass die vorläufigen Annahmen des Verfassungsgerichtshofes, dass die Beschwerde zulässig ist, § 2 Abs. 3 StubeiV 2004 im verfassungsgerichtlichen Bescheidprüfungsverfahren präjudiziell ist, § 91 Abs. 1 UG mit dieser Bestimmung in einem untrennbaren Zusammenhang steht und die Abs. 2 bis 6 und 8 des § 91 UG mit Abs. 1 dieser Bestimmung eine untrennbare Einheit bilden, unzutreffend wären. Da im Verfahren auch sonst Zweifel am Vorliegen der Prozessvoraussetzungen

12

weder vorgebracht noch entstanden sind, ist das Gesetzes- und Verordnungsprüfungsverfahren zulässig.

2. In der Sache

- 2.1. Zum Gesetzesprüfungsverfahren 13
- 2.1.1. Die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes ob der Verfassungsmäßigkeit des § 91 Abs. 1 UG konnten im Gesetzesprüfungsverfahren nicht zerstreut werden. 14
- 2.1.2. Die im Prüfungsbeschluss dargelegten Bedenken des Verfassungsgerichtshofes gingen zum einen dahin, dass eine "Studienzeit pro Studienabschnitt" nach dem aktuellen Stand des Universitätsrechtes nur für Diplomstudien vorgesehen ist (die aber grundsätzlich nicht mehr eingerichtet werden dürfen) und dem § 91 Abs. 1 UG daher nicht mit hinreichender Klarheit entnommen werden kann, wie bei allen anderen Studien die Studienzeit zu berechnen ist, bei deren Überschreiten (um mehr als zwei Semester) die Beitragspflicht nach § 91 Abs. 2 UG einsetzt. Zum anderen hegte der Verfassungsgerichtshof das Bedenken, dass aus § 91 Abs. 1 UG nicht mit hinreichender Klarheit hervorgeht, ob diese Bestimmung nur auf ordentliche oder auch auf außerordentliche Studierende anzuwenden ist. 15
- 2.1.3. Sowohl die Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung als auch die Bundesregierung räumen ein, dass für Bachelor- und Masterstudien keine in Semester oder Jahre gegliederte Studiendauer festgelegt sei. Sie wenden jedoch ein, dass die maßgebliche Studiendauer aus einer Umschreibung des Arbeitsaufwandes, der in ECTS-Punkten ausgedrückt wird, abzuleiten sei. Im Wege einer teleologischen Interpretation des § 91 Abs. 1 UG ergebe sich daher, dass die Wendung "wenn sie die vorgesehene Studienzeit pro Studienabschnitt um nicht mehr als zwei Semester überschreiten" auch auf Studierende von Bachelor- und Masterstudien anzuwenden sei, wobei sowohl das Bachelor- als auch das Masterstudium hinsichtlich der Dauer grundsätzlich jeweils einem Studienabschnitt des (früheren) Diplomstudiums entsprechen. Hinsichtlich der Frage der Studienbeitragspflicht außerordentlicher Studierender bringen die Bundesregierung und die Bundesministerin für Wissenschaft und Forschung vor, dass § 91 Abs. 1 UG an eine bestimmte Studiendauer anknüpfe, für außerordentliche Studierende (die 16

keine Lehrgangsteilnehmer sind) aber keine Studienzeit vorgesehen sei, da diese nur einzelne Lehrveranstaltungen besuchen. Außerordentliche Studierende seien daher nicht von der Ausnahmeregelung des Abs. 1 des § 91 UG umfasst; sie hätten sohin einen Studienbeitrag nach Abs. 2 dieser Bestimmung zu entrichten. Dafür spreche auch der Hinweis auf die geringe Akademikerquote in Österreich im internationalen Vergleich, mit der in den Materialien (IA 890/A BlgNR 23. GP) die Studienbeitragsbefreiung in § 91 Abs. 1 UG begründet wird.

2.1.4. Dieses Vorbringen vermag den Verfassungsgerichtshof jedoch aus folgenden Gründen nicht zu überzeugen:

17

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.

18

Der nach dieser Rechtsprechung erforderliche Determinierungsgrad wird durch § 91 Abs. 1 UG idF BGBl. I 134/2008 nicht erreicht.

19

Der Verfassungsgerichtshof teilt die Auffassung der Bundesregierung, dass der Gesetzgeber einen Entfall der Studienbeitragspflicht nach § 91 Abs. 1 UG auch bei Studien, die nicht in Studienabschnitte gegliedert sind, insbesondere bei Bachelor- und Masterstudien, nicht von vornherein ausschließen wollte und ein solcher Ausschluss schon deswegen nicht anzunehmen ist, weil er gegen den auch den Gesetzgeber bindenden Gleichheitssatz verstieße. Angesichts dessen

20

wäre es aber im Hinblick auf Art. 18 B-VG erforderlich, dass aus den einschlägigen studienrechtlichen Vorschriften unmittelbar zu entnehmen ist, ab welchem Zeitpunkt eine Beitragspflicht anzunehmen ist. Wenn der Gesetzestext von einer Studienzeit pro Studienabschnitt spricht, dann lässt er es offen, wie die Beitragspflicht oder Beitragsfreiheit bei Studien festgestellt werden soll, bei denen weder Studienabschnitte noch für diese eine Studienzeit vorgesehen sind. Dem Gesetzgeber stünde es wohl frei, bei Studien, für die weder eine Studienzeit noch eine Gliederung in Studienabschnitte vorgesehen ist, die Beitragspflicht bzw. Beitragsfreiheit an Hand anderer Kriterien, etwa auch an der Zahl der erworbenen ECTS-Punkte zu bestimmen. Dazu bedürfte es jedoch einer entsprechend klaren gesetzlichen Grundlage, wie sie beispielsweise durch das Bundesgesetz BGBl. I 47/2008 im Studienförderungsgesetz 1992 (§ 18) geschaffen wurde. Wenn der Gesetzgeber es für notwendig erachtet, diese Frage im Beihilfenrecht exakt zu regeln, ist es verfassungsrechtlich nicht hinzunehmen, dass sie dort, wo es um die Studienbeitragspflicht geht, ungeregelt bleibt. Dass auf Ebene der jeweiligen Universität in einzelnen Curricula eine Studiendauer festgesetzt ist, vermag an dieser Auffassung nichts zu ändern.

Ebenso wenig vermag den Verfassungsgerichtshof das Vorbringen der Bundesregierung zu überzeugen, dass aus § 91 Abs. 1 UG klar hervorgehe, dass diese Bestimmung auf außerordentliche Studierende keine Anwendung findet. Wie schon im Prüfungsbeschluss dargelegt, ist nämlich ebenso die Auslegung möglich, dass eine Studienbeitragspflicht für Studien, bei denen eine Studienzeit nicht vorgesehen ist und damit auch eine Studienzeitüberschreitung von vornherein nicht in Betracht kommt, entfällt. Dafür spricht nicht nur, dass außerordentliche Studierende in der Regel weniger Kosten verursachen als ordentliche Studierende; auch die von der Bundesregierung ins Treffen geführten Materialien zur Novelle BGBl. I 134/2008 (IA 890/A BlgNR 23. GP), nach denen "[d]amit ... wieder jene Regelung eingeführt [wird], die bis zur Einführung der Allgemeinen Studiengebühren gegolten hat", legen diese Auslegung nahe, weil nach dieser früheren Regelung jedenfalls auch für außerordentliche Studierende der Grundsatz der Beitragsfreiheit galt. Hinsichtlich der Frage des Vorliegens einer Studiendauer ist im Übrigen auf die Ausführungen zu den Bachelor- und Masterstudien hinzuweisen: Aus den auch für außerordentliche Studien feststellbaren ECTS-Anrechnungspunkten wäre für diese ebenso indirekt eine Studienzeit ableitbar, wie die Bundesregierung dies für die Bachelor- und Mas-

terstudien annimmt. Damit zeigt sich aber, dass § 91 Abs. 1 UG den Anforderungen des Art. 18 B-VG auch insoweit nicht entspricht, als aus ihm nicht mit hinreichender Klarheit hervorgeht, ob dieser Bestimmung auch außerordentliche Studierende unterliegen oder nicht.

§ 91 Abs. 1 UG und die damit in untrennbarem Zusammenhang stehenden Abs. 2, 3 und 8 dieser Vorschrift sind daher als verfassungswidrig aufzuheben; hinsichtlich der ebenfalls mit Abs. 1 des § 91 UG in untrennbarem Zusammenhang stehenden Abs. 4 bis 6 dieser Bestimmung, die mit Bundesgesetz BGBl. I 81/2009 novelliert wurden, ist auszusprechen, dass diese in der (im Anlassverfahren präjudiziellen) Fassung BGBl. I 134/2008 verfassungswidrig waren.

22

2.2. Zum Verordnungsprüfungsverfahren

23

Nach der ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes (zB VfSlg. 9535/1982) hat die Verfassungswidrigkeit jener Gesetzesbestimmung, die die Verordnung trägt, zur Folge, dass die Verordnung hiemit der erforderlichen gesetzlichen Deckung entbehrt. Aus der Aufhebung des § 91 Abs. 1 UG, auf den die in Prüfung gezogene Verordnungsbestimmung gestützt ist, folgt demnach die Gesetzwidrigkeit des § 2 Abs. 3 StubeiV 2004.

24

IV. Ergebnis und damit zusammenhängende Ausführungen

1. Daher sind § 91 Abs. 1 bis 3 und 8 UG als verfassungswidrig und § 2 Abs. 3 StubeiV 2004 als gesetzwidrig aufzuheben; hinsichtlich § 91 Abs. 4 bis 6 UG ist auszusprechen, dass diese Bestimmung verfassungswidrig war.

25

2. Die Bestimmung einer Frist für das Außer-Kraft-Treten der aufgehobenen Gesetzesstelle gründet sich auf Art. 140 Abs. 5 dritter und vierter Satz B-VG. Mit dieser Frist soll dem Gesetzgeber und in der Folge dem Ordnungsgeber die Möglichkeit einer Neuregelung eingeräumt und gleichzeitig ein Außer-Kraft-Treten der aufgehobenen Gesetzesbestimmungen während des laufenden Semesters verhindert werden.

26

3. Der Ausspruch, dass frühere gesetzliche Bestimmungen nicht wieder in Kraft treten, beruht auf Art. 140 Abs. 6 erster Satz B-VG. 27
4. Die Verpflichtung des Bundeskanzlers zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung und der damit im Zusammenhang stehenden sonstigen Aussprüche erfließt aus Art. 140 Abs. 5 erster Satz B-VG und § 64 Abs. 2 VfGG iVm § 3 Z 3 BGBIG. 28
5. Die Bestimmung einer Frist für das Außer-Kraft-Treten der aufgehobenen Verordnungsstelle gründet sich auf Art. 139 Abs. 5 letzter Satz B-VG. 29
6. Die Verpflichtung des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung zur unverzüglichen Kundmachung der Aufhebung und des damit im Zusammenhang stehenden weiteren Ausspruchs erfließt aus Art. 139 Abs. 5 erster Satz B-VG und § 60 Abs. 2 VfGG iVm § 4 Abs. 1 Z 4 BGBIG. 30
7. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 31

Wien, am 30. Juni 2011

Der Präsident:

Dr. HOLZINGER

Schriftführerin:

Mag. JERABEK