

Entscheidungsanmerkung

Vereinbarkeit von Studiengebühren mit Bundesrecht

„Wegen des Anspruchs auf ein sozialen Gesichtspunkten Rechnung tragendes Studienbeitragsdarlehen verletzt die Abgabenerhebung das in Art. 12 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht weder in seiner – zusammen mit dem Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip gebildeten – Ausprägung als Recht auf Teilhabe an den staatlichen Ausbildungsressourcen noch in seiner Funktion als auf die Abwehr ausbildungsbezogener Belastungen gerichtetes Freiheitsrecht.“

„Aus Art. 13 Abs. 2 Buchst. c des Internationalen Paktes vom 19. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte können im Hinblick auf die Erhebung allgemeiner Studienabgaben keine Rechte hergeleitet werden, die nicht bereits grundrechtlich gewährleistet sind.“ (Amtliche Leitsätze)

Art. 12 Abs. 1 GG; Art. 13 Abs. 2 lit. c IPwskR

BVerwG, Urt. v. 29.4.2009 – 6 C 16/08

I. Die Ausgangslage

In seiner vielbeachteten Entscheidung vom 29.4.2009 hat das BVerwG das nordrhein-westfälische Studienbeitragsystem für mit höherrangigem Recht vereinbar erklärt. Die Wieder-einführung von Studienbeiträgen in sieben westlichen Bundesländern führte zu einer Klagewelle mit zum Teil divergierenden Entscheidungen und zu einer breiten akademischen Diskussion¹, so dass die Entscheidung des BVerwG zur Herstellung von Rechtsklarheit auf der Ebene der Judikatur dienlich ist. Kurz darauf hat auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 28.5.2009 über die gemäß Art. 98 S. 2 BV gegen die Rechtmäßigkeit der bayerischen Studiengebühren erhobene Popularklage² die Vereinbarkeit des bayerischen Systems mit der bayerischen Verfassung ausgesprochen. Der BayVerfGH sah die bayerischen Regelungen als vereinbar an mit dem Anspruch in der BV verankerten Rechten auf Ausbildung, der Handlungsfreiheit in Verbindung mit dem Rechts- und Sozialstaatsprinzip und dem Gleichheitssatz an³. Als erstes Höchstgericht hatte der Hessische Staatsgerichtshof bereits im Jahr 2008 über die Zulässigkeit der Einführung allgemeiner Studiengebühren

geurteilt und diese, trotz der wegen Art. 59 HessV⁴ besonderen Rechtslage in Hessen, in einer sehr engen Mehrheitsentscheidung (6 zu 5 Stimmen) als mit der Verfassung vereinbar erklärt⁵. Das Gesetz wurde dennoch von der damaligen Landtagsmehrheit geändert⁶.

II. Problemstellungen

Die Entscheidung des BVerwG betrifft prozessual die Zulässigkeit der Anspruchsabtretung im Verwaltungsrecht und materiellrechtlich die Vereinbarkeit von auf Landesgesetzen beruhenden Studienbeitragsgesetzen mit höherrangigem Recht.

III. Die Entscheidung

1. Prozessuale Fragestellungen

Entgegen der Ansicht der Vorinstanz – das OVG Münster sprach der Rechtssache unter anderem ihre grundsätzliche Bedeutung nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ab⁷ – hatte der entscheidende Senat des BVerwG die Revision richtigerweise zugelassen. Grundsätzliche Bedeutung ist gegeben, wenn die Klärung der maßgeblichen Rechtsfrage über ihre Bedeutung für den konkret zu entscheidenden Fall hinaus wesentliche Bedeutung für die einheitliche Auslegung und Anwendung oder für die Fortbildung des Rechts hat⁸. Voraussetzung ist, dass die Entscheidung des BVerwG aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit und der Rechtssicherheit im allgemeinen Interesse liegt⁹. Aufgrund der in Rechtsprechung und Schrifttum vertretenen unterschiedlichen Meinungen verwunderte die entgegengesetzte Entscheidung des OVG Münster.

⁴ Art. 59 HessV lautet: „(1) In allen öffentlichen Grund-, Mittel-, höheren und Hochschulen ist der Unterricht unentgeltlich. Unentgeltlich sind auch die Lernmittel mit Ausnahme der an den Hochschulen gebrauchten. Das Gesetz muß vorsehen, daß für begabte Kinder sozial Schwächergestellter Erziehungsbeihilfen zu leisten sind. Es kann anordnen, daß ein angemessenes Schulgeld zu zahlen ist, wenn die wirtschaftliche Lage des Schülers, seiner Eltern oder der sonst Unterhaltspflichtigen es gestattet.“

(2) Der Zugang zu den Mittel-, höheren und Hochschulen ist nur von der Eignung des Schülers abhängig zu machen.“

⁵ Hessischer Staatsgerichtshof, Urt. v. 11.6.2008, P.St. 2133 und 2158. Entscheidungsgegenstand war alleine die Vorschrift des Art. 59 HessV. Zur Diskussion in Hessen: *Schmehl*, NVwZ 2006, 886; *Lübbe*, DÖV 2007, 423; *Walther*, NVwZ 2007, 1366.

⁶ Gesetz zur Sicherstellung von Chancengleichheit an hessischen Hochschulen v. 17.6.2008 (HessLT DrS 17/345).

⁷ OVG Münster DVBl. 2007, 1442, Rn. 127.

⁸ *Kopp/Schenke*, VwGO, 15. Aufl. 2007, § 132 VwGO, Rn. 9 m.w.N. Der BayVerfGH führt dazu beispielsweise aus, dass der „normative Gehalt des Art. 13 Abs 1, Abs. 2 lit. c IPwskR (vgl. Fn. 20) in Literatur und fachgerichtlicher Rechtsprechung unterschiedlich beurteilt würde“.

⁹ *Schoch/Schmidt-Aßmann/Pietzner-Pietzner*, VwGO, 17. Erg.Lfg. 2008, § 132 VwGO, Rn. 33; *Posser/Wolff-Berlit*, BeckOK-VwGO, 2009, § 132 VwGO, Rn. 22.

¹ *Weinreich*, FuR 2008, 268; Grundlegendes zu den Studienbeiträgen in Niedersachsen findet sich bei *Göke*, NdsVBl. 2006, 37; *Deppner/Heck*, NVwZ 2008, 45; *Riedel/Söllner*, JZ 2006, 270; *Pieroth/Hartmann*, NWVBl. 2007, 81; *Lorenzmeier*, NVwZ 2006, 759; *ders.*, HFR 2008, 130; *Söllner*, Studiengebühren und das Menschenrecht auf Bildung, 2007.

² Az. Vf. 4-VII-07.

³ Art. 128 BV, Art. 101 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 S. 1 BV und Art. 118 BV.

Anspruchsgrundlage der allgemeinen Leistungsklage war ein öffentlich-rechtlicher Erstattungsanspruch, welchen eine mit einem Semesterstudienbeitrag belastete Studentin an ihre Studentenvertretung zur Geltendmachung, aber mit dem Vorbehalt der Rückabtretung und, im Erfolgsfalle, der Auszahlung des Geldbetrags, abgetreten hatte. Dagegen wurde seitens der Beklagten vorgebracht, dass die Klage unzulässig sei, da der Klägerin mangels wirtschaftlicher Berechtigung die Prozessführungsbefugnis fehle. Durch die formelle Abtretung würde das im öffentlichen Recht geltende Verbot gewillkürter Prozessstandschaft umgangen. Diese Argumentation wurde in allen Instanzen zurückgewiesen, wobei das BVerwG gemäß §§ 137 Abs. 1, 2, 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO an die Ausführungen der Vorinstanzen gebunden war. Die die Abtretung regelnden §§ 398 ff. BGB sind auch auf öffentlich-rechtliche Forderungen landesrechtlichen Ursprungs anwendbar¹⁰. Im nordrhein-westfälischen Landesrecht ist die Abtretung des in Rede stehenden Anspruchs ausdrücklich vorgesehen¹¹, so dass von einem rechtsmissbräuchlichen Erwerb der Klagebefugnis nicht gesprochen werden konnte.

2. Kompetenz des Landesgesetzgebers

Das BVerwG¹² bejaht das Vorliegen der Gesetzgebungskompetenz für den Landesgesetzgeber. Die Kompetenz für öffentlich-rechtliche Abgaben, die nicht als Gemeinlasten geschuldet werden und somit nicht als Steuern qualifiziert werden können, richtet sich nach den Art. 70 ff. GG. Studienabgaben unterliegen dem Hochschulwesen, so dass gemäß Art. 70 Abs. 1 GG grundsätzlich die Länder zuständig sind. Grenzen für den Landesgesetzgeber können sich jedoch aus der Finanzverfassung nach Art. 104a ff. GG ergeben. Im Folgenden trennt das Gericht nicht zwischen den Begriffen „Beitrag“ und „Gebühr“, da mit ihnen vorliegend keine unterschiedlichen Rechtsfolgen verbunden seien. Die Studiengebühren hätten nicht den Rechtscharakter einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, obwohl sie neben der Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen auch zur Finanzierung eines Ausfallfonds herangezogen würden¹³. Folglich seien die Grenzen des Art. 104 ff. GG nicht überschritten.

3. Vereinbarkeit mit Art. 12 GG

Im nächsten Schritt prüft das Gericht¹⁴, ob eine Verletzung des Rechts auf freie Wahl der Ausbildungsstätte, wie es in Art. 12 GG als Teil der Berufsfreiheit verbürgt ist, gegeben ist. Die Untersuchung wurde vom BVerwG auf zwei Ebenen vorgenommen, zuerst ob ein Verstoß gegen Leistungsrechte

vorliege und dann, ob ein Verstoß gegen das Abwehrrecht des Art. 12 GG gegeben sei.

Das Gericht beginnt mit der Analyse des Teilhaberechts und rekurriert auf die Rechtsprechung des BVerfG. Gemäß der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ist Art. 12 GG nicht nur als klassisches Abwehrrecht konzipiert, sondern auch als Leistungsrecht auf Teilhabe an Ausbildungsressourcen¹⁵. Das Teilhaberecht steht aber unter einer besonderen Ausprägung der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, da der Einzelne vom Staat nur das verlangen kann, was möglich ist. Nach der Rechtsprechung des BVerwG folgt aus dem Teilhaberecht kein Anspruch auf Kostenfreiheit des Studiums. Der Gesetzgeber sei frei, bestimmte öffentliche Leistungen der Berufsausbildung, auch wenn sie bisher entgeltfrei waren, künftig nicht mehr kostenlos anzubieten. Voraussetzung dafür sei allerdings ein jedermann zugängliches und tragbares oder ein um ein finanzielles Ausbildungsförderungssystem ergänztes Ausbildungsangebot, wodurch jedermann befähigt würde, ein Studium anzutreten und eine Sondersituation nach den Besitzverhältnissen der Eltern verhindert würde¹⁶. Die streitgegenständliche nordrhein-westfälische Regelung erfüllte diese Voraussetzungen, insbesondere kommt ihnen im Ergebnis keine studienabschreckende Wirkung zu.

Einen Verstoß gegen den abwehrrechtlichen Charakter von Art. 12 GG konnte das BVerwG ebenfalls nicht feststellen. Studienbeitragsgesetze sind seiner Ansicht nach Berufsausübungsregelungen mit objektiv berufsregelnder Tendenz¹⁷. Mangels Zugangsregelungen für das Hochschulstudium sind sie keine Berufswahlregelungen, sondern nur Ausgestaltungen des Hochschulstudiums. Studiengebühren seien durch vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt und nach Ansicht des BVerwG auch in übriger Hinsicht verhältnismäßig. Als legitime Ziele werden die Einnahmebeschaffung für die Hochschulen, die Verbesserung der universitären Lehre sowie der Studienbedingungen und die Förderung eines zielstrebigem und kostenbewussten Studierverhaltens genannt. Die Beitragserhebung sei ferner geeignet, den Hochschulen zusätzlich Mittel zuzuführen und ein milderes Mittel sei nicht ersichtlich¹⁸, wobei die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zu beachten ist. Letztlich wird auch die Angemessenheit befürwortet, da die Nachteile, die den Studierenden durch die Auferlegung der Studienbeiträge entstünden, nicht außer Verhältnis zu den verfolgten Zielen stünden. Die Kosten des Hochschulstudiums würden nur partiell abgewälzt und die vereinnahmten Mittel würden größtenteils im Interesse der Studierenden für die Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen verwendet.

¹⁰ BVerwG NJW 1993, 1610.

¹¹ § 1 Abs. 2 Studienbeitrags- und HochschulabgabenG NW i.V.m. § 21 Abs. 1 GebührenG NW.

¹² BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 12 ff.

¹³ Zur entgegenstehenden Ansicht s. *Kronthaler*, *WissR* 2006, 276 (295 ff.). Der BayVerfGH (Az. Vf. 4-VII-07) lehnte die Anwendung des Art. 105 GG bei Studienbeiträgen ebenfalls ab, da es sich um eine „nichtsteuerliche Abgabe handele“, Punkt VI A. 1. d. Urteils m.w.N.

¹⁴ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 18 ff.

¹⁵ BVerfGE 43, 291 (313 ff.); 85, 36 (53 f.); im Hinblick auf Studiengebühren: *Kammerbeschlüsse* v. 31.3.2006, 1 BvR 1750/01, Rn. 24 ff. und 1 BvR 1771/01, Rn. 19 ff. (zitiert nach juris)

¹⁶ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 20. m.w.N.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 32 m.w.N. So ebenfalls BayVerfGH (Az. Vf. 4-VII-07), Punkt VI. A 3. b) bb) (1).

¹⁸ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 37.

4. Vereinbarkeit mit Art. 3 GG

Dem nordrhein-westfälischen Studiengebührensysteem kommt noch die Besonderheit zu, dass das „Ob“ und die Höhe der Studienbeitragsenthebung in einem Rahmen bis € 500 in die Kompetenz der einzelnen Hochschule fällt, wodurch eine ungleiche Erhebung von Studiengebühren möglich ist und die Lasten der Ausbildung von den Studierenden ungleich getragen werden. Hierin sah das Gericht keinen Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz des Art. 3 GG, da ein genaues Rechnungstragen des unterschiedlichen Maßes der Inanspruchnahme staatlicher Leistungen seitens des Gesetzgebers nicht erforderlich sei. Verfassungsrechtlich sei nur geboten, dass in den Grenzen der Praktikabilität und der Wirtschaftlichkeit eine verhältnismäßige Belastungsgleichheit unter den Abgabenschuldner gewahrt bleibe¹⁹. Eine entgegenstehende Beurteilung ergebe sich auch nicht aus der für die den Ausfallfonds in Anspruch nehmenden Studierenden entstehenden Zinsbelastung. Hier verweist das Gericht auf seine Prüfung des Art. 12 GG, wo es eine sozialverträgliche Ausgestaltung bejaht habe, die nicht als gleichheitswidrig eingestuft werden könne. Die sachliche Rechtfertigung für die Zinsbelastung sei zum einen die Vorbeugung gegen die sachwidrige Inanspruchnahme des Darlehens und zum anderen die Vorteilsausgleichung, da sich die aus der Beitragspflicht resultierende finanzielle Belastung erst zu einem späteren Zeitpunkt unter der Voraussetzung einer hinreichenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Betroffenen realisiert.

5. Vereinbarkeit mit Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR

Letztlich wendet sich das Gericht der Vorschrift des Art. 13 Abs. 2 Buchst. c des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR) vom 19.12.1966 zu²⁰. Die vom OVG Münster in der Vorinstanz noch abgelehnte unmittelbare Anwendbarkeit der Vorschrift²¹, deren grundsätzliche Möglichkeit das BVerwG bejaht, lässt es mangels Entscheidungserheblichkeit dahinstehen. Zur inhaltlichen Bestimmung der Vorschrift wendet das BVerwG zutreffenderweise die völkerrechtlichen und nicht die deutschen Auslegungsvorschriften des Art. 31 WVK²² als kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht an. Zur inhaltlichen Bestimmung werden insbesondere die allgemeinen Bemerkungen des UN-Sozialausschusses und die unterschiedlichen verbindlichen

Sprachfassungen des IPwskR herangezogen, in beiden Fällen gehört Deutsch nicht zu den authentischen Sprachen. In vorbildlicher Weise wendet das Gericht die unterschiedlichen Auslegungsmethoden des Art. 31 WVK, Wortlaut, Systematik und Telos, an, um zum Ergebnis zu kommen, dass der Vorschrift kein verpflichtender Charakter hinsichtlich der Unentgeltlichkeit von Hochschulbildung zukomme²³. Bestätigt würde dies nach Meinung des BVerwG auch durch die Staatenpraxis, da mehrere Vertragsstaaten in jüngerer Zeit allgemeine Studienabgaben eingeführt hätten.

IV. Anmerkung

Dem Urteil des BVerwG kommt grundlegende Bedeutung zu, da es über die untersuchten nordrhein-westfälischen Landesgesetze hinaus auch für die Regelungen in anderen Bundesländern relevant ist. Ausdrücklich zu begrüßen ist die verallgemeinerungsfähige und deutliche Aussage des Gerichts, dass Studienbeitragssysteme nur dann zulässig sind, wenn sie sozialverträglich abgefedert werden. Konsequenterweise lässt das BVerwG die unmittelbare Anwendbarkeit der Paktbestimmung des Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR offen, da eine materielle Rechtsverletzung nach der Ansicht des Gerichts nicht gegeben war.

Die Prüfung von Art. 12 GG zeigt deutlich auf, dass die Grundrechte bei Nichtberührung ihres Kernbereichs dem Gesetzgeber nicht das „Ob“ des Tätigwerdens untersagen, sondern häufig nur das „Wie“. Die gerichtliche Überprüfbarkeit des „Wie“ ist durch den Grundsatz der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers weit eingeschränkt. Das BVerwG geht ferner, wie dem Leitsatz entnommen werden kann, nicht davon aus, dass der IPwskR andere Gewährleistungen als die Grundrechte enthält, welchen verfassungsähnlicher Rang zugesprochen werden könnte. Es nimmt einen Gleichlauf von Art. 12, 3 GG und Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR an. Durch diese Argumentation umgeht das Gericht das eigentlich anstehende Problem, dass vorliegend die Ländereinschätzungsprärogative aufgrund von Art. 31 GG durch Bundesrecht, hier das deutsche Vertragsgesetz zum IPwskR, beschränkt ist. Völkerrechtliche Verträge werden durch Bundesgesetz gemäß Art. 59 Abs. 2. S. 1 GG in die deutsche Rechtsordnung und in den Rang eines Bundesgesetzes übernommen²⁴. Das BVerwG öffnet durch seine weite Sichtweise des Paktes wieder den ansonsten begrenzten Handlungsspielraum des Landesgesetzgebers, wenn nicht durch die Hintertür doch mindestens durch die Seitentür. Diese argumentative Vorgehensweise des BVerwG erscheint jedoch nicht zwingend. Vielmehr hätte das Gericht auch die Paktvorschrift zur Bestimmung des grundrechtlichen Gewährleistungsinhalts heranziehen und somit zu einem anderen Ergebnis kommen können.

Bei der Prüfung von Art. 3 GG gerät das Gericht beinahe in eine zirkelschlussartige Argumentation hinein. Es bejaht auf der einen Seite die Sozialverträglichkeit von Studienge-

¹⁹ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 41 m.w.N.

²⁰ BGBl. 1973 II, S. 1570. Die Vorschrift lautet: „Die Vertragsstaaten erkennen an, daß zur vollen Verwirklichung dieses Rechts (auf Bildung; der *Verf.*) der Hochschulunterricht auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit, jedermann gleichermaßen entsprechend seinen Fähigkeiten zugänglich gemacht werden muß“.

²¹ OVG Münster DVBl. 2007, 1442, Rn. 71. Zur Kritik an der dogmatisch nicht überzeugenden Entscheidung des OVG Münster siehe vertieft Lorenzmeier, HFR 2008, 130.

²² Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge, BGBl. 1985 II, S. 927.

²³ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 50 ff.

²⁴ St. Rspr.: BVerfGE 74, 358 (370); 82, 106 (120); 111, 307 (317).

bühren, da sie durch ein Darlehenssystem auch den sozial schwächer gestellten Studierenden den Zugang zu einem Studium ermöglicht. Anschließend führt das BVerwG auf der anderen Seite allerdings aus, dass das Darlehen den Vorteil beinhalte, dass die finanzielle Belastung die Studierenden erst später treffe. An diesem Punkt versucht das Gericht, für finanziell schlechter gestellte Studierende eine Besserstellung zu konstruieren, die ihnen das studiengebührbelastete Studium erst ermöglicht. Dies vermag nicht zu überzeugen. Das Problem des Darlehenssystems ist gerade, dass es, mit der Ausnahme allgemeiner finanzieller Unterstützungsleistungen, erst innerhalb des Systems Studiengebühren notwendig ist und deswegen nicht zur Besserstellung finanziell schlechter gestellter Studierender beitragen kann. Dies ist gerade im Hinblick auf die weitere Argumentation des Gerichts, dass Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR das Recht auf gleichen Zugang zur Hochschulausbildung, nicht über die Gewährleistung des Art. 3 GG hinausgehe, bedenklich, da die Paktvorschrift die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts als eine Hauptmaßnahme zur Herstellung von gleichem Zugang zur Hochschulausbildung betont.

Die vom BVerwG vorgenommene ausführliche und gut nachvollziehbare Auslegung von Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR ist jedoch nicht so eindeutig, wie es nach der ersten Lektüre des Urteils den Anschein hat. Die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts ist zwar nur ein Weg, den gleichen Zugang zum Hochschulunterricht zu gewährleisten, dieser Weg wurde allerdings besonders deutlich hervorgehoben²⁵. Der Grund dürfte darin zu sehen sein, dass Gebühren für den Hochschulunterricht ein effektives und weit verbreitetes Mittel sind, den Hochschulzugang selektiv zu gestalten und das Gebot der Gleichheit zu umgehen.²⁶ Die Ausführungen des BVerwG hinsichtlich Systematik und Telos der Vorschrift vermögen nicht vollends zu überzeugen, da sie der Norm auch bei Erreichen der Stufe „entgeltfreies Studium“ gerade keine besondere Wirkung zukommen lassen will, sondern weiter das Herstellen der Gleichheit des Zugangs zum Hochschulunterricht auch auf anderen Wegen für möglich hält. Die Begründung, dass die in Rede stehenden Studienbeiträge in ihrer Höhe nur einen Bruchteil der gesamten Lebenshaltungskosten der Studierenden ausmachen und deshalb der Verzicht den Zugang zum Studium für finanziell Bedürftige nicht sicherstellen könne²⁷, geht insoweit am Ziel und Regelungsinhalt der Vorschrift vorbei.

Zur Inhaltsbestimmung des Paktes bezieht sich das Gericht weiterhin auf die „allgemeinen Bemerkungen“ des UN-Sozialausschusses, weist ihnen jedoch nur eine geringe Überzeugungskraft zu²⁸ und nicht, wie es aus dem Grundsatz der

Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes geboten wäre, eine Leitwirkung²⁹. Das zur Begründung ebenfalls herangezogene Staatenberichtsverfahren ist zum einen ein eher politisches Tätigwerden des Sozialausschusses und zum anderen bestenfalls als uneinheitlich zu beschreiben, so dass es kaum neue Erkenntnisse aufweist.

Im Gegensatz zur Ansicht des BVerwG³⁰ scheint bei regressivem staatlichen Handeln eine Berufung auf die Vorschrift des Art. 2 Abs. 1 IPwskR, wodurch die Vertragsstaaten verpflichtet werden, die Paktziele nach und nach zu erreichen, nicht mehr möglich zu sein, da das Paktrecht durch die Abschaffung von Studienbeiträgen bereits voll verwirklicht war und eine progressive Rechtsverwirklichung seitens der innerstaatlich zuständigen deutschen Bundesländer nicht mehr vollzogen werden konnte. Bei der (Wieder-)Einführung von Studienbeiträgen kann nicht von einer systemwahren Änderung der innerstaatlichen Gesetzeslage ausgegangen werden. Art. 13 Abs. 2 Buchst. c IPwskR war in Deutschland bereits zu einem unmittelbar anwendbaren³¹ Vollrecht erstarkt³². Bestärkt wird die Ansicht, wonach die im IPwskR verbürgten Garantien (zumindest bei Vorliegen bestimmter Erfordernisse) als Vollrechte anzusehen seien, durch das Ende 2008 einstimmig von der Generalversammlung angenommene, allerdings noch nicht rechtsverbindliche Zusatzprotokoll zum IPwskR, in welchem ausdrücklich ein Beschwerderecht für Individuen als Rechtsinstitut geschaffen wird³³. Dies wäre sinnlos, wenn die Paktverbürgungen keine durchsetzbaren Rechte darstellen würden.

Das Urteil des BVerwG wird, trotz der daran zu übenden Kritik, für Rechtssicherheit und Ruhe in der deutschen Hochschullandschaft sorgen, da es sich deutlich für die Vereinbarkeit von darlehensgestützten Studienbeitragssystemen mit dem Grundgesetz und dem IPwskR ausspricht.

Rechtsanwalt Dr. Stefan Lorenzmeier, Augsburg

²⁵ Zu den Voraussetzungen von Art. 13 IPwskR siehe *Riedel/Söllner*, JZ 2006, 270; *Lorenzmeier*, NVwZ 2006, 759 (760); *Söllner* (Fn. 1), S. 186 ff.

²⁶ *Lorenzmeier*, HFR 2008, 130 (131).

²⁷ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 52 a.E.; VGH Mannheim, Urt. v. 16.2.2009, Rn. 44; Schweizer Bundesgericht, Urt. v. 11.2.1994, BGE 120 Ia, 1/13, und v. 8.4.2004, BGE 130 I, 113/123.

²⁸ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 54.

²⁹ So das BVerfG, 2 BvR 2115/07, Beschl. v. 19.9.2006, Rn. 61, hinsichtlich der Entscheidungen internationaler Streitbeilegungsorgane.

³⁰ BVerwG, Urt. v. 29.4.2009, Rn. 57.

³¹ *Deppner/Heck*, NVwZ 2008, 45 (47).

³² *Lorenzmeier*, HFR 2008, 130 (135).

³³ GA Res. A/RES/63/117 v. 10.12.2008.