

TE Vfgh Erkenntnis 2007/9/28 B2007/06

JUSLINE Entscheidung

⌚ Veröffentlicht am 28.09.2007

Index

72 Wissenschaft, Hochschulen

72/01 Hochschulorganisation

Norm

B-VG Art18 Abs1

B-VG Art83 Abs2

B-VG Art139 Abs1 / Allg

B-VG Art144 Abs1 / Legitimation

UniversitätsG 2002 §4, §9, §20, §45

UOG 1993 §2 Abs2, §7

Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien §34

Leitsatz

Verletzung im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter durch Inanspruchnahme einer der belangten Behörde nicht zukommenden Zuständigkeit zur bescheidmäßigen Aufhebung einer Verordnungsbestimmung seitens der Aufsichtsbehörde; Unzulässigkeit einer - auch aus dem UniversitätsG 2002 nicht ableitbaren - Kompetenz zur Aufhebung von Verordnungen mittels Bescheid; Widerspruch zu den individuellen und generellen Rechtssatztypen und zum Rechtsschutzsystem; Monopol des Verfassungsgerichtshofs zur Verordnungsprüfung; Beschwerdelegitimation der Wirtschaftsuniversität gegeben; keine Befugnis zur Erhebung einer "Organbeschwerde"

Spruch

Die beschwerdeführende Universität ist durch den angefochtenen Bescheid in ihrem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt worden.

Der Bescheid wird aufgehoben.

Der Bund (Bundesminister für Wissenschaft und Forschung) ist schuldig, der beschwerdeführenden Universität zuhanden ihres Rechtsvertreters die mit € 2.160,-- bestimmten Prozesskosten binnen 14 Tagen bei sonstiger Exekution zu bezahlen.

Begründung

Entscheidungsgründe:

I. 1. Der Senat der Wirtschaftsuniversität Wien (in der Folge: WU Wien) hat am 24. Mai 2006 eine Änderung der Satzung der WU Wien beschlossen. Die Satzungsänderung wurde im Mitteilungsblatt der WU Wien wie folgt kundgemacht:

"180) Änderung der Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien

Der Senat der WU Wien hat in seiner 22. Sitzung am 24. Mai 2006 gemäß §19 Abs1 iVm §25 Abs1 Z1 UG 2002 nachstehende Änderung der Satzung der WU Wien beschlossen:

In §34 Abs1 der Satzung wird folgender erster Satz eingefügt:

'Zur Sicherung der Qualität der an der Wirtschaftsuniversität Wien angebotenen Doktoratsstudien muss die Betreuungszusage für die Dissertation zum Zeitpunkt der Zulassung zum Doktoratsstudium vorliegen.'

Die Änderung der Satzung tritt am Tag nach der Kundmachung im Mitteilungsblatt der Wirtschaftsuniversität Wien in Kraft.

Der Vorsitzende des Senats

Univ.Prof. Dr. Uwe Schubert"

Mit einem an den Rektor, den Vizerektor und den Vorsitzenden des Senats der WU Wien gerichteten Schreiben vom 20. Juli 2006 forderte die Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur die WU Wien auf, zur Rechtmäßigkeit der Satzungsänderung Stellung zu nehmen.

Am 19. Oktober 2006 erging ein Bescheid der Bundesministerin für Bildung, Wissenschaft und Kultur mit folgendem Spruch:

"§34 Abs1 erster Satz der Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien, welcher lautet: 'Zur Sicherung der Qualität der an der Wirtschaftsuniversität Wien angebotenen Doktoratsstudien muss die Betreuungszusage für die Dissertation zum Zeitpunkt der Zulassung zum Doktoratsstudi[um] vorl[i]egen.' wird gemäß §45 Abs3 Universitätsgesetz 2002, BGBl. I Nr. 120, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz, BGBl. I Nr. 74/2006, aufgehoben.

Die Aufhebung ist unverzüglich im Mitteilungsblatt der Wirtschaftsuniversität Wien kundzumachen."

2. Gegen diesen Bescheid richtet sich die auf Art144 B-VG gestützte Beschwerde der WU Wien (vertreten durch das Rektorat), in der die Verletzung in verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten geltend gemacht und die kostenpflichtige Aufhebung des Bescheides beantragt wird.

3. Die belangte Behörde legte die Verwaltungsakten vor und erstattete eine Gegenschrift, in der sie die Zurückweisung und hilfsweise die Abweisung der Beschwerde beantragt.

4. Die beschwerdeführende Universität replizierte auf diese Gegenschrift.

II. Der Verfassungsgerichtshof hat über die Beschwerde erwogen:

1. Rechtslage:

Der in Verfassungsrang stehende Abs1 des §7 UOG 1993, BGBl. 805, lautet:

"Satzung

§7. (1) (Verfassungsbestimmung) Jede Universität hat durch Verordnung (Satzung) die zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlichen Ordnungsvorschriften für die innere Organisation sowie für die Tätigkeit ihrer Organe und der Universitätsangehörigen im Rahmen der bestehenden Gesetze und Verordnungen selbst zu erlassen."

§9 UG 2002, BGBl. I 120, lautet:

"Rechtsaufsicht

§9. Die Universitäten unterliegen der Aufsicht des Bundes. Diese umfasst die Aufsicht über die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzung (Rechtsaufsicht)."

§45 UG 2002 lautet:

"Aufsicht

§45. (1) Die Universitäten unterliegen der Aufsicht des Bundes. Diese umfasst die Einhaltung der Gesetze und Verordnungen einschließlich der Satzung (Rechtsaufsicht).

(2) Die zuständigen Organe der Universität haben der Bundesministerin oder dem Bundesminister im Wege des Universitätsrats auf Verlangen unverzüglich alle zur Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben erforderlichen Auskünfte zu

erteilen und alle erforderlichen Unterlagen zu übermitteln.

(3) Die Bundesministerin oder der Bundesminister hat mit Bescheid Entscheidungen von Universitätsorganen aufzuheben, wenn die betreffende Entscheidung im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen einschließlich der Satzung steht. Im Falle einer Verletzung von Verfahrensvorschriften hat eine Aufhebung nur dann zu erfolgen, wenn das Organ bei deren Einhaltung zu einem anderen Ergebnis hätte kommen können.

(4) Die Bundesministerin oder der Bundesminister hat mit Bescheid Wahlen, die im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen einschließlich der Satzung stehen, aufzuheben.

(5) Ab der formellen Einleitung eines aufsichtsbehördlichen Verfahrens durch das aufsichtsführende Organ ist die Durchführung der diesem Verfahren zu Grunde liegenden Beschlüsse bis zum Abschluss des Verfahrens unzulässig. Ein in diesem Zeitraum oder nach der aufsichtsbehördlichen Aufhebung des betreffenden Beschlusses dennoch ergangener Bescheid leidet an einem gemäß §68 Abs4 Z4 AVG mit Nichtigkeit bedrohten Fehler.

(6) Die Universitätsorgane sind im Fall der Abs3 und 4 verpflichtet, den der Rechtsanschauung der Bundesministerin oder des Bundesministers entsprechenden Rechtszustand unverzüglich herzustellen.

(7) Im aufsichtsbehördlichen Verfahren haben die Universitätsorgane Parteistellung sowie das Recht, gegen den das Verfahren abschließenden Bescheid vor dem Verwaltungsgerichtshof Beschwerde zu führen."

2. Zur Zulässigkeit der Beschwerde:

In der Gegenschrift wird die Beschwerdelegitimation bestritten und die Zurückweisung der Beschwerde mit folgender Begründung beantragt:

"Das Bundesministerium für Bildung Wissenschaft und Kultur teilt die Ansicht der beschwerdeführenden Partei, wonach Universitäten als juristische Personen des öffentlichen Rechts (§7 Universitätsgesetz 2002, im Folgenden 'UG 2002') Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof erheben können, wenn durch einen Bescheid der Aufsichtsbehörde in ihre verfassungsmäßig gewährleisteten Rechte eingegriffen wird. Im vorliegenden Beschwerdefall wurde die Beschwerde jedoch nicht vom betroffenen Organ, dem der bekämpfte Bescheid zugestellt wurde, nämlich dem Senat, sondern vom Rektorat, erhoben.

Gemäß §20 Abs1 UG 2002 sind die obersten Organe der Universität der Universitätsrat, das Rektorat, die Rektorin oder der Rektor und der Senat. Gemäß Abs3 der genannten Gesetzesstelle sind die Mitglieder von Kollegialorganen bei der Ausübung ihrer Funktion an keine Weisungen und Aufträge gebunden. Da der bekämpfte Bescheid der ho. Bundesministerin völlig zu recht an das für die Curricula zuständige Organ, nämlich den Senat der Wirtschaftsuniversität Wien, ergangen ist, ist nicht ein anderes oberstes Organ der Universität, nämlich das Rektorat, in dieser Angelegenheit beschwerdelegitimiert. Beschwerdelegitimiert ist im vorliegenden Fall eindeutig nur der Senat der Universität Wien als eines der genannten obersten Organe der Universität.

Die Vertretungsbefugnis des Rektorats nach außen (aufgrund §22 Abs1 UG 2002) kommt dem Rektorat naturgemäß nur für die ihm auf Grund der gesetzlichen Bestimmungen zugewiesenen Kompetenzen, beziehungsweise für solche, die nicht durch das UG 2002 einem anderen Organ zugewiesen sind, zu. Die Beschwerde ist somit mangels Legitimation zurückzuweisen."

Soweit in diesen Ausführungen zum Ausdruck kommt, dass ("nur der Senat") nicht das Rektorat zur Beschwerde legitimiert sei, ist darauf hinzuweisen, dass die Beschwerde nicht vom Rektorat im eigenen Namen, sondern durch das Rektorat namens der Wirtschaftsuniversität Wien erhoben worden ist. Die Auffassung, dass "nur der Senat" zur Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof legitimiert gewesen wäre, ist nicht zutreffend: Weder dem Rektorat noch dem Senat käme (im eigenen Namen) eine Beschwerdelegitimation an den Verfassungsgerichtshof nach Art144 B-VG zu, da sie zwar Organqualität, nicht aber Rechtspersönlichkeit besitzen. Eine Befugnis zur Erhebung einer "Organbeschwerde", wie sie das Gesetz - für eine Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof - durch die Bestimmung des §45 Abs7 UG 2002 (auf Basis der Ermächtigung des Art131 Abs2 B-VG) den von einer Aufsichtsmaßnahme betroffenen Universitätsorganen einräumt, hat der Gesetzgeber für das verfassungsgerichtliche Verfahren nicht vorgesehen; er wäre dazu nach der hg. Rechtsprechung auch nicht ermächtigt (vgl. VfSlg. 15.079/1998, 17.220/2004). Das Fehlen einer Befugnis zur Erhebung einer "Organbeschwerde" an den Verfassungsgerichtshof bedeutet aber nicht, dass die beschwerdeführende Universität selbst, soweit sie durch den Bescheid der Aufsichtsbehörde in subjektiven Rechten betroffen sein kann, nicht zur Beschwerde nach Art144 B-VG legitimiert wäre. Durch §4 UG 2002 wurden die

Universitäten als "juristische Personen öffentlichen Rechts" definiert und mit voller Rechtsfähigkeit ausgestattet (vgl. RV 1134 BlgNR, 21. GP, S. 70). Es steht für den Gerichtshof außer Zweifel, dass der angefochtene aufsichtsbehördliche Bescheid geeignet ist, die beschwerdeführende Universität in ihren Rechten zu berühren. Die in den (noch zur Rechtslage nach dem UOG 1975 ergangenen) Erkenntnissen VfSlg. 13.429/1993 und VwSlg. A14.762/1997 getroffene Aussage, dass die den selbständigen (autonomen) Wirkungsbereich der Universitäten regelnden Vorschriften des UOG (1975)

"in ihrem Zusammenhalt erkennen [lassen], daß in den zu diesem Wirkungsbereich gehörenden Angelegenheiten den Universitäten eine gegenüber dem Staat verselbständigte, von diesem weitgehend unabhängige und lediglich dessen Aufsicht unterliegende Rechtsposition eingeräumt ist",

ist insofern auf die Rechtslage nach Erlassung des §2 Abs2 UOG 1993 als Verfassungsbestimmung und auf das UG 2002 zu übertragen (vgl. Kucsko-Stadlmayer in Korinek/Holoubek, Kommentar zum österreichischen Bundesverfassungsrecht, Rz. 11 zu §2 Abs2 UOG 1993, mwN).

Die WU Wien ist daher zur Erhebung der Beschwerde legitimiert. Sie wurde dabei auch durch das zuständige Organ vertreten. Soweit die Gegenschrift (auch) die Behauptung enthält, dass die Universität nicht durch das zuständige Organ vertreten wurde, weil die Satzung vom Senat erlassen wird und daher dieser einschreiten hätte müssen, genügt der Hinweis auf die Bestimmung des §20 Abs1 erster Satz UG 2002, nach der dem Rektorat die Vertretung der Universität nach außen zukommt. Die Erhebung von Beschwerden an den Verfassungsgerichtshof ist dieser Kompetenz des Rektorats zu subsumieren (und zwar - *lege non distingue* - auch im Fall aufsichtsbehördlicher Bescheide, die aus Anlass einer Entscheidung des Senats ergehen); die sonstigen Bestimmungen des UG 2002 normieren hiefür nichts Abweichendes.

Unter Bezugnahme darauf, dass im Bescheid lediglich auf die Möglichkeit der Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof, nicht aber an den Verfassungsgerichtshof hingewiesen wurde, zieht die Beschwerde in Erwägung, dass §45 UG 2002 so ausgelegt werden könnte, dass dadurch eine Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof ausgeschlossen und daher ein Prozesshindernis gegeben sei; sie regt daher die Einleitung eines Gesetzesprüfungsverfahrens an. Entgegen dieser Auffassung ist aus der zitierten Bestimmung jedoch (ebenso wie aus ihren Vorgängerregelungen) kein Ausschluss der Beschwerdeberechtigung nach Art144 B-VG abzuleiten.

Die Beschwerde ist daher zulässig.

3. In der Sache:

Das Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter wird durch den Bescheid einer Verwaltungsbehörde verletzt, wenn die Behörde eine ihr gesetzlich nicht zukommende Zuständigkeit in Anspruch nimmt (zB VfSlg. 15.372/1998, 15.738/2000, 16.066/2001, 16.298/2001 und 16.717/2002) oder wenn sie in gesetzwidriger Weise ihre Zuständigkeit ablehnt, etwa indem sie zu Unrecht eine Sachentscheidung verweigert (zB VfSlg. 15.482/1999, 15.858/2000, 16.079/2001 und 16.737/2002).

3.1. Der angefochtene Bescheid verfügt in Ausübung des Aufsichtsrechts des Bundes die Aufhebung des §34 Abs1 erster Satz der Satzung der Wirtschaftsuniversität Wien, wobei er auf die vom Senat am 24. Mai 2006 beschlossene Satzungsänderung Bezug nimmt.

3.2. Die Satzung einer Universität ist angesichts ihrer Eigenschaft als von einer Verwaltungsbehörde erlassene Rechtsnorm mit generell-abstraktem Adressatenkreis (auch im Anlassfall) als Verordnung zu qualifizieren. Der Spruch des angefochtenen Bescheides, der eine "Aufhebung" eines Teils der Satzung, verbunden mit dem Ausspruch der Verpflichtung zur Kundmachung verfügt, beruht auf der Rechtsansicht, (1) dass die in §45 Abs3 bzw. 5 UG 2002 verwendeten Begriffe "Entscheidungen" bzw. "Beschlüsse" auch Verordnungen umfassen und (2) dass der belangten Behörde die Kompetenz zur Aufhebung von Verordnungen durch Bescheid zusteht. Der Gerichtshof kann es dahin gestellt sein lassen, ob der Gesetzgeber des §45 UG 2002 mit den Begriffen Entscheidungen bzw. Beschlüsse auch Verordnungen von Universitätsorganen (und damit auch Satzungen) erfassen wollte. Sollte dies nicht der Fall sein, hätte die belangte Behörde, indem sie eine Bestimmung der Satzung der WU Wien aufgehoben hat, schon deswegen eine ihr gesetzlich nicht zukommende Zuständigkeit in Anspruch genommen und dadurch die beschwerdeführende Universität im Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt. Sollte der Gesetzgeber mit den Begriffen

"Entscheidungen" bzw. "Beschlüsse" jedoch auch (Entscheidungen oder Beschlüsse von Universitätsorganen über die Erlassung oder Änderung von) Verordnungen gemeint haben, so liefe die Rechtslage darauf hinaus, dass der einfache Gesetzgeber der Bundesministerin (dem Bundesminister) die Kompetenz zur Aufhebung von Verordnungen durch Bescheid eingeräumt hätte. Damit wäre der Vorschrift jedoch ein verfassungswidriger Inhalt unterstellt: Zum einen widerspräche diese Deutung der dem Rechtsschutzsystem des B-VG innewohnenden strengen Unterscheidung zwischen generellen und individuellen verwaltungsbehördlichen Rechtssatztypen, die es dem einfachen Gesetzgeber verwehrt, eine Aufhebung von Verordnungen (verstanden als deren direkte Beseitigung aus dem Rechtsbestand, wie sie im angefochtenen Bescheid beabsichtigt ist) mittels Bescheides vorzusehen. Zum anderen käme diese Deutung in Konflikt mit dem dem Verfassungsgerichtshof im Sinne des Art139 B-VG übertragenen Prüfungsmonopol, liefe eine solche Interpretation doch darauf hinaus, dass auf Grund einer Anordnung des einfachen Gesetzgebers über die Gesetzmäßigkeit einer Verordnung letztlich der Verwaltungsgerichtshof zu entscheiden hätte (vgl. VfSlg. 3892/1961).

Da eine Kompetenz zur "Aufhebung" von Verordnungen mittels Bescheides somit schon aus verfassungsrechtlichen Gründen unzulässig und im Besonderen daher auch aus §45 UG 2002 nicht ableitbar ist, hat die belangte Behörde eine ihr nicht zukommende Zuständigkeit in Anspruch genommen und die beschwerdeführende Universität in ihrem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf ein Verfahren vor dem gesetzlichen Richter verletzt.

3.3. Der Bescheid war daher aufzuheben.

4. Bei diesem Ergebnis war aus Anlass des Beschwerdefalles nicht zu untersuchen, ob das UG 2002 (über die hier präjudizielle Bestimmung des §45 leg.cit. hinaus) Vorschriften enthält, die auch für Verordnungen der Universitäten eine Form der Rechtsaufsicht einräumen. Mangels Präjudizialität war es dem Gerichtshof auch verwehrt zu überprüfen, inwiefern eine Rechtsaufsicht - etwa in Form eines Genehmigungsvorbehals - in diesem Bereich verfassungsrechtlich geboten ist (vgl. VfSlg. 8215/1977) und ob die die (autonome) Aufgabenbesorgung im Verordnungsweg normierenden Vorschriften des UG 2002 (sollte die - gegebenenfalls - gebotene Rechtsaufsicht hiefür nicht oder nicht ausreichend geregelt sein) mit Verfassungswidrigkeit belastet wären.

5. Die Kostenentscheidung stützt sich auf §88 VfGG; vom zugesprochenen Kostenbetrag entfallen € 360,-- auf die Umsatzsteuer. Der Ersatz der Eingabengebühr in Höhe von € 180,-- war wegen der bestehenden Gebührenfreiheit (§17a VfGG iVm §2 Z1 GebG iVm §18 Abs2 UG 2002) nicht zuzusprechen.

6. Diese Entscheidung konnte gemäß §19 Abs4 erster Satz VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden.

Schlagworte

Hochschulen, Organisation, Behördenzuständigkeit, Satzung, Selbstverwaltung, Aufsichtsrecht, Verordnungsbegriff, Rechtsquellsystem, Stufenbau der Rechtsordnung, Rechtsschutz, VfGH/ Legitimation, VfGH / Zuständigkeit

European Case Law Identifier (ECLI)

ECLI:AT:VFGH:2007:B2007.2006

Zuletzt aktualisiert am

30.01.2009

Quelle: Verfassungsgerichtshof VfGH, <http://www.vfgh.gv.at>