

VERFASSUNGSGERICHTSHOF

E 3593/2024-14

27. Februar 2025

BESCHLUSS

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER,

in Anwesenheit der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael MAYRHOFER,
Dr. Michael RAMI,
Dr. Johannes SCHNIZER und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie der Ersatzmitglieder

Dr. Daniel ENNÖCKL, LL.M. und
MMag. Dr. Barbara LEITL-STAUDINGER

als Stimmführer, im Beisein des verfassungsrechtlichen Mitarbeiters

Mag. Michael UNGER

als Schriftführer,

in der Beschwerdesache der ***, vertreten durch die Rosenauer Prankl Barrett Rechtsanwälte OG, Canovagasse 7/1/7, 1010 Wien, gegen das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 21. August 2024, Z W203 2282188-1/6E, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung beschlossen:

- I. Gemäß Art. 140 Abs. 1 Z 1 lit. b B-VG wird die Verfassungsmäßigkeit des § 63 Abs. 4 und Abs. 6 des Bundesgesetzes über die Vertretung der Studierenden (Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014 – HSG 2014), BGBl. I Nr. 45/2014, idF BGBl. I Nr. 77/2021 von Amts wegen geprüft.
- II. Das Beschwerdeverfahren wird nach Fällung der Entscheidung im Gesetzesprüfungsverfahren fortgesetzt werden.

Begründung

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Die Beschwerdeführerin war im Zeitraum von 1. Juli 2015 bis 30. Juni 2019 Vorsitzende der Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft an der Universität für Weiterbildung Krems (ÖH UWK). Am 1. Juni 2016 schloss die ÖH UWK als Dienstgeberin mit einer ÖH-Mitarbeiterin als Dienstnehmerin einen Dienstvertrag ab, für den nach § 7 Abs. 2 der Verordnung des Bundesministers für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft über Arbeitsverhältnisse zu Hochschülerinnen- und Hochschüler-schaften (Hochschülerinnen- und Hochschülerschafts-Dienstvertragsverordnung – HS-DVV) eine am Entlohnungsschema der Vertragsbediensteten des Verwaltungsdienstes des Bundes orientierte Einstufung der Dienstnehmerin in das Verwendungsbild v2 vorgesehen war. 1

Am 1. Juni 2017 trat eine Änderung des Dienstvertrages vom 1. Juni 2016 in Kraft, die von der Beschwerdeführerin in ihrer Funktion als Vorsitzende der ÖH UWK unterzeichnet worden war. Durch diese Änderung des Dienstvertrages wurde die ÖH-Mitarbeiterin als Dienstnehmerin nach § 7 Abs. 2 HS-DVV in das Verwendungsbild v1 eingereiht. Mit dieser Einreihung ging eine Erhöhung des Entgeltes einher. 2

Mit Bescheid des Bundesministers für Bildung, Wissenschaft und Forschung vom 9. Oktober 2023 wurde festgestellt, dass die Beschwerdeführerin durch Unterzeichnung der Änderung des Dienstvertrages der ÖH-Mitarbeiterin sowie auf Grund der vorgenommenen Einreihung der ÖH-Mitarbeiterin an der ÖH UWK in das Verwendungsbild v1 gegen § 7 Abs. 1 und Abs. 2 HS-DVV iVm § 35 Abs. 6 HSG 2014 verstoßen und somit gemäß § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 rechtswidrig gehandelt habe, weil die von der ÖH-Mitarbeiterin ausgeübten Tätigkeiten richtigerweise jenen des Verwendungsbildes v2 entsprechen würden. 3

Gegen diesen Bescheid erhob die Beschwerdeführerin Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht und brachte zusammengefasst vor, dass der Bescheid nicht gegenüber der Beschwerdeführerin, sondern gegenüber der ÖH UWK zu erlassen gewesen wäre, die anzuwendenden Rechtsvorschriften verfassungswidrig seien und keine rechtswidrige Einstufung der ÖH-Mitarbeiterin vorliegen würde. 4

2. Mit Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes vom 21. August 2024 wurde die Beschwerde als unbegründet abgewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht begründet seine Entscheidung im Wesentlichen damit, dass die belangte Behörde im angefochtenen Bescheid zu Recht gemäß § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 festgestellt habe, dass die Beschwerdeführerin durch die Unterzeichnung der Änderung des Dienstvertrages mit der ÖH-Mitarbeiterin rechtswidrig gehandelt habe. Durch die Änderung des Dienstvertrages sei die ÖH-Mitarbeiterin vom Verwendungsbild v2 in das Verwendungsbild v1 eingereiht worden, wobei mit der höheren Einstufung eine Erhöhung des Entgeltes einhergegangen sei. Eine solche Vereinbarung sei gemäß § 9 Abs. 1 HSG 2014 jedoch frühestens nach Ablauf von zwei Jahren nach Aufnahme in das Dienstverhältnis zulässig. Da das Dienstverhältnis der ÖH-Mitarbeiterin im Zeitpunkt des Wirksamwerdens der Änderung des Dienstvertrages am 1. Juni 2017 weniger als zwei Jahre bestanden habe, sei die Einreihung in das Verwendungsbild v1 ordnungswidrig erfolgt. Der Bescheid sei zu Recht an die Beschwerdeführerin als (ehemalige) Vorsitzende der ÖH UWK adressiert, weil aus den Materialien zur HSG-Novelle BGBl. I 77/2021 hervorgehe, dass nach dem Willen des Gesetzgebers Vorsitzende der ÖH für rechtswidriges Handeln dem Bundesminister gegenüber verantwortlich gemacht werden können (Erläut. zur RV 664 BlgNR 27. GP, 9 f). 5

3. Gegen dieses Erkenntnis erhob die Beschwerdeführerin die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde an den Verfassungsgerichtshof, weil sie durch das Erkenntnis des Bundesverwaltungsgerichtes und wegen der Anwendung eines verfassungswidrigen Gesetzes in ihren verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verletzt sei. Neben Vollzugsbedenken macht die Beschwerdeführerin vor allem auch geltend, dass der vor dem Bundesverwaltungsgericht angefochtene Bescheid nicht gegenüber der Beschwerdeführerin, sondern gegenüber der ÖH UWK zu erlassen gewesen wäre. Aus verfassungsrechtlichen Erwägungen zur Selbstverwaltung seien aufsichtsrechtliche Maßnahmen gegen die ÖH UWK bzw. gegen das Organ des/der Vorsitzenden, nicht jedoch gegen die Beschwerdeführerin als Organwalterin zu richten. Darüber hinaus seien die Bestimmungen des § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 verfassungswidrig, weil sie zu einer verfassungswidrigen Einschränkung der Autonomie der ÖH führen sowie gegen das Bestimmtheitsgebot, gegen das Sachlichkeitsgebot und gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen würden. Da jede bescheidmäßig festgestellte rechtswidrige Handlung gleichzeitig eine Verwaltungsübertretung sei, werde die Autonomie der ÖH in verfassungswidriger Weise eingeschränkt. Die Verwaltungsstrafbestimmung genüge nicht den Bestimmtheitserfordernissen des Art. 18 B-VG, weil der Tatbestand in keiner Weise konkretisiert werde. Zudem stelle die Verwaltungsstrafbestimmung sämtliches rechtswidriges Verhalten pauschal unter Strafe, ohne je nach Unrechtsgehalt der rechtswidrigen Handlung zu differenzieren. Schließlich führe das Anknüpfen an die bescheidmäßige Feststellung des rechtswidrigen Verhaltens dazu, dass in verfassungswidriger Weise vom allgemeinen verwaltungsstrafrechtlichen Verjährungsregime abgewichen werde, weil die Verjährungsfrist erst mit bescheidmäßiger Feststellung des rechtswidrigen Verhaltens zu laufen beginne. Da die bescheidmäßige Feststellung selbst keiner Verjährung unterliege, sei theoretisch eine zeitlich unbeschränkte Bestrafung möglich.

6

4. Das Bundesverwaltungsgericht hat die Gerichts- und Verwaltungsakten vorgelegt, von der Erstattung einer Gegenschrift jedoch Abstand genommen.

7

5. Der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung hat eine Gegenschrift erstattet, in der er der Beschwerde im Hinblick auf die oben wiedergegebenen Bedenken gegen § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 wie folgt entgegentritt:

8

Dass der Bescheid gegenüber der Beschwerdeführerin – und nicht gegenüber der ÖH – erlassen worden sei, entspreche der langjährigen Verwaltungspraxis, die durch das HSG 2014 rechtlich gedeckt sei. § 63 Abs. 4 HSG 2014 biete die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit von Handlungen der bzw. des Vorsitzenden der ÖH festzustellen. Gemäß § 63 Abs. 5 HSG 2014 habe derjenige Organwalter bzw. diejenige Organwalterin, dessen bzw. deren rechtswidriges Handeln festgestellt wurde, den der Rechtsanschauung des Bundesministers entsprechenden Rechtszustand wiederherzustellen. Dies decke sich auch mit § 35 Abs. 6 HSG 2014, wonach die Vorsitzenden der ÖH bzw. deren Stellvertreterinnen und Stellvertreter für ihre Tätigkeit persönlich verantwortlich seien. Zudem würde auch aus den Materialien zum HSG 1998 hervorgehen, dass sich der Bescheid unmittelbar gegen den bzw. die Vorsitzende – und nicht gegen die ÖH – richten soll. Die Bestimmung des § 63 Abs. 4 HSG 2014 entspreche dem Aufsichtsrecht der Bundesministerin bzw. des Bundesministers über Universitätsorgane nach § 45 Universitätsgesetz 2002. Die Verwaltungsstrafbestimmung des § 63 Abs. 6 HSG 2014 sei aus generalpräventiven Gründen – zur Stärkung der Rechtsaufsicht – eingeführt worden, um bescheidmäßig festgestelltes, rechtswidriges Verhalten in der Folge auch zu sanktionieren. Das Aufsichtsverfahren nach § 63 HSG 2014 sei jedoch weder ein Strafverfahren noch eine Verfolgungshandlung iSd § 32 Abs. 2 Verwaltungsstrafgesetz 1991 (VStG). Aus § 63 Abs. 6 HSG 2014 gehe auch nicht hervor, wann die Verjährungsfrist zu laufen beginne. Die Beurteilung der Strafbarkeit und der Verjährung des Verhaltens der Beschwerdeführerin obliege der zuständigen Verwaltungsstrafbehörde.

9

II. Rechtslage

Die maßgeblichen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Vertretung der Studierenden (Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014 – HSG 2014), BGBl. I 45/2014, idF BGBl. I 146/2023 lauten auszugsweise wie folgt (die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 wurden zuletzt mit BGBl. I 77/2021 novelliert und sind hervorgehoben):

10

"Aufgaben der Vorsitzenden und ihrer Stellvertreterinnen und Stellvertreter

§ 35. (1) Die oder der Vorsitzende hat für die Durchführung der Beschlüsse des jeweiligen Organs bzw. der Vertretung und für die Erledigung der laufenden Geschäfte zu sorgen. In dringlichen Angelegenheiten ist sie oder er allein entscheidungsbefugt.

(2) Die oder der Vorsitzende der Bundesvertretung oder einer Hochschulvertretung kann genau bestimmte Teile ihrer oder seiner Aufgaben auf die Stellvertreterin oder den Stellvertreter übertragen. In diesem Fall handelt die Stellvertreterin oder der Stellvertreter im Auftrag und unter Verantwortung der oder des Vorsitzenden.

(3) [...]

(6) Die Vorsitzenden und ihre Stellvertreterinnen oder Stellvertreter haben die Gesetze, Verordnungen, Satzungen, Geschäftsordnungen und Beschlüsse zu beachten und sind den Organen für ihre Tätigkeit verantwortlich.

[...]

Aufsicht

§ 63. (1) Die Österreichische Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft und die Hochschülerinnen- und Hochschülerschaften an den Bildungseinrichtungen sowie die Hochschulvertretungen und die Studienvertretungen der Studierenden an Bildungseinrichtungen, an denen keine Hochschülerinnen- und Hochschülerschaft eingerichtet ist, unterstehen der Aufsicht der Bundesministerin oder des Bundesministers. Die Bundesvertretung, die Hochschulvertretungen und die Wahlkommissionen bzw. Unterwahlkommissionen haben die Protokolle über die von ihnen gefassten Beschlüsse binnen vier Wochen nach Beschlussfassung der Bundesministerin oder dem Bundesminister, alle anderen Organe der oder dem Vorsitzenden der Hochschulvertretung unaufgefordert vorzulegen. Protokolle über die von ihnen gefassten Beschlüsse mit wirtschaftlichem Bezug sind überdies binnen vier Wochen nach Beschlussfassung unaufgefordert der Kontrollkommission in elektronischer Form zu übermitteln.

(2) Zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Beschlüsse sind allenfalls notwendige Auskünfte zu erteilen und Überprüfungen an Ort und Stelle zuzulassen. Stellt die oder der Vorsitzende der Hochschulvertretung dabei die Rechtswidrigkeit von Beschlüssen im Sinne des Abs. 3 fest, hat sie oder er die Bundesministerin oder den Bundesminister zu informieren.

(3) Die Bundesministerin oder der Bundesminister hat in Ausübung ihres oder seines Aufsichtsrechts durch Bescheid den Beschluss eines Organs bzw. einer Hochschulvertretung oder Studienvertretung und die Wahl oder Abwahl der oder des Vorsitzenden, der Stellvertreterinnen und Stellvertreter oder der Referentinnen und Referenten aufzuheben, wenn der Beschluss oder die Wahl

1. von einem unzuständigen Organ bzw. einer unzuständigen Hochschulvertretung oder unzuständigen Studienvertretung stammt oder

2. unter erheblicher Verletzung von Verfahrensvorschriften zustande gekommen ist oder

3. im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen steht oder

4. der Beschluss wegen seiner finanziellen Auswirkungen nicht durchführbar ist.

Im Bescheid ist den Organen bzw. einer Hochschulvertretung oder Studienvertretung aufzutragen, den der Rechtsanschauung der Bundesministerin oder des Bundesministers entsprechenden Rechtszustand mit den rechtlich zu Gebote stehenden Mitteln unverzüglich herzustellen.

(4) Die Bundesministerin oder der Bundesminister hat in Ausübung ihres oder seines Aufsichtsrechtes durch Bescheid die Rechtswidrigkeit der Handlung einer oder eines Vorsitzenden, einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters, einer Referentin oder eines Referenten oder einer stellvertretenden Wirtschaftsreferentin oder eines stellvertretenden Wirtschaftsreferenten festzustellen, wenn die oder der Vorsitzende, die Stellvertreterin oder der Stellvertreter oder die Referentin oder der Referent oder die stellvertretende Wirtschaftsreferentin oder der stellvertretende Wirtschaftsreferent in Ausübung ihrer oder seiner Funktion eine Handlung vorgenommen hat, die im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen steht oder die Vornahme einer von den geltenden Gesetzen oder Verordnungen gebotenen Handlung unterlassen hat.

(5) Die oder der Vorsitzende, die Stellvertreterin oder der Stellvertreter oder die Referentin oder der Referent oder die stellvertretende Wirtschaftsreferentin oder der stellvertretende Wirtschaftsreferent sind im Fall des Abs. 4 verpflichtet, den der Rechtsanschauung der Bundesministerin oder des Bundesministers entsprechenden Rechtszustand unverzüglich herzustellen.

(6) Ein gemäß Abs. 4 festgestelltes rechtswidriges Handeln ist eine Verwaltungsübertretung, die mit Geldstrafe von 300 Euro bis 3 000 Euro, im Falle der Uneinbringlichkeit mit Ersatzfreiheitsstrafe bis zu zwei Wochen zu bestrafen ist, wenn die Tat nicht den Tatbestand einer in die Zuständigkeit der Gerichte fallenden strafbaren Handlung bildet oder nach anderen Verwaltungsstrafbestimmungen mit strengerer Strafe bedroht ist.

(7) Kommt eine Organwalterin oder ein Organwalter bzw. eine Angehörige oder ein Angehöriger einer Hochschulvertretung oder Studienvertretung schuldhaft ihrer bzw. seiner gesetzlichen Informationspflicht gemäß § 40 Abs. 2 oder 3 gegenüber der Kontrollkommission trotz mindestens zweimaliger schriftlicher Aufforderung durch die Kontrollkommission nicht nach, so kann diese oder dieser auf Antrag der Kontrollkommission durch aufsichtsbehördlichen Bescheid ihrer oder seiner Funktion enthoben werden. Diese Personen können ihrer Funktion auch enthoben werden, wenn sie oder er schuldhaft der im aufsichtsbehördlichen Verfahren festgestellten Rechtsansicht der Bundesministerin oder des Bundesministers nicht unverzüglich entsprechen (Abs. 3). In wirtschaftlichen und haushaltsrechtlichen Belangen ist überdies im aufsichtsbehördlichen Verfahren die Kontrollkommission anzuhören.

(8) Die Bundesministerin oder der Bundesminister hat mit Verordnung Verordnungen aufzuheben, wenn die betreffende Verordnung in Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen steht.

(9) Ab der formellen Einleitung eines aufsichtsbehördlichen Verfahrens durch die Bundesministerin oder den Bundesminister kann die Bundesministerin oder der Bundesminister durch Bescheid die Durchführung der diesem Verfahren zu Grunde liegenden Beschlüsse für bis zu drei Monate untersagen, wobei die Verhältnismäßigkeit dieser Maßnahme im Bescheid zu begründen ist. Die mehrmalige Untersagung ist bis zur Gesamtdauer von sechs Monaten zulässig.

(10) Die Bundesministerin oder der Bundesminister hat das rechtswidrige Unterbleiben einer Wahl durch Bescheid festzustellen und die Durchführung dieser Wahl innerhalb von 60 Tagen anzuordnen, wobei § 58 sinngemäß anzuwenden ist. Einer Beschwerde kommt keine aufschiebende Wirkung zu."

III. Bedenken des Verfassungsgerichtshofes

1. Bei Behandlung der Beschwerde sind im Verfassungsgerichtshof Bedenken ob der Verfassungsmäßigkeit des § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 idF BGBl. I 77/2021 entstanden. 11
 2. Der Verfassungsgerichtshof geht vorläufig davon aus, dass die Beschwerde zulässig ist, dass das Bundesverwaltungsgericht bei der Erlassung der angefochtenen Entscheidung die in Prüfung gezogenen Bestimmungen angewendet hat und dass auch der Verfassungsgerichtshof diese Bestimmungen bei seiner Entscheidung über die Beschwerde anzuwenden hätte. 12
 3. Durch das Bundesgesetz über die Vertretung der Studierenden an den Universitäten (Hochschülerschaftsgesetz 1998 – HSG 1998), BGBl. I 22/1999, wurde die Möglichkeit der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Handlung einer bzw. eines Vorsitzenden der ÖH erstmals eingeführt. Gemäß § 51 Abs. 4 HSG 1998 idF BGBl. I 22/1999 hatte die Bundesministerin bzw. der Bundesminister in Ausübung ihres oder seines Aufsichtsrechtes durch Bescheid die Rechtswidrigkeit der Handlung einer oder eines Vorsitzenden festzustellen, wenn die oder der Vorsitzende in Ausübung ihrer oder seiner Funktion eine Handlung vorgenommen oder unterlassen hat, die im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen stand. Den Erläuterungen zufolge wurde diese Bestimmung zur Klarstellung aufgenommen, dass die Bundesministerin oder der Bundesminister auch die allfällige Rechtswidrigkeit einer Handlung oder Unterlassung einer oder eines Vorsitzenden festzustellen hatte (vgl. Erläut. zur RV 1470 BlgNR 20. GP, 40). Im Zuge der Novelle BGBl. I 18/2001 wurde die Bestimmung des § 51 Abs. 4 HSG 1998 um Stellvertreterinnen bzw. Stellvertreter ergänzt. Die Neuformulierung diente der Klarstellung, dass rechtswidriges Handeln auch von Stellvertreterinnen oder Stellvertretern bescheidmäßig festgestellt werden können sollte (vgl. AB 414 BlgNR 21. GP, 2). 13
- Im Zuge der Erlassung des HSG 2014 mit BGBl. I 45/2014 wurde in § 63 Abs. 4 HSG 2014 normiert, dass die Bundesministerin oder der Bundesminister in Ausübung ihres oder seines Aufsichtsrechtes durch Bescheid die Rechtswidrigkeit der Handlung einer oder eines Vorsitzenden oder einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters festzustellen hat, wenn die oder der Vorsitzende oder die Stellvertreterin 14

oder der Stellvertreter in Ausübung ihrer oder seiner Funktion eine Handlung vorgenommen oder unterlassen hat, die im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen steht. Im Zuge der Novelle BGBl. I 77/2021 wurde die Bestimmung des § 63 Abs. 4 HSG 2014 um Referentinnen bzw. Referenten und stellvertretende Wirtschaftsreferentinnen bzw. stellvertretende Wirtschaftsreferenten ergänzt. In den Erläuterungen wird dies wie folgt begründet (Erläut. zur RV 664 BlgNR 27. GP, 9 f):

"Sämtliche Studierendenvertreterinnen und Studierendenvertreter haben ihre Aufgaben gewissenhaft und uneigennützig zu erfüllen.

Derzeit sind aber nur die oder der Vorsitzende, die oder der 1. und 2. stellvertretende Vorsitzende für rechtswidriges Handeln, auch wenn es nicht durch sie erfolgt ist, der Bundesministerin oder dem Bundesminister in Ausübung ihres oder seines Aufsichtsrechtes gegenüber verantwortlich. Es wird daher vorgesehen, dass künftig auch sämtliche Referentinnen und Referenten sowie die stellvertretenden Wirtschaftsreferentinnen und Wirtschaftsreferenten für ihr rechtswidriges Handeln verantwortlich gemacht werden können.

Wird eine rechtswidrige Weisung an eine Referentin oder einen Referenten erteilt, ist diese Vorgangsweise von der oder dem Vorsitzenden zu vertreten und nicht von der Referentin oder dem Referenten. Handeln daher Referentinnen und Referenten weisungsgemäß, können sie dafür nicht aufsichtsrechtlich belangt werden."

Vor diesem Hintergrund ist gemäß § 63 Abs. 4 HSG 2014 in der geltenden Fassung ausdrücklich vorgesehen, dass die Bundesministerin oder der Bundesminister in Ausübung ihres oder seines Aufsichtsrechtes durch Bescheid die Rechtswidrigkeit der Handlung einer oder eines Vorsitzenden, einer Stellvertreterin oder eines Stellvertreters, einer Referentin oder eines Referenten oder einer stellvertretenden Wirtschaftsreferentin oder eines stellvertretenden Wirtschaftsreferenten festzustellen hat, wenn die in einschlägiger Funktion für die ÖH tätige Person eine Handlung vorgenommen hat, die im Widerspruch zu geltenden Gesetzen oder Verordnungen steht oder die Vornahme einer von den geltenden Gesetzen oder Verordnungen gebotenen Handlung unterlassen hat. Aus den Gesetzesmaterialien zu § 63 Abs. 4 HSG 2014 bzw. der Vorgängerbestimmung des § 51 Abs. 4 HSG 1998 geht hervor, dass der Gesetzgeber die Aufsicht an die Funktion der Vorsitzenden bzw. des Vorsitzenden, der Stellvertreterin bzw. des Stellvertreters, der Referentin bzw. des Referenten sowie der stellvertretenden Wirtschaftsreferentin bzw. des stellvertretenden Wirtschaftsreferenten anknüpfen wollte. Dementsprechend

15

sind gemäß § 63 Abs. 5 HSG 2014 die die in einschlägiger Funktion für die ÖH tätigen Personen im Falle des § 63 Abs. 4 HSG 2014 verpflichtet, den der Rechtsanschauung der Bundesministerin oder des Bundesministers entsprechenden Rechtszustand unverzüglich herzustellen.

4. Mit der Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Handlung etwa des oder der Vorsitzenden der ÖH gemäß § 63 Abs. 4 HSG 2014 dürfte auf Grund von § 63 Abs. 6 HSG 2014 auch die verwaltungsstrafrechtlich verbindliche Feststellung verbunden sein, dass etwa der oder die Vorsitzende der ÖH das objektive Tatbild der im Bescheid festgestellten Verwaltungsübertretung verwirklicht hat. In einem allfälligen anschließenden Verwaltungsstrafverfahren, das, wie auch der Bundesminister für Bildung, Wissenschaft und Forschung ausführt, gemäß § 26 Abs. 1 VStG von der Bezirksverwaltungsbehörde zu führen wäre (s. auch AB 414 BlgNR 21. GP, 2), dürfte daher nur mehr die Frage der subjektiven Tatseite zu klären sein. 16

§ 63 Abs. 6 HSG 2014 dürfte dabei als sogenannte "Blankettstrafnorm" ausgestaltet sein. Das dürfte zur Folge haben, dass jede gemäß § 63 Abs. 4 HSG 2014 vom zuständigen Bundesminister oder von der zuständigen Bundesministerin als Aufsichtsbehörde festgestellte Rechtswidrigkeit auch das objektive Tatbild einer Verwaltungsübertretung verwirklichen dürfte. Dazu kommt, dass § 63 Abs. 6 HSG 2014, mangels abweichender Festlegung iSd § 5 Abs. 1 VStG, ein Ungehorsamsdelikt mit der Folge darstellen dürfte, dass das Verschulden der Person, gegenüber der die Rechtswidrigkeit ihrer Handlung gemäß § 63 Abs. 4 HSG 2014 festgestellt wird, widerleglich vermutet wird. 17

Damit dürften, so die vorläufige Auffassung des Verfassungsgerichtshofes, § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 anordnen, dass jede Feststellung einer Rechtswidrigkeit gemäß § 63 Abs. 4 HSG 2014 eine objektive Verwaltungsübertretung gemäß § 63 Abs. 6 HSG 2014 darstellen dürfte, deren Strafbarkeit widerleglich vermutet wird. Das dürfte, anders gewendet, bedeuten, dass die in § 63 Abs. 4 HSG 2014 genannten Personen damit rechnen müssen, dass jedwede Rechtswidrigkeit bei der Ausübung ihrer Funktion in der und für die Selbstverwaltungseinrichtung ÖH mit Verwaltungsstrafe gemäß § 63 Abs. 6 HSG 2014 bedroht sein dürfte. 18

5. Vor diesem Hintergrund hegt der Verfassungsgerichtshof gegen die hiemit in Prüfung gezogenen Bestimmungen des § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 zunächst 19

das Bedenken, dass sie gegen das verfassungsgesetzlich gewährleistete Recht auf Selbstverwaltung gemäß Art. 120b Abs. 1 B-VG verstoßen:

5.1. Nichtterritoriale Selbstverwaltungskörper wie die ÖH unterliegen gemäß Art. 120b Abs. 1 B-VG der staatlichen Aufsicht. Bei der Ausgestaltung des Aufsichtsrechts besteht grundsätzlich ein weiter Spielraum des Gesetzgebers (VfSlg. 20.537/2022; *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung, 2014, 395). Wie der Verfassungsgerichtshof etwa schon in VfSlg. 5852/1968 (zum damaligen § 23 Hochschülerschaftsgesetz 1973 – HSG 1973) festgehalten hat, "umfasst das Aufsichtsrecht [...] grundsätzlich alle denkbaren Möglichkeiten der Aufsicht" und liegt im "Wesen der Aufsicht [...] die Befugnis der Aufsichtsbehörde, Akte des beaufsichtigten Organes – unter Beachtung gesetzlicher Schranken – soweit aufzuheben, als sie rechtswidrig sind". 20

5.2. Die Instrumente zur Wahrnehmung der Aufsicht sind aber so zu gestalten, dass die Aufsichtsbehörde nicht in die Lage versetzt wird, selbst Entscheidungen bei der Erfüllung von Selbstverwaltungsaufgaben zu treffen (vgl. VfSlg. 14.394/1995, 20.537/2022 mwN). Die Aufsichtsbehörde hat grundsätzlich von der Eigenständigkeit des Handelns des beaufsichtigten Selbstverwaltungskörpers auszugehen. Die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde dürfen den autonomen Handlungsspielraum der Selbstverwaltung daher nur so weit einengen, als es die Wahrung der Rechtmäßigkeit und Funktionsfähigkeit erfordert (VfGH 5.12.2023, E 1303/2023, mwN). Die Mittel der Aufsicht sind nur soweit zulässig, als sie nicht über das zur Verwirklichung der gesetzlich anerkannten Aufsichtsziele erforderliche Maß hinausgehen (VfSlg. 14.394/1995). 21

Dass die Instrumente zur Wahrung der Aufsicht von Verfassung wegen so zu gestalten sind, "dass die Eigenständigkeit der Selbstverwaltungsorgane bei der Erledigung von Selbstverwaltungsaufgaben gewahrt bleibt" (VfSlg. 20.537/2022), mithin die Maßnahmen der Aufsichtsbehörde "den autonomen Handlungsspielraum der Selbstverwaltung daher nur so weit einengen [dürfen], als es die Wahrung der Rechtmäßigkeit und Funktionsfähigkeit erfordert" (VfGH 5.12.2023, E 1303/2023), dürfte nach der vorläufigen Auffassung des Verfassungsgerichtshofes auch bedeuten, dass die Ausgestaltung der (Rechts-)Aufsicht nicht dazu führen darf, dass der Handlungsspielraum der Personen, die für den Selbstverwaltungskörper tätig wer- 22

den, so eingeschränkt wird, dass von einer autonomen (selbstbestimmten) Gestaltung der Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches des Selbstverwaltungskörpers nicht mehr die Rede sein kann. Wie die Aufsicht "nicht in Leitung umschlagen" darf (siehe neben der oben genannten Rechtsprechung *Korinek*, Von der Aktualität der Gewaltenteilungslehre, JRP 1995, 151 [160]; denn "dadurch würde die von Verfassung und Gesetz vorgesehene Verantwortung verschoben und gerade der Staatsmacht begrenzende Effekt jeder Art von Selbstverwaltung beeinträchtigt", *Eberhard*, Nichtterritoriale Selbstverwaltung, 2014, 391 mwN), dürfte die Anforderung, dass die gesetzlich angeordnete Aufsicht "den autonomen Handlungsspielraum der Verwaltung [...] nur so weit einengen [darf], als es die Wahrung der Rechtmäßigkeit und Funktionsfähigkeit erfordert" (VfGH 5.12.2023, E 1303/2023) auch solchen Aufsichtsmitteln verfassungsrechtliche Schranken setzen, die den autonomen Handlungsspielraum der Selbstverwaltung durch (präventive) Sanktionsdrohungen in einer Weise einengen, die für die Wahrung der Rechtmäßigkeit und Funktionsfähigkeit des Selbstverwaltungskörpers nicht erforderlich ist.

5.3. Diese aus Art. 120a Abs. 1 iVm Art. 120b Abs. 1 B-VG folgenden verfassungsrechtlichen Schranken für die Ausgestaltung des Aufsichtsrechts gegenüber einem Selbstverwaltungskörper dürften, wie der Verfassungsgerichtshof vorläufig annimmt, durch § 63 Abs. 4 iVm Abs. 6 HSG 2014 überschritten sein. Denn es dürfte eine autonome Besorgung der Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich des Selbstverwaltungskörpers in einem für die Wahrung der Rechtmäßigkeit nicht erforderlichen Ausmaß beeinträchtigen, wenn Personen, die (in wesentlicher Funktion) für den Selbstverwaltungskörper im eigenen Wirkungsbereich tätig werden, damit rechnen müssen, dass jegliche ihrer Handlungen, stellt sich diese in einem nachfolgenden aufsichtsbehördlichen Verfahren aus welchen Gründen auch immer als rechtswidrig heraus, mit Verwaltungsstrafe bedroht ist.

23

Dass § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 den autonomen Handlungsspielraum der für die ÖH in den maßgeblichen Funktionen tätigen Personen in einer nicht erforderlichen und auch sonst nicht sachlich zu rechtfertigenden, also unverhältnismäßigen Weise einengen dürften, dürfte sich insbesondere aus Folgendem ergeben: Durch § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 dürfte jegliche Fehleinschätzung bei der Wahrnehmung rechtlicher Spielräume mit Verwaltungsstrafsanktion belegt sein,

24

die die konkret in einschlägiger Funktion für die ÖH handelnde Person nur abwenden kann, wenn sie beweisen kann, dass sie keinerlei Verschulden, also auch keine leichte Fahrlässigkeit trifft (§ 63 Abs. 6 HSG 2014 iVm § 5 Abs. 1 VStG). Diese (präventive) Sanktionsdrohung dürften § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 für jegliches rechterhebliches Handeln und Unterlassen der in einschlägiger Funktion tätigen Personen entfalten, unabhängig insbesondere von der Art und Schwere der allfälligen Rechtsverletzung, der Frage, ob diese Rechtsverletzung gegebenenfalls auf Grund sonstiger Aufsichtsmittel wieder abgestellt wurde, oder ob es sich um eine erstmalige oder wiederholte gleichartige Rechtsverletzung handelt.

5.4. Die Ausgestaltung der Rechtsaufsicht über die ÖH durch § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 dürfte, wie der Verfassungsgerichtshof weiters vorläufig annimmt, auch nicht mit den in den Gesetzesmaterialien zur HSG-Novelle BGBl. I 18/2001, mit der die Verwaltungsstrafbestimmung (ursprünglich des § 51 Abs. 6 HSG 1998 und nunmehr des § 63 Abs. 6 HSG 2014) erstmals in das HSG eingefügt wurde, genannten Gründen einer effektiven Rechtsaufsicht über die ÖH gerechtfertigt werden können (vgl. AB 414 BlgNR 21. GP, 2: "Bei mehreren Handlungen von Vorsitzenden – insbesondere in letzter Zeit – hat die Aufsichtsbehörde diese Handlungen bescheidmäßig als rechtswidrig festgestellt. In diesen Fällen wurde in der Folge weder der Rechtsansicht des Bundesministeriums entsprochen noch waren weitergehende Rechtsfolgen zu erwarten. Zur Stärkung der Rechtsaufsicht ist es daher notwendig, rechtswidriges Handeln jedenfalls verwaltungsstrafrechtlich zu sanktionieren").

25

Denn erstens dürfte diese Zielsetzung den Gesetzgeber im Hinblick auf Art. 120b Abs. 1 B-VG nicht von der Anforderung entheben, jene Fälle konkret festzulegen, in denen er die herkömmlichen, durchaus weitreichenden, bis hin zur Abberufung der letztlich verantwortlichen Organwalter des Selbstverwaltungskörpers reichenden Aufsichtsmittel nicht für ausreichend erachtet und daher zusätzlich eine verwaltungsstrafrechtliche Pönalisierung für erforderlich sieht. Zum zweiten dürfte die hinter der Einführung der in Rede stehenden Strafbestimmung stehende Absicht nicht ausreichend zwischen der Behebung einer festgestellten Rechtswidrigkeit einer für die ÖH gesetzten Handlung, die durch die jeweils zuständigen Organe der ÖH vorzunehmen ist, ungeachtet, ob die aktuell bestellten Organwalter auch schon für die als rechtswidrig festgestellte Handlung verantwortlich waren, und einer Verantwortlichkeit von Personen differenzieren, die in ihrer Funktion für die

26

ÖH eine bestimmte Handlung gesetzt haben, in der Folge aus dieser Funktion aber ausgeschlossen sind. Im Gesetzesprüfungsverfahren wird daher insbesondere auch zu klären sein, ob spezifische Anforderungen an die Rechtsaufsicht über die ÖH in der Lage sein können, die gegen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 bestehenden Bedenken zu entkräften.

6.1. Der Verfassungsgerichtshof erachtet in ständiger Rechtsprechung den gesetzestechnischen Vorgang der äußeren Trennung von Tatbild und Strafdrohung, wie er für Blankettstrafnormen kennzeichnend ist, als verfassungsrechtlich unbedenklich (s. nur VfSlg. 12.947/1991, 17.479/2005, 20.288/2018 jeweils mwN). Schon aus rechtsstaatlichen Gründen ist es freilich auch bei Blankettstrafnormen unerlässlich, dass der Tatbestand durch das Gesetz mit genügender Klarheit als Verbotsnorm und damit als strafbarer Tatbestand gekennzeichnet ist, dass ferner, wenn der strafbare Tatbestand im Zuwiderhandeln gegen eine Gebotsnorm besteht, der Unrechtsgehalt eines Unterlassens eindeutig erkennbar ist, und dass schließlich der Tatbestand einer Blankettstrafnorm mit solcher Deutlichkeit gekennzeichnet sein muss, dass jedermann ihn als solchen zu verstehen vermag (s. insbesondere VfSlg. 12.947/1991).

27

6.2. Angesichts dessen hegt der Verfassungsgerichtshof gegen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen vorläufig weiters die Bedenken, dass sie gegen das Rechtsstaatsprinzip und gegen den Gleichheitsgrundsatz verstoßen:

28

Zunächst scheinen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen den dargelegten rechtsstaatlichen Anforderungen an Blankettstrafnormen nicht zu entsprechen. Denn angesichts der Vielzahl möglicher Rechtsvorschriften, die eine von § 63 Abs. 4 HSG 2014 erfasste Person zu beachten haben kann und die durch die in Prüfung gezogenen Bestimmungen sämtlich als Verbotsnorm und damit als strafbarer Tatbestand ausgestaltet sein dürften, dürfte der Tatbestand der in Prüfung gezogenen Blankettstrafnorm nicht mit genügender Deutlichkeit gekennzeichnet sein. Denn die in Prüfung gezogene Blankettstrafnorm dürfte nicht etwa die Regelungen eines bestimmten Rechtsbereiches oder Regelungskomplexes (vgl. zu Blankettstrafnormen im Kraftfahrrecht VfSlg. 6293/1970, 6896/1972, im Wasserrecht VfSlg. 4589/1963 oder im Gewerbebereich VfSlg. 6762/1972) erfassen, sondern potentiell die gesamte Rechtsordnung schlechthin als äußeres Tatbild einbeziehen.

29

Des Weiteren dürften die in Prüfung gezogenen Bestimmungen, schon aus den oben unter Punkt 5.3. dargelegten Gründen, gegen das Sachlichkeitsgebot des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes verstoßen. Denn es ist dem Verfassungsgerichtshof vorläufig keine sachliche Rechtfertigung dafür erkennbar, dass die in Prüfung gezogenen Bestimmungen jedes rechtswidrige Handeln oder Unterlassen einer von § 63 Abs. 4 HSG 2014 erfassten Person ohne Weiteres auch mit Verwaltungsstrafe bedrohen dürften. Insbesondere dürften, aus den oben unter Punkt 5 dargelegten Gründen, die Anforderungen an die staatliche Aufsicht über den Selbstverwaltungskörper eine solche umfassende Pönalisierung nicht erforderlich machen (s. aber auch zu im Gesetzesprüfungsverfahren zu klärenden Fragen, die auch für die Beurteilung unter dem Gleichheitsgrundsatz wesentlich sein dürften, oben Punkt 5.4.).

7. Aus den dargelegten Gründen dürften die in Prüfung gezogenen Bestimmungen des § 63 Abs. 4 und Abs. 6 HSG 2014 gegen Art. 120b Abs. 1 B-VG, das Rechtsstaatsprinzip und den Gleichheitsgrundsatz verstoßen.

IV. Ergebnis

1. Der Verfassungsgerichtshof hat daher beschlossen, § 63 Abs. 4 und Abs. 6 des Bundesgesetzes über die Vertretung der Studierenden (Hochschülerinnen- und Hochschülerschaftsgesetz 2014 – HSG 2014), BGBl. I 45/2014, idF BGBl. I 77/2021 von Amts wegen auf seine Verfassungsmäßigkeit zu prüfen.

2.1. Ob die Prozessvoraussetzungen vorliegen und die dargelegten Bedenken zutreffen, wird im Gesetzesprüfungsverfahren zu klären sein.

2.2. Im Gesetzesprüfungsverfahren wird, sollten sich die Bedenken des Verfassungsgerichtshofes gegen die in Prüfung gezogenen Bestimmungen als begründet erweisen, auch zu entscheiden sein, wie der Umfang der allenfalls aufzuhebenden Bestimmungen vor dem Hintergrund der Bedenken und der Erforderlichkeit, die den Sitz der Bedenken bildenden Bestimmungen (bei geringstmöglichem Eingriff in den Gehalt der Rechtsordnung) zu ermitteln, im Einzelnen abzugrenzen ist.

3. Dies konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung beschlossen werden. 35

Wien, am 27. Februar 2025

Die Vizepräsidentin:

Dr. MADNER

Schriftführer:

Mag. UNGER