

Gutachten
zu der Frage, ob sich aus Gesetz oder Satzung
verbindliche Vorgaben für die Bemessung des staatlichen Zuschusses
an das Studentenwerk Berlin ergeben

A. Auftrag

Auf Grund einer entsprechenden Bitte der Fraktion der PDS hat der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin den Wissenschaftlichen Parlamentsdienst beauftragt, ein Gutachten zu der Frage zu erstellen, ob sich aus der Beschreibung der Aufgaben des Studentenwerks im Studentenwerksgesetz oder in der Satzung des Studentenwerks Berlin eine Verpflichtung des Landes Berlin bzw. des Abgeordnetenhauses von Berlin als Haushaltsgesetzgeber ergibt, für das Studentenwerk einen staatlichen Zuschuss in einer bestimmten Mindesthöhe im Haushaltsplan zu veranschlagen. Ferner wird gebeten, die dem Gesetzgeber zur Verfügung stehenden Instrumente darzustellen, mit denen eine bindende Untergrenze für diesen Zuschuss an das Studentenwerk erreicht werden könnte.

B. Sachverhalt

Bei dem Studentenwerk Berlin handelt es sich um eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung, die durch das Studentenwerksgesetz (StudWG)¹ errichtet worden ist. Die vom Studentenwerk wahrzunehmenden Aufgaben sind in § 1 StudWG wie folgt geregelt:

§ 1
Aufgaben

(1) Zur sozialen, gesundheitlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Betreuung der Studenten wird für die Hochschulen des Landes Berlin, mit Ausnahme der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, das Studentenwerk Berlin errichtet.

¹ In der Fassung vom 14. November 1983 (GVBl. S. 1426, 1584), zuletzt geändert durch Art. III § 6 des Gesetzes vom 15. April 1996 (GVBl. S. 126).

(2) Das Studentenwerk kann seine Einrichtungen auch anderen Angehörigen der betreuten Hochschulen sowie Angehörigen anderer Bildungseinrichtungen zur Verfügung stellen, soweit dadurch die Erfüllung der Aufgaben gemäß Absatz 1 nicht beeinträchtigt wird.

(3) Das Studentenwerk erfüllt seine Aufgaben nach den Grundsätzen der Gemeinnützigkeit.

(4) . . . (betrifft nicht die Aufgaben des Studentenwerks).

Zusätzlich wurden dem Studentenwerk durch § 2 der Verordnung zur Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (DVO-BAföG)² gemäß § 40 Abs. 2 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG)³ die Aufgaben des Amtes für Ausbildungsförderung für Auszubildende an Berliner Hochschulen und an als gleichwertig anerkannten Hochschulen übertragen. Als solches führt das Studentenwerk die Studentenförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz für den Bund bzw. das Land Berlin durch.

Die Finanzierung des Studentenwerks ist in § 10 StudWG ("Finanzen") geregelt. Gemäß § 10 Abs. 2 StudWG gewährt das Land Berlin dem Studentenwerk zur Erfüllung seiner Aufgaben einen Zuschuss, dessen Höhe im Haushaltsplan des Landes Berlin festgesetzt wird. Über den Umfang dieses Zuschusses trifft § 10 StudWG keine Regelung.

Seit 1994 haben sich im jeweiligen Haushaltsplan von Berlin die Ansätze im Kapitel 17 00, Titel 684 13 ("Zuschuss an das Studentenwerk") wie folgt entwickelt:

Haushaltsjahr	Ansatz in DM
1994	77.670.000
1995	80.335.000
1996	74.583.000
1997	72.583.000
1998*	60.237.000
1999*	59.537.000
2000	55.100.000

* In den Jahren 1998 und 1999 wurde die Verringerung des Ansatzes gegenüber dem Vorjahr jeweils mit der Reduzierung der Aufwendungen für die bauliche Unterhaltung in den studentischen Wohnheimen begründet.

² Vom 28. September 1971 (GVBl. S. 1818), zuletzt geändert durch Verordnung vom 7. Januar 1992 (GVBl. S. 41).

³ In der Fassung der Bekanntmachung vom 6. Juni 1983 (BGBl. I S. 645, 1680), zuletzt geändert durch Art. 25 des Gesetzes vom 22. Dezember 1999 (BGBl. I S. 2601).

Neben diesem Zuschuss erhält das Studentenwerk einen Zuschuss für Investitionen, der im Haushaltsplan für das Jahr 1999 mit 8.037.000 DM und für das Jahr 2000 mit 1.140.000,- DM veranschlagt worden ist.⁴

Einnahmen erzielt das Studentenwerk außerdem aus (Pflicht-)Beiträgen, die von den Studenten gemäß § 10 Abs. 3 StudWG erhoben werden. Die Beiträge dienen der Erfüllung der Aufgaben des Studentwerks (§ 10 Abs. 3 Satz 1 StudWG). Ihre Höhe soll sich nach dem für die Erfüllung dieser Aufgaben erforderlichen Aufwand richten und gleichzeitig die durchschnittlichen wirtschaftlichen Verhältnisse der Studenten berücksichtigen. Die Höhe der Beiträge beträgt derzeit entsprechend der auf Grund von § 10 Abs. 3 Satz 7 StudWG erlassenen Sozialbeitragsverordnung (SozVO)⁵ grundsätzlich 40,- DM je Semester und erhöht sich je nach dem Ausmaß, in dem die Verweildauer eines Studenten die Förderungshöchstdauer für einen Studiengang überschreitet auf 60,- bzw. 100,- DM. Die Beiträge werden von den Hochschulverwaltungen kostenfrei eingezogen und an das Studentenwerk abgeführt.

Zur Veranschaulichung sei noch auf eine Zusammenstellung der den Studentenwerken in der Bundesrepublik Deutschland durchschnittlich zur Verfügung stehenden Finanzierungsmittel hingewiesen. Danach finanzieren sich die Studentenwerke zu rund 64 % aus eigenen Einnahmen (Umsatzerlöse, Mieteinnahmen, Zinserträge, geringfügig auch Spenden), zu 10 % aus Semesterbeiträgen, zu 20 % aus Landeszuschüssen und zu 7 % aus Aufwandsentschädigungen für die Verwaltung der Ausbildungsförderung.⁶ Die aktuellen Quoten für das Studentenwerk Berlin sind nicht bekannt.

⁴ Vgl. Kapitel 17 00, Titel 893 40 des jeweiligen Haushaltsplans von Berlin.

⁵ Vom 14. November 1983 (GVBl. S. 1432), zuletzt geändert durch Art. I der Verordnung vom 15. April 1996 (GVBl. S. 148).

⁶ Angaben des Deutschen Studentenwerks im Internet, www.studentenwerke.de/stw/index.htm, Stand November 1999; vgl. für 1994 die Angaben bei von Mutius, Studentenwerke als öffentlich-rechtliche Anstalten und öffentliche Unternehmen, in: Dialog unter einem Dach, Festschrift für Horst Bachmann, 1997, S. 12 (59,1 % eigene Einnahmen, 8,6 % Semesterbeiträge, 25 % Landeszuschüsse und 7,3 % Aufwandsentschädigung).

C. Stellungnahme

I. Gesetzliche Vorgaben für die Bemessung des staatlichen Zuschusses an das Studentenwerk

1. Studentenwerksgesetz

Zu prüfen ist zunächst, ob sich unmittelbar aus dem Studentenwerksgesetz die Pflicht des Landes Berlin ableiten lässt, im jeweiligen Haushaltsplan von Berlin einen Zuschuss an das Studentenwerk zu veranschlagen, der eine bestimmte Mindesthöhe nicht unterschreiten darf.

a) § 1 Abs. 1 StudWG

Konkrete Vorgaben für den Haushaltsgesetzgeber könnten sich aus den Bestimmungen über die Aufgaben des Studentenwerks in § 1 Abs. 1 StudWG ergeben, sofern sie geeignet sind, den Haushaltsgesetzgeber in seiner Entscheidung über die Ausstattung des Studentenwerks zu binden. Es ist allgemein anerkannt, dass der Gestaltungsspielraum des Parlaments bei der Ausübung seines Budgetrechts nicht unbegrenzt ist.⁷ Vielmehr ist dieser Gestaltungsspielraum durch verschiedene, außerhalb des Haushaltsrechts liegende Faktoren wie z.B. durch "wirtschaftliche Gegebenheiten, vorgegebene und überkommene rechtliche Verpflichtungen, mittel- und langfristige Planungen und ihre finanziellen Zwangsläufigkeiten" eingeschränkt.⁸ Durch die Verweigerung der nötigen Haushaltsmittel kann sich der Staat insbesondere nicht seinen rechtsgültig eingegangenen Rechtspflichten entziehen, die vor allem auf Gesetz oder auf Vertrag beruhen können.⁹ Der Haushaltsplan muss sich folglich in den Rahmen der allgemeinen Rechtsordnung einpassen, andernfalls würde der Gesetzgeber sein eigenes vorangegangenes Tun im Wege der Mittelverweigerung konterkarieren.¹⁰ Dies gilt gerade auch im Verhältnis zu anspruchsbegründenden Gesetzen. Die hierauf gestützten Ansprüche müssen ohne Rücksicht auf den entsprechenden Haushaltstitel erfüllt werden. Zeigt sich daher, dass bestimmte, durch ein Gesetz geschaffene Rechtsansprüche wegen der aktuellen Haushaltslage nicht mehr erfüllt werden können, so lässt sich dies nicht durch eine Minderung des einschlägigen Titels im Haushaltsplan, sondern nur durch eine Änderung des anspruchsbegründenden Gesetzes

⁷ BVerfGE 45, 1, 32; 79, 311, 329; Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Band II, 1980, S. 1217; Siekmann, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 1999, Art. 110 Rn. 18; Piduch, Bundeshaushaltsrecht, Kommentar, Stand Juli 1999, Art 110 GG Rn. 4, § 3 BHO Rn. 2; Patzig, Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Band I, 1981, Rn. 203 ff.; vgl. auch Mußnug, Der Haushaltsplan als Gesetz, 1976, S. 353.

⁸ BVerfGE 45, 1, 32, ebenso die in Fn. 7 aufgeführten Literaturmeinungen.

⁹ Stern (Fn. 7), S. 1217.

¹⁰ Stern, a.a.O (Fn. 9).

selbst erreichen.¹¹ Entscheidend ist also immer, ob ein Gesetz rechtliche oder ggf. auch tatsächliche Verpflichtungen begründet, an die auch der Haushaltsgesetzgeber gebunden ist.

Demgegenüber kommt es auf die im Gutachtenauftrag mittelbar angesprochene Frage, ob ein Leistungsgesetz vorliegt, nicht an. Als Leistungsgesetz dürften solche Gesetze gelten, die den Bereich der sog. Leistungsverwaltung regeln. Die Leistungsverwaltung stellt insbesondere die staatliche Infrastruktur bereit (öffentliche Einrichtungen wie z.B. Straßen, Schulen, Universitäten, Krankenhäuser) und dient der Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen sowie der Beseitigung von Stoffen (Abfall, Abwasser). Zur Leistungsverwaltung gehört aber auch die gezielte Begünstigung einzelner Personen (z.B. durch die Gewährung von Sozialhilfe, Ausbildungsförderung oder Wirtschaftssubventionen).¹² Die Zugehörigkeit eines Gesetzes zum Bereich der Leistungsverwaltung führt aber noch nicht zu einer Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers, eine bestimmte Finanzierung vorzusehen. Allein entscheidend ist vielmehr, ob ein Gesetz für den Staat bindende Vorgaben macht, die zu konkreten finanziellen Anforderungen führen.

Das Studentenwerkesgesetz ist zwar dem Bereich der Leistungsverwaltung zuzuordnen, aus der in § 1 Abs. 1 StudWG genannten Aufgabe des Studentenwerks, nämlich der sozialen, gesundheitlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Betreuung der Studenten, lassen sich jedoch keine konkreten Ansprüche der Studenten gegenüber dem Studentenwerk herleiten. Demzufolge ergibt sich auch keine rechtliche Pflicht des Landes Berlin, dem Studentenwerk in einem bestimmten Umfang Mittel zur Verfügung zu stellen. Die verwendeten Begriffe in § 1 Abs. 1 StudWG sind vielmehr so unbestimmt und so weit gefasst, dass sie sowohl dem Studentenwerk selbst als auch - daraus folgend - dem Haushaltsgesetzgeber einen erheblichen Beurteilungs- bzw. Gestaltungsspielraum einräumen. Das Gesetz lässt es vollkommen offen, auf welche Art und Weise und in welcher Intensität das Studentenwerk seine gesetzliche Aufgabe wahrnimmt.¹³ Aus der Aufgabenbeschreibung ergeben sich zudem keine individuellen Leistungsansprüche der Studenten. § 1 Abs. 1 StudWG bindet das Land Berlin folglich nicht bei der Entscheidung über die Bemessung des Zuschusses an das Studentenwerk.

Dies gilt umso mehr, als der staatliche Zuschuss nicht die einzige Finanzierungsquelle des Studentenwerks ist. Weitere Einkünfte erzielt es u.a. aus den Beiträgen der Studenten, aus denen es ebenfalls seine Aufgaben finanzieren kann und gemäß § 10 Abs. 3 Satz 1

¹¹ Stern (Fn. 7), S. 1209; im Ergebnis auch Piduch (Fn. 7), Art. 110 GG Rn. 4.

¹² Vgl. zum Begriff der Leistungsverwaltung u.a. Ehlers, in: Erichsen (Hrsg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1998, § 1 Rn. 38; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht, Band 1, 11. Aufl. 1999, § 3 Rn. 6.

¹³ Vgl. auch von Mutius (Fn. 6), S. 22.

StudWG auch soll. Eine eindeutige Zuordnung der Mittel zu bestimmten Aktivitäten des Studentenwerks ist nicht erkennbar. Der staatliche Zuschuss ist folglich als institutionelle Förderung zu verstehen. Wollte man dagegen die Finanzierungsmittel bestimmten Aufgaben zuordnen, so müsste der staatliche Zuschuss projekt- bzw. aufgabenbezogen gewährt oder auf andere Weise bestimmten Tätigkeiten und Aufgaben klar zugeordnet werden. Damit wäre allerdings eine Einschränkung des Prinzips der Selbstverwaltung verbunden.¹⁴ Die verschiedenen Finanzierungsquellen des Studentenwerks sprechen folglich ebenfalls gegen die Annahme, § 1 Abs. 1 StudWG enthalte verbindliche Vorgaben für den Haushaltsplan.

Festzuhalten ist also, dass die Aufgabenbeschreibung in § 1 Abs. 1 StudWG keine den Haushaltsgesetzgeber unmittelbar oder auch nur mittelbar bindende Regelung enthält, wonach im Haushaltsplan ein bestimmter Mindestbetrag als Zuschuss an das Studentenwerk vorzusehen wäre.

b) § 1 Abs. 2 StudWG

§ 1 Abs. 2 StudWG gestattet es dem Studentenwerk, seine Einrichtungen anderen Angehörigen der Hochschulen oder Angehörigen anderer Bildungseinrichtungen zur Verfügung zu stellen. Es ist bereits fraglich, ob es sich hierbei überhaupt um eine Beschreibung weiterer Aufgaben des Studentenwerks handelt oder hierin nicht eher die Erlaubnis zu sehen ist, die dem Studentenwerk vom Land Berlin überlassenen Einrichtungen von Dritten nutzen zu lassen. Selbst wenn man aber die Regelung als Aufgabenbeschreibung verstünde, so handelte es sich hier um keine zwingende, sondern lediglich um eine fakultative Tätigkeit des Studentenwerks. Eine rechtliche Verpflichtung und als Folge daraus ein konkreter Finanzbedarf ergeben sich daraus jedenfalls nicht.

c) § 10 Abs. 2 StudWG

Der Vorschrift über die Gewährung eines Zuschusses in § 10 Abs. 2 StudWG durch das Land Berlin ist keine Vorgabe an den Haushaltsgesetzgeber zu entnehmen, im Haushaltsplan von Berlin einen bestimmten Mindestbetrag als Zuschuss an das Studentenwerk zu veranschlagen. Vielmehr verweist § 10 Abs. 2 StudWG ausdrücklich auf die entsprechende Festsetzung im jeweiligen Haushaltsplan und überlässt folglich die Entscheidung über die Höhe des Zuschusses dem Haushaltsgesetzgeber.

¹⁴ Von Mutius (Fn. 6), S. 23.

d) § 10 Abs. 4 StudWG

§ 10 Abs. 4 StudWG sieht vor, dass das Land Berlin als Gewährträger für die Verbindlichkeiten des Studentenwerk unbeschränkt haftet. Diese sog. Gewährträgerhaftung bedeutet, dass das Land Berlin nach dem Studentenwerk, also subsidiär für die Verbindlichkeiten des Studentenwerks eintreten muss.¹⁵ Aus dieser Regelung lässt sich ebensowenig wie aus den übrigen, bereits geprüften Bestimmungen des Studentenwerksgesetzes eine Verpflichtung des Haushaltsgesetzgebers ableiten, generell einen Mindestbetrag als Zuschuss an das Studentenwerk im Haushaltsplan für Berlin zu veranschlagen.

2. § 2 Abs. 1 DVO-BAföG in Verbindung mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz

Die Pflicht, im Haushaltsplan eine bestimmte finanzielle Mindestausstattung des Studentenwerks vorzusehen, könnte sich aus der besonderen Funktion des Studentenwerks als Amt für Ausbildungsförderung ergeben. Gemäß § 2 Abs. 1 DVO-BAföG ist das Studentenwerk das Amt für Ausbildungsförderung im Sinne des § 40 Abs. 2 BAföG. Als solches nimmt es entsprechend § 41 Abs. 1 BAföG die Aufgaben wahr, die zur Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes erforderlich sind und keiner anderen Stelle übertragen sind. Dem Studentenwerk obliegt danach der Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes, soweit Studenten gefördert werden. Hierzu gehört insbesondere die Entscheidung über die Gewährung von Zuschüssen und Darlehen gemäß § 17 BAföG, einschließlich der Prüfung der persönlichen und sonstigen besonderen Leistungsvoraussetzungen (§§ 8 - 10, 43 Abs. 1 BAföG).¹⁶

Die Mittel zur Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes werden gemäß § 56 Abs. 1 BAföG grundsätzlich zu 65 % vom Bund und zu 35 % vom jeweiligen Land getragen. Diese Finanzierungsmittel werden neben dem Zuschuss für das Studentenwerk als separate Posten im Haushaltsplan veranschlagt.¹⁷ Neben diesen sog. Zweckausgaben, nämlich den tatsächlich zu leistenden Zuschüssen und Darlehen an die Studenten, fallen ferner Verwaltungskosten beim Studentenwerk an. Hierbei handelte es sich um die Kosten, die für die Verwaltungstätigkeit an sich entstehen, wie Personalkosten, Kosten für die

¹⁵ Für den vergleichbaren Fall der Gewährträgerhaftung bei Sparkassen siehe Wolff/Bachof, Verwaltungsrecht III, 4. Aufl. 1978, § 100 Rn. 18; Rudolf, in: Erichsen (Fn. 12), § 52 Rn. 19.

¹⁶ Vgl. Kreutz, in: Rothe/Blanke, Bundesausbildungsförderungsgesetz, Kommentar, 5. Aufl. Nov. 1999, Teil 2, § 41 (Stand Okt. 1995) Anm. 9.1.

¹⁷ Vgl. z.B. Kapitel 17 00, Titel 681 25 ("Zuschüsse nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz") und Titel 863 18 ("Darlehen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz").

Verwaltungsgebäude und deren Ausstattung sowie für Geräte und Material.¹⁸ Sie sind allein vom Land Berlin zu tragen.¹⁹

Da im Haushaltsplan von Berlin ein solcher, die Verwaltungsausgaben im Zusammenhang mit der Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes abdeckender Betrag nicht gesondert veranschlagt ist, kann davon ausgegangen werden, dass dieser in dem allgemeinen Zuschuss an das Studentenwerk enthalten ist. Der Zuschuss an das Studentenwerk darf daher den insoweit notwendigen Betrag nicht unterschreiten. Die dem Studentenwerk übertragene Aufgabe der Ausbildungsförderung hat somit eine den Haushaltsgesetzgeber bindende Mindestanforderung an die finanzielle Ausstattung des Studentenwerks zur Folge, deren Höhe an Hand der im Auftrag des Landes Berlin bzw. des Bundes durchgeführten Aufgaben zu ermitteln ist.

II. Vorgaben für die Bemessung des staatlichen Zuschusses an das Studentenwerk auf Grund der Satzung

Das Studentenwerk Berlin hat sich auf Grund des § 12 StudWG eine Satzung²⁰ gegeben. Es stellt sich die Frage, ob mit dieser Satzung und insbesondere mit der Auflistung der Maßnahmen in § 2 der Satzung, mit denen das Studentenwerk seine Aufgaben auf Grund des Studentenwerksgesetzes umsetzen soll, eine Bindung für den Haushaltsgesetzgeber einhergeht.

Die Satzung des Studentenwerks ist als eine öffentlich-rechtliche Satzung anzusehen. Derartige Satzungen werden in der Regel von eigenständigen, in den Staat eingeordneten juristischen Personen des öffentlichen Rechts (z.B.: Verbände, Gemeinden, Universitäten und Kammern) erlassen. Es handelt sich um einseitig erlassene Rechtsvorschriften, mit denen der Satzungsgeber im Rahmen der ihm gesetzlich verliehenen Autonomie seine eigenen Angelegenheiten mit Wirkung gegenüber den dem Satzungsgeber angehörenden und unterworfenen Personen regelt. Durch die Einräumung dieser Autonomie wird eine Dezentralisierung der Rechtsetzung in der Weise erreicht, dass die rechtlich selbständigen Verwaltungseinheiten ihre innere Organisation selbst regeln und ihre Aufgaben auch durch den Erlass abstrakt-genereller Anordnungen wirksam erfüllen.²¹ Die Autonomie ist

¹⁸ Ruhe, in: Seifert/Hömig, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar, 6. Aufl. 1999, Art. 104a Rn. 17; Blanke, in: Rothe/Blanke (Fn. 16), § 56 (Stand Juli 1998) Anm. 3.

¹⁹ Vgl. Siekmann (Fn. 7), Art. 104a Rn. 13 m.w.Nachw.

²⁰ Satzung des Studentenwerks Berlin in der Fassung vom 19. August 1998 (ABl. S. 3237), im Folgenden: Satzung.

²¹ Vgl. zum Institut der Satzung u.a. Wolff/Bachof/Stober (Fn. 12), § 25 X 1, Rn. 46; Ossenbühl, in: Erichsen (Fn. 12), § 6 VII, Rn. 63 f.; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 12. Aufl.

auf einen von vornherein durch Wesen und Aufgabenstellung der Körperschaft oder Anstalt begrenzten Bereich beschränkt.²² Das heißt, die Satzung darf den gesetzlich bestimmten Aufgaben- und Zuständigkeitsbereich der juristischen Person nicht überschreiten.²³

Diese grundsätzlichen Erwägungen gelten auch für die Satzung des Studentenwerks.²⁴ Das Studentenwerk ist eine juristische Person des öffentlichen Rechts. Es ist als Anstalt "mit dem Recht der Selbstverwaltung" errichtet worden (§ 2 Abs. 1 StudWG). Teil dieses Selbstverwaltungsrechts ist die durch § 12 StudWG eingeräumte Satzungsgewalt bzw. -autonomie. Damit liegt eine öffentlich-rechtliche Satzung in dem beschriebenen Sinne vor, mit der das Studentenwerk neben der internen Organisation die eigenverantwortliche Wahrnehmung der ihm durch § 1 Abs. 1 StudWG übertragenen Aufgaben näher regelt.

Das Studentenwerk würde die ihm gesetzlich gewährte Autonomie überschreiten, wenn es durch entsprechende Satzungsbestimmungen mittelbar oder direkt die Verpflichtung des Landes Berlin schüfe, einen Zuschuss an das Studentenwerk in einer bestimmten Mindesthöhe zu veranschlagen. Weder die Ermächtigungsgrundlage in § 12 StudWG noch der Umfang des gesetzlich geregelten Aufgabenbereichs würden eine solche für den Gesetzgeber verbindliche Regelung rechtfertigen.

Hinzu kommt, dass durch eine öffentlich-rechtliche Satzung der Gesetzgeber ohnehin nicht gebunden werden kann. Vielmehr geht staatliches Recht als ranghöhere Rechtsquelle dem autonomen Recht immer vor.²⁵ Eine Mindestausstattung des Studentenwerks würde vor allem mit § 10 Abs. 2 StudWG kollidieren, der die Festsetzung des Zuschusses des Landes Berlin gerade dem Haushaltsgesetzgeber überlässt. Zudem widerspräche es dem Demokratieprinzip, wenn Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts, die - auch - im Interesse der in ihnen organisierten oder von ihnen vertretenen Personengruppen tätig werden, ihre Satzungsautonomie dazu nutzen könnten, haushaltsrechtliche Entscheidungen zu treffen. Auf diese Weise würden sich Partikularinteressen einseitig durchsetzen lassen.²⁶

1999, § 4 Rn. 14.

22 BVerfGE 12, 319, 325; 33, 125, 157 ff.; Ossenbühl (Fn. 21), § 6 Rn. 68.

23 Maurer (Fn. 21), Rn. 17; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Band III, 1988 (HdStR), § 66 Rn. 21 f.

24 Vgl. dazu auch von Mutius (Fn. 6), S. 14 ff., 20.

25 Wolff/Bachof/Stober (Fn. 12), § 27 Rn. 15; Ossenbühl, HdStR (Fn. 23), § 66 Rn. 26; Maurer (Fn. 21), § 4 Rn. 17; von Mutius (Fn. 6), S. 17.

26 Vgl. dazu auch BVerfGE 33, 125, 158.

Durch Regelungen in einer öffentlich-rechtlichen Satzung können folglich keine den Gesetzgeber bindenden Vorgaben geschaffen werden. Dementsprechend kommt auch der in § 2 der Satzung geregelte Aufgabenkatalog nicht als verbindliche Vorgabe für eine finanzielle Mindestausstattung des Studentenwerks in Betracht. Auf eine Prüfung des Wortlauts des § 2 der Satzung im Einzelnen kann daher verzichtet werden.

III. Bindende Vorgaben an den Haushaltsgesetzgeber

Wie bereits gezeigt, ist der Senat bei der Aufstellung und das Abgeordnetenhaus bei der Verabschiedung des Haushaltsplans an die Regelungen der materiellen Gesetze gebunden. Soweit sich aus diesen Gesetzen rechtliche Verpflichtungen ergeben, sind im Haushaltsplan die entsprechenden notwendigen Mittel zu veranschlagen. Will man daher erreichen, dass der Zuschuss des Landes Berlin an das Studentenwerk einen bestimmten Mindestbetrag nicht unterschreitet, so ließe sich dies in erster Linie durch eine Vorschrift im Studentenwerksgesetz erreichen, nach der dem Studentenwerk ein Anspruch auf einen Zuschuss des Landes Berlin in einer bestimmten Mindesthöhe zusteht. Diese könnte z.B. als absoluter Betrag oder in Abhängigkeit von der jeweiligen Zahl der Studenten festgelegt werden.

Aber auch durch Regelungen, die eine projektgebundene Finanzierung konkreter Aufgaben vorsehen, wie z.B. die Finanzierung einer bestimmten Anzahl von vorzuhaltenden Plätzen in den vom Studentenwerk betriebenen Kindertagesstätten, ließe sich mittelbar eine Bindung des Haushaltsgesetzgebers erreichen.

IV. Ergebnis

Weder aus dem Studentenwerksgesetz noch aus der Satzung des Studentenwerks Berlin ergibt sich eine Verpflichtung für den Haushaltsgesetzgeber im Haushaltsplan von Berlin einen bestimmten Mindestbetrag als Zuschuss an das Studentenwerk zu veranschlagen.

Soweit dem Studentenwerk allerdings außerhalb des Studentenwerksgesetzes der Vollzug des Bundesausbildungsförderungsgesetzes übertragen worden ist, ist das Land Berlin verpflichtet, das Studentenwerk mit den dafür erforderlichen Finanzierungsmitteln auszustatten. Abgesehen von den "durchlaufenden Posten" für die Zuschüsse und Darlehen an die Studenten fallen hierunter die sog. Verwaltungskosten, die im Zusammenhang mit der Ausführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes entstehen (insbes. Per-

sonal- und Sachkosten). Die für die Durchführung der übertragenen Aufgabe notwendigen Verwaltungskosten sind daher als Zuschuss im Haushaltsplan vorzusehen.

Durch das Einfügen konkreter, den Gestaltungsspielraum einschränkender Regelungen im Studentenwerksgesetz lassen sich für den Haushaltsgesetzgeber verbindliche weitergehende Anforderungen an die Bemessung des Zuschusses an das Studentenwerk erreichen. Die Möglichkeiten sind dabei vielfältig. Denkbar wäre u.a. die gesetzliche Festlegung eines bestimmten (Mindest-)Betrags, sei es als absolute Zahl, sei es in Abhängigkeit von der Studentenzahl, oder auch eine konkret im Gesetz vorgeschriebene projektbezogene Finanzierung.


Schmidt