



An das
BM für Wissenschaft und Forschung
z.Hd. Frau Mag.a Eva Schacherbauer
Minoritenplatz 5
1014 Wien

Der Vorsitzende

Sachbearbeiter/-in:
OR Dr. Manfred Posch

Geschäftszahl:
VA-6100/0001-V/1/2011

Datum:
17. Jänner 2011

Betr.: Entwurf eines Qualitätssicherungsrahmengesetzes 2011

Stellungnahme der Volksanwaltschaft
zu GZ BMWF-52.200/0016-I/6/2010

Sehr geehrte Damen und Herren!

Die Volksanwaltschaft übermittelt zum vorliegenden Entwurf eines Qualitätssicherungsrahmengesetzes folgende Stellungnahme:

1. Zu Art. I §§ 2 und 25

Zur externen Qualitäts- und Leistungssicherung der in § 1 Abs. 1 genannten Bildungseinrichtungen und Zertifikatslehrgänge soll die "*Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung – Austria*" als (hauptsächlich) aus Bundesmitteln finanzierte juristische Person öffentlichen Rechts eingerichtet werden.

Die Agentur soll im Rahmen der Hoheitsverwaltung tätig werden, aber auch nichthoheitliche Aufgaben erfüllen. Sie soll dabei gem. Art. I § 25 des vorliegenden Entwurfs der Aufsicht durch die Bundesministerin bzw. den Bundesminister für Wissenschaft und Forschung sowie der Kontrolle durch den Rechnungshof unterliegen.

Die Volksanwaltschaft hat in ihren Tätigkeitsberichten beginnend ab 1993 wiederholt auf die Rechtsschutz- und Kontrolldefizite hingewiesen, die mit der Erfüllung von im Allgemeininteresse liegenden Aufgaben durch vom Bund verschiedene Rechtsträger einhergehen, welche zumindest im mehrheitlichen Eigentum oder unter Beherrschung der öffentlichen Hand stehen.

Ein Rechtsschutzbedürfnis besteht hier nicht nur im Hinblick auf die reine Rechtskontrolle durch die Aufsichtsbehörde sowie die Gebarungskontrolle durch den Rechnungshof, sondern auch für den Bereich der Missstandskontrolle. Die Volksanwaltschaft fordert daher, dass ihr die Möglichkeit zur Prüfung von Rechtsträgern (insb. im Sinne des Art. 126b Abs. 3 B-VG) im gleichen Umfang eingeräumt wird, wie dem Rechnungshof.

In Art. 1 § 25 Abs. 1 wäre demnach im ersten Satz die Wortfolge *"und der Kontrolle durch den Rechnungshof"* um die Wortfolge *"sowie der Kontrolle durch die Volksanwaltschaft"* zu ergänzen.

2. Zu Art. I § 26

Im vorliegenden Gesetzesentwurf ist die Einrichtung einer *"Ombudsstelle für Studierende"* im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung vorgesehen. Wie den Bezug habenden Erläuterungen zu entnehmen ist, soll es sich dabei um eine Weiterführung der mit der *"Studierendenanwaltschaft"* begonnenen Entwicklung handeln. Die im Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung angesiedelte *"Studierendenanwaltschaft"* entfaltete nach der Wahrnehmung der Volksanwaltschaft bislang in erster Linie Auskunfts- und Vermittlungstätigkeiten im Bereich Studienrecht und in Studienförderungsangelegenheiten. Sie tat dies in Ergänzung zum Aufsichtsrecht der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers und unabhängig von der Prüfkompetenz der Volksanwaltschaft als Einrichtung zur Missstandskontrolle.

Über diese Auskunfts- und Vermittlungstätigkeiten hinaus soll sich nach Art. I § 26 Abs. 3 des gegenständlichen Entwurfs in Zukunft jede und jeder Studierende *"wegen behaupteter Missstände im Studienbetrieb an tertiären hochschulischen Bildungseinrichtungen und Zertifikatslehrgängen"* bei der vorgesehenen Ombudsstelle *"beschweren"* können, sofern *"sie oder er von diesen Missständen betroffen ist und alle Instanzenzüge bzw. Beschwerdemöglichkeiten innerhalb der Bildungseinrichtungen selbst ausgeschöpft sind"*. Jede derartige Beschwerde ist von der Ombudsstelle zu prüfen. Der Beschwerdeführerin oder dem Beschwerdeführer sind *"das Ergebnis der Prüfung sowie die allenfalls getroffenen Veranlassungen mitzuteilen"*. Die Ombudsstelle soll *"Empfehlungen"* für die Tätigkeit von Universitätsorganen abgeben können und hat der Bundesministerin bzw. dem Bundesminister für Wissenschaft und Forschung sowie dem Nationalrat jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit vorzulegen. Dieser Bericht ist zu veröffentlichen.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird somit - teilweise wortgleich - die vom Bundesverfassungsgesetzgeber der Volksanwaltschaft gem. den Art. 148a ff B-VG eingeräumte Zuständigkeit zur Prüfung von Beschwerden im Bereich der Verwaltung des Bundes nochmals auch für eine *"Ombudsstelle für Studierende"* im Bereich tertiärer hochschulischer Bildungseinrichtungen festgelegt.

Dabei lässt der vorliegende Gesetzesentwurf gänzlich offen, wie die – laut Materialien angestrebte – Unabhängigkeit einer solchen weisungsfreien "Ombudsstelle" sichergestellt werden soll, sind doch diesem Entwurf insbesondere weder Bestell- oder Abberufungsmodus, noch Funktionsdauer etc. der Mitglieder zu entnehmen.

Weiters fehlen Regelungen u.a. über die Mittel zur Bewältigung der sachlichen und personellen Erfordernisse einer solchen "Ombudsstelle" bzw. über deren organisatorische Eingliederung in das Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung.

Unklar ist auch, in welchem Verhältnis eine Missstandskontrolle durch die "*Ombudsstelle für Studierende*" zum Aufsichtsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers für Wissenschaft und Forschung gem. § 9 und § 45 Universitätsgesetz steht. Zweifellos wird auch ein rechtswidriges Organverhalten unter den verwendeten Begriff "*Misstand*" zu subsumieren sein. Offen bleibt, nach welchen Kriterien das Vorbringen einer/eines von einem behaupteten "*Misstand*" betroffenen Studierenden im Bundesministerium zu einer Missstandsprüfung durch die "Ombudsstelle" oder aber zu einem (förmlichen) aufsichtsbehördlichen Verfahren der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers führen soll.

Für die Volksanwaltschaft ist auch nicht nachvollziehbar, welchen Mehrwert eine zusätzliche Missstandskontrolleinrichtung, die nicht mit allen die Unabhängigkeit sicherstellenden Attributen ausgestattet ist, neben der Volksanwaltschaft, bei der dies der Fall ist, und neben dem Bundesminister für Wissenschaft und Forschung als Aufsichtsbehörde für die Studierenden haben sollte.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht ist zudem darauf hinzuweisen, dass, soweit die einfachgesetzliche Einrichtung einer weisungsfreien "*Ombudsstelle für Studierende*" auf Art. 20 Abs. 2 B-VG gestützt werden soll, anhand der vorliegenden Aufgabenbeschreibung nicht deutlich wird, unter welchen Tatbestand dieser Norm die Tätigkeit dieser Einrichtung zu subsumieren wäre. Es fehlt im vorliegenden Entwurf weiters auch eine Regelung des nach dieser Bestimmung zwingend vorzusehenden angemessenen Aufsichtsrechts der zuständigen Bundesministerin bzw. des zuständigen Bundesministers und - im Hinblick auf das der "Ombudsstelle" eingeräumte Auskunftsrecht und die Verpflichtung, einen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen - eine Regelung der Verschwiegenheitspflichten.

Nicht zu entnehmen ist dem Entwurf weiters, an welches Organ der geprüften Bildungseinrichtung eine Empfehlung der "*Ombudsstelle für Studierende*" zu richten wäre und welche Rechtsfolgen eine solche Empfehlung auslösen würde.

In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass sich die Begriffe "Missstand" und "Empfehlung" in Art. 148a bzw. Art. 148c B-VG finden und von der Lehre Empfehlungen einhellig als Rechtsakte eines Hilfsorgans der gesetzgebenden Gewalt angesehen werden (z.B. *Kucsko-Stadlmayer in Korinek/Holoubek* [Hrsg], Kommentar Bundesverfassungsrecht, Art. 148c B-VG [3. Lfg. 2000], Rz 6). Diese Auffassung wird auch von den Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts geteilt, nach deren Ansicht solche Empfehlungen keine Verwaltungsakte sind (vgl. Vwslg. 10235 A/1980 sowie VfGH 28.9.1978, B 377/78).

Es bedarf nun keiner näheren Begründung, dass eine lediglich auf dem Boden einfachgesetzlicher Bestimmungen eingerichtete "Ombudsstelle" nicht als Hilfsorgan der gesetzgebenden Gewalt angesehen werden kann. Es ist dem einfachen Gesetzgeber aber aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt, ein Organ zu kreieren, das dazu ermächtigt ist, Verwaltungsakte zu schaffen, die im Rahmen des Rechtsschutzsystems der Bundesverfassung nicht bekämpfbar sind. Im Erkenntnis VfSlg. 13.699/1994 hielt der Verfassungsgerichtshof dazu ausdrücklich fest, dass er *"in der Sache von einem Verständnis des Rechtsstaatsprinzips aus[gehe]..., dass Verwaltungsakte ... rechtlich nicht als unbekämpfbare Verwaltungsakte konstruiert werden dürfen, weil das verfassungsgesetzlich gewährleistete Rechtsschutzsystem sonst leer laufen würde"*. Im Lichte dieser Rechtsprechung ist es demnach unzulässig, ein Verwaltungsorgan durch einen Akt der einfachen Gesetzgebung zur Schaffung von "Rechtsakten sui generis" zu ermächtigen.

Die Volksanwaltschaft spricht sich insgesamt nicht gegen Service- und Beratungseinrichtungen für Studierende im Bereich des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung aus, lehnt aber die Einrichtung einer "Ombudsstelle für Studierende" mit einem Aufgabenbereich, der zu einer Doppelgleisigkeit im Bereich der Missstandskontrolle führen würde, aus den genannten Gründen ab.

Der Vorsitzende

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Peter Kostelka', written in a cursive style.

Volksanwalt Dr. Peter KOSTELKA