

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Niema Movassat, Nicole Gohlke,
Dr. Petra Sitte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/356 –**

Verfassungsmäßigkeit des BAföG-Höchstsatzes in § 13 Absatz 1 und 2 und § 13a des Bundesausbildungsförderungsgesetzes

Vorbemerkung der Fragesteller

Aus § 1 des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAföG) ergibt sich, dass ein Rechtsanspruch nach Maßgabe des BAföG besteht, wenn dem Auszubildenden die für seinen Lebensunterhalt und seine Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen. Danach dient die Förderung neben der Deckung der Kosten der Ausbildung, auch der Deckung des Lebensunterhaltes. Im Hinblick darauf, dass neben der Förderung nach dem BAföG die Gewährung weiterer Leistungen – z. B. nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) – zur Sicherung eines menschenwürdigen Existenzminimums nicht in Betracht kommt, ist anzunehmen, dass der Gesetzgeber an dem Grundrecht der Auszubildenden auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums zu messen ist.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Urteil vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09 u. a., BVerfGE 125, 175-260) ausgeführt:

„Ein Hilfebedürftiger darf nicht auf freiwillige Leistungen des Staates oder Dritter verwiesen werden, deren Erbringung nicht durch ein subjektives Recht des Hilfebedürftigen gewährleistet ist. Die verfassungsrechtliche Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums muss durch ein Parlamentsgesetz erfolgen, das einen konkreten Leistungsanspruch des Bürgers gegenüber den zuständigen Leistungsträger enthält [...] Der gesetzliche Leistungsanspruch muss so ausgestaltet sein, dass er stets den gesamten existenznotwendigen Bedarf jedes individuellen Grundrechtsträgers deckt (vgl. BVerfGE 87, 153 <172>; 91, 93 <112>; 99, 246 <261>; 120, 125 <155 und 166>).“

In Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) wird ein Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums garantiert. Der verfassungsrechtlich garantierte Leistungsanspruch erstreckt sich auf die unbedingt erforderlichen Mittel zur Sicherung sowohl der physischen Existenz, als auch zur Sicherung eines Mindestmaßes an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben. Außerdem muss der Gesetzgeber die entsprechenden Bedarfe der Hilfebedürftigen zeit-

und realitätsgerecht erfassen. Das Ergebnis seiner Einschätzungen muss tragfähig begründbar sein. Entscheidend ist, dass die Anforderungen des Grundgesetzes, tatsächlich für eine menschenwürdige Existenz Sorge zu tragen, im Ergebnis nicht verfehlt werden. Dabei darf der Gesetzgeber zur Ermittlung des Bedarfes keine Methode wählen, die existenzsichernde Bedarfe ausblendet; die Berechnung muss fortwährend überprüft und, falls erforderlich, weiterentwickelt werden. Entscheidet sich der Gesetzgeber bei der Berechnung des Regelbedarfes für ein Modell, das Leistungen nach Mittelwerten bestimmter Ausgaben bemisst, muss er Vorkehrungen gegen die mit dieser Methode verbundenen Risiken einer Unterdeckung treffen. Er muss bei der Berücksichtigung der Ausgabenposten sicherstellen, dass der existenzsichernde Bedarf tatsächlich gedeckt ist. Als Pauschalbetrag gewährte Leistungen müssen entweder insgesamt den finanziellen Spielraum sichern, um entstehende Unterdeckungen bei einzelnen Bedarfspositionen intern auszugleichen oder Mittel für unterschiedliche Bedarfe eigenverantwortlich ansparen und so decken zu können, oder es muss ein Anspruch auf anderweitigen Ausgleich solcher Unterdeckungen bestehen.

Die typisierend im BAföG festgesetzten monatlichen Bedarfshöhen für einen Hochschulstudierenden beruhen auf den in der 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks erhobenen Daten. Dies ergibt sich aus § 35 BAföG. Der tatsächliche Bedarf soll anhand der durchschnittlichen Ausgaben eines „Normalstudierenden“ ermittelt werden. So kommt die Berechnung auf eine Ausgabenhöhe von 794 Euro. Die Leistungshöhe bemisst sich nach einem System pauschalierter Bedarfssätze. Das System pauschalierter Bedarfssätze gilt unabhängig davon, ob der einzelne Auszubildende tatsächlich einen höheren Bedarf hat.

Es lässt sich folglich festhalten, dass die Förderung nach dem BAföG, in der Gesamtbetrachtung, unter den Leistungen nach dem SGB II liegt. Dabei sind die Sätze des SGB II, nach dem Bundesverfassungsgericht bereits für (gerade) „noch“ verfassungsgemäß gehalten worden (BVerfG im Beschluss v. 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 – Rn. 104). Der Regelsatz nach dem SGB II liegt mit 409 Euro, gemäß § 20 Absatz 1a SGB II i. V. m. der Bekanntmachung für das Jahr 2018 (www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-21-erhoehung-regelbedarf.html), höher als der Bedarf gemäß § 13 Absatz 1 Nummer 2 BAföG mit 399 Euro. Hinzu kommt, dass der Regelsatz für die Unterkunftskosten nach dem BAföG, gemäß § 13 Absatz 2 Nummer 2, bei einem Pauschalbetrag in Höhe von 250 Euro liegt. Nach § 22 SGB II wird hingegen, entsprechend der Personengruppe gerecht werdend, der Bedarf in Höhe der tatsächlichen Unterkunftskosten anerkannt, siehe § 22 Absatz 1 Satz 2 SGB II.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Bundesregierung vermag die in der Vorbemerkung der Fragesteller anklingende Ableitung nicht zu teilen, dass die in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. Februar 2010 getroffenen Vorgaben zur Regelbedarfsermittlung im SGB II zur Gewährleistung des Existenzminimums unverändert auf die Bemessung der Bedarfssätze für die Leistung von Ausbildungsförderung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) übertragbar seien. In der Grundsicherung für Arbeitsuchende geht es um die Personengruppe erwerbsfähiger Menschen, deren vorrangige Obliegenheit zur Erzielung unterhaltssichernden Erwerbseinkommens erfolglos geblieben ist und denen (gegebenenfalls einschließlich der Mitglieder ihrer Bedarfsgemeinschaft) auch ohne Aussicht auf kurzfristige Besserung ihrer eigenen finanziellen Mittel ein menschenwürdiges Dasein durch Lebensunterhaltsleistungen nach dem SGB II gewährleistet werden muss. Demgegenüber gilt für Studierende als Voraussetzung für die Gewährung von Ausbildungsförderungsleistungen nach dem BAföG gerade keine vorrangige Verpflichtung, sich um Sicherung des Lebenshaltungsbedarfs durch eigene (ggf.

studienbegleitende) Erwerbstätigkeit zu bemühen. Vielmehr sind Studierende auch ohne Nachweis zumutbaren eigenen Bemühens um Einkommenserzielung ggf. für die gesamte Dauer der Regelstudienzeit uneingeschränkt förderungsbe-rechtigt, welche für das jeweils eingeschlagene Studium gilt, soweit ausreichen-des eigenes Einkommen und Vermögen oder elterliches Einkommen nicht ver-fügbare sind. Angesichts der Tatsache, dass ein Hochschulstudium die anschlie-ßenden Erwerbs- und Einkommenschancen regelmäßig beträchtlich erhöht, ist die typische Situation von BAföG-Beziehern mit der von Beziehern von Grund-leistungen nach dem SGB II nicht vergleichbar. Für die Dauer des Studiums trotz BAföG-Bezugs vorübergehend noch mögliche finanzielle Beschränkungen bei der Lebensführung sind für Studierende angesichts der durch den Studienab-schluss erheblich verbesserten beruflichen Chancen und Einkommensperspekti-ven hinnehmbar. Durch die Nutzung von Wohnheimplätzen oder Wohngemein-schaften können sie die entstehenden Aufwendungen häufiger teilen, wenn sie nicht ohnehin noch im elterlichen Haushalt wohnen. Hinzu kommt, dass das für die typischerweise jüngere Altersgruppe der Studierenden den Eltern meist noch zustehende Kindergeld nicht auf das BAföG angerechnet und damit ggf. ergän-zend verfügbar wird.

1. Hält die Bundesregierung die Sozialerhebung des Deutschen Studenten-werks, an der sich der Gesetzgeber bei der Ermittlung des BAföG-Satzes orientiert, für die geeignete empirische Grundlage, und werden deren Er-kenntnisse in vertretbarer Weise von den Strukturprinzipien der gewählten Methode ausgewertet?

Falls ja, wie begründet sie die gänzlich andere Ermittlungsweise der Höhe des existenzsichernden BAföG, im Vergleich zu anderen Ermittlungsmetho-den und den daraus auch anders resultierenden Bedarfshöhen, die auch den Zweck der Existenzsicherung zum Gegenstand haben, wie zum Beispiel die Berechnungen nach dem SGB II?

Die Bundesregierung hält die Erkenntnisse aus den regelmäßigen Sozialerhebun-gen des Deutschen Studentenwerks und des Deutschen Zentrums für Hochschul-und Wissenschaftsforschung für eine für die Bemessung der BAföG-Bedarfssätze wichtige Orientierungsgröße. Diese finden auch Eingang in die regelmäßigen Be-richterstattungen der Bundesregierung nach § 35 BAföG, bilden aber nicht die allein entscheidende empirische Entscheidungsgrundlage. Die Bundesregierung hat in ihren bisherigen Berichterstattungen zur Frage des Anpassungsbedarfs vor allem die relative Entwicklung der Verbraucherpreise und Nettolöhne und -gehälter im Indexvergleich mit den Bedarfssätzen als für die Ermittlung eines Anpassungsbedarfs geeignete Ermittlungsmethode zugrunde gelegt, so zuletzt auch in dem am 13. Dezember 2017 vom Bundeskabinett verabschiedeten 21. Be-richt nach § 35 BAföG zur Überprüfung der Bedarfssätze, Freibeträge sowie Vomhundertsätze und Höchstbeträge nach § 21 Absatz 2. Das Bundesverfas-sungsgericht hat in seinem Beschluss vom 23. Juli 2014, mit dem es die Verfas-sungsmäßigkeit der geänderten Regelbedarfsermittlung im Rahmen der Siche-rung des Existenzminimums durch das SGB II bestätigt hat, ausdrücklich klarge-stellt, dass den Gesetzgeber insoweit aus dem Grundrecht auf Gewährleistung ei-nes menschenwürdigen Existenzminimums aus Artikel 1 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 20 Absatz 1 GG keine spezifischen Pflichten im Verfahren zu dessen Bestimmung treffen: „Das Grundgesetz schreibt insofern auch keine bestimmte Methode vor, wodurch der dem Gesetzgeber zustehende Gestaltungsspielraum begrenzt würde“ (BVerfGE 137, 34ff, Rn. 78).

2. Wie beurteilt es die Bundesregierung, dass die im Ergebnis festgesetzte Bedarfshöhe „doppelt“ eingeschränkt wird, da der Gesetzgeber einerseits annimmt, dass zwar der Durchschnittswert in der Untersuchung, für ausgewählte und damit eingeschränkte Ausgabenposten wie Miete, Ernährung, Kleidung, Lernmittel, Mobilität, Kommunikation sowie Freizeit, Kultur und Sport bei 794 Euro liegt (Bundestagsdrucksache 18/460, S. 51), andererseits aber annimmt, dass der von der Sozialerhebung ermittelte Durchschnittswert auch solche Ausgaben berücksichtigt, die über einen durch Sozialleistungen gedeckten Bedarf hinausgehen würden und die Bedarfshöhe bei 735 Euro bzw. 649 Euro, bei nicht studentisch versicherten Auszubildenden, ansetzt, und sieht sie hier Anlass für Korrekturen?

Aus dem in der Fragestellung in Bezug genommenen 20. Bericht nach § 35 BAföG ist eine doppelte Beschränkung nicht erkennbar. Die Bundesregierung hatte mit der Vorlage des Regierungsentwurfs für das inzwischen vollständig in Kraft getretene 25. BAföG-Änderungsgesetz (BAföGÄndG) Erkenntnisse aus dem Bericht umgesetzt und erhebliche Verbesserungen im BAföG vorgeschlagen, die u. a. auch zu einer Anhebung des Förderungshöchstsatzes für Studierende um rund 10 Prozent geführt haben. Sie überprüft und berichtet über die Angemessenheit der Bedarfssätze regelmäßig dem Deutschen Bundestag und Bundesrat nach § 35 BAföG und hält die Bedarfssätze nach dem BAföG für ausreichend zur Deckung des Existenzminimums während einer schulischen oder Hochschulausbildung.

3. Zieht die Bundesregierung Schlussfolgerungen und Konsequenzen aus dem Umstand, dass der Gesetzgeber von einem bundesweit einheitlichen, durchschnittlichen Bedarf eines „Normalstudierenden“ ausgeht?
 - a) Wie erklärt die Bundesregierung die Abweichung der BAföG-Regelungen von den Regelungen nach dem SGB II, wonach die Höhe der tatsächlichen und angemessenen Unterkunftskosten abzudecken ist?
 - b) Warum wird bei der Berechnung des BAföG-Höchstsatzes, anders als im SGB II, auf die Einbeziehung von Heizkosten verzichtet?

Aufgrund des Sachzusammenhangs werden die Fragen 3 bis 3b im Zusammenhang beantwortet.

Zur Frage der unterschiedlichen Regelungen im BAföG einerseits und im SGB II andererseits wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen. Der Gesetzgeber hat für verschiedene Situationen und Zielgruppen jeweils verschiedene Sozialleistungssysteme geschaffen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 sowie auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 8 der Kleinen Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN auf Bundestagsdrucksache 18/13325 verwiesen.

4. Zieht die Bundesregierung Schlussfolgerungen und Konsequenzen aus dem Umstand, dass Leistungen nach dem BAföG keine erforderlichen Regelungen für die Deckung von langlebigen Gütern wie Kühlschrank oder Waschmaschine vorsehen (vgl. BVerfG, Beschluss v. 23. Juli 2014 – 1 BvL 10/12 – Rn. 116, 143 ff.)?

Die Bundesregierung sieht hinsichtlich der beispielhaft genannten langlebigen Güter keinen Anlass für eine besondere Berücksichtigung bei der Bedarfsbemessung nach dem BAföG. Gerade Studierende nehmen häufig Angebote zur gemeinschaftlichen Nutzung von Wohnraum (Wohnheime, Wohngemeinschaften) wahr, bei denen diese Gegenstände häufig mitgenutzt werden können, sofern sie nicht ohnehin noch im elterlichen Haushalt wohnen.

5. Hält die Bundesregierung insbesondere die Annahme, dass eine Wohnpauschale für Studierende mit einem Höchstsatz von 250 Euro existenzsichernd sein soll, für verfassungsgemäß?

Ja. Die Bundesregierung hat keinen Zweifel an der Verfassungsgemäßheit der für Studierende nach dem BAföG bestimmten Bedarfssätze insgesamt.

Zudem kommen auch für Studierende unter Umständen Leistungen nach dem SGB II und damit auch für Kosten der Unterkunft und Heizung in Betracht. Studierende, die noch im Haushalt der Eltern wohnen und BAföG beziehen oder nur wegen der Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen nicht erhalten, haben bei Hilfebedürftigkeit einen ergänzenden Anspruch auf Leistungen der Grundsicherung für Arbeitsuchende (§ 7 Absatz 6 Nummer 2 SGB II). Sonstige Studierende sind grundsätzlich von Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts nach dem SGB II ausgeschlossen; ausnahmsweise kommen jedoch Leistungen für Auszubildende nach § 27 SGB II in Betracht (§ 7 Absatz 5 SGB II). Hierzu gehören Darlehen zur Deckung von Unterkunfts- und Heizungsbedarfen, sofern der Leistungsausschluss nach § 7 Absatz 5 SGB II eine besondere Härte bedeutet (§ 27 Absatz 3 Satz 1 SGB II).

6. Welche Schlussfolgerungen und Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Tatsache, dass der Regelbedarf nach dem BAföG nicht sämtliche ausbildungsbezogenen Bedarfe berücksichtigt (Semester-/Prüfungsgebühren, Schul-/Lehr-/Studienmaterial etc.)?

Die Bundesregierung sieht insoweit keine Veranlassung zu Konsequenzen. Auf die Vorbemerkung der Bundesregierung sowie auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 wird verwiesen.

7. Wie erklärt es die Bundesregierung, dass die nach § 35 BAföG erforderliche Anpassung der BAföG-Fördersätze nicht tatsächlich erfolgt (Bundestagsdrucksache 18/460, S. 50), insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich gerade bei Leistungen zur Deckung des physischen Existenzminimums der reale Wert der Preisentwicklung besonders ausschlägt?

Die Bundesregierung teilt nicht die Auffassung, dass das nach dem 20. Bericht nach § 35 BAföG erkennbar gewordene Anpassungserfordernis nicht umgesetzt worden sei. Vielmehr ist dies durch das 25. BAföGÄndG vom 23. Dezember 2014 bereits geschehen. Insoweit wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen. Eine mögliche Neufestlegung der Bedarfssätze und Freibeträge sowie der Höchstbeträge bei den Sozialpauschalen ist eine Aufgabe der künftigen Bundesregierung.

