

Alwine Hofstetter

Meldung grenzüberschreitender Studien nach § 27 HS-QSG: Bisherige Erfahrungen und Herausforderungen – Teil 1

Abstract: Die gesetzlichen Bestimmungen betreffend grenzüberschreitende Studien wurden im Juli 2014 unter Einführung einer qualitätssichernden Komponente neu geregelt. Der folgende Beitrag stellt die bisherige Arbeit der AQ Austria als durch die Gesetzesnovellierung eingerichtete Meldestelle dar und beleuchtet die bisherigen Erfahrungswerte und Herausforderungen sowie Chancen in Zusammenhang mit diesem Themenbereich.

The legal regulations concerning transnational degree programmes were revised in July 2014, establishing a quality assurance component. The following paper represents the work done by the AQ Austria – the responsible notification office determined by the amended law – and illuminates the recent experience, challenges and opportunities related to this topic.

Deskriptoren: Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria; Akkreditierung; Akkreditierungsverfahren; Antrag; AQ Austria; ausländische Hochschule; Bescheid; Bescheidbegriff; Bescheidmerkmale; Bestätigung; Dienstleistungsfreiheit; EU-Dienstleistungsrichtlinie; Evaluierung; Evaluierungsverfahren; grenzüberschreitende Studien; Gutachter/innen; Hoheitsverwaltung; Infrastruktur; inländische Bildungseinrichtung; internationale akademische Standards; Kooperation; Kriterien; Meldung; österreichische Bildungseinrichtung; Privatwirtschaftsverwaltung; Prüfkriterien; Qualitätssicherung; Raum- und Sachausstattung; Registrierung; Richtlinie; Studien; Studiengang; Verfahren; Verzeichnis; Zusammenarbeit.

AEUV: Art 49-62; AVG: §§ 18 Abs 3 u 4, 37, 56, 58 Abs 1 u 2, 59 Abs 1, 66 Abs 4, 68, 73; B-VG: §§ 18 Abs 1 u 2, 20 Abs 2 Z 1, 130, 132, 144; FHStG: §§ 6 Abs 6 u 7, 10 Abs 3 Z 9; HS-QSG: §§ 20, 23, 24, 25 Abs 3 u 6, 27, 29 Abs 1, 30, 32; JN: § 1; RL 2006/123/EG; RL für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gem § 27 HS-QSG; UG: §§ 51 Abs 2 Z 1, 90.

- I. Einleitung
- II. Änderungen zur Vorgängerbestimmung
- III. Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gem § 27 HS-QSG
 1. Verfahrensregeln
 2. Verfahrensgrundsätze
- IV. Meldung gem § 27 Abs 1 HS-QSG
- V. Verfahren gem § 27 Abs 5 HS-QSG
 1. Vollverfahren
 2. Vereinfachte Verfahren
- VI. Auslegungsfragen
- VII. Verzeichnis gem § 27 Abs 6 HS-QSG
- VIII. Herausforderungen
 1. Rechtsqualität der Entscheidung
 - A. Grundsätzliches
 - a) Hoheitsverwaltung und Bescheidbegriff
 - b) Bescheidmerkmale
 - B. Spezielle Betrachtung
 - a) Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG
 - b) Rechtsqualität der ehemaligen Registrierung
 - C. Mögliche Konsequenzen einer Erledigung in Bescheidform
 2. Europarechtliche Aspekte
 - A. Rechtslage
 - B. Bezugnahme auf § 27 Abs 5 HS-QSG
- IX. Zusammenfassung und Ausblick

I. Einleitung

Seit 10.7.2014 ist die Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria (AQ Austria) als Meldestelle im Bereich der grenzüberschreitenden Studien vorgesehen (§ 27 Abs 3 HS-QSG¹). Das Meldeverfahren für ausländische Hochschulen ist in § 27 Abs 1 – 4 HS-QSG gesetzlich geregelt. Absatz 5 dieser Bestimmung betrifft den Bereich der Kooperationen ausländischer Hochschulen mit österreichischen Bildungseinrichtungen, in Absatz 6 ist ein Verzeichnis vorgesehen, das von der AQ Austria als Meldestelle zu führen ist. Zudem festgeschrieben ist eine regelmäßige Informationspflicht an den Bundesminister für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft. In § 27 Abs 6 HS-QSG wird klargestellt, dass mit der Aufnahme in das Verzeichnis der gemeldeten Bildungseinrichtungen und Studien keine Feststellung der Gleichwertigkeit der betreffenden Studien und Abschlussgrade mit österreichischen Studien und entsprechenden österreichischen akademischen Graden verbunden ist.

¹ BGBl 2011/74 idF BGBl 2015/46; im Folgenden kurz: HS-QSG.

Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der im Juli 2014 erfolgten Gesetzesänderung im Bereich der grenzüberschreitenden Studien nach § 27 HS-QSG. Die wesentlichen Änderungen und die jeweiligen Beweg- und Hintergründe dafür werden überblicksweise erläutert. Zudem erfolgt eine Darstellung der Konsequenzen aus der geänderten Gesetzeslage sowie eine Beleuchtung der damit verbundenen Herausforderungen und Chancen.

Die wichtigsten Aspekte hinsichtlich der bisherigen Arbeit der AQ Austria im Bereich der grenzüberschreitenden Studien werden erläutert, zudem werden die in diesem Zusammenhang gesammelten Erfahrungswerte und Einschätzungen für die zukünftige Entwicklung dieses Themenbereiches überblicksweise dargestellt.

II. Änderungen zur Vorgängerbestimmung

Die Neufassung des § 27 HS-QSG erfolgte durch Entscheidung des Nationalrates vom 12.6.2014 und beinhaltet gegenüber der vorherigen Bestimmung drei wesentliche Änderungen:

- Von der Registrierung zur Meldung

Der erste Punkt betrifft die *Form der Erledigung*. Im Zeitraum von 30.7.2011–9.7.2014 war für ausländische Bildungseinrichtungen, die in Österreich ihre Studien durchführten, eine Registrierung erforderlich. Seit 10.7.2014 ist die gesetzlich vorgesehene Form der Erledigung in Bezug auf die ausländischen Hochschulen als *Meldung* vorgesehen. Die vormalige Registrierung ist mit dieser Gesetzesnovellierung entfallen.

Diese Änderung erfolgte aus Gründen der Öffentlichkeitswahrnehmung. Die frühere Registrierung in Verbindung mit einer Veröffentlichung der registrierten Hochschulen und Studiengänge auf der Homepage des Ministeriums² wurde für missverständliche bzw. missbräuchliche Werbetätigkeiten in Bezug auf den Begriff „Registrierung“ herangezogen, insb wurde die Registrierungspflicht in Österreich oftmals als Qualitätssiegel missbraucht. Den Ausführungen in den Gesetzesmaterialien ist zu entnehmen, dass sich die Registrierung grenzüberschreitender Studien gem § 27 HS-QSG in der Vergangenheit nicht bewährt habe, da es oftmals fälschlicherweise zu der Annahme gekommen sei, von österreichischer Seite sei ein Akkreditierungsverfahren – und damit ein Qualitätssicherungsverfahren – durchgeführt worden.³

- Änderung der Zuständigkeit

Der zweite Punkt der Änderung bezieht sich auf die für die Bearbeitung *zuständige Stelle*. Im Gegensatz zur früheren Zuständigkeit des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft ist nun die *AQ Austria als Meldestelle gesetzlich verankert* und führt diesen gesetzlichen Auftrag seit Juli 2014 aus.

- Einführung einer qualitätssichernden Komponente

Der dritte – ganz maßgebliche – Änderungspunkt betrifft die *Einführung einer qualitätsrelevanten Regelung in § 27 Abs 5 HS-QSG*.

In dieser Bestimmung ist nunmehr vorgesehen, dass *für Fälle, in denen ausländische Hochschulen Studiengänge in Zusammenarbeit mit österreichischen Bildungseinrichtungen anbieten, vor Aufnahme des Studienbetriebs eine Bestätigung der AQ Austria vorzulegen ist*. Im Rahmen dieser Bestätigung ist festzustellen, „*dass die an der österreichischen Bildungseinrichtung angebotenen Leistungen bzw. Anteile an den ausländischen Studien internationalen akademischen Standards entsprechen*.“ Die Bestätigung ist von der betreffenden österreichischen Bildungseinrichtung zu beantragen und in der Folge von der ausländischen Hochschule im Rahmen der Meldung gem § 27 Abs 1 HS-QSG vorzulegen. Weiters vorzulegen sind Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass die Bildungseinrichtung in ihrem jeweiligen Herkunfts- bzw Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs 2 Z 1 UG⁴ anerkannt ist, sowie die Rechtsgrundlage dieser Anerkennung und der Anerkennung des jeweiligen Studiums im Herkunfts- bzw Sitzstaat.

Ziel dieser durch die Gesetzesänderung erfolgten Neuaufstellung der Qualitätssicherung war es, eine tatsächliche qualitative Überprüfung grenzüberschreitender Studien sicherzustellen und dadurch den Studierenden im Sinne einer Verbesserung der bisherigen Situation mehr Sicherheit zu bieten. Damit soll der homogenen Qualität des tertiären Bildungssektors in Österreich entsprochen werden.

III. Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gem § 27 HS-QSG

1. Verfahrensregeln

Das Board der AQ Austria hat auf Basis der maßgeblichen gesetzlichen Bestimmungen eine Richtlinie⁵ erlassen, welche am 7.11.2014 in Kraft getreten ist. In dieser RL wird – nach einer einleitenden Klarstellung des Gegenstandes der RL (Kap I) – zum einen das Meldeverfahren für ausländische Hochschulen, die in Österreich ihre Studien durchführen, beschrieben (Kap II), zum anderen wird das Verfahren für österreichische Bildungseinrichtungen, die als Kooperationspartner/innen der betreffenden ausländischen Hochschulen die Studien oder Teile davon durchführen, zur Erlangung der Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG im Detail geregelt (Kap III).

Für die *Ausgestaltung der Evaluierung* macht das Gesetz *lediglich zwei Vorgaben*: Sie ist *nach internationalen Standards durchzuführen* und muss *auf die Bestätigung*

⁴ BGBl 2002/120 idF BGBl 2015/131; im Folgenden kurz: UG.

⁵ Richtlinie für Verfahren zur Meldung grenzüberschreitender Studien gem § 27 Abs 5 HS-QSG; beschlossen in der 23. Sitzung des Boards der AQ Austria am 6.11.2014; im Folgenden kurz: RL; abrufbar unter: https://www.aq.ac.at/de/meldung-grenzueberschreitender-studien/dokumente-meldung-grenzueberschreitender-studien/27_Richtlinie_Beschluss_061114.pdf?m=1446130779 (1.9.2016).

² S dazu Vorbl u ErläutRV 1222 BlgNR 24. GP 21 f.

³ S ErläutRV 136 BlgNR 25. GP 15.

der Einhaltung internationaler akademischer Standards ausgerichtet sein.

Die Verfahrensregeln beschreiben alle relevanten Verfahrensschritte, beinhalten Informationen zum Verfahren und orientieren sich dabei eng an den Akkreditierungsverfahren. Im Konkreten wurde die Akkreditierungsverordnung für Privatuniversitäten⁶ als Ausgangspunkt für die Erstellung der RL gewählt, wobei im Wesentlichen alle Kriterien gestrichen wurden, die sich auf strukturelle Aspekte der Bildungseinrichtung beziehen, da es sich bei den österreichischen Bildungseinrichtungen nicht zwingend um Hochschulen handelt. Die Begutachtung fokussiert auf Fragen der Ausstattung und auf im Lehrbereich tätige Personen anstatt auf Strukturen. Weiters treten Aspekte des Konsumentenschutzes hinzu.

Um nicht in Gefahr zu laufen, gegen die *EU-Dienstleistungsrichtlinie* zu verstoßen, indem einer ausländischen Bildungseinrichtung in ihrer Rolle als Dienstleisterin unangemessene bürokratische Hürden in den Weg gestellt werden,⁷ ist die Begutachtung strikt auf Fragen der Durchführung der (Teile der) Studiengänge beschränkt. Konzeptionelle Aspekte und weitere ansonsten übliche Begutachtungsgegenstände, die im Rahmen der Kooperation der beiden Bildungseinrichtungen nicht in der Zuständigkeit des/der österreichischen Kooperationspartners/Kooperationspartnerin liegen, sind nicht Gegenstand der Evaluierung.⁸ Dementsprechend erfolgte die Ausgestaltung der Prüfkriterien.

Der konkrete Ablauf des Evaluierungsverfahrens gem § 27 Abs 5 HS-QSG wird in Kap III der RL geregelt und gestaltet sich unter Bezugnahme auf die jeweiligen Bestimmungen der RL wie folgt:

Plant eine österreichische Bildungseinrichtung, in Zusammenarbeit mit einer ausländischen Hochschule deren Studiengang oder Teile davon in Österreich durchzuführen, schließt sie gem Kap III Abs 12 der RL mit der AQ Austria als Basis für die Durchführung der Evaluierung einen *privatrechtlichen Vertrag über eine Evaluierung* gem § 27 Abs 5 HS-QSG, in welchem die Anwendung der gegenständlichen RL und die jeweiligen Rechte und Pflichten geregelt werden. Die antragstellende Bildungseinrichtung wird seitens der AQ Austria über die Verfahrensregeln sowie die vorzulegenden Unterlagen informiert, weiters erfolgt eine Verständigung über den Verfahrensablauf.

Die österreichische Bildungseinrichtung legt gem Kap III Abs 8 – 11 der RL der AQ Austria Unterlagen vor, die die Erfüllung der Kriterien gem Kap III Abs 34 der RL dokumentieren. In Kap III Absätze 8 – 12 werden die Form des Antrags auf Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG sowie die erforderlichen Inhalte bzw Be-

lege, welche dem Nachweis der Erfüllung der Prüfkriterien für die Bestätigung dienen, festgelegt.

Die Geschäftsstelle der AQ Austria prüft gem Kap III Abs 13–15 der RL die Antragsunterlagen, um die Bildungseinrichtung gegebenenfalls im Zuge der sogenannten *Formalprüfung* auf etwaige fehlende oder formal mangelhafte Dokumente aufmerksam zu machen. Zudem wird im Rahmen dieses Verfahrensschrittes geklärt, ob mehrere Verfahren zwecks *Verfahrensvereinfachung* zusammen gelegt werden können, was insb bei *disziplinärer Nähe der entsprechenden Studiengänge* im Hinblick auf eine Befassung derselben Gutachter/innen möglich ist.

Im Zuge dieses Verfahrensschrittes wird vom Board der AQ Austria weiters entschieden, ob bei der Durchführung der Evaluierung *gegebenenfalls vorhandene Ergebnisse von Verfahren der externen Qualitätssicherung des entsprechenden Studiengangs der ausländischen Hochschule berücksichtigt werden können*. Voraussetzung für diese Berücksichtigung ist erstens, dass die entsprechende Qualitätssicherungsagentur in EQAR⁹ gelistet oder Vollmitglied von ENQA¹⁰ ist, und zweitens, dass das betreffende Verfahren der externen Qualitätssicherung Informationen zur Erfüllung der Prüfkriterien gem Kap III Abs 34 der RL liefert. Im Falle des Vorliegens entsprechender Informationen kann das Board der AQ Austria von einer Befassung von Gutachter/innen sowie von der Durchführung eines Vor-Ort-Besuchs absehen (Kap III Abs 21 der RL).

Für den Fall des Vorliegens verbesserungsfähiger Mängel wird im Zuge sogenannter *Verbesserungsaufträge* den Antragsteller/innen die Möglichkeit zur Verbesserung der Antragsunterlagen eingeräumt.

Falls eine Beteiligung von Gutachter/innen erforderlich ist, benennt die AQ Austria gem Kap III Abs 16 – 20 der RL ein Gutachter/innenteam und bereitet dieses auf die Evaluierung vor. Die Bildungseinrichtung hat die Möglichkeit, innerhalb einer Frist von in der Regel zwei Wochen Einwände wegen Befangenheit oder fehlender Unabhängigkeit vorzubringen. Die Gutachter/innen beurteilen auf Grundlage der eingereichten Unterlagen und – falls erforderlich – gem Kap III Abs 21 – 23 der RL auf der Grundlage eines Vor-Ort-Besuchs an der österreichischen Bildungseinrichtung, ob die Kriterien gem Kap III Abs 34 der RL erfüllt sind. Hierüber erstellen sie gem Kap III Abs 24 und 25 der RL ein Gutachten, zu dem die österreichische Bildungseinrichtung gem Kap III Abs 26 der RL innerhalb von zwei Wochen eine Stellungnahme abgeben kann.

Das Board der AQ Austria entscheidet gem Kap III Abs 27 der RL über die Erteilung der Bestätigung. Neben der positiven Entscheidung und Erteilung der Bestätigung für den Fall, dass sämtliche Prüfkriterien seitens der antragstellenden Einrichtung erfüllt werden, hat das Board weiters die Möglichkeit einer negativen

⁶ Privatuniversitäten-Akkreditierungsverordnung (PU-AkkVO); beschlossen in der 27. Sitzung des Bord der AQ Austria am 28. Mai 2015; abrufbar unter: https://www.aq.ac.at/de/akkreditierung/dokumente-verfahren-pu/PU_AkkVO-2015.pdf?m=1446128900 (1.9.2016).

⁷ S dazu unten Pkt VIII. 2.

⁸ S dazu auch *AQ Austria/Hopbach* (Hrsg), Jahresbericht 2014 (2015) 16 f.

⁹ European Quality Assurance Register for Higher Education; <http://www.eqar.eu> (1.9.2016).

¹⁰ The European Association for Quality Assurance in Higher Education; <http://www.enqa.eu> (1.9.2016).

Entscheidung mittels *Versagung der Bestätigung*. Zudem besteht die Möglichkeit, die *Bestätigung unter Auflagen* auszusprechen. Diese Entscheidungsvariante besteht, wenn Mängel vorliegen, die nach Auffassung des Board der AQ Austria innerhalb einer Frist von neun Monaten behebbar sind. Wird die Erfüllung der Auflagen nicht oder nicht fristgerecht nachgewiesen, erfolgt ein *Widerruf der Bestätigung* durch das Board. Dies hat zur Folge, dass das betreffende Studienangebot in dieser Form nicht mehr angeboten werden darf. Die Strafbestimmung gem § 32 HS-QSG ist anzuwenden.

2. Verfahrensgrundsätze

Der in der RL vorgesehene Verfahrensablauf entspricht den *Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area*.¹¹

Die Evaluierung bezieht sich im Konkreten auf die Grundlagen hinsichtlich der von der österreichischen Bildungseinrichtung zu erbringenden Leistungen. Im Wesentlichen geht es dabei um ein Mindestmaß an rechtlicher Sicherheit im Rahmen der Ausgestaltung der geplanten Zusammenarbeit, an Ressourcen, um ein akademisches Programm anbieten zu können, sowie um hinreichende Information der Studierenden. Der geplante Studiengang an sich, sein Profil, sein Curriculum, seine Qualität und der zu erwerbende Abschlussgrad, sind nicht Gegenstand der Begutachtung, da diese Belange im Zuständigkeitsbereich der den Hochschulgrad verleihenden ausländischen Hochschule liegen.

Der Umfang der Evaluierung, insb welche Kriterien nach Kap III Abs 34 der RL Grundlage der Evaluierung sind, variiert je nach der konkreten Ausgestaltung der Kooperation, im Speziellen dem *jeweiligen Umfang des österreichischen Leistungsteils im Rahmen der Zusammenarbeit*. Lediglich die Prüfkriterien gem Kap III Abs 34 Z 1, 2, 6 und 7 der RL liegen notwendigerweise jeder Evaluierung zugrunde. Die anderen Prüfkriterien hingegen werden im Rahmen der Evaluierung nur dann herangezogen, wenn die entsprechenden Belange in der Durchführung des Studiengangs nicht in der Zuständigkeit der den Hochschulgrad verleihenden ausländischen Hochschule selbst liegen und qualitätsgesichert werden, sondern in die Zuständigkeit der österreichischen Bildungseinrichtung fallen.

So kann zB in Bezug auf das Prüfkriterium gem Kap III Abs 34 Z 5 der RL die österreichische Bildungseinrichtung für die Durchführung der Qualitätssicherung zuständig sein, wobei die entsprechenden Ergebnisse in das Qualitätsmanagement der ausländischen Hochschule eingepflegt werden. Andererseits kann die Form der Zusammenarbeit auch derart ausgestaltet sein, dass der österreichischen Bildungseinrichtung in Bezug auf den inländischen Leistungsteil im Rahmen der Kooperation hinsichtlich dieses Prüfkriteriums

keinerlei Zuständigkeit zukommt, da die gesamte Qualitätssicherung über die ausländische Hochschule läuft.

Hinsichtlich der Begutachtung, ob die Prüfkriterien erfüllt sind, gilt das der hochschulischen Qualitätssicherung im Europäischen Hochschulraum zugrunde liegende *Prinzip der Hauptverantwortung der Hochschulen*, was sich in der Umsetzung va darin zeigt, dass begutachtet wird, ob die als Kriterien formulierten Standards erfüllt sind, jedoch keine konkreten Vorgaben gemacht werden, auf welche Art und Weise die Standards zu erfüllen sind. So wird beispielsweise hinsichtlich des Kriteriums gem Kap III Abs 34 Z 5 der RL überprüft, ob in Bezug auf die eigenständig erbrachten Leistungen der österreichischen Bildungseinrichtung eine Qualitätssicherung vorhanden ist, die in das entsprechende System der den Hochschulgrad verleihenden ausländischen Hochschule eingebunden ist. Es gibt jedoch keine Vorgaben dahingehend, wie das System auszusehen und in welcher Form die Einbindung zu erfolgen hat. Der konkrete Nachweis wird in der Regel durch die Vorlage eines entsprechenden Dokumentes erbracht.

Eine weitere Grundregel ist darin zu sehen, dass im Rahmen des Evaluierungsverfahrens das Vorhandensein von Regelungen oder Strukturen geprüft wird, nicht jedoch wie die einzelnen definierten Prozesse in einem konkreten Fall abgelaufen sind. So wird zB hinsichtlich des Prüfkriteriums gem Kap III Abs 34 Z 3a der RL überprüft, ob entsprechende dokumentierte Prinzipien oder Regeln hinsichtlich der didaktischen Ausgestaltung des durchgeführten Studienangebots vorhanden sind. Es erfolgt jedoch keine Überprüfung einzelner Lehrveranstaltungen oder einzelner Lehrender. Auch dieser Nachweis erfolgt in der Regel durch die Vorlage eines entsprechenden Dokumentes.

Lediglich hinsichtlich des Prüfkriteriums gem Kap III Abs 34 Z 4 der RL liegt der Fokus nicht auf strukturellen Aspekten, sondern notwendigerweise auf den *handelnden Personen*. Ob das Lehrpersonal, das die österreichische Bildungseinrichtung in den von ihr durchgeführten Teilen des Studiengangs einsetzt, für die akademische Lehre in dem entsprechenden Studiengang qualifiziert ist, wird überprüft, indem für die jeweiligen Lehrenden Lebensläufe vorgelegt und begutachtet werden. Evaluiert wird somit die Durchführung des Studienangebotes, dh wie die Lehre tatsächlich durchgeführt wird und ob die Durchführung der Lehre im Hinblick auf die Qualifikation der Lehrenden internationalen akademischen Standards entspricht.

IV. Meldung gem § 27 Abs 1 HS-QSG

Gem § 27 Abs 1 HS-QSG dürfen Bildungseinrichtungen, die in ihrem jeweiligen Herkunfts- bzw Sitzstaat als postsekundär in Sinne des § 51 Abs 2 Z 1 UG anerkannt sind, in Österreich ihre Studien durchführen, *soweit diese in ihrem Herkunfts- bzw Sitzstaat anerkannte Ausbildungen im Sinne des § 51 Abs 2 Z 1 UG darstellen und diese Studien und akademischen Grade mit österreichischen Studien und akademischen Grade vergleichbar sind*.

¹¹ Standards and Guidelines for Quality Assurance in the European Higher Education Area (2015); http://www.enqa.eu/wp-content/uploads/2015/11/ESG_2015.pdf (1.9.2016); im Folgenden kurz: ESG.

Ausgenommen von der Meldepflicht hinsichtlich grenzüberschreitender Studien sind die Studien an Universitäten nach UG und der Universität für Weiterbildung Krems nach DUK-Gesetz 2004, am Institute of Science and Technology – Austria¹² und die Studien an öffentlichen und privaten Pädagogischen Hochschulen oder private Studienangebote nach Hochschulgesetz 2005¹³ sowie Lehrgänge zur Weiterbildung nach FHStG¹⁴ auf Grund der genannten Bundesgesetze bzw hinsichtlich der Studien an Privatuniversitäten und Fachhochschul-Studiengänge aufgrund der Akkreditierung nach den §§ 23 und 24 HS-QSG.

Die in § 27 Abs 1 HS-QSG angeführten inländischen Bildungseinrichtungen unterliegen somit keiner Meldepflicht – auch nicht, wenn sie mit ausländischen Bildungseinrichtungen grenzüberschreitende Studien anbieten. § 27 Abs 5 HS-QSG kommt vielmehr nur dann zum Tragen, wenn inländische Bildungseinrichtungen – und zwar auch die in § 27 Abs 1 HS-QSG genannten – in Zusammenarbeit mit ausländischen Hochschulen ausländische Studien in Österreich anbieten.¹⁵

Vorzulegen sind im Rahmen des Meldevorganges gem § 27 Abs 2 HS-QSG Unterlagen, aus denen hervorgeht, dass die Bildungseinrichtung in ihrem jeweiligen Herkunfts- bzw Sitzstaat als postsekundär im Sinne des § 51 Abs 2 Z 1 UG anerkannt ist¹⁶ sowie die Rechtsgrundlage dieser Anerkennung und der Anerkennung des jeweiligen Studiums im Herkunfts- bzw Sitzstaat. In der RL ist zudem vorgesehen, dass auch die Rechtsgrundlage der Anerkennung im Herkunfts- bzw Sitzstaat des Studienganges, der in Österreich durchgeführt werden soll, vorzulegen ist.¹⁷

Der Begriff „Studien“ ist weit auszulegen. Erfasst sind nicht nur „ordentliche Studien“ (Bachelor-, Master-, Diplom- und Doktoratsstudien), „außerordentliche Studien“ und „Universitätslehrgänge“ nach den Begriffsbestimmungen des UG. Voraussetzung für die Qualifikation als „Studien“ ist der Nachweis einer entsprechenden rechtlichen Grundlage und somit Anerkennung, wobei diese Anerkennung nicht nur durch Akkreditierung, sondern auch durch Genehmigung, Nichtuntersagung oder ausdrückliche Ermächtigung nachgewiesen werden kann.¹⁸

¹² BGBl 2006/69.

¹³ BGBl 2006/30 idF BGBl 2016/56.

¹⁴ BGBl 1993/340 idF BGBl 2014/45; im Folgenden kurz: FHStG.

¹⁵ S dazu unten Pkt V. Maßgeblich für die Unterscheidung ist somit, ob der Abschlussgrad ausländisch oder österreichisch ist.

¹⁶ Kritisch hinsichtlich dieser Legaldefinition *Gamper*, Grundlagen grenzüberschreitender inneruniversitärer Zusammenarbeit nach österreichischem Universitätsrecht, zfh 2015, 5.

¹⁷ Kap II Abs 4 der RL.

¹⁸ So auch in Bezug auf die alte Rechtslage *Hoffmann*, Registrierung ausländischer Studienangebote nach dem Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz, in: *Hauser* (Hrsg), Jahrbuch Hochschulrecht 2013 (2013) 61 f.

Anerkannte ausländische Bildungseinrichtungen dürfen somit ihre Ausbildungen in Österreich ohne Durchführung eines Akkreditierungsverfahrens anbieten, sie *dürfen jedoch nur die ausländischen akademischen Grade und keine österreichischen akademischen Grade verleihen*.¹⁹

Eine zeitliche Befristung der Meldung ist derzeit weder auf Gesetzesebene noch auf Basis der RL vorgesehen.

Betroffen von der Meldung gem § 27 Abs 1 HS-QSG waren bisher vor allem ausländische Hochschulen mit Campus-Konstruktionen (zusätzliche Standorte in Österreich) oder Einmietungen in Österreich (zB in Seminarhotels, Botschaften) – jeweils ohne Zusammenarbeit mit österreichischen Bildungseinrichtungen.

Nicht unter den Anwendungsbereich von § 27 HS-QSG und somit nicht in den Zuständigkeitsbereich der AQ Austria als Meldestelle fallen reine Fernstudien, also ohne Präsenzphasen und Prüfungsabhaltung vor Ort konzipierte Studien. Weiters nicht erfasst sind freiwillige Zusatzangebote, die seitens der österreichischen Bildungseinrichtung außerhalb des Curriculums erbracht werden, Werbetätigkeiten, Akquise von Studieninteressent/inn/en, freiwillige Studienaufenthalte in Österreich sowie Beratungs- und Coachingtätigkeiten durch die österreichische Bildungseinrichtung.

Bisher wurden vom Board der AQ Austria elf Meldungen nach § 27 Abs 1 HS-QSG von zehn ausländischen Hochschulen betreffend 44 Studiengänge in das Verzeichnis gem § 27 Abs 6 HS-QSG aufgenommen.²⁰

V. Verfahren gem § 27 Abs 5 HS-QSG

1. Vollverfahren

Dem Meldeverfahren wurde eine *qualitätssichernde Komponente* für alle jene Fälle beigefügt, in denen die ausländischen Hochschulen mit einer österreichischen Bildungseinrichtung zwecks Durchführung der grenzüberschreitenden Studiengänge kooperieren. Hintergrund dieser Beschränkung der qualitätssichernden Komponente ist die *EU-Dienstleistungsrichtlinie*²¹, die unangemessene bürokratische Hürden in Bezug auf den Marktzugang verbietet.

Wenn im Zuge der Zusammenarbeit einer ausländischen Hochschule mit einer österreichischen Bildungseinrichtung hinsichtlich des inländischen Leistungsteils Personal vertraglich direkt an die österreichische Bildungseinrichtung gebunden ist, wird ein sogenanntes „Vollverfahren“, dh ein Verfahren mit Bestellung eines in der Regel drei- bis vierköpfigen Gutachterteams sowie Vor-Ort-Besuch an der österreichischen Bildungseinrichtung durchgeführt. *Gegenstand der Evaluierung* ist ausschließlich der *inländische Leistungsteil*, also der Teil der Kooperation,

¹⁹ S dazu auch *Grimberger/Huber*, Das Recht der Privatuniversitäten (2012) zu § 27 HS-QSG 87.

²⁰ Einsehbar unter <https://www.aq.ac.at/de/meldung-grenzueberschreitender-studien/verzeichnis.php> (1.9.2016).

²¹ Näheres dazu s unten Pkt VIII. 2.

der von der österreichischen Bildungseinrichtung eingebracht wird.

Im Zuge dieser Verfahrensabwicklung ist eine *Berücksichtigung von Verfahren der externen Qualitätssicherung* (sofern die Qualitätsagentur in EQAR gelistet oder ENQA-Vollmitglied ist) durch das Board der AQ Austria möglich. Liegen entsprechende Informationen vor, kann das Board von einer Befassung von Gutachter/inne/n absehen.²² Die bisherige Praxis hat gezeigt, dass derartige Angaben in Bezug auf die in der RL vorgesehenen Prüfkriterien zumeist kaum bis gar nicht vorliegen und somit keine ausreichenden Informationen liefern, um von einer Befassung von Gutachter/inne/n abzusehen.

Bisher wurden seitens der AQ Austria acht Vollverfahren gem § 27 Abs 5 HS-QSG hinsichtlich neun ausländischer Hochschulen in Zusammenarbeit mit sieben inländischen Bildungseinrichtungen betreffend elf Studiengänge durchgeführt. Die Verfahrensergebnisse, die im Zuge der Verfahren erteilten Auflagen sowie Informationen zu den bereits erfolgten Aufgabenerfüllungen sind auf der Homepage der AQ Austria einsehbar.²³ Zudem sind auf der Homepage der AQ Austria unter „Laufende Verfahren“ die Verfahren angeführt, die sich derzeit in Bearbeitung befinden.²⁴

2. Vereinfachte Verfahren

Sofern im Rahmen der Zusammenarbeit der ausländischen Hochschule mit einer österreichischen Bildungseinrichtung von der österreichischen Institution *lediglich die Infrastruktur, also die Raum- und Sachausstattung für den Lehr- und/oder Prüfungsbetrieb zur Verfügung gestellt wird* und die übrigen Prüfkriterien zur Gänze in die Zuständigkeit der ausländischen Hochschule im Rahmen des ausländischen Leistungsteils fallen, wird ein sogenanntes „*vereinfachtes Verfahren*“ durchgeführt. Dieses Verfahren beinhaltet einen Besuch der Geschäftsstelle der AQ Austria an der österreichischen Bildungseinrichtung zwecks Besichtigung der im Rahmen der Kooperation eingebrachten Raum- und Sachausstattung. Die Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG wird in diesem Fall ausschließlich in Bezug auf die Infrastruktur (Raum- und Sachausstattung) ausgestellt. Die übrigen Prüfkriterien sind nicht Gegenstand des Evaluierungsverfahrens, sondern fallen in die Zuständigkeit der jeweiligen ausländischen Hochschule, bilden somit den ausländischen Leistungsteil im Rahmen der Zusammenarbeit nach § 27 Abs 5 HS-QSG.

Die Durchführung der vereinfachten Verfahren ist deshalb nötig, weil ein Prüfkriterium, nämlich Kap III Abs 34 Z 6 der RL (Infrastruktur) in der Zuständigkeit der österreichischen Bildungseinrichtung liegt und somit die Bereitstellung der Raum- und Sachausstattung

den inländischen Leistungsteil im Rahmen der Kooperation bildet.²⁵

Die Bestätigung ist *sechs Jahre gültig*. Eine Verlängerung auf jeweils weitere sechs Jahre ist von der antragstellenden Einrichtung zu beantragen (Kap III Abs 35 der RL).

Eine Abänderung der Bestätigung (Kap III Abs 30 – 33 der RL) muss ebenfalls von der antragstellenden Einrichtung beantragt werden, sofern folgende Punkte betroffen sind: Trägergesellschaft, Bezeichnung der Bildungseinrichtung, Bezeichnung des (teilweise) von der antragstellenden Einrichtung durchgeführten Studienprogramms, Ort/e der Durchführung des Studienprogramms.

Die formalen Voraussetzungen für Anträge auf Abänderung der Bestätigung finden sich in Kap III Abs 31 der RL. Das Board entscheidet, ob für die Entscheidung über die Änderung der Bestätigung eine Begutachtung notwendig ist. Die Gültigkeitsdauer von sechs Jahren hinsichtlich der ursprünglichen Bestätigung wird durch die Entscheidung nicht verändert.

Bislang wurden seitens der AQ Austria zwölf vereinfachte Verfahren hinsichtlich zehn ausländischer Hochschulen in Zusammenarbeit mit elf inländischen Bildungseinrichtungen betreffend 68 Studiengänge durchgeführt.

VI. Auslegungsfragen

In der bisherigen Arbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Studien stellten sich vor allem zwei Fragen in Bezug auf die Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe.

Der erste Punkt betrifft den Terminus „*österreichische Bildungseinrichtung*“. Dieser Begriff ist weit auszulegen. Während ausländische Bildungseinrichtungen aufgrund des Erfordernisses der Vergabe akademischer Grade jedenfalls Hochschulen sein müssen, können die österreichischen Bildungseinrichtungen, die im Rahmen einer Zusammenarbeit gem § 27 Abs 5 HS-QSG tätig sind, Hochschulen sein, müssen dies aber nicht sein. So fallen auch *juristische Personen, die mit Bildungszweck nach außen – also gegenüber der Öffentlichkeit – tätig werden*, unter diesen Begriff. Bisher wurden beispielsweise Gesellschaften mit beschränkter Haftung, Kommanditgesellschaften, Körperschaften öffentlichen Rechts, aber auch Vereine unter den Begriff „Bildungseinrichtungen“ subsumiert, sofern sie mit einem Bildungszweck nach außen auftreten und in dieser Funktion als nichthochschulische Bildungsanbieter/innen und Kooperationspartner/innen tätig werden.

²⁵ Abweichend dazu *Hauser/Hauser*, Hochschul-Qualitätssicherungsgesetz², Anm 13 zu § 27 HS-QSG; hier wird ausgeführt, dass aus teleologischen Erwägungen davon auszugehen sei, dass es sich um materiell-inhaltliche Kooperationen wird handeln müssen, die über die bloße Zurverfügungstellung von Raum- oder sonstigen (Sach-)Ressourcen durch den/die (inländische/n) Kooperationspartner/Kooperationspartnerin hinauszureichen haben; s auch *Hauser*, Perspektiven der transnationalen Zusammenarbeit von Fachhochschulen aus Sicht der österreichischen Rechtslage, *zfhr* 2015, 21.

²² S Kap III Abs 15 der RL; s dazu auch oben Pkt III. 1.

²³ Abrufbar unter: <https://www.aq.ac.at/de/meldung-gren-zueberschreitender-studien/entscheidungen.php> (1.9.2016).

²⁴ Abrufbar unter: https://www.aq.ac.at/de/meldung-gren-zueberschreitender-studien/laufende_verfahren.php (1.9.2016).

Der zweite unbestimmte Gesetzesbegriff findet sich in § 27 Abs 5 HS-QSG hinsichtlich der Begriffsverwendung „Zusammenarbeit“.

In § 27 Abs 5 HS-QSG wird weder geregelt, um welche Form der Zusammenarbeit es sich bei der Durchführung des Studienangebotes handelt, noch wird ein Mindest- oder Maximalausmaß der inländischen Kooperationsleistung festgeschrieben.²⁶

Der Terminus „Zusammenarbeit“ wird in der bisherigen Praxis daher entsprechend weit ausgelegt. Darunter fallen einerseits Formen von Kooperationen mit intensiv ausgestaltetem österreichischen Leistungsteil, zB Durchführung des gesamten Studiengangs mit vertraglicher Bindung des Lehrpersonals an die österreichische Bildungseinrichtung und Durchführung der Qualitätssicherung durch die österreichische Bildungseinrichtung. Andererseits werden aber auch Kooperationsformen, im Rahmen derer die österreichische Bildungseinrichtung lediglich Infrastruktur (Raum- und Sachausstattung) zur Verfügung stellt, als Zusammenarbeit im Sinne des § 27 Abs 5 HS-QSG qualifiziert.

Zwischen diesen beiden Formen der Ausgestaltung besteht eine *große Bandbreite von unterschiedlichsten Kooperationsformen*. Die bisherige Arbeit in Zusammenhang mit § 27 HS-QSG hat gezeigt, dass die jeweiligen Ausgestaltungen von Kooperationen sehr facettenreich sind und oftmals auch einer erheblichen Dynamik hinsichtlich der Entwicklung unterliegen.

VII. Verzeichnis gem § 27 Abs 6 HS-QSG

Gem § 27 Abs 6 HS-QSG hat die AQ Austria als Meldestelle ein *Verzeichnis der gemeldeten Bildungseinrichtungen und Studien* zu führen und auf dem neuesten Stand zu halten. Der/die Bundesminister/in ist über den aktuellen Stand dieses Verzeichnisses regelmäßig zu informieren.

Im Gegensatz zu der früheren Bestimmung ist auf gesetzlicher Ebene nunmehr keine Veröffentlichungspflicht hinsichtlich des Verzeichnisses vorgesehen.

Das Board der AQ Austria hat in seiner Sitzung vom 1.7.2015 beschlossen, eine *Veröffentlichung* des Verzeichnisses der gemeldeten Bildungseinrichtungen und Studien auf der Homepage der AQ Austria vorzunehmen.²⁷ Diese Entscheidung erfolgte aus Transparenz- und Konsumentenschutzgründen mit dem Ziel, einer interessierten Öffentlichkeit – insb Studierenden, Studieninteressierten, Arbeitgeber/inne/n sowie dem Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft – einen umfassenden Überblick in Bezug auf das Angebot an ausländischen Studien mit Durchführung in Österreich und ihre Kategorisierung sowie eine leicht zugängliche Informationsmöglichkeit zu bieten.²⁸

²⁶ S auch Hauser/Hauser, HS-QSG, Anm 13 zu § 27 HS-QSG.

²⁷ Abrufbar unter: <https://www.aq.ac.at/de/meldung-grenzueberschreitender-studien/verzeichnis.php> (1.9.2016); so auch schon Hauser/Hauser, HS-QSG, Anm 16 zu § 27 HS-QSG.

²⁸ Auch die frühere Registrierung durch das Bundesministerium hatte das Ziel, einen Überblick über das bestehen-

Die bisherigen Erfahrungswerte in diesem Zusammenhang zeigen, dass diese Entscheidung des Board der AQ Austria für die transparente Bearbeitung der Agenden von maßgeblicher Bedeutung war. Durch die Veröffentlichung des Verzeichnisses der gemeldeten Bildungseinrichtungen und Studien kam es zu Meldungen der AQ Austria bisher nicht bekannter Institutionen. Zudem wurde das Verzeichnis mit dem Bestreben einer möglichst umfassenden und verständlichen Darstellung der wesentlichen Daten erstellt, was dazu geführt hat, dass es nach erfolgter Veröffentlichung zu vielen positiven Rückmeldungen von interessierten Beobachter/inne/n und Leser/inne/n gekommen ist.

Für *Ergebnisse von Evaluierungsverfahren* gem § 27 Abs 5 HS-QSG (Angebot ausländischer Studien in Zusammenarbeit mit österreichischen Bildungseinrichtungen) wurde – in Entsprechung der ESG – in Kap III Abs 28 der RL eine *ausdrückliche Veröffentlichungspflicht* vorgesehen. Dieser Regelung zufolge ist folgende Vorgehensweise in Bezug auf die Veröffentlichung vorgesehen: Veröffentlichung des Verfahrensergebnisses auf der Website der AQ Austria sowie der Website der antragstellenden Einrichtung in Form des Ergebnisberichts des Verfahrens, der das Gutachten, die Stellungnahme der antragstellenden Einrichtung (mit deren Zustimmung), die Entscheidung des Board der AQ Austria einschließlich der Begründung der Entscheidung sowie allfällige Auflagen enthält und die Grad verleihende Hochschule, die österreichische Bildungseinrichtung, den Studiengang sowie den zu vergebenden Grad und den Standort der Durchführung des Studiengangs bezeichnet. Ausgenommen von der Veröffentlichung sind personenbezogene Daten, Finanzierungsquellen sowie Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse.

Ausdrücklich auf gesetzlicher Ebene klargestellt wird in § 27 Abs 7 HS-QSG, dass *mit der Aufnahme in das Verzeichnis gem § 27 Abs 6 HS-QSG keine Feststellung der Gleichwertigkeit mit österreichischen Studien und entsprechenden österreichischen akademischen Graden verbunden ist*. Die Studien und akademischen Grade gelten auch nach Aufnahme in das Verzeichnis als solche des Herkunfts- bzw Sitzstaates der ausländischen Hochschule.²⁹

Fortsetzung im nächsten Heft.

Korrespondenz: Mag. Dr. Alwine Hofstetter, Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria, Renngasse 5, 1010 Wien; E-Mail: alwine.hofstetter@aq.ac.at

de Angebot zu erhalten und zur Transparenz beizutragen; s dazu Vorbl u ErläutRV 1222 BlgNR 24. GP 21 f; *Grimberger/Huber*, Privatuniversitäten, zu § 27 HS-QSG 87 sowie *Hoffmann in Hauser* (Hrsg), Jahrbuch 2013, 59 f.

²⁹ S auch Hauser/Hauser, HS-QSG, Anm 17 zu § 27 HS-QSG; mit Verweis auf die diesbezügl geltenden Regelungen betr EU-Diplomanerkennung bzw für die Nostrifizierung (zB § 90 UG oder auch § 6 Abs 6 u 7 iVm § 10 Abs 3 Z 9 FHStG).