

Alwine Hofstetter

Meldung grenzüberschreitender Studien nach § 27 HS-QSG: Bisherige Erfahrungen und Herausforderungen – Teil 2

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

VIII. Herausforderungen

Die bisherige Arbeit im Bereich der grenzüberschreitenden Studien hat vor allem zwei Problembereiche aufgeworfen, die im Folgenden überblicksweise dargestellt werden. Die erste Fragestellung betrifft die *Rechtsnatur der Erledigung*, der zweite Themenbereich bezieht sich auf *Fragen der Zulässigkeit der Entscheidungen gemäß § 27 HS-QSG unter europarechtlichen Aspekten*.

1. Rechtsqualität der Entscheidung

A. Grundsätzliches

a) Hoheitsverwaltung und Bescheidbegriff

Im Hinblick auf die Rechtsnatur der Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG sind grundsätzlich zwei Themenbereiche von besonderer Relevanz, nämlich einerseits die *Abgrenzung des hoheitlichen Verwaltungsbereichs vom Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung*, andererseits die Frage nach dem *Bescheidbegriff*.

Die Hoheitsverwaltung bildet jenen Bereich der Verwaltung, in welchem der Staat als Träger des ihm eigentümlichen Imperiums tätig wird. Dieser Bereich ist gekennzeichnet durch das spezifisch Staatliche, das Obrigkeitliche, das einseitig Anordnende und Gebietende.³⁰

Im hoheitlichen Verwaltungsbereich erfolgt von der Behörde eine normative Entscheidung, es wird über eine Verwaltungssache abgesprochen. Ein normativer Akt ist damit gegeben, wenn die Rechtslage gestaltet oder in verbindlicher Weise festgestellt wird, dh wenn die Rechtslage nach der Erlassung eines Aktes eine andere ist bzw sein soll als zuvor.³¹

Hinsichtlich der Abgrenzung eines Hoheitsaktes von einem individuellen Akt im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung bedarf es einer materiellen Beurteilung, inwiefern der Rechtsbereich, in dessen Rahmen der in Frage stehende Rechtsakt zu setzen ist, als ein Bereich der Hoheitsverwaltung ausgestaltet ist.³²

Nach Rsp des VfGH kommt es dabei für die Abgrenzung der Privatwirtschaftsverwaltung von der Hoheitsverwaltung auf die Motive und den Zweck der Tätigkeit nicht an. Entscheidend ist vielmehr, welche rechtstechnischen Mittel die Gesetzgebung zur Verwirklichung der zu erfüllenden Aufgaben bereitstellt. Hat der Gesetzgeber den Verwaltungsträger nicht mit *Imperium* ausgestattet, so liegt keine Hoheitsverwaltung, sondern Privatwirtschaftsverwaltung vor. Die Zuweisung einer Verwaltungsangelegenheit an die Hoheits- oder an die Privatwirtschaftsverwaltung ist somit Sache des Gesetzgebers.³³ Als unbestrittenes Minimum der verfassungsrechtlichen Bindung des jeweiligen Materiengesetzgebers kann man eine *spezielle Rechtswegegarantie* festhalten: Aus dem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht gem Art 130 B-VG ist abzuleiten, dass für die von einem außenwirksamen individuellen normativen Hoheitsakt in ihren subjektiven Rechten Betroffenen letztlich die Möglichkeit der Anrufung eines Verwaltungsgerichts bestehen muss.³⁴

³⁰ IdS *Raschauer*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013) Rz 684.

³¹ Vgl *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 813; weiters VwGH 2.4.2009, 2008/18/0798.

³² Vgl VwGH 26.6.1997, 95/11/0359.

³³ S VfGH 7.12.1994, B 1424/94; G 229/94, VfSlg 13.968; siehe dazu auch *Berka*, Das Studienrecht an Fachhochschulen: Privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Ausgestaltung?, zfh 2015, 167 ff.

³⁴ S *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 818.

Als eine Form der Rechtserzeugung setzt die Verfassung den Bescheid ein und sieht für diesen in einem bestimmten Umfang ein besonderes Rechtsschutzsystem vor. Insoweit ist daher von einer verfassungsrechtlich vorgeprägten Form des Verwaltungshandelns auszugehen,³⁵ wobei das B-VG³⁶ (insb Art 130 und 132 B-VG) den Bescheidbegriff allerdings nicht definiert, sondern seinen Inhalt voraussetzt. Eine systematische Einordnung des Bescheides in den vom B-VG vorgegebenen Rechtsquellenkatalog ergibt: Der Bescheid stellt eine Form hoheitlichen Verwaltungshandelns dar. Hoheitlich ist ein Verwaltungsakt, wenn der erlassenden Stelle durch die Rechtsordnung Hoheitsgewalt (*imperium*) eingeräumt ist (Behörde) und diese auch behördlich tätig wird, also von ihren hoheitlichen Befugnissen Gebrauch macht.³⁷ Der Bescheid ist an individuell bezeichnete Personen gerichtet, ergeht im Außenverhältnis und wird in förmlicher Weise in einem bestimmten Verfahren erlassen.

Da das Rechtsschutzsystem des B-VG im Wesentlichen an den Bescheid als zentrale, rechtlich formalisierte Form administrativer Entscheidungen anknüpft, ist abzuleiten, dass der hoheitliche, einseitige Eingriff in individuelle subjektive Rechte der Rechtsunterworfenen grundsätzlich nur in Form eines Bescheides erfolgen darf.³⁸ So betonte der VfGH in seiner bisherigen Rsp auch die *rechtsstaatliche Funktion des Bescheidbegriffs im Hinblick auf den Rechtsschutz* und hat gesetzliche Regelungen, die Verwaltungshandeln mittels Ausschluss der Erlassung einer Erledigung in Bescheidform einer Kontrolle durch die Gerichtshöfe öffentlichen Rechts entziehen, als verfassungswidrig aufgehoben. Dies erfolgte mit dem Hinweis, dass „*das verfassungsgesetzlich zwingend vorgesehene Rechtsschutzsystem suspendiert und der Rechtsunterworfenen seiner Rechtsschutzmöglichkeiten beraubt*“ werde.³⁹

b) Bescheidmerkmale

Grundsätzlich maßgeblich hinsichtlich der Frage nach der Rechtsnatur der Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG sind die Merkmale, die ein Bescheid aufweisen muss, um als solcher Rechtsakt qualifiziert zu werden.

³⁵ So *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 814. mit Verweis auf *Hengstschläger/Leeb*, Kommentar zum Allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz II (2005) § 56 Rz 2 sowie *Thienel/Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrenrecht⁵ (2009) 57.

³⁶ BGBl 1930/1 idF BGBl 1994/1013; im Folgenden kurz: B-VG.

³⁷ So *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrenrecht⁵ (2014) Rz 417 mit Verweis auf *Funk/Ostermann*, in FS Antonioli (1979) 197; weiters *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 832 f; ferner etwa VfSlg 12.574/1990.

³⁸ IdS *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht¹¹ (2015) Rz 605.

³⁹ S *Mayer/Muzak*, B-VG⁵ (2015) 135 mit Hinweis auf VfSlg 11.590/1987, VfGH 13.10.1992, G 119/92, VfSlg 13.223 und weiteren Judikaturhinweisen.

Nach der langjährigen stRsp der beiden Gerichtshöfe des Öffentlichen Rechts kennzeichnet einen Bescheid, dass er von einer Verwaltungsbehörde gegenüber individuell bestimmten Personen erlassen wird und eine normative Anordnung enthält.⁴⁰ Demzufolge sind *wesentliche, konstitutive Merkmale eines Bescheides* die Bezeichnung der Behörde, der normative Spruch, der Name des/der Genehmigenden, die Unterschrift des/der Genehmigenden, die Ermächtigung der genehmigenden Person sowie die Bezeichnung des/der Adressaten/ Adressatin.⁴¹ Als zentraler Teil des Bescheides ist gem § 58 Abs 1 AVG der *Spruch* anzusehen, in dem die normative Erledigung getroffen wird.⁴² Hier muss sich nach Ansicht des VfGH der objektiv erkennbare Wille der Behörde, gegenüber einer individuell bestimmten Person hoheitlich im Sinne einer normativen Regelung einer konkreten Verwaltungssache abzusprechen, eindeutig aus der Erledigung ergeben. Somit ist inhaltlich für die Bescheidqualität eines individuellen Verwaltungsaktes der Bescheidwille, das autoritative Wollen der Behörde, hoheitliche Gewalt auszuüben, entscheidend.⁴³

Da der Bescheid ein Willensakt einer Verwaltungsbehörde ist, soll der Behörde in Zweifelsfällen nicht etwas als Willensakt zugerechnet werden, das nicht von ihrem Normsetzungswillen getragen ist. Dabei ist nicht das subjektive Wollen eines konkreten Akteurhebers entscheidend, sondern vielmehr der Eindruck maßgeblich, den ein/e unbefangene/r Beobachter/in aus dem objektiv vorliegenden formalen und inhaltlichen Erscheinungsbild des Aktes gewinnen muss.⁴⁴ Liegen Zweifel hinsichtlich der Bescheidqualität eines Aktes vor, so stellt der VfGH einerseits darauf ab, ob die Erlassung eines Bescheides von Gesetzes wegen vorgesehen ist und andererseits darauf, welches Ergebnis für die Partei günstiger ist.⁴⁵

Bleiben jedoch nach der inhaltlichen Prüfung des Bescheidspruches Zweifel bestehen, ob ein normativer Anspruch vorliegt, dann ist die ausdrückliche Bezeichnung für den Bescheidcharakter der Erledigung essentiell.⁴⁶

Nach § 58 Abs 1 AVG ist jeder Bescheid ausdrücklich als solcher zu bezeichnen. Damit soll dem/der Adressaten/ Adressatin Klarheit darüber verschafft werden, dass

⁴⁰ So VfGH 6.6.2014, B 262/2014 mwN.

⁴¹ So auch BVwG 27.4.2016, W141 2116481-1/3E mit Verweis auf *Hauer/Leukauf*, Handbuch des österreichischen Verwaltungsverfahrens⁶ (2003) 621 sowie *Hengstschläger/Leeb*, AVG II, § 56 Rz 10 ff.

⁴² Vgl *Thienel/Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrenrecht, 221.

⁴³ VwGH 25.1.1990, 89/16/0195, 28.2.1996, 96/12/0025 sowie 23.8.2012, 2012/05/0080.

⁴⁴ Vgl zB VfSlg 18.218/2007.

⁴⁵ *Hengstschläger/Leeb*, Verwaltungsverfahrenrecht, Rz 418 mit Verweis auf VfSlg 13.723/1994, 14.803/1997; *Hengstschläger/Leeb*, AVG II, § 58 Rz 18 ff; zur gesetzeskonformen Auslegung durch den VfGH s *Hengstschläger/Leeb*, AVG II, § 58 Rz 12 ff; s dazu auch *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 895.

⁴⁶ So zB VwSlg 9.698 A/1978; VwGH 22.2.2012, 2011/06/0186.

es sich bei der Erledigung um einen Bescheid handelt. Die Bezeichnung ist aber kein konstitutives Bescheidmerkmal.⁴⁷ Das bedeutet, dass behördliche Erledigungen nicht allein deshalb, weil sie nicht als Bescheid bezeichnet sind, keinesfalls Bescheidqualität haben können. Eine nicht als Bescheid bezeichnete Erledigung hat nur dann Bescheidqualität, wenn sich aus der Formulierung des Spruches, also aus dem Inhalt des Aktes, eindeutig ergibt, dass die Behörde eine Verwaltungssache normativ, also entweder rechtsgestaltend oder rechtsfeststellend entschieden hat.⁴⁸

Als Bescheid ist ein auf Grund entsprechender verfahrensgebundener Feststellungen (arg „förmliche“; §§ 37, 56, 58 AVG) hoheitlicher Akt (arg „behördliche“; Art I Abs 1 EGVG) einer Verwaltungsbehörde (vgl Art I EGVG) zu verstehen, mit dem gegenüber individuell bestimmten Personen („Parteien“; 58 Abs 2 AVG) in „erledigender“ und damit grundsätzlich rechtskräftiger Weise (§ 68 AVG) über eine „Verwaltungssache“ (§§ 37, 59 Abs 1, § 66 Abs 4 AVG ua) normativ (arg „Spruch“ in § 59 Abs 1 AVG) abgesprochen wird (autoritatives Wollen der Behörde) und der grundsätzlich individuell bekannt zu geben ist (§ 18 Abs 3 AVG).⁴⁹

In stRsp versteht der VfGH unter „Bescheid“ jede Erledigung einer Verwaltungsbehörde, „womit ein individuelles Rechtsverhältnis gestaltet oder festgestellt wird, ob sie nun in Form eines Bescheides nach den §§ 56 ff AVG ergeht oder nicht.“ Demzufolge ist ein Bescheid iSv Art 144 B-VG somit anzunehmen, wenn die Erledigung gegenüber individuell bestimmten Personen eine Verwaltungsangelegenheit in einer der Rechtskraft fähigen Weise normativ regelt, wenn sie also für den Einzelfall bindend die Gestaltung oder Feststellung von Rechtsverhältnissen zum Inhalt hat.⁵⁰ Der normative Inhalt des Rechtsaktes – das Angeordnete, Bewilligte, Untersagte bzw rechtskräftig Festgestellte – macht dabei die Verbindlichkeit des Bescheids aus.⁵¹

B. Spezielle Betrachtung

a) Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG

Die Erledigung der Verfahren im Bereich der grenzüberschreitenden Studien ist gem § 27 Abs 5 HS-QSG *in Form einer Bestätigung* vorgesehen. Festgeschrieben ist in dieser gesetzlichen Bestimmung, dass die „Bestätigung auf der Grundlage einer externen Evaluierung durch die

⁴⁷ VfSlg 11.590/1987.

⁴⁸ Vgl *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 827; so ua VwGH 31.1.2000, 99/10/0202, VfGH 5.3.2007, 18084 B 2065/06, VfSlg 16.433/2002 mwN; s auch VwSlg 9.458 A/1977 verst Sen; VwGH 14.9.1981, 81/17/0133; 22.2.1991, 90/12/0277, 14.6.1995, 95/12/0110.

⁴⁹ *Winkler*, Der Bescheid (1956) 45 f; s ferner VwGH 28.9.1993, 93/12/0124, VfSlg 5.464/1967; s auch *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht¹⁰ (2014) Rz 655 mit Verweis auf zB VfSlg 19.622/2012; VfGH 2.10.2013, B 879/2013.

⁵⁰ VfSlg 4.986/1965; s auch VfSlg 13.642/1993, 14.507/1996.

⁵¹ *S Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 861.

Agentur für Qualitätssicherung und Akkreditierung Austria gem internationaler Standards erteilt wird.“ Zudem ist in § 27 Abs 5 HS-QSG geregelt, dass § 20 auf das Verfahren zur Ausstellung der Bestätigung sinngem Anwendung findet.⁵²

Die Formulierung des Gesetzgebers, wonach als Form der Erledigung der Verfahren nach § 27 Abs 5 HS-QSG eine Bestätigung durch die AQ Austria auszustellen ist, hat in der bisherigen Praxis oftmals die Frage nach der *Rechnatur dieses Aktes* aufgeworfen.

Nach der Gesamtsystematik des HS-QSG und unter Berücksichtigung der historischen Entwicklung wurde für die Erledigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG vom Gesetzgeber keine Bescheidform vorgesehen.⁵³ Zwar ist das Board der AQ Austria in gewissen Tätigkeitsbereichen gesetzlich als Behörde eingerichtet,⁵⁴ jedoch ist im Bereich der grenzüberschreitenden Studien dem Gesetzeswortlaut zufolge weder durch die AQ Austria noch durch das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft⁵⁵ eine Erledigung durch Bescheid vorgesehen.⁵⁶ Lediglich auf Basis der Strafbestimmung gem § 32 kann ein Strafbescheid der örtlich zuständigen Bezirksverwaltungsbehörde erwirkt werden.

Auf Basis des gegebenen Gesetzeswortlautes ist in der RL vorgesehen, dass die Verfahren auf Grundlage eines mit den Antragsteller/inne/n abgeschlossenen privatrechtlichen Vertrages durchgeführt werden⁵⁷ und in

⁵² Dies betrifft das Recht der AQ Austria, für die von ihr durchgeführten Qualitätssicherungsverfahren ein Entgelt in Rechnung zu stellen und individuell vorzuschreiben; näheres dazu s *Hauser/Hauser*, HS-QSG, zu § 20 HS-QSG sowie *Grimberger/Huber*, Privatuniversitäten, Anm 4 zu § 20 HS-QSG.

⁵³ Zur Qualifizierung als einseitige zivilrechtliche Entscheidungsbefugnis unter Berücksichtigung des systematischen Kontexts siehe allgemein *Raschauer*, Verwaltungsrecht, 273; daraus ließe sich ableiten, dass es sich bei der Erledigung um eine (nicht-normative) Bescheinigung handelt; vgl VfSlg 13.384/1993.

⁵⁴ Dies betrifft im Konkreten den Akkreditierungsbereich. Hier wird in den §§ 24 ff HS-QSG ausdrücklich normiert, dass im Rahmen von hoheitlich durchzuführenden Verfahren Bescheide zu erlassen sind.

⁵⁵ Der/die Bundesminister/in ist gem § 27 Abs 6 über das Verzeichnis regelmäßig zu informieren.

⁵⁶ In vielen Bereichen ist das Tätigwerden der AQ Austria gesetzlich in nicht-hoheitlicher Form vorgesehen, zB bei Zertifizierungen im Rahmen von Auditverfahren, internationalen Akkreditierungen, freiwilligen Akkreditierungen. Nach dem Legalitätsprinzip gem Art 18 Abs 1 B-VG, das besagt, dass die gesamte staatliche Verwaltung nur auf Grund der Gesetze ausgeübt werden darf, ist als wesentliches Element des rechtsstaatlichen Prinzips die Bindung der gesamten Vollziehung an das Gesetz angeordnet. Das Board und die übrigen Organe der AQ Austria haben demzufolge im Rahmen ihrer Tätigkeit einschlägige Gesetze sowie Verordnungen zu beachten; s weiterführend dazu beispielsweise *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht, 569 ff, *Öhlinger/Eberhard*, Verfassungsrecht, Rz 598 ff sowie *Butschek*, FHStG und Legalitätsprinzip, zfh 2010, 140 ff.

⁵⁷ S Kap III Abs 12 der RL.

nicht-hoheitlicher Form im Sinne eines nur bestätigenden, nicht-normativen Aktes ausgestaltet sind. Demzufolge wird die Bestätigung nicht als Bescheid, sondern als *privatrechtliche Urkunde im Sinne eines Sachverständigen-Gutachtens bzw einer rein sachverständigen Beurteilung des maßgeblichen Sachverhaltes* durch das Board der AQ Austria ausgestellt,⁵⁸ womit keine auf einen normativen Abspruch gerichtete Intention besteht. Wenn Erledigungen keinen autoritativen Abspruch enthalten, können sie mangels eines rechtserzeugenden oder rechtsfeststellenden Inhalts nicht als verwaltungsrechtlicher Bescheid angesehen werden.⁵⁹ Demzufolge ist das AVG daher auf das Verfahren nicht anzuwenden.⁶⁰

Es stellt sich freilich die Frage, ob es sich bei der Entscheidung des Board der AQ Austria im Rahmen der grenzüberschreitenden Studien um eine behördliche Tätigkeit handelt, die der Sache nach über eine rein sachverständige Beurteilung des maßgeblichen Sachverhaltes hinaus geht.⁶¹

Die privatrechtliche Ausgestaltung des § 27 Abs 5 HS-QSG hat der Bundesgesetzgeber gestützt auf seine rechtspolitische Gestaltungsfreiheit getroffen. Hier hat der – nur an wenige verfassungsrechtliche Schranken gebundene – einfache Gesetzgeber über die Rechtsschutzmöglichkeiten des Rechtsunterworfenen entschieden.⁶²

Zur Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte und dem daraus resultierenden Rechtsschutz der Zivilgerichte gem § 1 JN ist anzumerken, dass der entscheidende Nachteil des zivilprozessualen Rechtsschutzes für die Beschwerdeführer/innen sicher in dem ungleich höheren Kosten- und Prozessrisiko zu sehen ist.⁶³ Zudem besteht kein Rechtsschutz gegen Säumnis der entscheidungsbefugten Stelle.

Im Unterschied zu der bei Verordnungen gegebenen Rechtslage (Art 18 Abs 2 B-VG), kennt die österreichische Rechtsordnung keine allgemeine Ermächtigung für Verwaltungsbehörden, Bescheide zu erlassen.⁶⁴ Ob in

⁵⁸ S Art 20 Abs 2 Z 1 B-VG.

⁵⁹ So VwGH 30.10.2015, Ra 2015/03/0051.

⁶⁰ Die Anwendbarkeit des AVG ist – mit Modifizierungen gem § 25 Abs 6 Z 1 – 3 HS-QSG – in § 25 Abs 6 HS-QSG ausdrücklich für Verfahren zur Akkreditierung, ihrer Verlängerung, ihrem Widerruf und zur Feststellung ihres Erlöschens festgelegt. Hier ist die Form der Erledigung gem § 25 Abs 3 HS-QSG ausdrücklich in Bescheidform vorgesehen. Die Ausweitung der Anwendbarkeit des AVG auf andere Tätigkeitsbereiche wäre entweder in Analogie zu dieser Bestimmung vorzunehmen oder über Art I Abs 1 und Abs 2 Z 1 EGVG herzustellen.

⁶¹ VfGH 12.12.2012, G 75/12, VfSlg 19.728.

⁶² *Mayer/Kucsko-Stadlmayer/Stöger*, Bundesverfassungsrecht, Rz 561ff.

⁶³ Vgl *Berka*, zfh 2015, 182; weiters *Guthan*, Öffentliches Recht vs Privatrecht an Fachhochschulen: Rechtliche Rahmenbedingungen und politische Implikationen, zfh 2015, 87 ff.

⁶⁴ S *Grabenwarter/Fister*, Verwaltungsverfahrenrecht und Verwaltungsgerichtsbarkeit⁵ (2016) 112; vgl VfSlg 14.713/1996.

einer Rechtssache ein Bescheid erlassen darf, bestimmt sich nach der jeweiligen materiellen Rechtslage. Die Erlassung eines Bescheides unterliegt eingehenden Form- und Verfahrensvorschriften.

Hier ergeben sich zwei Ebenen der Fragestellung bzw. Untersuchung: Erstens die Frage, welchen Akt die Verwaltung auf der Grundlage einer bestimmten Rechtsvorschrift zu erlassen hat. Es handelt sich um eine Aufgabe der Interpretation der betreffenden Rechtsgrundlagen. In der Folge stellt sich weiters im Zuge einer Aktanalyse die Frage, ob ein konkret vorliegender administrativer Akt als Bescheid zu deuten ist. Dies erfordert eine Interpretation des Aktes, und zwar sowohl in Bezug auf eine inhaltliche Betrachtung als auch hinsichtlich der Berücksichtigung seiner Ermächtigungsgrundlage.⁶⁵ Die Bescheidqualität eines konkret vorliegenden Aktes kann sich daher sowohl aus formalen als auch aus inhaltlichen Kriterien ergeben.

Trifft der Gesetzgeber keine Klarstellung der gebotenen Rechtsaktsform, dann sind zur Beurteilung der Normativität des fraglichen Aktes die rechtlichen Zusammenhänge maßgeblich, und zwar primär jene Grundlagen, auf denen der Bescheid beruht, letztlich aber die gesamte Rechtsordnung. In Zweifelsfällen ist somit die Konformität mit der maßgeblichen Rechtslage im Hinblick auf eine verfassungskonforme Interpretation ausschlaggebend.⁶⁶

b) Rechtsqualität der ehemaligen Registrierung

Die Rechtsqualität der Entscheidung war schon bei der damaligen im Zeitraum 30.7.2011–9.7.2014 erfolgten Registrierung durch das Bundesministerium unklar. Unbestritten war, dass eine „Nicht-Registrierung“ jedenfalls Konsequenzen nach sich ziehen sollte.⁶⁷

Bei Vollständigkeit und Richtigkeit der Nachweise war die Registrierung vorzunehmen. Ohne diese Vorlage war die Aufnahme des Betriebs nicht zulässig. Um eine Diskriminierung ausländischer Bildungseinrichtungen gem EU-Dienstleistungsrichtlinie zu vermeiden, waren auch alle Studien an österreichischen postsekundären Bildungseinrichtungen von der Registrierungspflicht erfasst. Für den Fall der Unvollständigkeit der eingereichten Unterlagen war die Aufnahme des Studienbetriebes zu untersagen. Lagen die Voraussetzungen vor, war die Registrierung vorzunehmen. *Grimberger/Huber* verweisen darauf, dass die verfahrensrechtlichen Bestimmungen von bemerkenswerter Unklarheit seien, klar jedoch sei, dass mit Bescheid zu untersagen sei und dass im positiven Fall ein Registrierungsbescheid zu erlassen sei.⁶⁸ Dies wurde jedoch nicht praktiziert, da es

⁶⁵ S *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 819.

⁶⁶ S *Raschauer*, Verwaltungsrecht, Rz 882 mit Hinweis auf *Thienel/Schulev-Steindl*, Verwaltungsverfahrensrecht, 220; weiters VfSlg 13.750/1994.

⁶⁷ S dazu Vorbl u ErläutRV 1222 BlgNR 24. GP 21; mit Verweis auf die Strafbestimmung gem § 32 HS-QSG.

⁶⁸ So *Grimberger/Huber*, Privatuniversitäten, zu § 27 HS-QSG 87 f.

keine negativen Entscheidungen gab. In positiven Fällen wurde ein Schreiben mit Bekanntgabe der erfolgten Registrierung verfasst, das nach Einschätzung von *Grimberger/Huber* möglicherweise inhaltlich als Bescheid zu deuten ist.

Vergleichbar ist dies mit der Rechtskraft von Beurkundungen, welche selbst nicht normativ sind, sondern auf anderen normativen Akten aufbauen und daher auch jederzeit berichtigungsfähig sind. Nur für den Fall einer ablehnenden Entscheidung ist ein Bescheid zu erlassen.⁶⁹

Davon abgesehen gibt es Fälle, in denen der Gesetzgeber ausdrücklich vorsieht, dass nur im ablehnenden Fall ein Bescheid auszufolgen ist, im positiven Fall jedoch explizit kein Bescheid erlassen werden soll.⁷⁰

C. Mögliche Konsequenzen einer Erledigung in Bescheidform

Aus rechtsstaatlichen Gesichtspunkten im Hinblick auf den öffentlich-rechtlichen Rechtsschutz und angesichts der Wichtigkeit der Entscheidung sowie aus Gründen der Rechtssicherheit wäre eine hoheitliche Erledigung der Anträge auf Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG in Bescheidform anzudenken. Wenn man den Gesetzeswortlaut dahingehend interpretieren würde, dass eine Bescheiderstellung zulässig ist, sollten auf Gesetzesebene – neben einer Klarstellung der Erledigung in Bescheidform – dementsprechend einige Änderungen und Anpassungen vorgenommen werden.

Zum einen wäre § 24 HS-QSG dahingehend zu adaptieren, dass die für Akkreditierungsverfahren vorgesehene *Entscheidungsfrist von neun Monaten*⁷¹ auch in Verfahren gem § 27 Abs 5 HS-QSG zur Anwendung gelangt. Im Zuge der bisherigen Verfahrensabwicklung im Bereich der grenzüberschreitenden Studien hat sich gezeigt, dass für die Antragsteller/innen in Bezug auf den Umgang mit Fragen einer professionellen Antragsgestaltung sowie sonstigen verfahrensrechtlichen Aspekten ein gewisser Lernprozess noch stattfinden bzw entwickelt werden muss. Deshalb ist eine Verfahrensabwicklung innerhalb von neun Monaten bereits eine erhebliche Herausforderung für alle am Verfahren Beteiligten.

Des Weiteren ist festzustellen, dass der im Akkreditierungsbereich vorgesehene *Genehmigungsvorbehalt des Bundesministeriums für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft* für Bescheide des Board der AQ Austria *grundsätzlich dem Wortlaut nach nicht anzuwenden* ist.⁷²

⁶⁹ S *Grabenwarter/Fister*, Verwaltungsverfahrensrecht, 110.

⁷⁰ So zB § 17 Abs 2 A-QSG, § 47 Abs 1 AIVG, § 45a Abs 8 AMFG, § 15 Abs 2 MeldeG.

⁷¹ Beachte hingegen die grundsätzlich im Verwaltungsverfahren geltende Entscheidungsfrist von sechs Monaten gem § 73 AVG.

⁷² S § 25 Abs 3 HS-QSG: „Die Entscheidung des Boards bedarf vor Bescheiderlassung der Genehmigung der zuständigen Bundesministerin oder des zuständigen Bundesministers. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Entschei-

Eine analoge Heranziehung dieser Bestimmung würde bedeuten, dass das Bundesministerium alle Entscheidungen des Board der AQ Austria in Verfahren nach § 27 Abs 5 HS-QSG (inklusive der „vereinfachten Verfahren“) vor Bescheiderlassung zu genehmigen hätte. Die Genehmigung wäre zu versagen, wenn die Entscheidung gegen Bestimmungen des HS-QSG verstoßen würde. Der in § 25 Abs 3 HS-QSG weiters für den Akkreditierungsbereich als Ablehnungsgrund genannte Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen erscheint für den Bereich der grenzüberschreitenden Studien nicht passend. Jedenfalls zur Anwendung kommt das Aufsichtsrecht des Bundesministeriums über die AQ Austria gem § 30 HS-QSG.

Im Falle einer Erteilung der Bestätigung in Bescheidform sollte zudem eine entsprechende Ausgestaltung des *Aufsichtsrechts des Board der AQ Austria über die antragstellende Bildungseinrichtung* – analog zu § 29 Abs 1 HS-QSG bei Akkreditierungsverfahren – vorgesehen werden. Dies deshalb, weil die Prüfkriterien für die gesamte Gültigkeitsdauer der Bestätigung (somit sechs Jahre) erfüllt sein müssen. Um dies nachverfolgen zu können, muss der Behörde ein entsprechendes Instrument zur Kontrolle zur Verfügung stehen, um das durchgehende Vorliegen der Kriterien im Sinne der Bestätigungsvoraussetzungen beurteilen zu können.

Im Übrigen müssten dementsprechend auch *Abänderungen der Bestätigung*⁷³ in Bescheidform ergehen.

Als weitere Konsequenz wäre schließlich anstelle der RL eine *entsprechende Verordnung zu erlassen*, da diese Rechtsform für hoheitliche Verfahren in Ausgestaltung des Gesetzes im Sinne des Legalitätsprinzips nach § 18 B-VG angemessen erscheint.

2. Europarechtliche Aspekte

A. Rechtslage

In diesem Kapitel werden die für den Bereich der grenzüberschreitenden Studien relevanten *europarechtlichen Bestimmungen* im Überblick erläutert, bevor im darauffolgenden Kapitel (VIII. 2. B.) eine konkrete Bezugnahme auf die Frage der Zulässigkeit der Meldung gem § 27 Abs 1 HS-QSG sowie der Bestätigung gem § 27 Abs 5 HS-QSG im Hinblick auf europarechtliche Bestimmungen erfolgt.

Im Jahr 2006 ist die *Richtlinie 2006/123/EG*⁷⁴ über *Dienstleistungen im Binnenmarkt*, gestützt auf den damaligen Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV), in Kraft getreten.

_____ dung gegen Bestimmungen dieses Bundesgesetzes verstößt oder im Widerspruch zu nationalen bildungspolitischen Interessen steht.“

⁷³ Näheres dazu s oben Pkt V. 2.

⁷⁴ RL 2006/123/EG des EP und des Rates vom 12.12.2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt, ABl L 2006/376, 36; im Folgenden kurz: EU-DLRL.

Ausgangspunkt der Dienstleistungsfreiheit ist Art 56 AEUV⁷⁵. Demzufolge sind Beschränkungen des freien Dienstleistungsverkehrs innerhalb der Union für Angehörige von Mitgliedstaaten, die in einem anderen Mitgliedstaat der Union als demjenigen des Leistungsempfängers ansässig sind, verboten.

Die unionsrechtlich primärrangige Dienstleistungsfreiheit, geregelt in Art 56 – 62 AEUV, bildet – neben freiem Warenverkehr, Personenfreizügigkeit (durch Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit⁷⁶) sowie freiem Kapital- und Zahlungsverkehr – eine der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes, welche ein Wesenselement der Europäischen Union und insb für die Verwirklichung des Binnenmarktes von elementarer Bedeutung sind. Es handelt sich dabei um unmittelbare Freiheitsgarantien für die Bürger/innen, welche sowohl für die EU als auch für die Mitgliedstaaten unmittelbar rechtsverbindlich sind.⁷⁷

Die EU-DLRL, welcher eine besondere Bedeutung aus dem Sekundärrecht der EU zukommt, konkretisiert die Dienstleistungsfreiheit und sollte einen Beitrag zur *Lissabon-Strategie*⁷⁸ leisten, indem sie dem weiteren Abbau von Wettbewerbshindernissen sowie der Schaffung neuer Arbeitsplätze dient. Enthalten sind Regelungen zur Harmonisierung bestimmter Anforderungen an die Qualität von Dienstleistungen, ansonsten umfasst die Richtlinie in weiten Teilen eine Modifikation der Dienstleistungsfreiheit, wie sie nach dem Vertrag und der Rechtsprechung gilt.⁷⁹

Als „kooperatives“ Rechtsetzungsinstrument ist die EU-DLRL für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet

⁷⁵ Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union; im Folgenden kurz: AEUV; der AEUV zählt zum Primärrecht der EU und basiert auf dem EWG-Vertrag aus dem Jahre 1957. Änderungen erfolgten durch den Vertrag von Maastricht (EG-Vertrag, EGV), den Vertrag von Nizza und den Vertrag von Lissabon. Seinen heutigen Namen erhielt der AEUV mit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009.

⁷⁶ Auf Basis der in Art 49-55 AEUV geregelten Niederlassungsfreiheit können sich Dienstleistungserbringer/innen in allen Mitgliedstaaten der Union zum Zwecke ihrer Tätigkeit dauerhaft niederlassen.

⁷⁷ S dazu auch *Scherb-Da Col*, in *Bergmann* (Hrsg), *Handlexikon der Europäischen Union*⁵ (2015) 225.

⁷⁸ Die Lissabon-Strategie oder Lissabonner Strategie (auch Lissabon-Prozess oder Lissabon-Agenda) war ein auf einem Sondergipfel der europäischen Staats- und Regierungschefs im März 2000 in Lissabon verabschiedetes Programm, das zum Ziel hat, die EU innerhalb von zehn Jahren, also bis 2010, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen. Das Ziel der Lissabon-Strategie bestand darin, die Wettbewerbsfähigkeit der Europäischen Union zu erhöhen in dem Bestreben, die Produktivität und Innovationsgeschwindigkeit in der EU durch verschiedene politische Maßnahmen zu erhöhen. Die Ziele der Lissabon-Strategie werden in der im Jahre 2010 verabschiedeten Nachfolge-Strategie „Europa 2020“ weiterverfolgt; s dazu etwa *Scherb-Da Col*, in *Bergmann* (Hrsg), *Handlexikon*, 639 ff.

⁷⁹ Näheres dazu s *Klamert*, *EU-Recht* (2015) Rz 497.

wird,⁸⁰ hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel hinsichtlich der zu erfolgenden Umsetzung. Im Zuge dieses Rechtsetzungsinstrumentes wird sowohl ein Handeln der EU als auch der Mitgliedstaaten verlangt, was ein entsprechendes Zusammenwirken beider Rechtsordnungen erfordert.⁸¹

Die EU-DLRL enthält Bestimmungen zur Dienstleistungsfreiheit, insb werden die Voraussetzungen geregelt, unter denen Mitgliedstaaten ihre eigenen Vorschriften auf grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer anwenden können. Der Begriff der „Dienstleistung“ wird in Art 4 Z 1 der EU-DLRL weit definiert als „selbständige Tätigkeit, die in der Regel gegen Entgelt erbracht wird“. In Art 2 Abs 2 der EU-DLRL findet sich eine umfangreiche Liste von Tätigkeiten, die vom Anwendungsbereich der EU-DLRL ausgenommen sind, beispielsweise nicht-wirtschaftliche Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. Der Geltungsbereich der EU-DLRL umfasst somit grundsätzlich branchenübergreifend alle Dienstleistungen, die von einem/r in einem Mitgliedstaat niedergelassenen Dienstleister/in in einem anderen Mitgliedstaat erbracht werden.⁸² Aufgrund der oben genannten Bereichsausnahmen ist jedoch ua der Bereich der öffentlichen Bildung vom Regelungsbereich der EU-DLRL ausgenommen.⁸³

Dienstleistungsqualität ist ein erklärtes Ziel der EU-DLRL, weshalb ein Rahmen geschaffen werden soll, der Qualitätswettbewerb fördert. Die Identifizierung seriöser Dienstleister/innen und die Vergleichbarkeit angebotener Leistungen sowie Kund/inn/enorientierung sollen erleichtert werden, wobei Dienstleister/innen ermutigt werden, freiwillig Maßnahmen zur Qualitätssicherung und –verbesserung zu ergreifen (zB Zertifizierung von Tätigkeiten, Qualitätschartas, Gütesiegel, unabhängige Qualitätsbewertungen, Dienstleistungsnormen, Verhaltenskodizes). Durch die EU-DLRL sollen grenzüberschreitende Tätigkeiten erleichtert und können Wachstums- und Beschäftigungschancen im EU-Binnenmarkt als erweiterter Heimmarkt geschaffen werden. Ein geringerer Verwaltungsaufwand soll den Unternehmen das Wirtschaften und die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung als dynamisches Herzstück moderner Volkswirtschaften erleichtern.

Die EU-DLRL regelt in Art 16, dass die Mitgliedsstaaten die eigenen gesetzlichen Vorschriften (Genehmigungspflichten, Anforderungen) auf grenzüberschreitende Dienstleistungserbringer/innen im Sinne einer zulässigen Einschränkung der Dienstleistungsfreiheit nur dann anwenden dürfen, wenn dies aus anerkannten

Schutzgründen, nämlich Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Gesundheit, der öffentlichen Sicherheit oder des Schutzes der Umwelt gerechtfertigt ist (sog *Ordre-public-Vorbehalt*; Art 62 iVm Art 52 AEUV). In allen übrigen Fällen genügt es, wenn der/die Dienstleistungserbringer/in die in seinem/ihrem Heimatstaat geltenden Voraussetzungen (dh die dortigen Genehmigungen) erfüllt.

Weiters enthält die RL in Art 16 Abs 2 eine „rote Liste“ von Vorgaben, die keinesfalls gemacht werden dürfen. Lit b der genannten Bestimmung normiert insoweit ein Verbot, eine Genehmigung einzuholen.

Art 17 der EU-DLRL enthält einen *Ausnahmekatalog*. Demnach ist eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung möglich, den Mitgliedstaaten verbleiben jedoch weitergehende Beschränkungsmöglichkeiten. Diskriminierende und unverhältnismäßige Genehmigungsvoraussetzungen sind unzulässig und können bekämpft werden. Sonstige Anforderungen sind zulässig, sofern sie nicht diskriminierend, gerechtfertigt und verhältnismäßig sind.

Unter dem Begriff der zwingenden Gründe des Allgemeininteresses wird in Abs 40 der EU-DLRL entsprechend der Auslegung des Gerichtshofes neben öffentlicher Ordnung, öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Gesundheit beispielsweise auch Verbraucherschutz sowie die Notwendigkeit, ein hohes Bildungsniveau zu gewährleisten, genannt.

Prinzipiell besteht der *Grundsatz der richtlinienkonformen Auslegung*, somit bildet die EU-DLRL den entsprechenden Interpretationsmaßstab, es wird jedoch nicht verlangt, dass innerstaatliches Recht *contra legem* ausgelegt und somit der jeweilige Wortlaut der nationalen Norm völlig außer Acht gelassen wird.⁸⁴

B. Bezugnahme auf § 27 Abs 5 HS-QSG

Die Qualitätssicherung grenzüberschreitender Bildungsangebote („transnational education“) unterliegt grundsätzlich dem/der Anbieter/in und den *Bestimmungen des Herkunftsstaates*.⁸⁵ Das bedeutet, dass eine ausländische Hochschule lediglich in ihrem Herkunftsland als solche anerkannt sein muss und ihre Studiengänge nach dortigem Recht genehmigen lassen muss, um auch in Österreich tätig sein zu dürfen.

Nach Art 16 der EU-DLRL ist es geboten, dass der Herkunftsmitgliedstaat die Vorgaben für die Zulassung zu wirtschaftlichen Tätigkeiten, die im Wege der Dienstleistungsfreiheit grenzüberschreitend erbracht werden, festlegt. Der Empfangsstaat hat dies nur anzuerkennen und bestenfalls ein *administratives Registrierungsverfahren* vorzunehmen, keinesfalls jedoch darf eine eigenständige inhaltliche Bewertung erfolgen.⁸⁶ Der Empfangsmit-

⁸⁰ RL richten sich nicht an einzelne Bürger/innen, sind somit nicht unmittelbar anwendbar.

⁸¹ Klamert, EU-Recht, Rz 264 u 274.

⁸² Zum Begriff der Dienstleistung s etwa Hauser, Neues zur beruflichen Anerkennung im EU-Bereich, zfh 2008, 7.

⁸³ Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, Die EU-Dienstleistungsrichtlinie. Neue Chancen für Österreichs Wirtschaft (2012) 2; s dazu auch Scherb-Da Col, in Bergmann (Hrsg), Handlexikon, 230.

⁸⁴ Klamert, EU-Recht, Rz 284 mit entsprechenden Judikaturhinweisen.

⁸⁵ S dazu Vorbl u ErläutRV 1222 BlgNR 24. GP 21 f sowie Grimberger/Huber, Privatuniversitäten, zu § 27 HS-QSG 87.

⁸⁶ Vgl Klamert, EU-Recht, Rz 497.

gliedsstaat ist vielmehr – wie allgemein in der Grundfreiheitenprüfung – verhalten, Einschränkungen der Freiheit nur bei Vorliegen von Nicht-Diskriminierung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit zuzulassen.

Bei einer Meldung nach § 27 Abs 1 HS-QSG wird von der ausländischen Hochschule – ohne Zusammenarbeit mit einer österreichischen Bildungseinrichtung – die Dienstleistung, nämlich die Durchführung des Studienangebots in Österreich, erbracht bzw eine Niederlassung in Österreich gegründet. Im Zuge des Meldevorgangs wird lediglich die Vergleichbarkeit der ausländischen Studien und akademischen Grade mit österreichischen Studien und akademischen Graden anhand der vorgelegten ausländischen Urkunden festgestellt. Somit erfolgt *keine Einschränkung der grenzüberschreitenden Tätigkeit, da keine Genehmigung, sondern eine Meldung auf Basis ausländischer Urkunden vorgenommen wird.* Eine inhaltliche Überprüfung der Qualität des Studienangebotes wird im Zuge des Meldevorgangs bzw der Aufnahme in das Verzeichnis gem § 27 Abs 6 HS-QSG nicht durchgeführt.

Österreich kann somit ausländischen Bildungsanbieter/innen den Zutritt zum österreichischen Markt grundsätzlich nicht verwehren, auch nicht bei etwaiger schlechter Qualität des Studienganges. Prinzipiell rechtlich möglich und als begrüßenswert anzustreben wäre jedoch – nach entsprechender Gesetzesänderung – eine Begutachtung der Qualität hinsichtlich der in Österreich durchgeführten Studienangebote von ausländischen Hochschulen aus Drittstaaten, die ihren Sitz somit nicht in der EU bzw im EWR haben.

In Zusammenhang mit § 27 Abs 5 HS-QSG, wo es um die Evaluierung von grenzüberschreitenden Studien ausländischer Hochschulen geht, die in Zusammenarbeit mit österreichischen Bildungseinrichtungen angeboten werden, ist anzumerken, dass § 27 Abs 5 HS-QSG verschiedenste Formen und Ausgestaltungen grenzüberschreitender Zusammenarbeit regelt. In jedem einzelnen Fall sind *im Zuge des Evaluierungsverfahrens jeweils ein ausländischer sowie ein inländischer Leistungsteil konkret herauszuarbeiten und getrennt zu bearbeiten.* Der ausländische Leistungsteil, insb Fragen der Konzeptionierung eines Studiengangs, ist nicht Gegenstand der Evaluierung. In Bezug auf den jeweiligen inländischen Leistungsteil besteht eine Verpflichtung Österreichs, das im Europäischen Hochschulraum (Higher Education Area) gesetzte Qualifikationsniveau zu erhalten. Eben unter Beachtung der Geltung der EU-DLRL ist das *Evaluierungsverfahren gem § 27 Abs 5 HS-QSG strikt ausschließlich auf den Leistungsteil der jeweiligen österreichischen Bildungseinrichtung beschränkt.*

Die Evaluierungsverfahren beziehen sich damit ausschließlich auf die Begutachtung der von der österreichischen Bildungseinrichtung im Rahmen der Zusammenarbeit erbrachten Leistungen, welche hinsichtlich der Prüfkriterien gem Kap III Abs 34 der RL von Relevanz sind. Die Bereiche, die von der ausländischen Hochschule im Rahmen der Kooperation erbracht werden, sind nicht Gegenstand der Evaluierung.

Für die Zusammenarbeit nach § 27 Abs 5 HS-QSG hat Österreich einen Weg in der Qualitätssicherung transnationaler Bildungsangebote beschritten, der in einigen Nachbarländern aufmerksam verfolgt wird, da er ein gangbarer Weg zu sein scheint, die Regelungen der EU-DLRL mit einer qualitätssichernden Komponente in den Evaluierungsverfahren grenzüberschreitender Studien sinnvoll in Einklang zu bringen. Sollte es in Zukunft zu ähnlichen Regelungen in anderen EU-Staaten kommen, wird sich Österreich glücklich schätzen können, in einem schwierigen Feld der Qualitätssicherung eine Vorreiter- und Vorbildfunktion zu haben.

IX. Zusammenfassung und Ausblick

Bisher erweist sich die Arbeit in Zusammenhang mit § 27 HS-QSG als ein *sehr dynamisches Tätigkeitsfeld.* Seit der gesetzlichen Neuregelung kam es zu zahlreichen Gesprächen und Kommunikationsvorgängen mit Vertreter/innen von inländischen Bildungseinrichtungen, aber auch ausländischen Hochschulen, die als Kooperationspartner/innen auftreten, und sonstigen Betroffenen oder Interessierten. In der Folge kam es oftmals sehr rasch zu Änderungen in der Angebotsstruktur und Modifizierungen in Bezug auf die konkreten Formen und Ausgestaltungen der Zusammenarbeit. Teilweise erfolgte Standortwechsel (Verlagerung des Ortes der Durchführung des Studienangebots von Österreich ins Ausland), Umstrukturierungen oder – auch durch konkrete Verfahrensergebnisse bedingte – Beendigungen von Angeboten und Kooperationen. Des Weiteren waren im bisherigen Verlauf immer wieder Anpassungen von Kooperationen hinsichtlich der Ausgestaltung der jeweiligen inländischen Leistungsteile zu beobachten, um ein Verfahren mit Vor-Ort-Besuch und Gutachter/innen zu vermeiden und lediglich ein vereinfachtes Verfahren hinsichtlich der Raum- und Sachausstattung durchlaufen zu müssen.

Festzustellen ist, dass die bisherige Arbeit in Zusammenhang mit § 27 HS-QSG zu einer *deutlich steigenden Transparenz* und zu einem *besseren Überblick* hinsichtlich der sehr komplexen Angebotssituation in diesem spezifischen Sektor der hochschulischen Bildungsangebote in Österreich beigetragen hat.⁸⁷ Besonders durch die Entscheidung des Board der AQ Austria, das Verzeichnis der gemeldeten Bildungseinrichtungen und Studien zu veröffentlichen, konnten im Rahmen der Neuregelung der externen Qualitätssicherung für eine interessierte Öffentlichkeit – insb für Studierende, Studieninteressierte, Arbeitgeber/innen sowie für das Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft – ein umfassender Überblick hinsichtlich des Angebots an ausländischen Studien und ihrer Kategorisierung sowie eine leicht zugängliche Informationsmöglichkeit geschaffen werden.

⁸⁷ S auch AQ Austria/Hopbach (Hrsg), Jahresbericht 2015 (2016) 10.

Die *Einführung einer qualitätssteigernden Komponente unter Berücksichtigung europarechtlicher Vorgaben*, wonach ausländischen Bildungseinrichtungen (Dienstleister/inne/n) keine unangemessenen bürokratischen Hürden in den Weg gestellt werden dürfen, ermöglicht es Österreich, eine *Vorreiterrolle zu beschreiten*, was sich bereits darin zeigt, dass die Entwicklungen in diesem Zusammenhang von einigen Nachbarländern aufmerksam verfolgt werden und dem österreichischen Modell großes Interesse entgegen gebracht wird. Die Auswirkungen auf die Angebotslage im Bereich der grenzüberschreitenden Studien werden hinsichtlich allfälliger Modifizierungen bzw Verfeinerungen des Verfahrens weiterhin sorgfältig und kritisch beobachtet.

So erfolgt derzeit seitens der AQ Austria eine *umfassende Evaluierung des Regelungsbereiches mit Verfassung allfälliger Anregungen an den Gesetzgeber* in Bezug auf nach den bisher gesammelten Erfahrungswerten

sinnvoll erscheinende legislative Anpassungen. Zudem hat die bisherige Analyse gezeigt, dass auch hinsichtlich etwaiger Verfahrensvereinfachungen verstärkt die *Zusammenarbeit und Abstimmung mit ausländischen Qualitätssicherungsagenturen* gesucht werden sollte, um Besonderheiten der jeweiligen Studienangebote im Verfahrensablauf bestmöglich berücksichtigen zu können.

Auf dem Weg der externen Qualitätssicherung transnationaler Bildungsangebote werden sich gewiss noch viele interessante Fragestellungen und Entwicklungsmöglichkeiten ergeben, denen seitens der AQ Austria mit großer Spannung und besonderem Interesse entgegen geblickt wird.

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