Urteilskopf

120 Ia 1

1. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 11. Februar 1994 i.S. Verband Studierender an der Universität Zürich, Robert Hurst, Christine Ritzmann und Philipp Aregger gegen Regierungsrat des Kantons Zürich (staatsrechtliche Beschwerde)
Regeste (de):
Festsetzung von Universitätsgebühren durch Verordnung.

Delegation der Rechtsetzungsbefugnis für die Festsetzung der Höhe von Universitätsgebühren an die Exekutive; Anforderungen an die gesetzliche Grundlage (E. 3).

Publikationspflicht für Anstaltsgebühren (E. 4).

Tragweite von Art. 13 Abs. 2 lit. c des internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte für die Erhebung von Universitätsgebühren (E. 5).

Regeste (fr):
Fixation des taxes d'inscription à l'Université par voie d'ordonnance.

Délégation à l'exécutif du pouvoir de légiférer sur la fixation du montant des taxes d'inscription à l'Université; exigences concernant la base légale (consid. 3).

Devoir de publication de la réglementation relative aux émoluments d'établissements (consid. 4).

Portée de l'art. 13 al. 2 lettre c du Pacte international du 16 décembre 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels pour la perception des taxes d'inscription à l'Université (consid. 5).

Regesto (it):
Determinazione delle tasse d'iscrizione all'università mediante ordinanza.

Delega all'esecutivo della competenza legislativa per determinare l'ammontare delle tasse d'iscrizione all'università; esigenze concernenti la base legale (consid. 3).

Dovere di pubblicare il regolamento relativo alle tasse per l'utilizzazione d'istituti pubblici (consid. 4).

Portata dell'art. 13 cpv. 2 lett. c del Patto internazionale del 16 dicembre 1966 relativo ai diritti economici, sociali e culturali in materia di riscossione di tasse d'iscrizione all'università (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 2

BGE 120 Ia 1 S. 2

Mit Beschluss vom 23. Juni 1993 erhöhte der Regierungsrat des Kantons Zürich die Kollegiengeldpauschale für Studierende der Universität Zürich, welche seit 1991/92 Fr. 300.– pro Semester betrug, mit Wirkung ab

Wintersemester 1993/94 auf Fr. 450.– und mit Wirkung ab Wintersemester 1994/95 auf Fr. 600.–. Gleichzeitig legte der Regierungsrat einzelne Teile des von den Studierenden zu bezahlenden Semesterbeitrages neu fest, wodurch sich der Gesamtsemesterbeitrag mit Wirkung ab Wintersemester 1993/94 von Fr. 41.– auf Fr. 46.– erhöhte. Schliesslich wurde auch die Kollegiengeldpauschale für Auditoren von Fr. 40.– auf 100.– (Auditoren mit 1 - 5 Wochenstunden) bzw. von Fr. 80.– auf Fr. 200.– (Auditoren mit 6 - 10 Wochenstunden) heraufgesetzt. Im Anschluss an eine Zeitungsmeldung über diese Neuregelung erhoben der Verband Studierender an der Universität Zürich sowie Robert Hurst, Christine Ritzmann und Philipp Aregger als immatrikulierte Studenten dieser Universität mit gemeinsamer Eingabe vom 5. Juli 1993 staatsrechtliche Beschwerde. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab, soweit es darauf eintritt.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2. a) Das zürcherische Gesetz vom 23. Dezember 1859 über das gesamte Unterrichtswesen (Unterrichtsgesetz, UG) regelt in den §§ 124 - 164 die Organisation und den Betrieb der Universität. Nach § 137 Satz 1 UG (Fassung vom 4. September 1960) setzt der Regierungsrat die "Kollegiengelder" fest und bestimmt die auf die Dozenten entfallenden Anteile. Die Kollegiengelder werden bis zu einem Betrag von 10 Mio. Franken in einen Fonds gelegt, der zur Erhaltung und Gewinnung tüchtiger Lehrkräfte zu verwenden ist (§ 164 UG, Fassung vom 2. September 1979). Das Kollegiengeld wird heute in Form einer Semesterpauschale erhoben (§ 92 der vom Regierungsrat erlassenen Universitätsordnung der Universität Zürich vom 11. März 1920, Fassung vom 15. April 1981). § 142 UG (Fassung vom 27. April 1980) bestimmt ferner, dass die Studierenden der Universität "Immatrikulationsgebühren und Semesterbeiträge" zu bezahlen haben (Abs. 1 Satz 1). Von Studierenden mit ausserkantonalem Wohnsitz wird überdies eine zusätzliche Benützungsgebühr zur Deckung der Nettokosten der Universität erhoben, sofern der Wohnsitzkanton nicht direkt oder über eine interkantonale Vereinbarung einen Kostenbeitrag leistet (§ 142 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 4 UG). Die genannten Gebühren werden ebenfalls vom Regierungsrat festgesetzt (§ 142 Abs. 2 Satz 1 UG).

3. a) Die Beschwerdeführer sind der Auffassung, dass die vom Regierungsrat erlassene Gebührenregelung der erforderlichen gesetzlichen Grundlage entbehre. In § 142 UG sei lediglich von Immatrikulationsgebühren und Semesterbeiträgen, nicht aber von Kollegiengeldern die Rede; es fehle an einer Ermächtigungsnorm zugunsten des Regierungsrates, die Kollegiengelder festzusetzen. Zudem enthalte § 142 UG keinen ziffernmässigen Rahmen, was eine Verletzung des Legalitätsprinzips bedeute. b) Die Beschwerdeführer übersehen zunächst, dass das Unterrichtsgesetz den Regierungsrat nicht nur zur Festlegung von Immatrikulationsgebühren und Semesterbeiträgen (§ 142 UG) ermächtigt, sondern ihm diese Kompetenz ausdrücklich auch für die Kollegiengelder zuerkennt (§ 137 UG). Es kann sich einzig fragen, ob die der angefochtenen Gebührenregelung zugrunde liegende gesetzliche Ermächtigungsnorm von § 137 UG den verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht. Die Beschwerdeführer stellen dies wegen des Fehlens eines ziffernmässigen Rahmens im Gesetz in Abrede. Da sie sich nicht auf einschlägige kantonalrechtliche Garantien berufen, ist allein zu prüfen, ob eine Verletzung bundesverfassungsrechtlicher Schranken vorliegt. c) Die Beschwerdeführer berufen sich auf das Legalitätsprinzip, welches im Bereich des Abgaberechts aus Art. 4 BV hergeleitet wird. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bedürfen öffentliche Abgaben der Grundlage in einem formellen Gesetz. Delegiert das Gesetz die Kompetenz zur (rechtssatzmässigen) Festsetzung einer Abgabe an den Verordnungsgeber, so muss es zumindest den Kreis der Abgabepflichtigen, den Gegenstand und die Bemessungsgrundlage der Abgabe selber festlegen (BGE 118 Ia 320 E. 3a S. 323, mit Hinweisen). Diese Anforderungen wurden in der Rechtsprechung für gewisse Arten von Kausalabgaben allerdings gelockert; sie dürfen, was die Vorgaben über die Abgabenbemessung anbelangt, namentlich dort herabgesetzt werden, wo das Mass der Abgabe durch über-

prüfbare verfassungsrechtliche Prinzipien (Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip) begrenzt wird und nicht allein der Gesetzesvorbehalt diese Schutzfunktion erfüllt (BGE 118 Ia 320 E. 3b S. 324, mit Hinweisen; BGE 112 Ia 39 E. 2a S. 44 f.). Das Legalitätsprinzip darf dabei weder seines Gehaltes entleert, noch auf der andern Seite in einer Weise überspannt werden, dass es mit der Rechtswirklichkeit und dem Erfordernis der Praktikabilität in einen unlösbaren Widerspruch gerät (BGE 112 Ia 39 E. 2a S. 44 f.).

BGE 120 Ia 1 S. 4

d) Das Bundesgericht hatte sich mit einem Fall wie dem vorliegenden bereits im Jahre 1978 zu befassen. Es betrachtete eine Delegationsnorm des baselstädtischen Universitätsgesetzes, die ohne nähere Vorgaben den Regierungsrat zur Festsetzung der von den Studierenden zu entrichtenden Gebühren ermächtigte und gestützt auf welche der Verordnungsgeber eine Kollegiengeldgebühr von Fr. 150.– pro Semester festlegte, unter Hinweis auf die dargelegten Grundsätze als verfassungsrechtlich zulässig (BGE 104 Ia 113). Da die erhobene Benützungsgebühr nur einen verschwindend kleinen Teil der tatsächlichen Aufwendungen des Kantons (rund Fr. 11'000.– pro Studierenden) decke, würde das Kostendeckungsprinzip selbst bei verhältnismässig einschneidender Erhöhung der Gebühr noch keine Wirkung entfalten; dasselbe gelte für das Äquivalenzprinzip. Das Schutzbedürfnis des Einzelnen sei damit von vornherein nicht gleich intensiv wie in Fällen, wo die Grenze der Kostendeckung erreicht werde. Anderseits stehe dem Regierungsrat bei der Festsetzung der Gebühr ein verhältnismässig grosser Ermessensspielraum offen, was eine Verankerung der Abgabenhöhe auf Gesetzesstufe als wünschbar erscheinen lassen könnte. Ausschlaggebend sei jedoch, dass sich der Regierungsrat bei der Festlegung der Gebühr als durch die bisherige Übung gebunden betrachte. Nach unbestrittener Darstellung des Verwaltungsgerichts seien die Kollegiengelder seit anfangs des 19. Jahrhunderts in real annähernd unveränderter Höhe erhoben worden. Angesichts der seitens des Regierungsrates anerkannten weitgehenden Bindung an das bisherige Gebührenmass erscheine das Bedürfnis nach einer formellgesetzlichen Verankerung weniger dringlich. Die Gebührenbemessung durch den Regierungsrat habe bei der Totalrevision des Universitätsgesetzes im Jahre 1937 die stillschweigende Zustimmung des Gesetzgebers gefunden. Im übrigen würden auch an andern Universitäten der Deutschschweiz (Bern, Zürich, ETH Zürich) Gebühren in ähnlichem Ausmass erhoben, wobei auch hier jeweils nur der Grundsatz der Gebührenpflicht im Gesetz verankert und deren quantitative Ausgestaltung der Exekutive überlassen sei. Diese Ordnung entspreche einer allgemeinen Rechtsauffassung, und sie habe auch die Vermutung der Praktikabilität für sich (BGE 104 Ia 113 E. 4 S. 117 - 119).
e) Der vorliegende Fall unterscheidet sich von dem in BGE 104 Ia 113 beurteilten Sachverhalt insofern, als die vom Regierungsrat des Kantons Zürich neu festgelegte Kollegiengeldpauschale sich nicht auf eine blosse Anpassung an die Teuerung beschränkt,

BGE 120 Ia 1 S. 5

sondern vielmehr auch real eine massive Erhöhung in sich schliesst. Die 1973/74 eingeführte einheitliche Kollegiengeldpauschale betrug ursprünglich Fr. 140.– pro Semester. 1986/87 wurde sie auf Fr. 200.– und 1991/92 auf Fr. 300.– heraufgesetzt. Der angefochtene Beschluss sieht eine weitere Erhöhung auf Fr. 450.– ab Wintersemester 1993/94 und auf Fr. 600.– ab Wintersemester 1994/95 vor. Damit wird der Rahmen einer blossen Teuerungsanpassung erheblich überschritten. Aus der Begründung des angefochtenen Regierungsratsbeschlusses geht hervor, dass die neuerliche Erhöhung der Kollegiengeldpauschale auf finanzpolitischen Überlegungen beruht; sie bildet Teil der Massnahmen zur Wiederherstellung eines ausgeglichenen Staatshaushaltes. Dank der erhöhten Kollegiengeldpauschale sollen der Staatskasse, nach Speisung des Fonds für die Universität (§ 164 UG), fünf (1993) bzw. zehn (1994) Millionen Franken zufliessen. f) Es stellt sich die Frage, ob die globale Ermächtigung in § 137 des Unterrichtsgesetzes als Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Kollegiengeld-

pauschale auf dem Verordnungsweg auch dann ausreicht, wenn der Regierungsrat bei der Ausübung dieser Kompetenz, anders als in dem in BGE 104 Ia 113 beurteilten Fall, sich nicht an die bisherige Übung gebunden betrachtet und sich im wesentlichen nicht bloss auf eine Anpassung der bisherigen Ansätze an die Teuerung beschränkt, sondern bei der Festsetzung der Gebühr weitergehende finanzpolitische Anliegen verfolgt und die Erhöhung der Ansätze allein mit den Bedürfnissen des (defizitären) Staatshaushaltes begründet. Da die erhobenen Gebühren zum vornherein nur einen verschwindend kleinen Teil der Kosten des Universitätsbetriebes zu decken vermögen, stünden die verfassungsrechtlichen Schranken des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips (vgl. dazu BGE 106 Ia 249 E. 3a S. 252 f.) weiteren Erhöhungen der bisherigen Benützungsgebühren nicht entgegen. Gemäss Angabe der Erziehungsdirektion beliefen sich im Jahre 1990 die durchschnittlichen Kosten pro Studierenden auf Fr. 10'780.– je Semester, wobei die Werte für die einzelnen Fakultäten zum Teil weit auseinander liegen (Veterinärmedizin: Fr. 63'647.–; Humanmedizin: Fr. 30'872.–; Theologie: Fr. 10'259.–; Wirtschaft: Fr. 4'613.– Phil. I: Fr. 4'453.–; Recht: Fr. 2'939.–). Werden die Bundes- und Kantonsbeiträge (d.h. insbesondere die Beiträge der Wohnsitzkantone der nichtzürcherischen Studenten, welche gemäss der geltenden interkantonalen Hochschulvereinbarung Fr. 8'500.– pro Jahr und pro Student betragen) in Abzug gebracht, reduziert

sich der Nettoaufwand des Kantons Zürich pro Student auf rund Fr. 16'000.– pro Jahr bzw. auf rund Fr. 8'000.– pro Semester. Wäre der Regierungsrat bei der Gebührenfestlegung einzig an die verfassungsrechtlichen Schranken des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips gebunden, stünde ihm bei der Ausübung seiner Kompetenz ein sehr grosser Ermessensspielraum offen; er könnte die bisherigen Ansätze immer noch um ein Vielfaches erhöhen. Eine diesen Rahmen voll ausschöpfende Handhabung der Delegationsnorm von § 137 UG wäre jedoch mit dem Legalitätsprinzip und den bundesverfassungsrechtlichen Delegationsschranken nicht vereinbar. Ein völliger Verzicht auf eine formellgesetzliche Begrenzung der Abgabepflicht kann auch bei kostenabhängigen Kausalgebühren nur dort zulässig sein, wo eine kostendeckende Gebührenbemessung dem Zweck und Charakter der Abgabe entspricht; nur dann können die Schranken des Kostendeckungs- und des Äquivalenzprinzips ihre Schutzwirkung sinnvoll entfalten; gerade dies ist hier nicht der Fall. Zudem bestehen erhebliche Zweifel, ob der kantonale Gesetzgeber mit § 137 UG dem Regierungsrat tatsächlich die Befugnis zur Gebührenbelastung der Studierenden bis zur Grenze der Kostendeckung einräumen wollte. Angesichts der vom Regierungsrat mit der angefochtenen neuen Gebührenregelung beanspruchten weiten Handlungsfreiheit müsste vom zürcherischen Gesetzgeber - jedenfalls nach dem in BGE 104 Ia 113 angelegten Massstab - grundsätzlich verlangt werden, dass er die an den Verordnungsgeber delegierte Gebührenfestsetzungskompetenz durch einen Rahmen oder Maximalbetrag oder sonstwie in geeigneter Weise begrenzt. Wieweit die Studierenden zur Deckung der - naturgemäss hohen - Kosten des Universitätsbetriebes herangezogen werden sollen, ist angesichts des grossen Adressatenkreises wie auch der bildungspolitischen Tragweite eine verhältnismässig wichtige Frage, deren Beantwortung nicht vollumfänglich dem Verordnungsgeber überlassen bleiben darf. Die pauschale Delegationsnorm von § 137 UG erweist sich insofern als mangelhaft. g) Dies führt indessen nicht zur Aufhebung der hier angefochtenen Gebührenregelung. Festzuhalten ist zunächst, dass sich die neu festgelegte Kollegiengeldpauschale von Fr. 450.– bzw. Fr. 600.– trotz ihrer massiven Erhöhung immer noch in jener Grössenordnung hält, wie sie heute auch an anderen schweizerischen Hochschulen üblich ist. Es kann mit hinreichender Sicherheit angenommen werden, dass die vorliegende Gebührenregelung selbst dann, wenn

der zürcherische Gesetzgeber die Delegationsnorm von § 137 UG mit der an sich erforderlichen quantitativen Begrenzung versehen hätte, sich noch innerhalb dieses (hypothetischen) Rahmens halten würde. Es entspricht Sinn und Zweck einer derartigen Delegation, dass die ermächtigte Behörde bei der Ausübung ihrer Kompetenz einen gewissen - allenfalls auch nach finanzpolitischen Gesichtspunkten auszunützenden - Spielraum für sich beanspruchen und dabei mangels einer ausdrücklichen quantitativen Begrenzung zumindest soweit gehen darf, als die Grenze des für den betreffenden Sachbereich Üblichen (d.h. der für andere schweizerische Hochschulen geltende Gebührenrahmen) nicht deutlich überschritten wird. Das ist nach dem Gesagten hier noch nicht der Fall. Die angefochtene Gebührenregelung erscheint insofern durch die gesetzliche Delegation in § 137 UG - noch - als gedeckt; die staatsrechtliche Beschwerde dringt in diesem Punkt nicht durch. h) Was die Semesterbeiträge sowie die Kollegiengeldpauschale für die Auditoren anbelangt, welche durch den angefochtenen Beschluss ebenfalls erhöht wurden und formell mitangefochten sind, so wurde die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage für diese Abgaben nicht näher begründet. Die Beschwerdeführer haben in bezug auf die Semesterbeiträge wegen der geringen Höhe dieser Gebühr auf nähere Ausführungen vielmehr bewusst verzichtet. Soweit sich die Rüge der fehlenden gesetzlichen Grundlage auch auf diesen Teil des angefochtenen Beschlusses beziehen sollte, ist auf die staatsrechtliche Beschwerde mangels ausreichender Begründung nicht einzutreten (E. 1c). i) Entgegen der Meinung der Beschwerdeführer verstösst die beschlossene Gebührenerhöhung auch nicht gegen den Grundsatz des Vertrauensschutzes. Dieser verleiht, solange keine anderslautende Zusicherung des zuständigen Rechtsetzungsorgans vorliegt, keinen Anspruch auf Fortdauer einer bestehenden Rechtsordnung (BGE 117 Ia 285 E. 3g S. 292; BGE 102 Ia 331 E. 3c S. 336).

4. a) Die Beschwerdeführer beanstanden des weitern das Fehlen einer amtlichen Publikation der angefochtenen Gebührenregelung. Staatliche Erlasse, welche dem Einzelnen Rechte gewährten oder Pflichten auferlegten, bedürften in einem Rechtsstaat generell der amtlichen Veröffentlichung. Der angefochtene Gebührenerlass sei weder im Amtsblatt, noch in der Gesetzessammlung noch im Amtlichen Schulblatt, welche als Publikationsorgane hier in Betracht kämen, veröffentlicht worden. Die blosse Publikation im Vorlesungsverzeichnis der Universität reiche nicht aus. Die

Publikationspflicht gelte nicht nur für formelle Gesetze, sondern auch für gestützt auf eine Gesetzesdelegation ergangene Erlasse der Exekutive. Dass der Kanton Zürich über die Publikation seiner Erlasse keine Vorschriften kenne, befreie ihn nicht von der Einhaltung rechtsstaatlicher Erfordernisse. b) Die Publikation von Erlassen bildet im demokratischen Rechtsstaat, von gewissen Sonderfällen abgesehen, eine unabdingliche Voraussetzung für ihre Anwendbarkeit und Verbindlichkeit gegenüber dem Bürger; dieser soll die Möglichkeit haben, das Recht zu kennen und sich danach auszurichten (GEORG MÜLLER, in: Kommentar BV, N. 73 zu Art. 4 BV; IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Bd. I, Basel 1976, Nr. 14 B/III; RHINOW/KRÄHENMANN, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, Basel 1990, Nr. 14 B/III; BGE 104 Ia 167 E. 2 S. 170). Dies ergibt sich für das Bundesrecht schon aus den Vorschriften des Bundesgesetzes vom 21. März 1986 über die Gesetzessammlungen und das Bundesblatt (SR 170.512, Publikationsgesetz; vgl. insbesondere Art. 1 und 10), doch handelt es sich um ein allgemein geltendes Prinzip, das unter dem Schutz von Art. 4 BV steht (BGE 104 Ia 167; GEORG MÜLLER, a.a.O.; PIERRE MOOR, Droit administratif, Bd. I, Bern 1988, S. 375). Die erforderliche Form der Publikation richtet sich nach der Gesetzgebung des jeweiligen Gemeinwesens (GEORG MÜLLER, a.a.O.).
c) Für den Kanton Zürich ergibt sich eine entsprechende Pflicht zunächst aus Art. 40 Ziff. 2 der Kantonsverfassung vom 18. April 1869, wonach der Regierungsrat unter anderem für die rechtzeitige Veröffentlichung der "gesetzgeberischen Akte" zu sorgen hat. Im übrigen gelten diesbezüglich die Vorschriften der regierungsrätlichen Verordnung vom 17. Dezember 1980 über das Amtsblatt und die Gesetzessammlung (PubV). Danach sind in die Gesetzessammlung unter anderem die Gesetze (§ 6 lit. b PubV), die rechtsetzenden Erlasse (Verordnungen und Reglemente) des Kantonsrates, des Regierungsrates und seiner Direktionen sowie des Obergerichts

und Verwaltungsgerichts (§ 6 lit. d PubV) aufzunehmen, ferner die rechtsetzenden Erlasse des Erziehungsrates, der kirchlichen Behörden, des Bankrates der Zürcher Kantonalbank und anderer kantonaler Organe, soweit ein allgemeines Interesse an der Veröffentlichung besteht (§ 6 lit. f PubV; Näheres zur Publikationsordnung des Kantons Zürich bei TOBIAS JAAG, Der Gesetzesbegriff im zürcherischen Recht, in: Das Gesetz im Staatsrecht der Kantone, Chur 1991, S. 375; vgl. auch die Urteile des zürcherischen Verwaltungsgerichts vom 24.

September 1985 in ZBl 87/1986 S. 39 E. 3c S. 41 f. sowie vom 22. Oktober 1980 in ZBl 82/1981 S. 310 E. 4 S. 312). Da sich die Beschwerdeführer nicht auf die positivrechtliche kantonale Ordnung berufen, ist einzig zu prüfen, ob das beanstandete Vorgehen mit den unter E. 4b dargelegten allgemeinen verfassungsrechtlichen Grundsätzen vereinbar ist. d) Beim angefochtenen Beschluss des Regierungsrates handelt es sich um einen rechtsetzenden Erlass, der in generell-abstrakter Form die von den Universitätsbenützern zu entrichtenden Gebühren festlegt. Da sich die allgemeine, aus Art. 4 BV folgende Publikationspflicht nicht auf formelle Gesetze beschränkt, sondern ebenfalls für rechtsetzende Erlasse nachgeordneter Organe Geltung haben muss, wäre auch der vorliegende regierungsrätliche Beschluss in geeigneter Weise zu veröffentlichen; dass er äusserlich nicht in die Form einer Verordnung gekleidet wurde, ändert an seinem rechtsetzenden Charakter nichts. In der Vernehmlassung der Erziehungsdirektion wird der Verzicht auf die förmliche amtliche Veröffentlichung dieses Beschlusses damit begründet, dass die Studierenden in einem Sonderstatusverhältnis zur Universität stünden; damit genüge eine Publikation der Gebühr im Vorlesungsverzeichnis, welches den Studierenden auch eher zugänglich sei als die Gesetzessammlung. Gemäss § 156 Abs. 2 UG habe der Rektor für die rechtzeitige Herausgabe des Vorlesungsverzeichnisses zu sorgen. Die Studierenden hätten damit die Möglichkeit, rechtzeitig von den massgebenden Gebühren Kenntnis zu nehmen und diese allenfalls anzufechten. Zudem habe jeder immatrikulierte Studierende ein auf diese vom Regierungsrat beschlossene Neuregelung hinweisendes Schreiben erhalten. e) Das Erfordernis der Publikation muss grundsätzlich auch für Erlasse gelten, welche die Benützung öffentlicher Anstalten regeln (MARKUS ZÜST, Veröffentlichung und Inkrafttreten von Rechtserlassen, Diss. Zürich 1976, S. 73 f., 78, 92 f., 97 f.). Eine Veröffentlichung in der für allgemeinverbindliche Erlasse vorgesehenen Form dürfte sich zumindest soweit aufdrängen, als es um relativ bedeutsame Fragen geht, die einen grossen Adressatenkreis bzw. potentiellen Benützerkreis interessieren. Wo es um untergeordnete Belange des Anstaltsbetriebes (z.B. die Hausordnung) geht oder wo nur ein kleiner Interessentenkreis angesprochen ist, wird auf eine derartige förmliche Publikation in der schweizerischen Rechtspraxis vielfach verzichtet; sonstige Formen der Bekanntmachung oder Zugänglichmachung (Aushändigung

des Reglementes, Mitteilung im Anschlagkasten) können hier den verfassungsrechtlichen Minimalanforderungen genügen. Dass in diesem Bereich ein gewisser Gestaltungsspielraum bestehen muss, liegt im Wesen der Sache. Eine ähnliche Problemlage besteht hinsichtlich der Veröffentlichung von Gemeindeerlassen und sonstiger autonomer Satzungen. f) Der hier angefochtene Erlass betrifft die Modalitäten der Benützung einer öffentlichen Anstalt; er richtet sich insofern an einen beschränkten - wenn auch hier recht grossen - Adressatenkreis: Es handelt sich um rund 20'000 immatrikulierte Studenten und um einen entsprechend grossen Kreis potentieller Benützer dieser Anstalt. Im Bund und in allen anderen Universitätskantonen - mit Ausnahme des Kantons Genf - werden die Beschlüsse zur Festsetzung der Universitätsgebühren in der amtlichen Gesetzessammlung veröffentlicht. Unter dem Gesichtswinkel der dargelegten rechtsstaatlichen Minimalerfordernisse ist zweifelhaft, ob es verfassungsrechtlich zulässig ist, die beschlossene Gebührenregelung nicht in der für kantonale Rechtssätze vorgesehenen Form, sondern lediglich durch die Wiedergabe ihres wesentlichen Inhaltes

im periodisch herausgegebenen Vorlesungsverzeichnis der Universität bekanntzugeben. Die Frage kann jedoch im vorliegenden abstrakten Normenkontrollverfahren offenbleiben. Denn selbst wenn davon auszugehen wäre, dass die bundesverfassungsrechtlichen Minimalerfordernisse hinsichtlich der Publikation von Rechtssätzen hier nicht eingehalten sind, würde dies nicht zur Aufhebung des angefochtenen Erlasses führen, sondern die fehlende Publikation hätte lediglich dessen einstweilige Nichtanwendbarkeit zur Folge, was durch Anfechtung der ergehenden Einzelverfügungen geltend zu machen wäre; der Regierungsrat hätte es indessen in der Hand, diesen Mangel durch eine nachträgliche ordnungsgemässe Veröffentlichung zu beheben.

5. a) Schliesslich rügen die Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 13 Abs. 2 lit. c des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (nachfolgend: Sozialpakt), der für die Schweiz am 18. September 1992 in Kraft getreten ist (AS 1993 724 ff.; SR 0.103.1). Nach Art. 13 Abs. 1 des Sozialpaktes anerkennen die Vertragsstaaten das Recht eines jeden auf Bildung. Abs. 2 lit. c dieser Bestimmung lautet: "(2) Die Vertragsstaaten erkennen an, dass im Hinblick auf die volle Verwirklichung dieses Rechts a) ...
b) ...

BGE 120 Ia 1 S. 11

c) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermassen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muss; ..." Die Beschwerdeführer erblicken in der angefochtenen Gebührenerhöhung eine Verletzung der staatsvertraglichen Verpflichtung, die allmähliche Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichtes einzuführen. Der angefochtene Erlass verstosse damit zugleich gegen die derogatorische Kraft des Bundesrechts (Art. 2 ÜbBest. BV). b) Gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. c OG kann mit der staatsrechtlichen Beschwerde die Verletzung von Staatsverträgen mit dem Ausland gerügt werden, sofern nicht die Anfechtung eines kantonalen Entscheides wegen zivil- oder strafrechtlicher Vertragsbestimmungen in Frage steht. Diese letztere Ausnahme greift hier nicht Platz. Die Staatsvertragsbeschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. c OG kann sich auch gegen kantonale Erlasse richten (WALTER KÄLIN, Das Verfahren der staatsrechtlichen Beschwerde, 2. Auflage, Bern 1994, S. 92 f.). Der Beschwerdeführer kann sich dabei aber nur auf Bestimmungen berufen, welche unmittelbar anwendbar (self-executing) sind; die Staatsvertragsbeschwerde dient lediglich der Durchsetzung solcher Völkerrechtsnormen (auf kantonaler Ebene), welche die Rechtsstellung des Einzelnen direkt regeln (KÄLIN, a.a.O., S. 90 f.; ARTHUR HAEFLIGER, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Bern 1993, S. 31). Dies setzt voraus, dass die angerufene staatsvertragliche Regelung 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 Bestimmungen, 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- oder Justizbehörden, sondern an den Gesetzgeber richten (so BGE 106 Ib 182 E. 3 S. 187; vgl. auch BGE 118 Ia 112 sowie KÄLIN, a.a.O., S. 90 f.). c) Der von den Beschwerdeführern angerufene Sozialpakt enthält in Art. 6 - 15 einen Katalog wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Rechte, zu deren vollen 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 (Art. 2 Abs. 1). Die von der Schweiz mit diesem Pakt

BGE 120 Ia 1 S. 12

eingegangenen völkerrechtlichen Verpflichtungen haben insofern programmatischen Charakter; die Vorschrif-

ten des Paktes richten sich - anders als die direkt anwendbaren Garantien des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, dem die Schweiz gleichzeitig ebenfalls beigetreten ist (AS 1993 747 ff.; SR 0.103.2) - nicht an den Einzelnen, sondern an die Gesetzgeber der Vertragsstaaten, welche die Vertragsbestimmungen 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 Sozialpaktes 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; Amtl.Bull. NR 1991 S. 1494, SR 1991 S. 930). Entsprechende Meinungsäusserungen finden sich auch in der Literatur (MANFRED NOWAK, in: Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, Basel und Frankfurt a.M. 1991, S. 8; GIORGIO MALINVERNI, in: Die Schweiz und die UNO-Menschenrechtspakte, 1991, S. 54 - 56). Der dargelegte Unterschied zwischen dem Sozialpakt einerseits und dem Pakt über bürgerliche und politische Rechte anderseits kommt unter anderem darin zum Ausdruck, dass der erste Pakt in Art. 16 ff. als internationales Durchsetzungsinstrument lediglich die Prüfung der von den Vertragsstaaten abzuliefernden Berichte vorsieht (vgl. dazu NOWAK, a.a.O., S. 18 ff.), welche allenfalls zu Bemerkungen und Empfehlungen führen kann. Demgegenüber sieht der Pakt über bürgerliche und politische Rechte sowohl ein fakultatives Staatenbeschwerdeverfahren wie auch ein fakultatives Individualbeschwerdeverfahren vor (vgl. dazu NOWAK, a.a.O., S. 21 ff.), wobei sich die Schweiz aber nur dem Staatenbeschwerdeverfahren unterworfen hat (vgl. AS 1993 I 749 und 778. Näheres dazu bei CLAUDE ROUILLER, Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, ZSR 111/1992 I S. 107 ff.). d) Was die hier in Frage stehende Bestimmung von Art. 13 Abs. 2 lit. c des Sozialpaktes angeht, leuchtet das Gesagte ohne weiteres ein, 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". Aus dieser Vorschrift lässt sich kein individualrechtlicher Anspruch auf eine bestimmte Gestaltung der Zulassungsvoraussetzungen und auf eine bestimmte Begrenzung oder Reduktion allfälliger Gebühren ableiten; es ist dem Ermessen des zuständigen nationalen Gesetzgebers anheimgestellt, wann, mit welchen Mitteln und in welchem Zeitraum er das in Art. 13 Abs. 2 lit. c gesetzte Ziel erreichen will, sofern er die betreffende Forderung nicht überhaupt schon als erfüllt betrachtet. Hingegen könnte sich fragen, ob die genannte Bestimmung des Sozialpaktes nicht insofern einen justiziablen, unmittelbar anwendbaren Gehalt hat, als sie dem nationalen Gesetzgeber eine Erhöhung bestehender Gebühren, welche in bezug auf das anerkannte Vertragsziel einen Rückschritt bedeuten würde, verbietet. Die Vorschrift erweist sich aber selbst in dieser Richtung als zu wenig bestimmt. Ihr eigentliches Ziel geht dahin, dass der Hochschulunterricht jedermann entsprechend seinen Fähigkeiten, unabhängig von seiner finanziellen Leistungsfähigkeit, zugänglich gemacht werden soll. Die Wahl der "geeigneten Mittel" ist dem Gesetzgeber anheimgestellt; der "insbesondere" postulierte allmähliche Verzicht auf Gebührenerhebung ist nur ein möglicher Weg. Da die in der Schweiz üblichen Universitätsgebühren bloss einen Bruchteil der gesamten Lebenshaltungskosten der Studierenden ausmachen, vermöchte eine blosse Gebührenreduktion oder selbst ein voller Gebührenverzicht den Zugang zum Studium für finanziell bedürftige Studenten nicht sicherzustellen; dieses Hindernis lässt sich nur durch die Gewährung von Stipendien beseitigen. Der zuständige Gesetzgeber besitzt damit eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, welche Mittel er zur Erreichung des durch Art. 13 Abs. 2 lit. c des Sozialpakts gesetzten Zieles wählen und wie er diese Mittel aufeinander abstimmen will. Die Beschwerdeführer können sich demnach gegenüber der angefochtenen Gebührenerhöhung auf diese Vorschrift schon deshalb nicht berufen, weil ihr die erforderliche Bestimmtheit abgeht. Dazu kommt, dass sie sich klarerweise allein an den Gesetzgeber richtet, was ihre Geltendmachung mittels Staatsvertragsbeschwerde gemäss Art. 84 Abs. 1 lit. c OG - unabhängig von ihrer Bestimmtheit - zum vornherein ausschliesst. Nach dem Gesagten kann auch keine Verletzung von Art. 2 ÜbBest. BV (derogatori-

sche Kraft des Bundesrechts) vorliegen, ohne dass abgeklärt werden müsste, wieweit diese Verfassungsgarantie hier überhaupt gesondert zum Zuge kommen könnte.