



Dr. Stefan Lorenzmeier, LL.M., Augsburg/Pittsburgh

## Rechtliche Zulässigkeit von Studienbeiträgen – Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte

*Der Beitrag von Herrn Dr. Lorenzmeier setzt sich mit der völkerrechtlichen Zulässigkeit der (Wieder-)Einführung von Studiengebühren in einigen westlichen Bundesländern auseinander. Im Wesentlichen untersucht er die Vereinbarkeit der entsprechenden landesgesetzlichen Regelungen mit Art. 13 des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (IPwskR).*

*Bereits zu Beginn seiner Ausführungen stellt der Autor klar, dass er die einschlägigen Landesgesetze nicht auf ihre Vereinbarkeit mit den Art. 12, 3 GG überprüft. Vielmehr wendet er sich der völkerrechtlichen Rechtslage und hier insbesondere dem IPwskR zu. Er gelangt zu dem Ergebnis, dass der unentgeltliche Hochschulunterricht elementarer Bestandteil des gleichen Zugangs zur Hochschulbildung i.S.v. Art. 13 Abs. 2 IPwskR ist. Die teilweise Wiedereinführung von Studiengebühren in Deutschland verstoße daher gegen eben jene Regelung, so der Autor.*

S. 130

- HFR 13/2008 S. 1 -

### 1 A. Einleitung

Seit ihrer Einführung in der überwiegenden Mehrzahl der westlichen Bundesländer<sup>1</sup> hat die Diskussion um die Rechtmäßigkeit von Studienbeiträgen nicht abgenommen. In zwei Bundesländern, in Hessen und Hamburg, wurden die ursprünglich bestehenden Gesetze aus politischen Gründen entscheidend geändert<sup>2</sup> bzw. aufgehoben<sup>3</sup>. In den anderen Bundesländern sind vielfach Klagen gegen die Rechtmäßigkeit der Erhebung von Studienbeiträgen anhängig<sup>4</sup>, von denen einige bereits, zum Teil im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes, beschieden wurden<sup>5</sup>. Gerügt werden dabei jeweils die völkerrechtliche und die verfassungsrechtliche Unzulässigkeit der zugrunde liegenden Landesgesetze. In der juristischen Literatur findet ebenfalls ein aktiver Meinungs- austausch

<sup>1</sup> Es gibt Gesetze zur Einführung von Studiengebühren in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hamburg (inzwischen geändert), Hessen (inzwischen wieder aufgehoben), Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und im Saarland; vgl. die Übersicht bei *Weinreich*, Zum Problem der Studiengebühren, FuR 2008, 268 f. Grundlegendes zu den Studienbeiträgen in Niedersachsen findet sich bei *Göke*, Studienbeiträge in Niedersachsen - Gesetzgebung zwischen Vorsicht und Aufbruch, NdsVBl. 2006, 37 ff.

<sup>2</sup> In Hamburg werden gemäß dem Koalitionsvertrag nunmehr nachgelagerte Studienbeiträge erhoben.

<sup>3</sup> In Hessen wurde das seit 2006 bestehende Hessische Studienbeitragsgesetz vom 16. Oktober 2006 (GVBl. I. S. 512) durch die neue Landtagsmehrheit wieder aufgehoben durch Gesetz v. 18. Juni 2008 (GVBl. I. S. 763). Zur Zulässigkeit von Studienbeiträgen nach Art. 59 Abs. 1 HessVerf siehe Urte. v. 11. Juni 2008 des Hess. Staatsgerichtshofs und *Schmehl*, Studiengebühren in Hessen - verfassungsgemäß? - Die Verbürgung der Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts und ihre Beschränkungen nach Art. 59 HessVerf, NVwZ 2006, 886 f.; *Lübbe*, Zur Landesverfassungswidrigkeit allgemeiner „nachgelagerter“ Studienentgelte in Hessen, DÖV 2007, 423 ff.; *Walther*, Studienbeiträge in Hessen - Verfassungsrechtliche Zulässigkeit und Verwaltungsprozess, NVwZ 2007, 1366 ff.

<sup>4</sup> In Bayern ist beispielsweise eine Popularklage nach Art. 98 S. 4 BayVerf anhängig.

<sup>5</sup> Zuletzt *OVG Münster*, mit Besprechungsaufsatz von *Deppner/Heck*, Studiengebühren vor dem Hintergrund der Umsetzung völkerrechtlicher Verpflichtungen im Bundesstaat und der Vorgaben materiellen Verfassungsrechts, NVwZ 2008, 45 ff.

<sup>6</sup> Vgl. *Riedel/Söllner*, Studiengebühren im Lichte des UN-Sozialpakts, JZ 2006, 270 ff.; *Pieroth/Hartmann*, Studienbeitragsdarlehen am Maßstab höherrangigen Rechts, NWVBl. 2007, 81 ff.; *Deppner/Heck* (Fn. 5), NVwZ 2008, 45 ff.; *Lorenzmeier*, Völkerrechtswidrigkeit der Einführung von Studienbeiträgen und deren Auswirkung auf die deutsche Rechtsordnung, NVwZ 2006, 759 ff.

<sup>7</sup> *Lorenzmeier* (Fn. 6), NVwZ 2006, 759 ff.

statt<sup>6</sup>. Der vorliegende Beitrag stellt vor diesem Hintergrund eine Weiterentwicklung der bereits früher vom Autor an anderer Stelle<sup>7</sup> vorgestellten Thesen dar. Nicht näher analysiert werden soll, inwieweit Studienbeitragerhebungen einen Verstoß gegen Art. 12 GG oder Art. 3 GG darstellen<sup>8</sup>.

- 2 Die Einführung von Studiengebühren fällt nach dem grundlegenden Urteil des BVerfG vom 26. 1. 2005<sup>9</sup> in die Kompetenz der einzelnen Bundesländer, da dem Bund eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz fehle<sup>10</sup>. In der Entscheidung stellte das Verfassungsgericht ebenfalls fest, dass Studiengebühren in einer Größenordnung von Euro 500,- pro Semester im Vergleich zu den Lebenshaltungskosten von untergeordneter Bedeutung seien und deshalb einkommensschwachen Bevölkerungsschichten zur Herstellung gleicher Bildungschancen, eine rechtliche Verpflichtung des Staates die das Gericht u. a. aus Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR ableitet, finanzielle Unterstützungsleistungen angeboten werden<sup>11</sup>. Die Gefahr, dass einzelne Studierende dabei über Gebühr belastet werden können, sieht das Gericht nicht als Verstoß gegen das Sozialstaatsgebot und den Pakt an<sup>12</sup>. Die immer wieder als Argument gegen die Einführung vorgebrachte Abschreckungswirkung von Studienbeiträgen auf Studieninteressierte ist nur sehr schwer quantifizierbar, in Nordrhein-Westfalen sank die Zahl der Studierenden direkt nach der Einführung von Studienbeiträgen allerdings um ca. 5%<sup>13</sup>.

S. 131

- HFR 13/2008 S. 2 -

### 3 B. Die völkerrechtliche Rechtslage, Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR

#### I. Generell

Die völkerrechtliche Rechtslage hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der (Wieder-) Einführung von Studienbeiträgen wird durch Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR<sup>14</sup> determiniert. Der IPwskR ist am 3. 1. 1976 nach Zustimmung aller (damaligen) Bundesländer<sup>15</sup> völkerrechtlich auch für die Bundesrepublik Deutschland in Kraft getreten und somit ein für Deutschland verbindlicher völkerrechtlicher Vertrag<sup>16</sup>. Davon zu trennen ist die Frage, ob aus dem Vertrag inhaltlich verbindliche Rechtssätze deduziert werden können<sup>17</sup>. Der Pakt hat momentan 159 Mitglieder und zählt damit weltweit zum ältesten und umfanglichsten Verbürgungsinstrument der Menschenrechte der zweiten Generation<sup>18</sup>. Der Pakt wird in zutreffender Weise als das „Aschenbrödel“ der Menschenrechtskonventionen der Vereinten Nationen bezeichnet, da seine Existenz und die in ihm enthaltenen Verbürgungen oftmals unbekannt sind oder missverstanden werden<sup>19</sup>.

- 4 Art. 13 IPwskR gehört zu Teil III des Paktes, dem eigentlichen Hauptteil des Vertrages. Als soweit ersichtlich einzige völkerrechtliche Vorschrift betreffend den Bildungszugang

<sup>8</sup> Vgl. die Diskussion bei *OVG Münster*, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 85 ff. und *Deppner/Heck* (Fn. 5), NVwZ 2008, 45/48.

<sup>9</sup> BVerfGE 112; dazu *Waldhoff*, Studiengebühren im Bundesstaat, JuS 2005, 391 ff.

<sup>10</sup> Allgemeine Studiengebühren wurden in der Bundesrepublik erstmals ab dem Jahre 1970 nicht mehr erhoben, vgl. BVerfGE 112, Rdnr. 65 und *Pieroth/Hartmann* (Fn. 6), NWVBl. 2007, 81/83.

<sup>11</sup> BVerfGE 112, Rdnr. 72.

<sup>12</sup> BVerfGE 112, Rdnr. 72.

<sup>13</sup> Siehe *Pieroth/Hartmann* (Fn. 6), NWVBl. 2007, 81/85.

<sup>14</sup> Internationaler Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte vom 19.12.1966, UNTS Bd. 993, S. 3 ff. Die Bundesrepublik Deutschland hat den Pakt 1973 ratifiziert, s. BGBl. 1973 II, 1570 ff.

<sup>15</sup> BT-DrS. 7/1093 v. 17. 10.1973; BT-DrS. 7/658 v. 1.6.1973, S. 28. Für die neuen Bundesländer gilt insoweit Art. 11 Einigungsvertrag (BGBl. 1990 II, 889 ff.).

<sup>16</sup> Aufgrund von Art. 28 IPwskR würde die Verpflichtung der Bundesrepublik auch bei Nichtbindung aller Bundesländer bestehen bleiben.

<sup>17</sup> Dazu siehe unten Punkt C.VI. Rechtliche Verpflichtungen.

<sup>18</sup> Die zweite Dimension oder Generation der Menschenrechte umfaßt wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, vgl. generell *Tomuschat*, Human Rights, 2003, 26 ff.

<sup>19</sup> So bereits *Simma*, „Die vergessenen Rechte“: Bemühungen zur Stärkung des VN-Sozialpakts, in: *Ruland* u. a., Verfassung, Theorie und Praxis des Sozialstaats, FS *Zacher*, 1998, S. 867/868. Der Begriff „vergessene Rechte“ stammt von *Windfuhr*, Die ZEIT Nr. 52 v. 20. Dezember 1996, S. 7, [http://www.zeit.de/1996/52/Die\\_vergessenen\\_Rechte](http://www.zeit.de/1996/52/Die_vergessenen_Rechte), abgerufen am 15.09.2008.

ist ihr Regelungsgegenstand der Hochschulunterricht, also die höhere Bildung<sup>20</sup>. Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR ist ein Gleichheitsrecht, da er, im Rahmen der Fähigkeiten, den gleichen Zugang zum Hochschulunterricht zum Regelungsgegenstand hat. Das Gleichheitsgebot des Art. 13 Abs. 2 lit.c) IPwskR ist als Chancengleichheit ausgestaltet und nicht als Erfolgsgleichheit, da die individuellen Fähigkeiten in der Norm ausdrücklich als Ausschlusskriterium genannt sind. Vom Recht auf Bildung umfasst ist u. a. das Recht auf Zugang zur Bildung, worunter auch der wirtschaftliche Zugang zu Bildungseinrichtungen zu verstehen ist<sup>21</sup>.

- 5 Der gleiche Zugang soll dabei seitens der Paktverpflichteten, d. h. gemäß Art. 2 Abs. 1 IPwskR den Mitgliedstaaten, „auf jede geeignete Weise, insbesondere durch allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“, verwirklicht werden. Der unentgeltliche Hochschulunterricht ist seitens des Paktes folglich nur als eine Möglichkeit der Herstellung von Zugangsgleichheit vorgesehen, die allerdings besonders hervorgehoben wurde<sup>22</sup>. Der Grund dürfte darin zu sehen sein, dass Beiträge für den Hochschulunterricht ein effektives und weit verbreitetes Mittel sind, den Hochschulzugang selektiv zu gestalten und das Gebot der Gleichheit zu umgehen.

S. 132

- HFR 13/2008 S. 3 -

6 **II. Verbot von Studienbeiträgen nach Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR**

Die Vorschrift enthält ihrem Wortlaut nach kein direktes Verbot von Studienbeiträgen sondern nur die Verpflichtung, diese progressiv abzuschaffen. Dem Sinn der Vorschrift dürfte es am besten entsprechen, eine ressourcenabhängige Verwirklichung des Rechts auf unentgeltliche tertiäre Bildung zu verlangen<sup>23</sup>. Die in Art. 2 Abs. 1 IPwskR niedergelegte Verpflichtung zur schrittweisen Verwirklichung des Rechts war auf die Entwicklungsländer gerichtet, welche sich ansonsten mit der Zustimmung zum Pakt wegen wirtschaftlicher Überforderung zurückgehalten hätten<sup>24</sup>.

- 7 Im Rahmen der Wiedereinführung von Studienbeiträgen ist zuerst die Erfüllung des Tatbestandes von Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR fraglich. Der Wortlaut spricht ausdrücklich von der „allmählichen Einführung der Unentgeltlichkeit“ und nicht von einem Verbot der Wiedereinführung. Hieraus könnte vorliegend ein Nichteingreifen der Vorschrift gefolgert werden. Dieser Gedanke überzeugt jedoch nicht, da er dem Telos des Paktes nicht gerecht würde, wie vom Autor bereits vertieft an anderer Stelle ausgeführt wurde<sup>25</sup>. Neben den dort bereits genannten Argumenten ist auch darauf hinzuweisen, dass ein Wiederaufleben der Verpflichtung zum Abbau im Falle der Wiedereinführung von Studienbeiträgen sachfremd wäre und insofern davon auszugehen ist, dass der Pakt jede Verschlechterung des Idealfalls, die Nichteinführung von Studienbeiträgen, ebenfalls ohne eine Zwischenstufe, den schrittweisen Abbau, erfasst. Gestützt wird die hier vertretene Auffassung weiterhin durch Paragraph 14 (e) der nicht rechtsverbindlichen „Richtlinien von Maastricht“<sup>26</sup>, wonach die Einführung rückschrittlicher Maßnahmen eine Verletzung des IPwskR darstellt<sup>27</sup>.

<sup>20</sup> Beispielsweise wird das Recht auf Bildung in der wesentlich neueren und häufig als vorbildlich dargestellten Grundrechtecharta der EU (ABl. 2000 C 364/1) in dessen Art. 14 nur auf den unentgeltlichen Pflichtschulunterricht und nicht auf den Hochschulunterricht erstreckt. Siehe dazu Meyer-Bernsdorff, EU-Grundrechtecharta, 2. Aufl. 2006, Art. 14 und Vedder/Heintschel von Heinegg-Folz, EVV-Kommentar, 2007, Art. II-74 EVV, Rdnr. 4.

<sup>21</sup> CESCR, General Comment No. 13, U.N. Doc. E/C.12/1999/10 (1999), Rdnr. 6.

<sup>22</sup> Zu den generellen Voraussetzungen von Art. 13 IPwskR siehe bereits ausführlich Lorenzmeier (Fn.6), NVwZ 2006, 759/760. Auf die dortigen Ausführungen soll an dieser Stelle ausdrücklich verwiesen werden.

<sup>23</sup> Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/271 m.w.N.

<sup>24</sup> Riedel/Söllner, (Fn. 6), JZ 2006, 270/271.

<sup>25</sup> Lorenzmeier (Fn. 6), NVwZ 2006, 759/760.

<sup>26</sup> E.C.12/2000/13. Die Richtlinien wurden von Völkerrechtlern zur Verdeutlichung der Paktrechte geschaffen.

<sup>27</sup> Vgl. Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/271.

- 8 Dagegen wird in der Literatur und der Rechtsprechung häufig vorgebracht, dass der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte<sup>28</sup>, der die Einhaltung der Paktbestimmungen überwacht<sup>29</sup>, die Einführung von Studiengebühren in einigen Mitgliedstaaten des Pakts unter bestimmten Umständen für rechtmäßig angesehen habe und dabei auch eine teleologische Reduktion der Verpflichtungen vorgenommen habe<sup>30</sup>. Dieser Ansicht folgend, könnte die Unentgeltlichkeit des Hochschulunterrichts nur als ein Weg zur Herstellung des gleichen Zugangs zum Hochschulunterricht angesehen werden<sup>31</sup>. Begründet wird dies damit, dass das Modalverb „insbesondere“ nur einen Weg der Zielerreichung, des gleichen Hochschulzugangs, erwähne, aber nicht den einzig und allein gangbaren<sup>32</sup>. Im Ergebnis könnte die dargestellte Meinung dazu führen, dass die Zweckerreichung des Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR, dem gleichen Zugang zur tertiären Bildung, auch gegen den ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift („allmähliche Einführung der Unentgeltlichkeit“) möglich ist<sup>33</sup>.

## S. 133

- HFR 13/2008 S. 4 -

- 9 Diese Ansicht vermag indes nicht vollends zu überzeugen. Zum einen beruft sie sich auf die dynamische Vertragsinterpretation<sup>34</sup> entgegen dem Wortlaut der Vorschrift, welche im Völkerrecht nicht ohne Vorliegen besonderer Anhaltspunkte vorgenommen werden sollte, da die Vertragsparteien etwas anderes vereinbarten<sup>35</sup>. Ferner scheinen die für die de facto Aufhebung des Merkmals „Unentgeltlichkeit“ vorgebrachten Argumente<sup>36</sup> nicht vorzugswürdig, da der behauptete Wertungswiderspruch bei näherer Betrachtung nicht besteht. Die Korrelation von Abschaffung der Studienbeiträge mit gestiegenen Lebenshaltungskosten erscheint auf Dauer nicht haltbar, da es für letztere viele, davon unabhängige Gründe gibt. Ebenfalls ist die fehlende Durchlässigkeit des sekundären Bildungssystems und die damit einhergehende soziale Bildungsgerechtigkeit in Deutschland kein Argument für die teleologische Reduktion der Vorschrift, weil die soziale Bildungsgerechtigkeit durch ein gebührenfreies Studium - und damit durch den ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift - gefördert würde. Zuzugeben ist, dass die Gebührenfreiheit nur als ein Weg angesehen werden kann („insbesondere“), dieser Weg von der Bundesrepublik jedoch ausdrücklich beschränkt wurde und Einschränkungen des Rechts auf gleichen Zugang zu Hochschulbildung nach der Systematik des Pakts nicht durch eine Tatbestandsreduktion, die bei weit zu verstehenden Gewährleistungen<sup>37</sup> systemwidrig erscheint, sondern nur im Rahmen der Rechtfertigungsmöglichkeiten nach Art. 4 IPwskR vorzubringen und zu untersuchen ist. Darüber hinaus sind die verschiedenen authentischen Sprachfassungen ein Indiz dafür, dass der Nebensatz verbindlich für die Zweckerreichung des Paktrechtes auf diskriminierungsfreien Hochschulzugang ist<sup>38</sup>.
- 10 Überdies geht auch das letzte der von der Gegenmeinung vorgebrachte Argument, Studienbeiträge kämen ausschließlich finanzschwachen Studienbewerbern zugute, fehl. Dies ist bei Studienbeiträgen in ihrer momentanen Ausgestaltung gerade nicht der Fall.

<sup>28</sup> Im Folgenden: „Ausschuss“.

<sup>29</sup> Dies ergibt sich aus Art. 16 IPwskR in Verbindung mit ECOSOC Resolution 1985/17 v. 28. Mai 1985; vgl. Ipsen-*ders.*, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, § 48, Rdnr. 47.

<sup>30</sup> Siehe Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/273 m. w. N.; OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 56 ff.

<sup>31</sup> In diesem Sinne ebenfalls das Schweizerische Bundesgericht, BGE 120 Ia 1.

<sup>32</sup> Vgl. OVG Münster, DVBl. 2007, Rdnr. 54. Zu den unterschiedlichen verbindlichen Sprachfassungen der Vorschrift s. Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/272, wobei entgegen der dort dargestellten Ansicht, der russische Wortlaut wohl eher einem deutschen „insbesondere“ und nicht einem „im Einzelfall“ entspricht.

<sup>33</sup> In diesem Sinne Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/273, die einen Wertungswiderspruch sehen, wenn der Anwendungsbereich der Vorschrift nicht teleologisch reduziert würde.

<sup>34</sup> Dazu: Ipsen-Heintschel von Heinegg (Fn. 29), § 11, Rdnr. 21.

<sup>35</sup> Aus diesem Grund ist die dynamische Interpretation nur möglich, wenn der auszulegende Begriff nach Auffassung der Parteien als auch nach allgemeiner Auffassung für Begriffswandlungen offen ist, s. Ipsen-Heintschel von Heinegg (Fn. 29), § 11, Rdnr. 21.

<sup>36</sup> Insbesondere bei Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/273 und Pieroth/Hartmann (Fn. 6), NVwBl. 2007, 81/82.

<sup>37</sup> General Comment No. 13 (Fn. 21), Rdnr. 42, Lorenzmeier (Fn. 6), NVwZ 2006, 759/760.

<sup>38</sup> So überzeugend Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/272.

Daneben ist bei den Stellungnahmen des Ausschusses ebenfalls eine Evolution zu beobachten. Die die Einführung von Studienbeiträgen gewährenden zusammenfassenden Beobachtungen sind zeitlich häufig älter als die ein Vollrecht annehmenden zusammenfassenden Beobachtungen<sup>39</sup>. Daneben ist besonders zu beachten, dass der Ausschuss im Rahmen seiner „zusammenfassenden Beobachtungen“ keine juristische sondern eher eine politische Tätigkeit wahrnimmt. Die juristische Überzeugungskraft dieser Stellungnahmen ist insoweit eingeschränkt und nicht einem juristischen Organ vergleichbar. Anders ist die Situation bei den „allgemeinen Bemerkungen“ des Ausschusses, dort legt der Ausschuss abstrakt den Inhalt einer Paktbestimmung fest, eine politische Einschränkung ist insoweit nicht gegeben. Zwischen Auslegung und Anwendung einer Paktbestimmung durch den Ausschuss durch allgemeine Bemerkung und Beobachtung ist also deutlich zu trennen. Auch können die Aussagen des Ausschusses nicht als spätere Übung der Vertragsparteien im Sinne des Art. 31 Abs. 3 lit. b) WVK angesehen werden, da nicht alle Vertragsparteien Mitglied des Ausschusses sind<sup>40</sup> und die Schlussfolgerungen des Ausschusses als selbständigem Vertragsorgan keine Stellungnahmen der Vertragsstaaten sind. Ferner sind die Schlussfolgerungen nicht als rechtliche Auslegung sondern als politische Anwendung zu qualifizieren.

## S. 134

- HFR 13/2008 S. 5 -

11 Hinsichtlich Deutschland ist der Ausschuss in seiner abschließenden Beobachtung aus dem Jahr 2001 jedoch ungewohnt deutlich, in dem er der Bundesrepublik empfiehlt, eine Rückführung zum status quo ante von (Rückmelde-) Gebühren, welche einige Bundesländer damals eingeführt hatten, und von Studiengebühren vorzunehmen<sup>41</sup>. Mangels eines neuen Berichts der Bundesrepublik<sup>42</sup> beschäftigt sich der Ausschuss offiziell nicht mit der Situation in Deutschland<sup>43</sup>.

12 **III. Rechtfertigung nach Art. 4 IPwskR**

Aus den genannten Gründen erscheint die Heranziehung der Rechtfertigungsklausel des Art. 4 IPwskR gegenüber der teleologischen Reduktion als der vorzugswürdige Weg. Problematisch ist hierbei wiederum, dass ein Staat die durch den Pakt gewährten Rechte nur solchen Einschränkungen unterwerfen darf, die gesetzlich vorgesehen und mit der Natur der Rechte vereinbar sind und deren ausschließlicher Zweck es ist, das allgemeine Wohl in einer demokratischen Gesellschaft zu fördern. Die Merkmale müssen kumulativ erfüllt sein. Der Gesetzesvorbehalt ist kein Bundesgesetzvorbehalt, wie sich aus einem Umkehrschluss aus Art. 28 IPwskR ergibt, so dass auch Ländergesetze unter den Tatbestand subsumiert werden können. Die beiden nachfolgenden Voraussetzungen dürften die Studienbeiträge einführenden Ländergesetze bei der gebotenen restriktiven Auslegung einer Ausnahmevorschrift im Regelfall nicht erfüllen. Die Länder müssten nachweisen, dass ihnen ohne die Erhebung von Studienbeiträgen die Durchführung einer qualitativ angemessenen Universitätsausbildung nicht mehr möglich ist<sup>44</sup>.

<sup>39</sup> Vgl. die Nachweise bei *Pieroth/Hartmann* (Fn. 6), NWVBl. 2007, 81/82, Fn. 23 und 20 und bei *Riedel/Söllner* (Fn. 6), JZ 2006, 270/275.

<sup>40</sup> A. A. OVG Münster, DVBl. 2007, Rdnr. 58. Zum Auslegungsgrundsatz der „späteren Übung“ s. *Dahm/Delbrück/Wolfrum*, Völkerrecht, Bd. I/3, 2. Aufl. 2002, S. 642 f. Das Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (UNTS vol. 1155, S. 331 ff. im folgenden als „WVK“ zitiert), enthält grundlegende Vorschriften zur Interpretation eines völkerrechtlichen Vertrages.

<sup>41</sup> E/C.12/1/Add.68 (2001). Die von der Republik Österreich im Jahre 2001 eingeführten Studiengebühren werden vom Ausschuss in seinen Schlußbemerkungen ebenfalls deutlich kritisiert; s. E/C.12/AUT/CO/3, para. 18. Allerdings fordert er Österreich nur eindeutig zur Schaffung eines „umfassenden Systems von Studentendarlehen“ auf, a.a.O., para. 33.

<sup>42</sup> Welcher gemäß dem anwendbaren Sechsjahresjahresturnus seit 2006 überfällig ist.

<sup>43</sup> *Deppner/Heck* (Fn. 5), NVwZ 2008, 45/48.

<sup>44</sup> In der Begründung der bayerischen Staatsregierung zum inzwischen inkraftgetretenen neuen Bayerischen Hochschulgesetz heißt es dazu: „Zusätzlich zur staatlichen Grundfinanzierung sollen die Studierenden durch Studienbeiträge selbst zur Finanzierung von Verbesserungen der Studienbedingungen beitragen. Die Studierenden erhalten einen Mehrwert durch optimierte Ausbildungsbedingungen an den Hochschulen. Zu einem erfolgreichen Studium wird auch das durch die Erhebung von Studienbeiträgen veränderte Verhältnis von Studierenden und Lehrenden beitragen. Die Hochschulen werden sich im Bereich der Lehre künftig stärker als bisher an den Wünschen und Bedürfnissen der Studierenden orientieren, um im Wettbewerb der Hochschulen

Eine Berufung auf Art. 4 IPwskR erscheint vorliegend wohl auch deswegen nicht möglich, da die Bundesrepublik bei der Rechtfertigung anderen, deutlich strengeren Anforderungen unterliegt als ein Entwicklungsland. Im Ergebnis dürfte eine Rechtfertigung von Studienbeitragsgesetzen nur dann möglich sein, wenn Studienbeiträge nach der bestmöglichen Abwägung aller Alternativmöglichkeiten unter Berücksichtigung der einem Staat zur Verfügung stehenden Ressourcen eingeführt wurden<sup>45</sup>.

#### 13 IV. Zwischenergebnis

Die Lehre von der Tatbestandsreduktion, welche die Einführung von unentgeltlichem Hochschulunterricht nur als einen, im Abwägungsfall zurückstehenden Weg ansieht, kann nicht herangezogen werden, da nach der hier vertretenen Auslegung der Vorschrift des Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR unentgeltlicher Hochschulunterricht ein elementarer Bestandteil des gleichen Zugangs zur Hochschulbildung darstellt, und folglich zur Natur des Rechts gezählt werden muss. Daneben können - jedenfalls in Deutschland eingeführte - Hochschulgebühren bei der vorzunehmenden restriktiven Auslegung nicht das allgemeine Wohl der Gesellschaft im Sinne des Art. 4 IPwskR fördern.

#### S. 135

- HFR 13/2008 S. 6 -

- 14 Die Länder wollen, nach ihrem ausdrücklichen gesetzgeberischen Willen, die Ausgaben für die Hochschulen nicht reduzieren, demnach verbleibt die Belastung der öffentlichen Haushalte im Bereich der Bildung unverändert. Die Mehreinnahmen sollen vielmehr den Hochschulen zugute kommen, welche sie zur Verbesserung der Lehre einsetzen sollen. Insoweit sind sie zweckgebundenen Drittmitteln vergleichbar, die - wie die bisherige Erfahrung zeigt - von den Hochschulen bereits nach etwas mehr als zwei Jahren nach dem Inkrafttreten der Gesetze kaum noch ordnungsgemäß verwendet werden können. Die Verbesserung des Hochschulunterrichts ist eine alle Studierenden betreffende Belastung, welche auch noch durch einen aus den gezahlten Beiträgen zu sichernden Unterstützungsfonds für finanziell benachteiligte Studenten mitzufinanzieren ist. Bei der Beurteilung einer Verletzung sind überdies die dem Vertragsstaat zur Verfügung stehenden Ressourcen zu berücksichtigen<sup>46</sup>, so dass die Beurteilung in einem Entwicklungsland und einem entwickelten Land unterschiedlich ausfallen kann. Zumindest die Forderung des Paktes auf Gleichheitsförderung ist verbindlich, da der Zugang zu dem Standardgut „Bildung“ kein Privileg begüterter Schichten sein soll<sup>47</sup>. Demzufolge stellt die Wiedereinführung von Hochschulgebühren einen Verstoß gegen Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR dar<sup>48</sup>.

---

untereinander attraktiv zu bleiben. Studierende werden als Mitfinanzierer der Hochschulen durch möglichst gute Studienbedingungen umworben. [...] Niemand soll durch die Erhebung von Studienbeiträgen an der Aufnahme eines Hochschulstudiums gehindert werden. Deshalb ist es notwendig, die Einführung von Studienbeiträgen mit Maßnahmen zu verbinden, die deren Sozialverträglichkeit sicherstellen. Hierzu wird den Studierenden die Möglichkeit eröffnet, die Studienbeiträge durch ein zinsgünstiges Darlehen zu finanzieren, das erst nach Abschluß des Studiums zu sozialverträglichen Modalitäten zurückzuzahlen ist. [...]“; BayLTag, DrS 15/4396, S. 4 f.

<sup>45</sup> Lorenzmeier (Fn. 6), NVwZ 2006, 759/760 m. w. N. Ähnlich Kronthaler, Gestaltungsmöglichkeiten und Grenzen bei der Einführung von Studienbeiträgen, WissR 2006, 276/288 und Riedel/Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270/273.

<sup>46</sup> General Comment No. 13 (Fn. 21), Rdnr. 45 i.V.m. CESCR, General Comment No. 3, U.N. Doc. E/1991/23, annex III, 86, Rdnr. 9; Lorenzmeier (Fn. 6), NVwZ 2006, 759/760 m. w. N.

<sup>47</sup> Piepenbrock, Zur Durchsetzung internationaler Sozialrechte, in Faber/Frank, FS Stein, 2002, 377/381. Eine Darstellung der nordrhein-westfälischen Darlehensregelung mit seinen Auswirkungen findet sich bei Pieperoth/Hartmann (Fn. 6), NWVBl. 2007, 81/84.

<sup>48</sup> Ebenfalls kritisch zur Vereinbarung von Studienbeiträgen mit Art. 13 Abs. 2. lit. c) IPwskR äußerte sich das BVerwG in seiner Entscheidung zur Rechtmäßigkeit von Rückmeldegebühren; BVerwG, Urteil v. 3.12.2003, 6 C 13/03, BeckRS 2004 Nr. 21306.

15 **V. Durchsetzbarer Individualanspruch**

Umstritten ist, ob der Pakt rechtlich durchsetzbare Rechte oder nur Bemühensverpflichtungen enthält. Die letztgenannte Ansicht wurde früher fast ausschließlich vertreten<sup>49</sup>, sie ist jedoch in neuerer Zeit zu Recht in die Defensive geraten. Die Vertreter der ersten Ansicht berufen sich auf den Wortlaut von Art. 2 Abs. 1 IPwskR, wonach sich die Mitgliedstaaten nur zur progressiven, schrittweisen Paktverwirklichung im Rahmen ihrer wirtschaftlichen Möglichkeiten verpflichten. Die Paktrechte würden demnach nur Bemühensverpflichtungen enthalten, aber keine Vollrechte<sup>50</sup>. Aus den Menschenrechten der zweiten Kategorie kann allerdings, was die Gegenmeinung verkennt, prinzipiell ebenfalls eine rechtlich einklagbare Verpflichtung folgen, wozu auch die staatliche Pflicht gehört, ein Menschenrecht durch staatliche Leistungen zu realisieren<sup>51</sup>.

- 16 Die Berufung auf Art. 2 Abs. 1 IPwskR geht vorliegend allerdings auch deshalb fehl, weil Deutschland die Gleichheit bereits vollumfänglich durch ein beitragsfreies Studium verwirklicht hatte. Ein „Zurückdrehen“ des status quo würde gegen den Sinn der Vorschrift verstoßen. Das regressive Wiedereinführen ist als ein aliud zur progressiven Rechtsverwirklichung anzusehen, da ansonsten jeder Mitgliedstaat sich jederzeit der Verpflichtung durch eine regressive Maßnahme entziehen könnte und die Paktrechte auf diese Weise niemals verwirklicht werden können<sup>52</sup>.

S. 136

- HFR 13/2008 S. 7 -

17 **1. (Mangelnde) Justiziabilität von Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR**

Eng verbunden mit dem Aspekt des durchsetzbaren Individualanspruchs ist die Frage der Justiziabilität der Paktrechte. In dieser Hinsicht verbietet sich ebenfalls ein negatives Pauschalurteil. In der Literatur wird diesbezüglich überzeugend vertreten, dass die Nichtjustiziabilität von Menschenrechten der zweiten Generation nicht zwangsläufig dem Wesen der Rechte entspricht<sup>53</sup>. Einige Paktrechte gehen über reine Programmsätze weit hinaus. Diese Ansicht vertritt auch der Ausschuss in seinem General Comment No. 3. Der Ausschuss ist dabei der Ansicht, dass verschiedene Rechte des IPwskR unmittelbare Handlungspflichten des Staates begründen. Hierzu zählt er ausdrücklich Art. 13 Abs. 2 lit. a) IPwskR, wonach der „Grundschulunterricht für jedermann Pflicht und für alle unentgeltlich zugänglich sein muss.“ Die für die vorliegende Untersuchung einschlägige Vorschrift für den Hochschulzugang wurde vom Ausschuss nicht genannt. Dabei enthält sie nur hinsichtlich der Fähigkeiten einen von den Mitgliedstaaten des Paktes auszufüllenden Spielraum, der in Deutschland durch die Voraussetzungen zur Erlangung des Abiturs erfüllt werden. Diese sind bei der Frage der Rechtmäßigkeit von Studiengebühren jedoch gerade nicht einschlägig. Vielmehr ist der gleiche Zugang zum Hochschulunterricht durch die Einführung einer Gebühr unmittelbar betroffen. Der Wortlaut der Vorschrift hinsichtlich des gleichen Zugangs ist fast identisch mit dem Wortlaut in Art. 13 Abs. 2 lit. a) IPwskR<sup>54</sup>. Den Unterschieden kommt ausschließlich semantische und keine rechtliche Bedeutung zu. Darüber hinaus ist die Aufzählung des

<sup>49</sup> Vgl. immer noch grundlegend *Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 3. Aufl. 1984, § 1247; *Vitzthum-Hailbronner*, Völkerrecht, 4. Aufl. 2007, III, Rdnr. 226; *Fehling/Kämmerer/K. Schmidt* (Hrsg.), Hochschule zwischen Gleichheitsidee und Elitestreben, 2005, S. 87/89.

<sup>50</sup> *Verdross/Simma* (Fn. 49), § 1247; *Haug*, Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen einer Einführung von Studiengebühren, *WissR* 2000, 1/6. *Simma* hat seine Meinung nunmehr ausdrücklich geändert und sieht die Rechte des IPwskR prinzipiell als Vollrechte an, siehe *Simma* (Fn. 19), S. 867/870 ff.

<sup>51</sup> *Simma* (Fn. 19), S. 867/872 m. w. N.

<sup>52</sup> Im Ergebnis ebenfalls *VG Minden*, *DVBl.* 2007, 773/775; a. A. *OVG Münster*, *DVBl.* 2007, 1442/1444, Rdnr. 57, wonach die Unterscheidung zwischen progressivem und regressivem Tätigwerden nicht im Wortlaut der Vorschrift niedergelegt sei.

<sup>53</sup> *Coomans/van Hoof*, *The Right to Complain about Economic, Social and Cultural Rights*, 1995; *Simma* (Fn. 19), S. 867/873.

<sup>54</sup> „Der Grundschulunterricht (...) allen zugänglich sein muss“; „der Hochschulunterricht (...) jedermann gleichermaßen zugänglich gemacht werden muss.“

Ausschusses in seiner Stellungnahme nicht abschließend<sup>55</sup>.

18 **2. Überzeugungskraft der allgemeinen Bemerkungen („general comments“) des Ausschusses**

Gegen die Heranziehung der „allgemeinen Bemerkungen“ des Menschenrechtsausschusses als Auslegungshilfe zu den Paktbestimmungen wird vorgebracht, dass sie keine rechtsverbindliche Auslegung des Paktes darstellen<sup>56</sup> und nur der Wortlaut des Paktes rechtlich verbindlich sei<sup>57</sup>. Dabei wird die Stellung des Ausschusses im System des Menschenrechtsschutzes nicht ausreichend beachtet. Der Ausschuss für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, welcher vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen mit seinen Aufgaben betraut wurde, ist das entscheidende Organ, welches Berichte an die Staaten hinsichtlich deren Einhaltung der Paktrechte erstellen darf. Die General Comments zu einzelnen Bestimmungen sollen die einheitliche Anwendung der Paktbestimmungen sicherstellen<sup>58</sup>. Ein gerichtlicher Überprüfungsmechanismus ist vom IPwskR nicht vorgesehen. Zwar könnte wohl der Internationale Gerichtshof im Rahmen einer bei ihm anhängigen Rechtsache unabhängig vom Ausschuss eine Verletzung des Paktes feststellen, da der Berichtsmechanismus insoweit nicht andere internationale Streitbeilegungsmechanismen ausschließen möchte, dennoch würde sich das Gericht wie auch bereits beim „Schwesterpakt“ IPbpR geschehen<sup>59</sup>, sehr eng an der Meinung des Ausschusses orientieren. Insoweit kommt der Meinung des Ausschusses zumindest faktische Auslegungsqualität zu, der nur im Einzelfall bei offensichtlicher Unrichtigkeit der Ausschussmeinung nicht gefolgt werden kann. Die faktische Bindungswirkung wird, wenn auch graduell schwächer ausgestaltet, von den Vertretern der Gegenmeinung zugestanden, die der Ansicht des Ausschusses ein beachtliches rechtliches Gewicht zusprechen<sup>60</sup>.

S. 137

- HFR 13/2008 S. 8 -

19 **VI. Zwischenergebnis zur völkerrechtlichen Rechtslage**

Die Untersuchung der völkerrechtlichen Rechtslage hat ergeben, dass Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR als Vollrecht der Wiedereinführung von Studienbeiträgen entgegensteht. Die Einschränkung der in Art. 2 IPwskR enthaltenen progressiven Rechtsverwirklichung ist in dieser Konstellation nicht einschlägig. Die Lehre von der Tatbestandsreduktion ist ebenfalls abzulehnen und als Rechtfertigungsmöglichkeit steht nur Art. 4 IPwskR zur Verfügung, dessen Voraussetzungen vorliegend von den Ländergesetzen nicht erfüllt sein dürften. Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR ist völkerrechtlich als ein justizialer und durchsetzbarer Individualanspruch zu qualifizieren.

20 **C. Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes**

Der zweite Teil der Untersuchung widmet sich der Rechtswirkung der gefundenen völkerrechtlichen Sachlage im Binnenrecht der Bundesrepublik Deutschland.

<sup>55</sup> „In addition, there are a number of other provisions in the ICESCR (IPwskR), including (hervor. v. Verf.)..., which would seem to be capable of immediate application by judicial and other organs in many national legal systems“, General Comment No. 3 (Fn. 46), Rdnr. 5.

<sup>56</sup> Vgl. Riedel, Allgemeine Bemerkungen zu Bestimmungen des Internationalen Paktes über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte der Vereinten Nationen, in: Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, 160; ders./Söllner (Fn. 6), JZ 2006, 270.

<sup>57</sup> Riedel (Fn. 56), S. 160/164.

<sup>58</sup> Vitzthum-Hailbronner (Fn. 49), III, Rdnr. 227.

<sup>59</sup> IGH, *Wall Advisory*, ICJ-Rep. 2004, S. 136 ff., Rdnr. 109 – 113. In dem Gutachten bezieht sich das Gericht auch ausdrücklich auf die Beobachtungen des IPwskR-Ausschusses zur Situation in Israel.

<sup>60</sup> Vgl. Craven, *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 1995, S. 91 und Riedel (Fn. 56), S. 160/164.



## 21 I. Die Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik Deutschland

Die Rechtswirkungen völkerrechtlicher Verträge in der Bundesrepublik Deutschland werden durch Art. 59 Abs. 2 GG bestimmt. Der Anwendungsbereich der Vorschrift ist eröffnet, da sich der IPwskR auf „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ im Sinne der Vorschrift bezieht. Der Terminus „Gegenstände der Bundesgesetzgebung“ bezieht sich auf die Kompetenzabgrenzung von Gesetzgebung und Verwaltung<sup>61</sup> und ist auch einschlägig, wenn sich ein völkerrechtlicher Vertrag auf Gegenstände der Ländergesetzgebung erstreckt<sup>62</sup>.

## 22 II. Transformations- und Vollzugslehre

Hinsichtlich der Art der Übernahme von Völkervertragsrecht in das Recht der Bundesrepublik trifft Art. 59 Abs. 2 GG keine abschließende Aussage. Vertreten werden in der Literatur insoweit die Transformations- und die Vollzugslehre. Die Transformationslehre besagt, dass durch das nationale Gesetz der völkerrechtliche Vertrag in nationales Recht transformiert wird<sup>63</sup>. Demgegenüber bleibt nach der Vollzugslehre der völkerrechtliche Charakter des Vertrags erhalten und das innerstaatliche Zustimmungsgesetz ist nach völkerrechtlichen Grundsätzen auszulegen<sup>64</sup>.

S. 138

- HFR 13/2008 S. 9 -

23 Das BVerfG hat sich bislang für keine der beiden Theorien endgültig entschieden. In neueren Rechtssachen formuliert das Gericht, dass „Bundesgesetze im Sinne des Art. 59 Abs. 2 S. 1 GG innerstaatlich den Befehl zur Anwendung der betreffenden völkerrechtlichen Verträge erteilen bzw. diese in nationales Recht umsetzen“<sup>65</sup>. Wie oben bereits dargestellt<sup>66</sup>, wurde der IPwskR rechtsgültig durch ein Vertragsgesetz in das deutsche Recht übernommen. Damit liegt eine Übernahme des Paktes in das deutsche Recht vor und durch das Vertragsgesetz<sup>67</sup> wurde ebenfalls ein entsprechender Rechtsanwendungsbefehl erteilt<sup>68</sup>. Innerhalb der deutschen Rechtsordnung steht der Pakt damit im Range eines Bundesgesetzes<sup>69</sup>. Diese Rangzuweisung führt gemäß der überzeugenden Ansicht des Bundesverfassungsgerichts in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG dazu, dass deutsche Gerichte den Pakt wie anderes Gesetzesrecht des Bundes im Rahmen methodisch vertretbarer Auslegung zu beachten und anzuwenden haben<sup>70</sup>.

<sup>61</sup> M/D/H/S-Maunz, GG-Kommentar, Art. 59 GG, Rdnr. 17; Schweitzer, Staatsrecht III, 9. Aufl. 2008, Rdnr. 167

<sup>62</sup> Sachs-Streinz, GG-Kommentar, 4. Aufl. 2007, Art. 59 GG, Rdnr. 33. Nicht näher eingegangen soll an dieser Stelle auf die Frage werden, ob und inwieweit dem Bund im Bereich der ausschließlichen Länderkompetenz gemäß Art. 32 GG eine Vertragsabschlußkompetenz zukommt (vgl. zum Meinungsstand statt aller: v. Münch/Kunig-Rojahn, Bd. 2, 5. Aufl. 2001, Art. 32 GG, Rdnr. 41 ff).

<sup>63</sup> Sachs-Streinz (Fn. 62), Art. 59 GG, Rdnr. 62. Schwachpunkt der Theorie ist, dass sie nicht erklären kann, warum trotz eines unbedingten Zustimmungsgesetzes die innerstaatliche Wirksamkeit des Gesetzes von dem völkerrechtlichen Inkrafttreten des Vertrages abhängig ist (vgl. v. Mangoldt/Klein/Starck-Kempen, GG-Kommentar, Bd. 2, 5. Aufl. 2005, Art. 59 Abs. 2, Rdnr. 89). Aus diesem Grund wird sie heutzutage nur noch in einer modifizierten Form vertreten, wonach sich das Inkrafttreten, die Auslegung und die Beendigung nach dem Völkerrecht bestimmen soll (vgl. Sachs-Streinz, a. a. O., Rdnr. 63).

<sup>64</sup> Sachs-Streinz (Fn. 62), Art. 59 GG, Rdnr. 62; Vitzthum-Kunig (Fn. 49), II, Rdnr. 114. Dies wird vom OVG Münster in seiner Entscheidung verkannt (dort Rdnr. 44). Vgl. für die hier vertretene Ansicht auch BVerfGE 91, 335/338 ff. zum Übereinkommen über die Zustellung gerichtlicher und außergerichtlicher Schriftstücke im Ausland in Zivil- und Handelssachen v. 15. 11. 1965, BGBl. 1977, 1452. Die völkerrechtlichen Auslegungsgrundsätze sind in Art. 31 ff. VVK, die Vorschrift kodifiziert nach einhelliger Ansicht bereits bestehendes Völkergewohnheitsrecht, niedergelegt.

<sup>65</sup> BVerfG, 2 BvR 2115/07, Beschluß v. 19.9.2006, Rdnr. 52. Vgl. auch die *Görgülü*-Entscheidung des BVerfG (BVerfGE 111, 307/317): „Durch das Zustimmungsgesetz wurde die EMRK in das deutsche Recht transformiert und es wurde ein entsprechender Rechtsanwendungsbefehl erteilt.“

<sup>66</sup> Dazu siehe oben Punkt B.I. Generell.

<sup>67</sup> Sachs-Streinz (Fn. 62), Art. 59 GG, Rdnr. 59 ff.

<sup>68</sup> Vgl. zur EMRK: BVerfGE 111, 307/316. Die Entscheidung lässt leider offen, ob das BVerfG der Transformations- oder der Vollzugslehre folgt, s. Dreier-Pernice, Kommentar zum GG, Bd. 2, 2. Aufl. 2006, Art. 59 Rdnr. 47.

<sup>69</sup> St. Rspr.: BVerfGE 74, 358/370; 82, 106/120; 111, 307/317.

<sup>70</sup> BVerfG, 2 BvR 2115/07, Beschluß v. 19.9.2006, Rdnr. 52; BVerfGE 111, 307/317.

Dies ist Ausdruck des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes, welches die Betätigung staatlicher Souveränität durch Völkervertragsrecht und internationale Zusammenarbeit, worunter auch die Stellungnahmen des Ausschusses zu verstehen sind, fördert und deshalb nach Möglichkeit so auszulegen ist, dass ein Konflikt mit völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland nicht entsteht<sup>71</sup>.

- 24 Nicht erforderlich für die innerstaatliche Anwendbarkeit des Vertragsgesetzes ist dessen unmittelbare Anwendbarkeit. Diese früher in der Literatur noch vorherrschende Meinung<sup>72</sup>, auf die sich auch das OVG Münster in seinem Urteil zur rechtlichen Zulässigkeit von Studienbeiträgen zu berufen scheint<sup>73</sup>, steht nicht mit der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Einklang. Dagegen spricht insbesondere, dass sich das Vertragsgesetz auf den gesamten Vertrag und nicht nur auf dessen unmittelbare Bestimmungen bezieht<sup>74</sup>, eine Trennung der verschiedenen Vertragsbestandteile erscheint nicht möglich<sup>75</sup>.

25 **III. Auslegung des Vertragsgesetzes anhand völkerrechtlicher Auslegungsgrundsätze**

Nach dem bisher Gesagten ist die völkerrechtliche Auslegung des Vertrages maßgeblich für die Bestimmung des innerstaatlichen Inhalts des Vertragsgesetzes<sup>76</sup>. Die völkerrechtliche Auslegung ist dabei anhand der Art. 31 ff. WVK vorzunehmen. Die WVK wurde ebenfalls in deutsches Recht übernommen<sup>77</sup> und gilt sowohl völkervertrags- als auch völkergewohnheitsrechtlich<sup>78</sup>.

- 26 Die erforderliche Auslegung des Vertragsgesetzes nach völkerrechtlichen Grundsätzen kann von den deutschen Gerichten zwischen dem Verfahren im einstweiligen Rechtsschutz nach §§ 80 Abs. 5 und 123 VwGO und dem jeweiligen Hauptsacheverfahren aus praktischen Erwägungen heraus unterschiedlich sein. Im einstweiligen Rechtsschutz obliegt dem Gericht nur eine summarische Prüfung, die sich bei der gebotenen Geschwindigkeit der Entscheidung auf ein Heranziehen und Auslegen des deutschsprachigen Vertragsgesetzes beschränken kann, wenn kein offenkundiges Auseinanderfallen des Wortlauts der Übersetzung mit den authentischen Sprachfassungen gegeben ist. Im Hauptsacheverfahren, in dem die Rechtssache vollumfänglich zu prüfen ist, ist das Gericht nach dem Grundsatz *iura novit curia* und dem Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO) verpflichtet, eine völkerrechtliche Auslegung der anwendbaren Sprachfassungen vorzunehmen und diese seiner Auslegung des Gesetzes zugrunde zu legen<sup>79</sup>.

S. 139

- HFR 13/2008 S. 10 -

27 **IV. Berücksichtigungspflicht der „allgemeinen Bemerkungen“**

Eine weitere Folge der überzeugenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Berücksichtigungspflicht der vom Ausschuss angenommenen allgemeinen Bemerkungen bei der Interpretation und Anwendung des deutschen Vertragsgesetzes zum Pakt. Deutsche Behörden sind gemäß dem aus Art. 59 Abs. 2 GG und dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 3 GG abgeleiteten Grundsatz der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes verpflichtet, Entscheidungen internationaler Streitbeilegungsorgane mit Leitwirkung zu berücksichtigen<sup>80</sup>. Diese Berücksichtigungspflicht ist auf die Ansichten des Ausschusses zur Auslegung der Paktbestimmungen zu erweitern,

<sup>71</sup> BVerfG, 2 BvR 2115/07, Beschluß v. 19.9.2006, Rdnr. 54; BVerfGE 111, 307/318.

<sup>72</sup> Vgl. Rudolf, Völkerrecht und deutsches Recht, 1967, 173 ff.

<sup>73</sup> OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 38 ff.

<sup>74</sup> V. Mangoldt/Klein/Starck-Kempen (Fn. 63), Art. 59 Abs. 2 GG, Rdnr. 95.

<sup>75</sup> Geiger, Grundgesetz und Völkerrecht, 4. Aufl. 2008, § 32 II 3 a).

<sup>76</sup> So auch v. Mangoldt/Klein/Starck-Kempen (Fn. 63), Art. 59 Abs. 2 GG, Rdnr. 94.

<sup>77</sup> BGBl. 1985 II, 927 ff.

<sup>78</sup> Statt aller: IGH, *Kasikili/Sedudu Island*, ICJ-Rep. 1999, S. 1045ff., Rdnr. 18; Ipsen-Heintschel von Heinegg (Fn. 29), § 11, Rdnr. 11.

<sup>79</sup> Scheinbar a. A. OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 44.

<sup>80</sup> BVerfG, 2 BvR 2115/07, Beschluß v. 19.9.2006, Rdnr. 61.

da der Ausschuss das vertragsgemäß vorgesehene Streitbeilegungsorgan ist, welchem allerdings keine gerichtliche Unabhängigkeit zukommt. Dennoch ist die Stellung ähnlich und den allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses kommt eine Orientierungswirkung für die Mitgliedstaaten des Paktes zu.

## 28 **V. Innerstaatliche Auswirkungen des Vertragsgesetzes**

Die innerstaatlichen Rechtswirkungen des völkerrechtlichen Vertrags sind damit noch nicht determiniert; er ist als Bundesrecht von allen staatlichen Stellen zu beachten<sup>81</sup>. Eine allgemeine Unterwerfung der deutschen Rechtsordnung unter die Völkerrechtsordnung liegt zwar nach dem Gesagten nicht vor, dennoch werden die Staatsorgane durch den völkerrechtlichen Vertrag mittelbar zur Durchsetzung des Völkerrechts verpflichtet, weil ansonsten das Risiko der Nichtbefolgung von Völkerrecht zu groß erscheint und die Verpflichtung zur Völkerrechtsfreundlichkeit nicht gewahrt werden könnte<sup>82</sup>. Durch das Vertragsgesetz findet der jeweilige völkerrechtliche Vertrag Einlass in die verfassungsmäßige Ordnung im Sinne des Art. 2 Abs. 1 GG und wird zu deren Bestandteil<sup>83</sup>. Über Art. 31 GG nimmt das rechtmäßige Vertragsgesetz auch am Vorrang des Bundesrechts gegenüber den Ländergesetzen teil<sup>84</sup>.

29 Keine Änderung der bundesgesetzlichen Qualität des Vertragsgesetzes ergibt sich daraus, dass es aufgrund der innerstaatlichen Kompetenzverteilung von den Ländern durchzuführen ist. Die Vorschrift verbleibt in dieser Konstellation, im Gegensatz zu einer in der Literatur geäußerten Ansicht<sup>85</sup>, Bundesrecht, da das Vertragsgesetz Bestandteil des Bundesrechts ist und über Art. 31 GG das Landesrecht verdrängt. Die Art. 32 GG heranziehende Gegenmeinung verkennt, dass Art. 32 GG nur die Vertragsschlusskompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt betrifft, während Art. 59 Abs. 2 GG die Organkompetenz im Bereich der auswärtigen Gewalt und die Übernahme völkerrechtlicher Verträge in die deutsche Rechtsordnung regelt. Im Falle des Vorliegens der Länderzustimmung zu einem ihre Belange betreffenden völkerrechtlichen Vertrag ist die Wirkung von Art. 32 GG erschöpft und die Länder sind gemäß dem Gebot der Bundes-treue verpflichtet, da dem Bund die entsprechende innerstaatliche Kompetenz fehlt, ihre Rechtsordnung völkerrechtskonform auszugestalten<sup>86</sup>.

S. 140

- HFR 13/2008 S. 11 -

## 30 **VI. Rechtliche Verpflichtungen - Objektive und subjektive Wirkung eines völkerrechtlichen Vertrages**

Ob der Pakt konkrete rechtliche Verpflichtungen enthält, gegen die eine staatliche Stelle verstoßen könnte, ist erst auf einer nächsten Stufe zu untersuchen<sup>87</sup>. Dies wird ausdrücklich vom BVerfG anerkannt. In der überaus beachtenswerten *Görgülü*-Entscheidung heißt es, „...dass das GG jedoch nicht die weitesten Schritte der Öffnung für völkerrechtliche Bindungen gegangen (ist)<sup>88</sup>. Das Völkervertragsrecht ist innerstaatlich nicht unmittelbar, d. h. ohne Zustimmungsgesetz nach Art. 59 Abs. 2 GG, als geltendes Recht zu behandeln. [...]“ Dem Grundgesetz liegt folglich deutlich die klassische Vorstellung zu Grunde, nach der es sich bei dem Verhältnis des Völkerrechts zum nationalen Recht um das Verhältnis zweier unterschiedlicher Rechtskreise handelt. Die Na-

<sup>81</sup> BVerfG, 2 BvR 2115/07, Beschluß v. 19.9.2006, Rdnr. 58 (für völkerrechtlich verbindliche Judikate). Die entgegenstehende Ansicht des OVG Münster (DVBl. 2007, 1442) scheint dies in Rdnr. 42 zu verkennen. Wie hier ebenfalls *Riedel/Söllner* (Fn. 6), JZ 2006, 270/273; VG Minden, DVBl. 2007, 773/774 f.

<sup>82</sup> Vgl. BVerfG, 2 BvR 2115/07, Beschluß v. 19.9.2006, Rdnr. 58.

<sup>83</sup> Vitzthum-Kunig, (Fn. 49), II, Rdnr. 114.

<sup>84</sup> *Riedel/Söllner* (Fn. 6), JZ 2006, 270/276; *Pieroth/Hartmann* (Fn. 6), NWVBl. 2007, 81/82. A. A. OVG Münster für das den Sozialpakt umsetzende Vertragsgesetz, OVG Münster, Rdnr. 43 ff.

<sup>85</sup> *Deppner/Heck* (Fn. 5), NVwZ 2008, 45/48.

<sup>86</sup> Zum Meinungsstand siehe *M/D/H/S-Nettesheim* (Fn. 61), Art. 59 GG, Rdnr. 54 ff.

<sup>87</sup> So auch OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 43. Das Vorliegen konkreter Paktverpflichtungen ist unter den oben gemachten Ausführungen zu bejahen.

<sup>88</sup> BVerfGE 111, 307/318, dazu vertieft *Cremer*, Zur Bindungswirkung von EGMR-Urteilen, EuGRZ 2004, 683 ff.

tur dieses Verhältnisses wird aus der Sicht des nationalen Rechts und nur durch das nationale Recht selbst bestimmt. Die Völkerrechtsfreundlichkeit entfaltet Wirkungen nur im Rahmen des demokratischen und rechtsstaatlichen Systems<sup>89</sup>.

- 31 Innerstaatlich ist allerdings auf der zweiten Stufe nochmals zwischen zwei Wirkungen eines Vertragsgesetzes zu unterscheiden. Zum einen ist zu bestimmen, ob der völkerrechtliche Vertrag unmittelbar anwendbar ist und den Rechtsunterworfenen ein subjektives Recht zuerkennt. Zum anderen ist die objektive Wirkung des Vertrages als Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnung zu determinieren<sup>90</sup>. Diese Unterscheidung zwischen einer subjektiven und einer objektiven Wirkung scheint auch der Entscheidung des BVerfG zum Verlust des Welterbestatus des Dresdner Elbtals zugrundezuliegen<sup>91</sup>. Darin führt das Gericht aus, dass die objektiv geltenden Vorschriften der Welterbekonvention<sup>92</sup> anwendbares innerstaatliches Recht darstellen, welches von den staatlichen Stellen zu berücksichtigen ist, wenn die Welterbekonvention formal wirksam in die deutsche Rechtsordnung übernommen wurde<sup>93</sup>. Das subjektive Recht der Beschwerdeführer konnte auf eine Verletzung der grundrechtsgleichen Rechte der Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 103 Abs. 1 GG gestützt werden<sup>94</sup>. Ferner sind nach der Rechtsprechung des BVerfG alle Staatsorgane verpflichtet, die die Bundesrepublik Deutschland bindenden Völkerrechtsnormen zu befolgen und Verletzungen nach Möglichkeit zu unterlassen<sup>95</sup>. Somit kann eine Klage, die sich auf andere subjektive Rechte stützt, dennoch über Art. 31 GG zur Nichtigkeit eines Landesgesetzes führen, wenn dieses mit dem Pakt unvereinbar ist<sup>96</sup>.

## S. 141

- HFR 13/2008 S. 12 -

- 32 Die unmittelbare Anwendbarkeit der Paktvorschriften kann nicht durch ein Ländergesetz hergestellt werden, dafür ist ausschließlich die völkerrechtliche Rechtslage maßgeblich. Den Ländern bliebe es jedoch unbenommen, eine vom Pakt unabhängige Rechtsnorm zu schaffen, die das Recht auf gleichen Zugang zur Bildung als subjektives Recht ausgestaltet. Diese Ländernorm müsste dann jedoch ebenfalls mit dem Vertragsgesetz und dem sonstigen Bundesrecht in Einklang stehen<sup>97</sup>.
- 33 In der erstinstanzlichen Jurisprudenz wurde die Vorschrift des Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR weit überwiegend als unmittelbar anwendbar angesehen<sup>98</sup>, während das Berufungsurteil des OVG Münster dem Pakt eine diesbezügliche Wirkung nicht zusprach<sup>99</sup>. Letzteres war auch die Ansicht der Bundesregierung in der zum Entwurf des Vertragsgesetzes ergangenen Denkschrift<sup>100</sup>. Die vom OVG Münster vorgenommene Trennung

<sup>89</sup> BVerfGE 111, 307/318.

<sup>90</sup> Zu dieser Unterscheidung: *Geiger* (Fn. 75); *Lorenzmeier/Rohde*, Völkerrecht, 2002, S. 252; *Riedel/Söllner* (Fn. 6), JZ 2006, 270/276 f. In diesem Sinne wohl auch BVerfGE 6, 290/294: „Vertragsgesetze transformieren den Inhalt eines völkerrechtlichen Vertrags insoweit in staatliches Recht, als sie ihn sowohl für die staatlichen Organe als auch - falls er sich auf das rechtliche Verhalten der Staatsbürger bezieht - für diese verbindlich machen.“ Die diese Grundsätze nicht beachtende Entscheidung des OVG Münster (s. Fn. ) ist insoweit nicht überzeugend.

<sup>91</sup> 2 BvR 695/07, Verfassungsbeschwerde v. 29. 05. 2007.

<sup>92</sup> Übereinkommen zum Schutz des Kultur- und Naturerbes der Welt v. 23. 11. 1972, BGBl. 1977 II, 215.

<sup>93</sup> BVerfG, 2 BvR 695/07, Verfassungsbeschwerde v. 29. 05. 2007, Rdnr. 35. Vertieft zum Problemkreis der Anwendbarkeit der Welterbekonvention SächsOVG, Beschluß v. 9. 3. 2007, Waldschlößchenbrücke, DÖV 2007, 564 ff.

<sup>94</sup> BVerfG, 2 BvR 695/07, Verfassungsbeschwerde v. 29. 05. 2007, Rdnr. 28. Vgl. ebenfalls das SächsOVG, Beschluß v. 9. März 2007 - 4 BS 216/06, indem es feststellt, daß das Fehlen einer unmittelbaren Bindungswirkung eine mittelbare Bindungswirkung, wonach die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Bundesrepublik auch bei der Auslegung des sächsischen Landesrechts zu berücksichtigen seien, nicht ausschließe. So ebenfalls SächsOVG, Waldschlößchenbrücke, DÖV 2007, 564/565-566.

<sup>95</sup> BVerfGE 112, 1/26.

<sup>96</sup> So ausdrücklich auch *Riedel/Söllner* (Fn. 6), JZ 2006, 270/277.

<sup>97</sup> Siehe hierzu bereits *Lorenzmeier* (Fn. 6), NVwZ 2006, 759/761 m.w.N.

<sup>98</sup> Vgl. VG Minden, DVBl. 2007, 773/775; VG Freiburg, Urt. v. 20.6.2007 - 1 K 2324/06; VG Karlsruhe, Urt. v. 11.7.2007 - 7 K 444/07; nicht überzeugt: VG Hannover, Beschl. v. 8.6.2007 - 6 B 8296/06.

<sup>99</sup> OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 71.

<sup>100</sup> BT-DrS. 7/658, S. 18. Die Rekurrerung des OVG Münster auf die Denkschrift der Bundesregierung erscheint insoweit nicht vollkommen widerspruchsfrei, da es zum einen auf die dynamische Vertragsinterpretati-

von völkerrechtlicher Verbindlichkeit des Paktes und dessen innerstaatlicher Geltung<sup>101</sup> überzeugt aus den oben vorgebrachten Gründen nicht. Durch die Umsetzung liegt ein gültiges und anwendbares deutsches Gesetz vor, dessen Inhalt dann von einem Gericht zu bestimmen und anzuwenden ist. Bei der Inhaltsbestimmung sind die völkerrechtlichen Vorgaben jedoch zwingend zu beachten<sup>102</sup>. Zu überzeugen vermögen demgegenüber die von Teilen der Literatur vorgebrachten Gründe für eine unmittelbare Anwendbarkeit von Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR. Danach ist hier die Besonderheit eines Leistungsrechts gegeben, bei welchem geringere Anforderungen an die Bestimmtheit einer Vorschrift zu stellen sein sollen, und dass bei Vorliegen verschiedener Auslegungsvarianten nicht bereits auf eine mangelnde rechtsstaatliche Bestimmtheit geschlossen werden könne<sup>103</sup>. Zu beachten ist, dass auch für Leistungsrechte die allgemeinen Voraussetzungen für die unmittelbare Anwendbarkeit einer Norm, insbesondere die hinreichende Bestimmtheit der Vorschrift, gelten, woran bei einem zum Vollrecht erstarkten Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR bei regressiven staatlichen Maßnahmen nicht gezweifelt werden kann<sup>104</sup>.

### 34 VII. Bestimmtheitsgebot

Im Rahmen des Bestimmtheitsgebots wird nicht einhellig beantwortet, ob die an die Bestimmtheit des Vertragsgesetzes zu stellenden Anforderungen nach völkerrechtlichen oder nach deutschen Grundsätzen zu bestimmen sind. In seinem Berufungsurteil geht das OVG Münster in systematisch konsequenter Weise von der Notwendigkeit des Heranziehens deutscher Grundsätze aus, da es auch für die Auslegung auf die deutsche Sprachfassung des Gesetzes und dessen Rechtsnatur als deutschem Gesetz verweist<sup>105</sup>. An die völkerrechtliche Bestimmtheit ist ein geringerer Maßstab anzulegen, da ein völkerrechtlicher Vertrag das Ergebnis eines Verhandlungsprozesses ist<sup>106</sup>. Allerdings übernimmt das deutsche Vertragsgesetz den völkerrechtlichen Vertrag in seinem Bestand in die deutsche Rechtsordnung, so dass auch die völkerrechtliche Bestimmtheit als Maßstab heranzuziehen ist. Ob der betreffende Vertrag dann noch einer weiteren Ausführung bedarf, um innerstaatlich angewendet werden zu können<sup>107</sup>, ist eine Frage des Einzelfalls, aber kein Indiz für die Notwendigkeit des Heranziehens des deutschrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes. Insoweit sind die Vorschriften des IPwskR in der Fassung des deutschen Vertragsgesetzes als hinreichend bestimmt anzusehen.

S. 142

- HFR 13/2008 S. 13 -

### 35 VIII. Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers und Völkerrecht

Ein weiterer in der Diskussion um die Studienbeitragsgesetze der Länder hervorgehobener Aspekt ist die Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers, wonach dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zur Erreichung eines politischen Ziels zusteht<sup>108</sup>. Diese Einschätzungsprärogative besteht jedoch nur, soweit sie nicht gegen höherrangiges Recht verstößt. Die betreffenden Ländergesetze müssen also mit den Vorschriften des Pakts in Einklang stehen, die Ländereinschätzungsprärogative wird insofern durch Art. 31 GG eingeschränkt. Hierbei sind wieder die oben genannten völkerrechtlichen

---

on in seinem Urteil abstellt, zum anderen, wenn es seiner Argumentationsführung dienlich ist, auf die ursprüngliche Ansicht der Bundesregierung.

<sup>101</sup> OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 42.

<sup>102</sup> Das Gericht scheint diesen Aspekt in den Ausführungen zur Bundestreue korrekt zu würdigen, s. OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 83.

<sup>103</sup> Deppner/Heck (Fn. 5), NVwZ 2008, 45/47.

<sup>104</sup> Siehe sogleich.

<sup>105</sup> OVG Münster, DVBl. 2007, 1442, Rdnr. 45 ff.

<sup>106</sup> Vgl. Verdross/Simma (Fn. 49), § 756.

<sup>107</sup> Siehe hierzu BVerfGE 77, 170, 231 f., insbes. 232: „Davon unberührt bleibt, inwieweit der innerstaatliche Vollzug eines völkerrechtlichen Vertrages im Hinblick auf den Vorbehalt des Gesetzes weiterer gesetzlicher Regelung bedarf.“

<sup>108</sup> Statt aller: BVerfGE 50, 290/332 f.; Dreier-Schulze-Fielitz (Fn. 68), Art. 20 (Rechtsstaat), Rdnr. 190 m. w. N.

Grundsätze zur Inhaltsbestimmung von Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR heranzuziehen. Die hier vertretene Ansicht, wonach der freie Zugang zur Hochschulbildung ein Vollrecht ist, ist nunmehr maßgeblich zu berücksichtigen. Im Ergebnis kann dann der Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers in der gegebenen Konstellation nicht zu einer Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten für die Länder führen.

#### 36 **D. Zusammenfassendes Fazit**

Die Untersuchung hat auch unter Berücksichtigung neuerer Erkenntnisse von Wissenschaft und Jurisprudenz zu keinem anderen Ergebnis als dem vom Autor bereits im Jahr 2006 gefundenen geführt: Studienbeiträge sind in Deutschland nur in (absoluten) Sondersituationen mit dem Pakt vereinbar. Die Ländergesetze können sich mangels des Bestehens einer Notlage soweit ersichtlich nicht auf die allein anwendbare Rechtfertigungsvorschrift des Art. 4 IPwskR berufen. Die progressive Paktverwirklichungsvorschrift des Art. 2 Abs. 1 IPwskR ist bei regressivem staatlichen Vorgehen nicht anwendbar, vielmehr ist das Gleichheitsrecht auf freien Zugang zu Bildungseinrichtungen zu einem unmittelbar anwendbaren Vollrecht erstarkt. Die Lehre von der teleologischen Reduktion des Tatbestandes des Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR ist unter diesen Umständen ebenfalls abzulehnen.

37 Die allgemeinen Bemerkungen des Ausschusses sind nicht rechtsverbindlich, dennoch kommt ihnen eine sehr starke rechtliche Indizwirkung zu, die auch von den deutschen Organen im Rahmen der Anwendung des Paktes maßgeblich zu berücksichtigen ist. Im Gegensatz zu den die Mitgliedstaaten betreffenden, politisch ausgestalteten abschließenden Beobachtungen des Ausschusses, sind die abstrakt ausgestalteten allgemeinen Bemerkungen eine neutrale Auslegungshilfe der Paktbestimmungen.

38 Innerstaatlich ist der Pakt von den Bundesländern durchzuführen. Nicht nur unmittelbar anwendbare Vertragsbestimmungen sind über das Vertragsgesetz Bestandteil der deutschen Rechtsordnung geworden, sondern alle Regelungen des völkerrechtlichen Vertrags, die dadurch Bestandteil des objektiv anwendbaren Rechts werden. Grundlage zur Auslegung des Vertragsgesetzes ist aufgrund des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes die völkerrechtliche Auslegung, nicht die innerstaatliche. Ein gegen die Vorschriften des Vertragsgesetzes verstoßendes Ländergesetz ist aufgrund von Art. 31 GG nichtig. Bei Vorliegen einer bundesrechtlichen Vollregelung, wie der unmittelbar anwendbaren Vorschrift des Art. 13 Abs. 2 lit. c) IPwskR, ist die Einschätzungsprärogative des Landesgesetzgebers eingeschränkt.

*Zitierempfehlung:* Stefan Lorenzmeier, HFR 2008, S. 130 ff.