[AZA 0]
2P.273/1999/leb

II. ÖFFENTLICHRECHTLICHE ABTEILUNG **********

22. September 2000

Es wirken mit: Bundesrichter Wurzburger, Präsident der II. öffentlichrechtlichen Abteilung, Bundesrichter Hartmann,
Betschart, Hungerbühler, Bundesrichterin Yersin und
Gerichtsschreiber Häberli.

_____

In Sachen
1. A._____,
2. B._____,
Beschwerdeführer, beide vertreten durch Rechtsanwalt Ludwig A. Minelli, Hans Roelli-Strasse 14, Postfach, Forch,

gegen

RegierungsratdesKantons Zürich, vertreten durch die Bildungsdirektion des Kantons Zürich,

betreffend
Art. 13 UNO-Pakt I und Art. 2 ÜbBest. aBV
(Verordnung über die Studiengebühren
an der Zürcher Fachhochschule), hat sich ergeben:

A.- Der Regierungsrat des Kantons Zürich erliess mit Beschluss vom 15. September 1999 eine Verordnung über die Studiengebühren an der Zürcher Fachhochschule, welche aus dem Zusammenschluss des Technikums Winterthur (Ingenieurschule; TWI) mit der Zürcher Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschule Winterthur (HWV) und der Dolmetscherschule Zürich (DOZ) entstanden ist. Danach werden an den staatlichen Hochschulen der Zürcher Fachhochschule ab Wintersemester 1999/2000 eine Immatrikulationsgebühr von Fr. 25.–, eine Semestergebühr von Fr. 500. – sowie eine Gebühr für die Schlussdiplomprüfung von Fr. 200. – erhoben (§§ 1 und 3 der Verordnung).

B.- Die in Zürich wohnhafte A._____ und ihr 1987 geborener Sohn B._____ führen gegen diese Verordnung mit Eingabe vom 18. September 1999 beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde. Sie rügen eine Verletzung von Art. 13 Abs. 2 lit. b und lit. c des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I; SR 0.103. 1) sowie der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes (Art. 2 ÜbBest. aBV) und verlangen nebst der Aufhebung der angefochtenen Verordnung (Ziff. 2) die Feststellung, dass der Regierungsrat des Kantons Zürich nicht befugt sei, Schulgelder oder Studiengebühren neu einzuführen oder zu erhöhen (Ziff. 1).

C.- Die Bildungsdirektion des Kantons Zürich beantragt namens des Regierungsrates die Abweisung der staatsrechtlichen Beschwerde.
In der gestützt auf Art. 89 Abs. 2 OG eingereichten Beschwerdeergänzung halten die Beschwerdeführer an ihren Anträgen fest.

Die Bildungsdirektion hat auf eine zweite Stellungnahme verzichtet.

D.- Mit Zwischenbeschluss der II. öffentlichrechtlichen Abteilung des Bundesgerichts vom 18. November 1999

wurde das von den Beschwerdeführern gestellte Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung abgewiesen.

Das Bundesgericht zieht in Erwägung:

1.- a) Die angefochtene Verordnung ist, da der Kanton Zürich die Möglichkeit der abstrakten Normenkontrolle für kantonale Erlasse nicht kennt (Alfred Kölz/Jürg Bosshart/ Martin Röhl, Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich, 2. Auflage, Zürich 1999, § 50 N 115 f.), ein letztinstanzlicher kantonaler Hoheitsakt, gegen den die staatsrechtliche Beschwerde zulässig ist (Art. 84 Abs. 2 und Art. 86 OG).

b) Der Beschwerdeführer 2 ist als potentieller Benützer der in Frage stehenden Schule durch die angefochtene Gebührenregelung in seiner Rechtsstellung virtuell betroffen und daher zur staatsrechtlichen Beschwerde gegen die umstrittene Verordnung legitimiert (Art. 88 OG; BGE 125 I 369 E. 1a S. 371 f., mit Hinweis). Ob darüber hinaus auch die Beschwerdeführerin 1 als (unterhaltspflichtige) Mutter eines potentiellen Schulbenützers im Sinne von Art. 88 OG in ihrer Rechtsstellung oder in geschützten eigenen Interessen virtuell berührt ist, erscheint zweifelhaft. Die Frage der Legitimation der Beschwerdeführerin 1 kann jedoch im Hinblick auf den Ausgang des Verfahrens offen bleiben.

c) Die 30-tägige Frist zur Einreichung der staatsrechtlichen Beschwerde begann mit der Publikation der Verordnung im Amtsblatt vom 21. Oktober 1999 zu laufen (Art. 89 Abs. 1 OG). Die im Anschluss an eine vorangegangene Pressemitteilung des Regierungsrates bereits am 18./19. September 1999 erhobene staatsrechtliche Beschwerde wurde insofern verfrüht eingereicht. Dies stellt ihre Gültigkeit aber nicht in Frage (BGE 117 Ia 328 E. 1a S. 330, mit Hinweisen).

d) Die staatsrechtliche Beschwerde ist, von hier nicht in Betracht fallenden Ausnahmen abgesehen, kassatorischer Natur (BGE 125 I 104 E. 1b S. 107, mit Hinweisen; grundlegend: BGE 124 I 327 E. 4 S. 332 ff.). Soweit vorliegend neben der Aufhebung der angefochtenen Verordnung eine förmliche Feststellung bezüglich der Zulässigkeit der Einführung oder Erhöhung von Schulgeldern verlangt wird, ist auf die Beschwerde nicht einzutreten.

2.- a) Nach dem Zürcher Gesetz vom 27. September 1998 über die Fachhochschulen und die Höheren Fachschulen (Fachhochschulgesetz, FHG) ist der Regierungsrat u.a. zuständig für den Erlass der Gebührenordnung (§ 18 Abs. 2 Ziff. 1 FHG). Er legt für die staatlichen Fachhochschulen Einschreibe-, Semester- und Prüfungsgebühren fest (§ 41 Abs. 1 FHG).

Gemäss der unbestrittenen Darstellung der Beschwerdeführer bestand am Technikum Winterthur seit 1960 Schulgeldfreiheit. Beanstandet wird die nunmehrige (Wieder-)Einführung der Gebührenpflicht für den Besuch dieser (heute zur Zürcher Fachhochschule gehörenden) Bildungsanstalt. Die Beschwerdeführer stellen zwar nicht in Abrede, dass die angefochtene Gebührenverordnung über die erforderliche gesetzliche Grundlage verfügt. Sie erblicken in dieser Regelung aber einen Verstoss gegen Art. 13 Abs. 2 lit. b und lit. c des UNO-Paktes I, der für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten ist. Nach Art. 13 Abs. 1 des Paktes anerkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf Bildung. Die relevanten Passagen von Abs. 2 dieser Bestimmung lauten wie folgt:

”Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick
auf die volle Verwirklichung dieses Rechts
a) ...
b) die verschiedenen Formen des höheren Schulwesens
einschliesslich des höheren Fach- und Berufsschulwesens
auf jede geeignete Weise, insbesondere
durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit,
allgemein verfügbar und jedermann zugänglich
gemacht werden müssen;

c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete
Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung
der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermassen
entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht
werden muss; ..."

b) Mit der staatsrechtlichen Beschwerde kann auch die Verletzung von Staatsverträgen gerügt werden, soweit es sich nicht um zivilrechtliche oder strafrechtliche Bestimmungen handelt (Art. 84 Abs. 1 lit. c OG). Der Beschwerdeführer kann sich dabei aber nur auf solche Normen berufen, welche unmittelbar anwendbar ("self-executing") sind; die Staatsvertragsbeschwerde dient lediglich der Durchsetzung jener Vertragsbestimmungen, welche die Rechtsstellung des Einzelnen direkt regeln (Walter Kälin, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 90 ff.). Dies setzt voraus, dass die angerufene staatsvertragliche Norm inhaltlich hinreichend bestimmt und klar ist, um im Einzelfall Grundlage eines Entscheides bilden zu können. Die erforderliche Bestimmtheit geht vor allem blossen Programmartikeln ab. Sie fehlt auch Normen, die eine Materie nur in Umrissen regeln, dem Vertragsstaat einen beträchtlichen Ermessens- oder Entscheidungsspielraum lassen oder blosse Leitgedanken enthalten, sich also nicht an die Verwaltungs- und Justizbehörden, sondern an den Gesetzgeber richten (BGE 125 III 277 E. 2d/aa S. 281; 124 II 293 E. 4b S.308; 124 III 90 E. 3a S.91; 124 IV 23 E. 4a S.31, je mit Hinweisen).

c) Der UNO-Pakt I gilt nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtes, vorbehältlichgewisserAusnahmen, nichtals direkt anwendbar. Er enthält, wie das Bundesgericht in seinem Grundsatzentscheid 120 Ia 1 E. 5c S. 11 f. ausführte, in Art. 6 - 15 einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, zu deren voller Verwirklichung sich jeder Vertragsstaat unter Ausschöpfung aller seiner Möglichkeiten und mit allen geeigneten Mitteln, vor allem durch gesetzgeberische Massnahmen sowie durch internationale Hilfe und Zusammenarbeit, verpflichtet (vgl. Art. 2 Abs. 1). Die von der Schweiz mit diesem Pakt eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen haben insofern programmatischen Charakter; die Vorschriften des Paktes richten sich - anders als die direkt anwendbaren Garantien des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II; SR 0.103. 2), dem die Schweiz gleichzeitig ebenfalls beigetreten ist - nicht an den Einzelnen, sondern (primär) an die Gesetzgeber der Vertragsstaaten, welche sie als Richtlinien für ihre Tätigkeit zu beachten haben (so Botschaft des Bundesrates vom 30. Januar 1991 betreffend den Beitritt der Schweiz zu den beiden internationalen Menschenrechtspakten von
1966, BBl 1991 I 1193 und 1202). Bundesrat und Parlament gingen dementsprechend davon aus, die Vorschriften des UNO-Paktes I gewährten dem Einzelnen, von allfälligen wenigen Ausnahmen abgesehen, grundsätzlich keine subjektiven und justiziablen Rechte, welche der Bürger vor schweizerischen Verwaltungs- und Gerichtsbehörden anrufen könnte (BBl 1991 I 1202; AB 1991 N 1494, S 930).

Diese in BGE 120 Ia 1 E. 5 begründete Rechtsprechung, wonach der UNO-Pakt I grundsätzlich keine direkt anwendbaren Individualgarantien enthält, wurde in einer Reihe späterer Entscheide bestätigt (BGE 121 V 229 E. 3 S. 232 ff., 246 E. 2 S. 248 ff.; 122 I 101 E. 2a S. 103; 123 II 472 E. 4d S. 478). Die Möglichkeit, dass einzelne Bestimmungen des Paktes ausnahmsweise direkt anwendbar sein könnten, wurde aber - wie schon in BGE 120 Ia 1 E. 5c/d S. 12 f. - nicht ausgeschlossen, sondern, zum Teil unter beispielsweiser Nennung von Aspekten der in Art. 8 gewährleisteten Gewerkschaftsfreiheit, ausdrücklich vorbehalten (vgl. BGE 121 V 229 E. 3a S. 232, 246 E. 2c und 2e S. 249 f.; 123 II 472 E. 4d S. 478 sowie 125 III 277 E. 2d S. 281 f.). In der Doktrin werden - entgegen der dem seinerzeitigen Beitrittsbeschluss der eidgenössischen Räte zugrunde liegenden Betrachtungsweise - eine ganze Reihe von (Teil-)Garantien des UNOPaktes I als unmittelbar anwendbar eingestuft (Pius Gebert, Das Recht auf Bildung nach Art. 13 des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, Diss. Freiburg, St. Gallen 1996, S. 124 ff., mit Hinweisen; vgl. auch Giorgio Malinverni, Les Pactes dans l'ordre juridique interne, in: Die Schweiz und die UNO-
Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel 1997, S. 76 f.).

d) Was die vorliegend in Frage stehende Bestimmung von Art. 13 Abs. 2 lit. c des UNO-Paktes I betrifft, hat das Bundesgericht ihre direkte Anwendbarkeit klar verneint, soweit es um die Verpflichtung der Vertragsstaaten geht, den Hochschulunterricht "auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung

der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich zu machen". Das Bundesgericht hielt fest, aus dieser Vorschrift lasse sich kein individualrechtlicher Anspruch auf eine bestimmte Gestaltung der Zulassungsvoraussetzungen und auf eine bestimmte Begrenzung oder Reduktion allfälliger Gebühren ableiten; es sei dem nationalen Gesetzgeber anheimgestellt, wann, mit welchen Mitteln und in welchem Zeitraum er das in Art. 13 Abs. 2 lit. c gesetzte Ziel erreichen wolle, sofern er die betreffende Forderung nicht überhaupt schon als erfüllt betrachte (BGE 120 Ia 1 E. 5d S. 12 f.).

Von dieser Aussage abzuweichen, besteht kein Anlass. Sie wird an sich auch von den Beschwerdeführern nicht in Frage gestellt. Es kann einzig darum gehen, ob Art. 13 Abs. 2 lit. c (bzw. lit. b) des Paktes allenfalls insofern einen justiziablen, unmittelbar anwendbaren Gehalt hat, als er dem nationalen Gesetzgeber eine Erhöhung oder Wiedereinführung von Gebühren verbietet, weil dies in Bezug auf das anerkannte Vertragsziel einen Rückschritt bedeuten würde (vgl. dazu Gebert, a.a.O., S. 457 f.; Jörg Künzli/Walter Kälin, Die Bedeutung des UNO-Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für das schweizerische Recht, in: Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel 1997, S. 110 u. 147 f.). Dies wird insbesondere von Gebert (a.a.O., S. 464) und Künzli/Kälin (a.a.O., S. 148) bejaht, trotz der Tatsache, dass auch für die Beurteilung der Zulässigkeit von Gebührenerhöhungen eine umfassende Betrachtung der bildungspolitischen Verhältnisse notwendig wäre (vgl. dazu auch die Broschüre "Das völkerrechtliche Verbot der Erhöhung von Studiengebühren oder der Wiedereinführung von Schulgeldern", herausgegeben vom Aktionskomitee gegen Mittelschulgelder, mit Beiträgen von Fons Coomans ["Klärung der Elemente des 'harten
Kerns' des Rechtes auf Bildung"], Bruno Simma und Ludwig A. Minelli, Zürich 1996). Zu einem anderen Schluss kommt hingegen Stefan Trechsel in seinem Gutachten vom 25. Januar 2000 zuhanden des Rechtsdienstes der Universität Zürich.

e) In BGE 120 Ia 1 E. 5d S. 13, wo es um die Zulässigkeit der Erhöhung von Universitätsgebühren ging, erachtete das Bundesgericht die Bestimmung von Art. 13 Abs. 2 lit. c des UNO-Paktes I aber selbst in dieser Richtung als zu wenig bestimmt. Das eigentliche Ziel der Vorschrift gehe dahin, dass der Hochschulunterricht jedermann entsprechend seinen Fähigkeiten, unabhängig von seiner finanziellen Leistungsfähigkeit, zugänglich gemacht werden solle. Die Wahl der "geeigneten Mittel" sei dem Gesetzgeber anheimgestellt; der "insbesondere" postulierte allmähliche Verzicht auf Gebührenerhebung sei nur ein möglicher Weg. Da die in der Schweiz üblichen Universitätsgebühren bloss einen Bruchteil der gesamten Lebenshaltungskosten der Studierenden ausmachten, vermöchte eine blosse Gebührenreduktion oder selbst ein voller Gebührenverzicht den Zugang zum Studium für finanziell bedürftige Studenten nicht sicherzustellen; dieses Hindernis lasse sich nur durch die Gewährung von Stipendien beseitigen. Der zuständige Gesetzgeber besitze damit eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, welche Mittel er zur Erreichung des durch Art. 13 Abs. 2 lit. c des UNO-Paktes I gesetzten Zieles wählen und wie er diese Mittel aufeinander abstimmen wolle. Der Einzelne
könne sich auf diese Vorschrift schon deshalb nicht berufen, weil ihr die erforderliche Bestimmtheit abgehe. Sie richte sich zudem klarerweise allein an den Gesetzgeber, was ihre Geltendmachung mittels Staatsvertragsbeschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. c OG - unabhängig von ihrer Bestimmtheit - zum vornherein ausschliesse.

f) Unter Hinweis auf Äusserungen von Jörg Künzli (Soziale Menschenrechte: blosse Gesetzgebungsaufträge oder individuelle Rechtsansprüche? Überlegungen zur direkten Anwendbarkeit des UNO-Sozialpaktes in der Schweiz, in: AJP 1996 S. 527 ff., insb. S. 534), Künzli/Kälin (a.a.O., S. 147) und Gebert (a.a.O., S. 464) halten die Beschwerdeführer dieser in BGE 120 Ia 1 E. 5 vertretenen Auffassung entgegen, mit dem Inkrafttreten des UNO-Paktes I sei der damals gegebene Zustand im Bereich der Zugangsförderung zu höherer und Hochschulbildung als Minimalstatus zementiert worden, hinter welchen nicht zurückgegangen werden dürfe. Ein Ermessensspielraum der Vertragsstaaten könne nur bestehen bei den zu wählenden Mitteln sowie bezüglich des Umfanges der vorzunehmenden Verbesserungen, keinesfalls aber die Befugnis zu einer Verschlechterung des bestehenden Zustandes umfassen. Sei die Schulgeldfreiheit einmal erreicht, dürfe sie nicht mehr aufgehoben werden. Die Beschwerdeführer berufen sich ausserdem auf ein Schreiben von Philip Alston, Vorsitzender des UNO-Komitees für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, vom 21. Februar 1997 an den Schweizerischen Botschafter bei den Vereinten Nationen in Genf. Darin wird auf zugegangene
"Informationen" Bezug genommen, wonach das Bundesgericht den UNO-Pakt I als Ganzes als bloss programmatisch und nicht "self-executing" bezeichnet habe, wobei selbst rückwärtsgerichtete Massnahmen nicht

verboten seien. Das Komitee brachte gegenüber einer derartigen Auslegung des Paktes seine Besorgnis zum Ausdruck und bezeichnete die der Wiedereinführung von Schulgeldern im Kanton Zürich zugrunde liegenden bildungspolitischen Überlegungen als "auf den ersten Blick" nicht mit der Auffassung des Komitees übereinstimmend.

g) Dazu ist vorab zu bemerken, dass das Bundesgericht in BGE 120 Ia 1 E. 5 sich über die Paktkonformität der damals angefochtenen Gebührenerhöhung gar nicht ausgesprochen, sondern lediglich - mangels Justiziabilität der angerufenen Paktbestimmung - die Zulässigkeit einer Staatsvertragsbeschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. c OG verneint hatte. Der UNO-Pakt I enthält keine Vorschriften darüber, wie er innerstaatlich durchgesetzt werden soll (Künzli, a.a.O., S. 532). Es ist daher allein eine Frage des jeweiligen nationalen Rechts, wie die eingegangenen staatsvertraglichen Verpflichtungen zu erfüllen sind und ob bzw. wieweit die Normen dieses Paktes innerstaatlich als "selfexecuting" vom Einzelnen im Rahmen eines Individualbeschwerdeverfahrens direkt angerufen werden können (vgl. Yvo Hangartner, Grundzüge des schweizerischen Staatsrechts, Bd.I: Organisation, Zürich 1980, S. 42 f.; Ulrich Häfelin/ Walter Haller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 4. Auflage, Zürich 1998, N 1038; Jeanine de Vries Reilingh, L'application des Pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme de 1966, Diss. Neuenburg, Basel u. Genf 1998, N 104 ff.; Manfred Nowak, Inhalt, Bedeutung und Durchsetzungsmechanismen der beiden UNO-Menschenrechtspakte, in:
Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 2. Auflage, Basel 1997, S. 19; Gebert, a.a.O., S. 122 f.; Künzli, a.a.O., S. 532).

Des Weitern gibt es für den UNO-Pakt I auf internationaler Ebene kein Vertragsorgan, welches die Kompetenz besässe, die aus diesem Pakt folgenden Verpflichtungen und allfälligen Individualansprüche im Einzelfall verbindlich zu konkretisieren. Der UNO-Pakt II über die bürgerlichen und politischen Rechte, sieht - neben dem obligatorischen Berichtssystem - sowohl ein fakultatives (für die Schweiz geltendes) Staatenbeschwerdeverfahren wie auch ein fakultatives (für die Schweiz nicht geltendes) Individualbeschwerdeverfahren vor. Im Gegensatz dazu kennt der UNO-Pakt I als internationales Durchsetzungsinstrument lediglich das Berichtssystem, d.h. die Prüfung der von den Vertragsstaaten periodisch abzuliefernden Berichte, welche allenfalls seitens des Sozialausschusses zu Bemerkungen und Empfehlungen führen kann. Diese Stellungnahmen sind zwar für die Auslegung und Rechtsentwicklung von Bedeutung, können aber keine direkte Verbindlichkeit beanspruchen (vgl. die nähere Darstellung des Berichtssystems bei Gebert [a.a.O., S. 43 ff.]und Nowak [a.a.O., S. 21 ff.]). 3.- Art. 13 Abs. 2 lit. b und lit. c des UNO-Paktes I enthalten, wie sich zeigen wird, auch für den vorliegenden Streitfall keine justiziable individualrechtliche Garantie, welche
gestützt auf Art. 84 Abs. 1 lit. c OG mittels Staatsvertragsbeschwerde angerufen werden könnte.

a) Die angefochtene Studiengebührenverordnung vom 15. September 1999 gilt gemäss Angaben des Kantons einerseits für die erwähnte neue Zürcher Hochschule Winterthur (ZHW) und andererseits für die Hochschule für Kunst und Gestaltung Zürich (HGKZ), die ebenfalls in den Verbund der Zürcher Fachhochschule aufgenommen wurde. Die Verordnung setzt für diese Schulen die Semestergebühr einheitlich auf Fr. 500. – und die Gebühren für die Immatrikulation und für die Schlussdiplomprüfung auf Fr. 25.– bzw. Fr. 200. – fest.

Für die Schüler der Höheren Wirtschafts- und Verwaltungsschule Winterthur, welche bisher eine Semestergebühr von Fr. 850. – sowie eine Immatrikulations- und Prüfungsgebühr von je Fr. 250. – zu entrichten hatten, bringt die neue Regelung eine deutliche finanzielle Verbesserung. Dasselbe gilt für die Schüler der Dolmetscherschule Zürich welche bisher - je nach Herkunftskanton - Semestergebühren zwischen Fr. 1'170. – und Fr. 4'395. – sowie (nebst weiteren Abgaben) Immatrikulationsgebühren von Fr. 100. – zu leisten hatten. Auch für die Schüler der Hochschule für Kunst und Gestal-tung Zürich (bisher: Semestergebühr zwischen Fr. 600. – und Fr. 900. –; Immatrikulationsgebühr Fr. 100. –; keine Prüfungsgebühren) sind die neuen Gebühren gesamthaft gesehen wesentlich tiefer. Für die Schüler des ehemaligen Technikums Winterthur führt die angefochtene Verordnung dagegen zu einer Verschlechterung, indem sie künftig neu eine Semestergebühr von Fr. 500. – bezahlen müssen.

Der Kanton Zürich ist sodann der Interkantonalen Fachhochschulvereinbarung vom 4. Juni 1998 für die Jahre 1999 - 2005 beigetreten. Aufgrund dieser übernimmt er das Schulgeld von Studierenden aus dem Kanton

Zürich auch für den Besuch solcher ausserkantonaler Hochschulen, deren Ausbildungsgänge bisher nicht finanziell unterstützt wurden. Umgekehrt öffnet das Abkommen Studierenden aus andern Kantonen den Zugang zur Zürcher Fachhochschule, denen dies wegen des Schulgeldes bisher nicht möglich war. Des Weitern ist nach Darstellung des Kantons mit der Überführung der genannten bisherigen Fachschulen in Hochschulen der Zürcher Fachhochschule auch eine Erweiterung des Leistungsauftrages verbunden, weshalb sich diese neuen Hochschulen mit den bisherigen Institutionen nicht mehr vergleichen liessen.

b) Die von den Studierenden des ehemaligen Technikums Winterthur neu zu entrichtenden Schulgelder können nicht losgelöst von der übrigen Ordnung des Fachhochschulwesens, sondern nur im Zusammenhang mit den erwähnten weiteren Massnahmen sachgerecht gewürdigt werden. Im Bereich der Fachhochschulen ergibt sich nicht nur eine deutliche Verbesserung des Bildungsangebots, sondern - gesamthaft gesehen - auch eine Erleichterung der Gebührenlast für die Benützer. Die Bildung einer neuen kantonalen Fachhochschule erforderte auch eine neue Gebührenregelung, die sich auf sachgerechte und rechtsgleiche Kriterien stützen muss. Die Einführung einer Gebührenfreiheit für den gesamten Bereich der staatlichen Fachhochschule käme zwar der Forderung von Art. 13 Abs. 2 lit. b und lit. c des UNO-Paktes I entgegen, doch wäre ein solcher Schritt im Hinblick auf die in der Schweiz für andere vergleichbare Einrichtungen (Universitäten) bestehenden Gebührenregelungen sachlich kaum begründbar. Die Beibehaltung eines solchen Privilegs für bloss einen einzigen Zweig der Fachhochschule (ehemaliges Technikum Winterthur) wäre wiederum unter dem Gesichtswinkel der Rechtsgleichheit fragwürdig. Die aus der neuen einheitlichen Gebührenregelung für einen Teil der
Schulbenützer resultierende Mehrbelastung lässt sich insoweit, auch wenn sie dem Postulat von Art. 13 Abs. 2 lit. b und lit. c des UNO-Paktes I (progressive Einführung der Unentgeltlichkeit des höheren Fachschul- und Hochschulunterrichts)zuwiderläuft, durchaus rechtfertigen.

Im Übrigen hängt das mit den genannten Paktbestimmungen verfolgte Ziel, den Unterricht an höheren Fachschulen und Hochschulen jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich zu machen, aufgrund der in der Schweiz bestehenden Verhältnisse nicht primär von der Höhe der Schulgelder ab, zumal diese in der Regel nur einen relativ geringen Teil der Lebenshaltungskosten der Studierenden ausmachen. Minderbemittelte können zudem die Gewährung von Stipendien beantragen, und das Fachhochschulgesetz sieht in § 41 Abs. 4 "für besondere Fälle" auch die Möglichkeit vor, die Schulgebühren ganz oder teilweise zu erlassen. Wieweit diese Regelungen dazu beitragen, allfälligen finanziellen Zugangshindernissen wirksam zu begegnen, hängt von der (künftigen) Stipendien- und Gebührenerlasspraxis der zuständigen Behörden ab. Die Beschwerdeführer beanstanden, dass die Aufwendungen des Kantons Zürich für Stipendien in den letzten Jahren markant zurückgegangen seien, weisen aber selber auf die "gleichzeitige wesentliche Steigerung" der Zahl der Studierenden hin, was ihre These, dass sich die erhöhten Gebühren als Zugangsschranke auswirken, kaum stützt. Jedenfalls beruht die angefochtene Gebührenregelung auf komplexen bildungspolitischen
Abwägungen und Zusammenhängen.

Ob die Einführung von Schulgebühren für Studierende des Technikums Winterthur einen gegen Art. 13 Abs. 2 lit. c (bzw. lit. b) des UNO-Paktes I verstossenden Rückschritt in der Verwirklichung der Paktziele darstellt oder ob der für diese Benützergruppe entstandene gebührenmässige Nachteil - was nach der Praxis zum Pakt nicht ausgeschlossen ist (Künzli/Kälin, a.a.O., S. 110) - durch andere bildungspolitische Verbesserungen kompensiert wird, kann allenfalls Thema eines Berichtsverfahrens gemäss Art. 16 ff. des UNO- Paktes I bilden. Die Frage entbehrt jedoch - wegen der Unbestimmtheit des Prüfungsmassstabes und weil die Gesamtheit der im Fachhochschulbereich getroffenen Massnahmen (einschliesslich der Prognosen über deren tatsächliche Auswirkungen) in eine sachgerechte Würdigung einbezogen werden müsste - der erforderlichen Justiziabilität (vgl. E. 2b), um Gegenstand einer individualrechtlichen Staatsvertragsbeschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. c OG bilden zu können. Eine Auseinandersetzung mit den von den Beschwerdeführern nachträglich eingereichten Unterlagen über den Bericht der Schweiz zur Umsetzung von Art. 13 Abs. 2 lit. c des UNO- Paktes I und die diesbezüglichen Stellungnahmen der zuständigen UNO-Organe erübrigt sich daher.
Aus dem zusätzlich angerufenen Grundsatz der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes ergibt sich kein weitergehender Rechtsschutz (BGE 120 Ia E. 5d S. 13). Auf die staatsrechtliche Beschwerde ist nicht einzutreten.

4.- Bei diesem Ausgang sind die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens den Beschwerdeführern aufzu-

erlegen (Art. 156 Abs. 1 und Abs. 7 in Verbindung mit Art. 153 und Art. 153a OG), nachdem ihr Gesuch um unentgeltliche Rechtspflege und Verbeiständung abgewiesen worden ist. Eine Parteientschädigung ist nicht auszurichten (Art. 159 Abs. 2 OG, analog).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.- Auf die staatsrechtliche Beschwerde wird nicht eingetreten.
2.- Die Gerichtsgebühr von Fr. 2'000. – wird den Beschwerdeführern unter Solidarhaft auferlegt.

3.- Dieses Urteil wird den Beschwerdeführern, dem Regierungsrat sowie (zur Kenntnisnahme) dem Verwaltungsgericht des Kantons Zürich schriftlich mitgeteilt.

_____

Lausanne, 22. September 2000

Im Namen der II. öffentlichrechtlichen Abteilung
des SCHWEIZERISCHEN BUNDESGERICHTS
Der Präsident:

Der Gerichtsschreiber: