

## **Rechtsgutachten**

### **betreffend die Legalisierung der Regelungen über Studienbeiträge in Satzungen von Universitäten**

#### **1. Fragestellung**

Durch das (im Nationalrat am 6. 12. 2012 beschlossene) *Bundesgesetz, mit dem das Universitätsgesetz 2002 und das Studienförderungsgesetz 1992 geändert werden*, wird die Regelung des Universitätsgesetzes 2002 über die Studienbeiträge (§ 91) im Sinne des Erk. des VfGH vom 30. Juni 2011, Slg 19.448, neu gefasst. Ein neuer Abs. 30 in § 143 dieses Gesetzes (in der Folge: UG) besagt in seinem ersten Satz, dass die Studienbeiträge gemäß dieser Neuregelung ab dem Sommersemester 2013 zu entrichten sind. (Dem folgenden Satz kommt im hier gegebenen Zusammenhang keine Relevanz zu.) Der dritte Satz dieses neuen Absatzes normiert, dass die – taxativ aufgezählten – *Regelungen über Studienbeiträge in Satzungen von Universitäten vom 1. Juni 2012 bis zum Wirksamwerden der Neufassung des § 91 Abs. 1 bis 3 als Bundesgesetze gelten*.

Zu prüfen ist, ob diese partiell rückwirkende Legalisierung der Satzungsregelungen über Studienbeiträge verfassungskonform ist.

#### **2. Verfassungsrechtliche Problematik**

##### **a. Eingriff in ein laufendes Prüfungsverfahren vor dem VfGH**

Der offensichtliche Sinn dieser Legalisierung ist es, die Gesetzwidrigkeit der einschlägigen Satzungsregelungen rückwirkend zu sanieren und ihre zu erwartende Aufhebung durch den VfGH zu verhindern. Gesetzwidrig sind diese Satzungs-

bestimmungen, weil nach der geltenden Rechtslage – auch nach Aufhebung von Teilen des § 91 UG durch den VfGH (Slg 19.448) – die Einführung von Studiengebühren durch eine universitäre Satzung nicht zulässig ist. Der VfGH hat eine entsprechende Prüfung bereits eingeleitet (VfGH 10.10.2012, B 878/12-12). § 143 Abs. 30 dritter Satz UG greift somit in ein anhängiges verfassungsgerichtliches Verfahren ein.

Nach ständiger Rechtsprechung ist es dem Gesetzgeber nicht verwehrt, ein vom VfGH in Prüfung gezogenes Gesetz bzw. eine in Prüfung gezogene Verordnung während eines anhängigen Prüfungsverfahrens zu ändern und allenfalls damit auch den vom VfGH in einem Prüfungsbeschluss aufgezeigten Bedenken Rechnung zu tragen (VfGH Slg 10.091/1984, 16.738/2002, 17.070/2003, 17.933/2006). Der Gesetzgeber „kann seine Funktion ohne Rücksicht auf das pendente Prüfungsverfahren in jeder Richtung ausüben, insbesondere kann er ein in Prüfung stehendes Gesetz (eine in Prüfung stehende Gesetzesbestimmung) aufheben oder abändern“ und dadurch auch auf ein Normenkontrollverfahren Einfluss nehmen. Diese „Schrankenlosigkeit in der Funktionsausübung“ ist jedoch nicht unbegrenzt: Der Gesetzgeber darf nicht eine mit der in Prüfung stehenden Vorschrift völlig inhaltsgleiche Bestimmung rückwirkend in der erweislichen oder doch vom Ergebnis her erschließbaren Absicht erlassen, ein anhängiges Prüfungsverfahren ganz oder teilweise zu vereiteln. „In diesem Fall handelt der Gesetzgeber im Hinblick auf die Zielsetzung des Art. 140 B-VG verfassungswidrig, eine umfassende Kontrolle der Legislativakte auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu gewährleisten“ (VfGH Slg 10.091/1984). Sinngemäß muss dies auch für die Prüfung von Verordnungen gemäß Art. 139 B-VG gelten.

Die Absicht, die mit dem dritten Satz im neuen § 143 Abs. 30 UG verfolgt wird, ist an keiner Stelle authentisch dokumentiert, weder in den EB zur RV (2011 BlgNR 24. GP) noch im Ausschussbericht (2078 BlgNR 24. GP). Es ist aber offensichtlich, dass mit dieser Regelung eine Aufhebung der gegenständlichen Satzungsbestimmungen verhindert werden soll. Inwieweit dadurch auch eine Prüfung

der Gesetzmäßigkeit der auf eine solche Satzungsbestimmung gestützten Bescheide vereitelt werden kann, sei hier offen gelassen. Dass diese Regelung im Lichte der zitierten Judikatur des VfGH verfassungsrechtlich höchst problematisch ist, liegt auf der Hand.

### **b. Rückwirkende Einführung von Studienbeiträgen**

Wenn § 143 Abs. 30 dritter Satz UG die einschlägigen Satzungsbestimmungen in Bundesgesetze transformiert, bringt der Gesetzgeber damit zum Ausdruck, dass er durchaus die Auffassung teilt, eine Regelung von Studienbeiträgen durch universitäre Satzungen sei ohne ausreichende gesetzliche Grundlage verfassungsrechtlich unzulässig. Würde der Gesetzgeber nicht dieser Auffassung sein, so hätte diese Regelung keinen normativen Gehalt und wäre überflüssig.

Mit der Rückwirkung dieser Bestimmung saniert der Gesetzgeber somit *ein nach seiner eigenen Auffassung gesetzwidriges Handeln der Universitäten*. Durch diese gesetzliche Regelung werden Studienbeiträge in rechtlich korrekter Form erst eingeführt. Verfassungsrechtlich problematisch ist nicht die Form dieser Regelung (denn eine gesetzliche Regelung der Studiengebühren verstößt an sich nicht gegen verfassungsrechtliche Vorgaben), wohl aber ihre *Rückwirkung*. Dass die rückwirkende Einführung von Studiengebühren durch den Gesetzgeber im Lichte der bekannten Rechtsprechung des VfGH zum Vertrauensschutz (vgl. Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht<sup>9</sup>, 2012, Rz. 786 ff., mwN) problematisch ist, liegt ebenfalls auf der Hand.

Nun liegt der Einwand nahe, dass mit § 143 Abs. 30 dritter Satz UG lediglich eine Rechtsunsicherheit beseitigt werden soll, weil mangels einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung noch nicht mit letzter Eindeutigkeit feststehe, dass die einschlägigen Satzungsbestimmungen gesetzwidrig sind. Rechtfertigt man mit einem solchen Argument diese Regelung, so verstärken sich allerdings nur die zuvor (2.a.) ausgeführten Bedenken: Es ist dann umso weniger gerechtfertigt, in das laufende Prüfungsverfahren so einzugreifen, dass eine Prüfung der Ge-

setzmäßigkeit dieser Satzungsbestimmungen durch den VfGH unmöglich gemacht wird. Entweder ist der die Bestimmung des § 143 Abs. 30 dritter Satz UG erlassende Gesetzgeber der Ansicht, dass die von ihm zu Bundesgesetzen gemachten Satzungsbestimmungen rechtlich ohnehin korrekt sind: dann greift diese Regelung ohne Grund in ein anhängiges Prüfungsverfahren ein. Oder aber er geht von der Gesetzwidrigkeit jener Satzungsbestimmungen aus: dann führt er die Studienbeiträge bewusst rückwirkend ein. Beides ist in verfassungsrechtlicher Sicht höchst zweifelhaft.

### **c. Verletzung des Vertrauensschutzes**

Die Verletzung des Vertrauensschutzes wird besonders deutlich im Zusammenhang mit Beschlüssen der Senate oder Erklärungen der Rektoren mehrerer Universitäten, die Studienbeiträge rückzuüberweisen, wenn der VfGH auf eine Rechtswidrigkeit der entsprechenden Satzungsbestimmungen erkennen sollte.<sup>1</sup> Derartigen Zusicherungen wird mit der rückwirkenden Transformation dieser Satzungsbestimmungen in Bundesgesetze die Grundlage entzogen. Selbst wenn der VfGH in dem anhängigen Prüfungsverfahren die Gesetzwidrigkeit der früheren Satzungsbestimmungen feststellen sollte und sich eine Universität nach wie vor an diese ihre Ankündigung gebunden fühlte, würde sie rechtswidrig handeln, wenn sie nunmehr im Sinne einer solchen Zusicherung vorgehen wollte, da es dafür keine Rechtsgrundlage gibt: So wie Universitäten nicht im autonomen Wirkungs-

---

<sup>1</sup> Siehe beispielsweise die *Garantieerklärung der Universität Innsbruck* zur Einhebung von Studienbeiträgen, Mitteilungsblatt Studienjahr 2011/2012, Nr. 323: "Bekanntlich wird die rechtliche Kompetenz der Universitäten zur autonomen Regelung der Einhebung von Studienbeiträgen im Rahmen ihrer Satzungen (wie sie von der Universität Innsbruck unter Punkt 322. vorgenommen wurde) nicht von allen als eindeutig anerkannt. Für den Fall, dass die diesbezügliche Unrechtmäßigkeit einer solchen Regelung in einem höchstgerichtlichen Erkenntnis ausgesprochen werden sollte, erkläre ich rechtsverbindlich, dass die Universität Innsbruck allen ihren – durch die Einhebung der Studiengebühren nach Punkt 322. – betroffenen Studierenden die eingezahlten Studienbeiträge umgehend zur Gänze rückerstatten wird." Oder das *Protokoll der Senatsitzung der TU Graz* vom 7. Mai 2012: "Das Rektorat verpflichtet sich zur Rücküberweisung aller Studienbeiträge,

bereich Studiengebühren einheben dürfen, dürfen sie auch nicht vom Gesetzgeber rückwirkend eingeführte Studienbeihilfen zurückzahlen bzw. nicht einheben. Studierende, die in der (gut begründeten) Überzeugung von der Rechtswidrigkeit des Studienbeitrags und/oder im Vertrauen auf eine derartige Zusage den Beitrag einzahlten (und dafür vielleicht sogar einen Kredit aufnahmen), werden in ihrem berechtigten Vertrauen durch die Bestimmung des § 143 Abs. 30 dritter Satz UG verletzt.

Das machen jene im vorliegenden Zusammenhang einschlägigen Fälle besonders deutlich, in denen der VfGH die aufschiebende Wirkung einer Beschwerde mit der Begründung verweigerte, dass die Studienbeiträge ohnehin zurückgezahlt werden müssen, wenn der VfGH in einem Verwaltungsprüfungsverfahren die die Studienbeitragspflicht vorsehenden Bestimmungen des studienrechtlichen Teils der Satzung der Universität Wien aufheben sollte (Beschlüsse des VfGH vom 23.08.2012, B 878/12, sowie vom 27.08.2012, B 1016/12 und B 1024/12).

#### **d. Legalisierung von Unrecht**

§ 143 Abs. 30 dritter Satz UG legalisiert ein Verhalten mehrerer Universitäten, von dem, wie schon gesagt, der Gesetzgeber selbst annimmt, dass es rechtswidrig war. Er legalisiert, mit anderen Worten, unrechtmäßiges Verhalten (vgl. Peter Oberndorfer, Der Rechtsstaat auf der Probe oder der Versuch der Legalisierung von Unrecht, Festschrift für Günther Winkler, 1997, S. 707-729).

Eine solche Regelung verletzt den Gleichheitsgrundsatz der Bundesverfassung (Art. 7 Abs. 1 B-VG). Sie benachteiligt nämlich jene Universitäten, die im Wissen um die Problematik der Einführung von Studienbeiträgen im autonomen Wirkungsbereich der Universitäten davon Abstand genommen und sich damit

---

auch wenn nur eine Musterklage eingebracht wird und der VfGH den Satzungsteil aufhebt".

rechtlich korrekt verhalten haben (vgl. mutatis mutandis VfGH Slg. 14.681/1996, 14.763/1997). Sie müssen eben wegen dieses Verhaltens auf finanzielle Mittel verzichten, die rückwirkend den anderen Universitäten gesetzlich zuerkannt werden. Dass dies in den nächsten Leistungsvereinbarungen mit den Universitäten berücksichtigt wird, wie der zuständige Bundesminister im Ausschuss des Nationalrats ankündigte – siehe die Parlamentskorrespondenz Nr. 1002 vom 28.11.2012 –, stellt mangels eines Rechtsanspruchs keine rechtlich gleichwertige Kompensation dar.

Die Problematik der Einführung von Studienbeiträgen durch die Satzung der jeweiligen Universität wurde öffentlich diskutiert und war allen Universitäten bekannt. Es mag sein, dass sich diejenigen Universitäten, die sie trotzdem beschloss, auf ein Rechtsgutachten stützten, das eine gegenteilige Rechtsansicht vertrat. Dass sie sich der Problematik dennoch bewusst waren, zeigen eben jene zuvor erwähnten Erklärungen, diese Beiträge rückzuüberweisen, wenn ihre Rechtswidrigkeit vom VfGH bestätigt werden sollte. Hier geht es aber gar nicht um die Frage, ob ein Rechtsgutachten die Vorgangsweise der die Studienbeiträge einführenden Universitäten rechtfertigen kann. Hier geht es vielmehr um eine gesetzliche Regelung, die zwischen jenen Universitäten, die in dieser Hinsicht ein hohes rechtliches Risiko in Kauf nahmen (um es vorsichtig auszudrücken), und jenen, die sich unter rechtlichen Gesichtspunkten sorgfältig verhielten, differenziert. *Es ist unsachlich und verletzt daher den Gleichheitsgrundsatz, wenn eine gesetzliche Regelung ein rechtlich hochriskantes Verhalten gegenüber einem um Gesetzeskonformität bemühten Verhalten begünstigt* – wobei diese Begünstigung im konkreten Fall sehr weit geht (und daher nicht vernachlässigbar ist), weil sie nur den die Studienbeiträge in rechtlich zweifelhafter Form einführenden Universitäten diese Einhebung rückwirkend erlaubt, nicht aber auch den anderen Universitäten (was auch schon für sich gleichheitswidrig erschiene).

### **3. Ergebnis**

§ 143 Abs. 30 dritter Satz UG ist unter mehreren Gesichtspunkten als verfassungswidrig zu qualifizieren. Zum einen erscheint er unter dem (zuletzt erörterten) Aspekt einer unsachlichen Differenzierung zwischen Universitäten, die sich in Bezug auf das geltende Recht sehr riskant verhalten haben, und jenen Universitäten, die von einer auf der Hand liegenden Gesetzeswidrigkeit autonom eingeführter Studienbeiträge ausgingen, als verfassungswidrig. Er dürfte aber auch unter dem Gesichtspunkt eines Eingriffes in ein anhängiges Verordnungsprüfungsverfahren und der daraus resultierenden Verletzung eines berechtigten Vertrauens, den Studienbeitrag auf der Grundlage einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung zurück zu erhalten, verfassungswidrig sein.

Wien, 17. Dezember 2012

*Theo Öhlinger* eh.