Das Bundesverwaltungsgericht hält das Verfahren zur Bemessung der Leistungen der Bundesausbildungsförderung für grundgesetzwidrig. Die Festsetzung erfolge intransparent und verstoße gegen verfassungsrechtliche Anforderungen eines chancengleichen Zugangs zu den Hochschulen unabhängig von den Besitzverhältnissen der Eltern, heißt es laut Beschluss vom vergangenen Donnerstag. Der Verweis zum Bundesverfassungsgericht ist eine Ohrfeige für Bildungsministerin Karliczek, die den Niedergang der Sozialleistung mit ihrer kümmerlichen 2019er-Reform noch beschleunigt hat. Von der großen Errungenschaft der Willy-Brandt-Ära ist ein halbes Jahrhundert später kaum noch etwas übrig. Von **Ralf Wurzbacher**.

Dieser Beitrag ist auch als Audio-Podcast verfügbar.

https://www.nachdenkseiten.de/upload/podcast/210525_Ausgerechnet_im_50_Jubilaeumsjahr_das_BAfoeG_nach_Karlsruhe_NDS.mp3

Podcast: Play in new window | Download

Stell Dir vor, das Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) wird 50 Jahre alt und das höchste deutsche Gericht erklärt es für verfassungswidrig. Nicht auszudenken? Aber Hallo! Wobei die Mühlen der Justiz dafür schon zwei, drei Gänge zulegen müssten. Am Donnerstag der Vorwoche verwies das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) den Fall einer Klägerin zur Prüfung nach Karlsruhe, dessen Ausgang das Zeug zu einem sozialpolitischen Skandal haben könnte. Dann nämlich, wenn sich herausstellen sollte, dass die staatliche Ausbildungsförderung seit Jahren und Jahrzehnten in Höhe und Reichweite hinter den realen Erfordernissen zurückbleibt. Nach Überzeugung der Leipziger Richter spricht dafür ziemlich viel: Nach ihrem Urteil erfolgt die Festsetzung der BAföG-Sätze beliebig, ohne die nötige Transparenz und mit einem starken Hang zur Hängepartie.

Geklagt hatte eine frühere Psychologiestudentin aus Osnabrück. Sie erhielt im Zeitraum Oktober 2014 bis Februar 2015 – wohnhaft bei ihren Eltern und unter unter Anrechnung des elterlichen Einkommens – Zuwendungen in Höhe von zunächst 176 Euro und später 249 Euro monatlich. Seinerzeit belief sich der ihren Ansprüchen zugrundeliegende sogenannte Grundbedarf auf 373 Euro. Die entsprechenden Bescheide griff sie jedoch mit der Begründung an, die Förderung sei in verfassungswidriger Weise zu niedrig bemessen. Die beiden Vorinstanzen widersprachen jeweils ihrem Antrag. Zuletzt entschied im November 2018 das Oberverwaltungsgericht (OVG) Lüneburg, der Gesetzgeber habe „bei der Festlegung des monatlichen Bedarfs für Auszubildende in Höheren Fachschulen, Akademien und Hochschulen auf 373 Euro die sich aus dem Grundgesetz ergebenden Anforderungen

beachtet“. Ohnedies gebe „das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums (…) dem Einzelnen keinen Anspruch auf individuelle Leistungen zur Förderung“ einer akademischen Ausbildung.

Weniger als Existenzminimum

Dieser Auffassung widerspricht das BVerwG in aller Deutlichkeit. „Nach Überzeugung“ der Richter sei die Festlegung „im Zeitraum von Oktober 2014 bis Februar 2015 mit dem verfassungsrechtlichen Teilhaberecht auf gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Ausbildungsangeboten nicht vereinbar“. Allerdings belässt es ihr Entscheid nicht bei einer Beanstandung des damals geltenden Grundbedarfs. Vielmehr geht es dem Gericht um Grundsätzliches: So ergebe sich aus dem Grundgesetz die Pflicht des Staates, Kindern einen gleichberechtigten Zugang zu staatlichen Ausbildungsangeboten unabhängig von den Besitzverhältnissen der Eltern zu ermöglichen. Dieser sei so zu gestalten, „dass soziale Gegensätze hinreichend ausgeglichen werden und soziale Durchlässigkeit gewährleistet wird“.

Wurden Schüler und Studierende demnach von Staats wegen systematisch unter Wert verkauft? Dafür spricht so manches: Zieht man als Vergleichsgröße die Leistungen zur „Grundsicherung für Arbeitssuchende“ nach dem Sozialgesetzbuch II (Hartz-IV) heran, offenbaren sich erhebliche „Ungleichheiten“. Der Hartz-IV-Regelsatz beläuft sich aktuell auf 446 Euro, während der Grundbedarf beim BAföG 427 Euro beträgt. Mit Zuschlägen zur Kranken- und Pflegeversicherung sowie der Wohnpauschale stehen alleinstehenden Studierenden nach der 2019 in Kraft getretenen 26. BAföG-Novelle maximal 861 Euro zu. Eine Benachteiligung ergibt sich insbesondere aus dem starren Wohnzuschuss, der bei 325 liegt. Für einen Platz in einem öffentlichen Studentenwohnheim genügt das Geld durchaus. Auf dem freien Wohnungsmarkt, insbesondere in Großstädten und Ballungsgebieten, reicht das aber bei weitem nicht. In München zum Beispiel werden im Schnitt 650 Euro für ein unmöbliertes WG-Zimmer fällig. Ein BAföG-Bezieher muss also mithin 300 Euro und mehr aus seinem Grundbedarf abzweigen, um überhaupt eine Bleibe zu haben. Die Hartz-IV-Zuschläge für Unterkunft und Heizkosten orientieren sich dagegen am örtlichen Mietspiegel und werden im Fall der „Angemessenheit“ komplett übernommen.

Hartz-IV-Niveau für Studierende?

„Da inzwischen auch das Wohngeld jährlich dynamisiert wird, dürfte das BAföG die letzte bedürftigkeitsabhängige Sozialleistung sein, bei der keine automatische Dynamisierung erfolgt“, gab der Hamburger Rechtsanwalt Joachim Schaller gegenüber den NachDenkSeiten zu bedenken. Schaller, der die Klägerin in dem Verfahren vertritt, hält es

für offen, ob das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) bei der Frage der Bemessung eine Orientierung an den Hartz-IV-Bestimmungen auf Basis des Regelbedarfs-Ermittlungsgesetz (RBEG) einfordern wird. Wenn nicht von Karlsruhe, müsse die Frage „in jedem Fall aber vom Gesetzgeber zu beantworten sein". Die Bundesverwaltungsrichter selbst verneinten im konkreten Fall zwar einen Verstoß gegen das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums, sehen aber sehr wohl die Gewährleistung eines „ausbildungsbezogenen Existenzminimums" verletzt.

Laut Schaller könnte daher auch in Betracht kommen, dass Karlsruhe eine spezifische Ermittlung des ausbildungsbezogenen Existenzminimums verfügen wird. Vom Prinzip her ist eine derartige Sonderbehandlung bestimmter Bevölkerungsgruppen zulässig. Und am Beispiel des Asylbewerberleistungsgesetzes (AsylbLG) zeigt sich, wie die Politik bestimmte Bedarfe nach dem RBEG herausrechnet. Allerdings bewegt sich der Gesetzgeber nicht im luftleeren Raum, wozu das BVerwG mit Blick auf die BAföG-Leistungen festhielt:

> „Obgleich dem Gesetzgeber dabei ein weiter Gestaltungsspielraum zusteht, ist eine den Mindestanforderungen gerecht werdende Förderung verfassungsrechtlich geboten, die verhindert, dass das tatsächliche Gebrauchmachen von dem verfassungsrechtlichen Teilhaberecht nicht an einer unzureichenden finanziellen Ausstattung von Ausbildungswilligen scheitert."

Willkürliche Bedarfsermittlung

Ob die seit der jüngsten BAföG-Reform bewilligten Förderbeträge den Erfordernissen gerecht werden, ließen die Leipziger Richter offen. Tatsächlich ist ihnen eine solche Einschätzung nach Lage der Dinge auch gar nicht möglich, weil, wie sie monierten, die politisch Verantwortlichen bei der Festsetzung der Sätze nicht mit offenen Karten spielen. Formal erfolgt die Bedarfsermittlung auf der Grundlage der „Sozialerhebung zur wirtschaftlichen und sozialen Lage der Studierenden in Deutschland", einer großen, turnusmäßig alle vier Jahre in Verantwortung des Deutschen Studentenwerks (DSW) durchgeführten Studierendenbefragung. Während die Vorinstanzen dieses Vorgehen noch als „ausreichend" bewertet hatten, gelangt das BVerwG zu einem anderen Schluss:

> „Die Ermittlung des Bedarfssatzes unterliegt der Prüfung, ob der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsspielraums ein zur Bemessung taugliches Berechnungsverfahren gewählt hat, ob er die erforderlichen Tatsachen im

> Wesentlichen vollständig und zutreffend ermittelt und schließlich, ob er sich in allen Berechnungsschritten mit einem nachvollziehbaren Zahlenwerk innerhalb dieses gewählten Verfahrens und dessen Strukturprinzipien im Rahmen des Vertretbaren bewegt hat. Dieser Prüfung hält der streitige Bedarfssatz nicht stand."

So lasse sich nicht einmal erkennen, zu welchen Teilen der Grundbedarfssatz die Ausbildungskosten und zu welchen den Lebensunterhalt abdecken soll. Wie Rechtsanwalt Schaller in einer Auswertung zum Urteil ausführt, würden im Rahmen DSW-Sozialerhebung verschiedene Bedarfspositionen „systematisch" nicht erfragt. Dies betreffe für das Jahr 2015 „mindestens" vier Posten: 2,34 Euro Wohnungsinstandhaltung, 30,24 Euro Einrichtungsgegenstände für den Haushalt, 1,53 Euro Bildungswesen (z. B. VHS- und Sprachkurse), 29,23 Euro andere Waren und Dienstleistungen. Das allein sind mehr als 63 Euro, die Schülern und Studierenden vor sechs Jahren verglichen mit Hartz-IV-Empfängern per se vorenthalten wurden. Wobei schon für Letztere gilt, dass das ihnen zugestandene Existenzminimum weit davon entfernt ist, ein Leben in Würde und bei angemessener gesellschaftlicher Teilhabe zu ermöglichen.

Hängepartie

Aber wenigstens erfolgen im SGB-II die Regelsatzänderungen regelmäßig und verlässlich im Jahresrhythmus und mindestens unter Berücksichtigung der Inflationsrate. Für die Bundesausbildungsförderung gilt das nicht, wie auch die Leipziger Richter feststellten. Es fehle „an der im Hinblick auf die Lebenshaltungs- und Ausbildungskosten gebotenen zeitnahen Ermittlung des entsprechenden studentischen Bedarfs". Eigentlich ist die Bundesregierung angehalten, die Bedarfssätze und Elternfreibeträge alle zwei Jahre per „BAföG-Bericht" zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. In der Praxis herrscht seit zwei Jahrzehnten jedoch die große Willkür. In die 2000er Jahre fallen allein zwei Sechs-Jahres-Phasen, in denen die Fördersummen komplett eingefroren waren – von 2002 bis 2008 sowie zwischen 2010 und 2016. Für ihre jüngste Novelle nahm sich die Große Koalition drei Jahre Zeit und mit dem nächsten Anlauf ist frühestens im nächsten Jahr zu rechnen.

Am Fall der Klägerin lässt sich ersehen, wie weit die Gesetzgebung den Notwendigkeiten mithin hinterherhinkt. „Hier lag der Festsetzung aus dem Jahre 2010, die bis 2016 galt, eine Erhebung aus dem Jahr 2006 zugrunde", heißt es im Gerichtsbeschluss. Reichlich „veraltet" erscheint so auch die seit August 2019 wirksame BAföG-Novelle. Die damit veranschlagten Bedarfssätze und Elternfreibeträge wurden auf Grundlage der 21. Sozialerhebung ermittelt, die auf empirischen Daten aus dem Jahr 2016 gründet. Damals beliefen sich die Ausgaben

eines ledigen und allein wohnenden „Normalstudenten“ im Schnitt auf 819 Euro. Dagegen betrug der BAföG-Höchstsatz bloß 735 Euro. Mit der Reform wurde der Betrag schrittweise auf aktuell 861 Euro aufgestockt.

Man kann sicher sein, dass auch das in Normalzeiten nicht ausreicht (in der Corona-Krise vielleicht schon). Nach Berechnungen des DSW hätte allein der Grundbedarf statt der festgesetzten 427 Euro „mindestens zwischen 500 und 550 Euro betragen müssen“, bemerkte Generalsekretär Achim Meyer auf der Heyde im Gespräch mit den NachDenkSeiten. Wegen der Pandemie ist überdies die eigentlich für 2020 geplante und neu konzipierte „Studierendenbefragung in Deutschland“, eine Fortentwicklung der Sozialerhebung, auf dieses Jahr verschoben worden. Die Ergebnisse werden frühestens 2022 vorliegen und ohne diese wird mit großer Sicherheit keine BAföG-Nachbesserung in Angriff genommen. Dazu werden nach Auskunft von Anwalt Schaller die Defizite der alten Erhebung mit der neuen fortgeschrieben, so dass „erneut eine systematische Untererfassung der tatsächlichen Verhältnisse erfolgt“.

System heruntergewirtschaftet

Die Zeitspielerei und das gezielte Kleinrechnen von Ansprüchen haben tiefe Spuren hinterlassen. Fünf Jahrzehnte nach seiner Einführung durch die sozial-liberale Koalition unter Willy Brandt ist das BAföG nur noch ein billiger Abklatsch seiner großen alten Zeit. 1972 bezogen über 44 Prozent aller Hochschüler in Deutschland entsprechende Hilfen. Wer den Vollzuschuss bekam, konnte daraus tatsächlich seinen Lebensunterhalt bestreiten und musste später keinen Pfennig zurückerstatten. Heute profitieren weniger als zwölf Prozent der Studierenden von einer Förderung und für die allermeisten ist das Geld nur eine zweite Einnahmequelle neben dem Studentenjob. Und mit dem Einstieg in den Beruf muss die Hälfte der Bezüge zurückgezahlt werden.

Zugesetzt hat der Sozialleistung vor allem die inzwischen 16-jährige CDU-Regentschaft im Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). Annette Schavan, Johanna Wanka und die amtierende Bundesbildungsministerin Anja Karliczek haben den Raubbau am BAföG zugunsten eines Drei-Säulen-Modells der Studienfinanzierung – BAföG, Studienkredite, Stipendien – rabiat vorangetrieben. Gemäß 21. DSW-Sozialerhebung erhielten im Jahr 2016 Angehörige der Herkunftsgruppe „niedrig“ nur zu 27 Prozent staatliche Unterstützung, im Jahr 2012 waren es noch 40 Prozent. Dabei stellten 37 Prozent der jungen Menschen mit einkommensschwachen Eltern deshalb keinen BAföG-Antrag, weil sie nicht auf einem Schuldenberg ins Berufsleben starten wollen. Erwiesenermaßen schreckt dies gerade Menschen aus ärmeren Schichten davon ab, die staatliche Hilfe zu beanspruchen. Das alles zeigt: An der großen Mehrheit derer, für die das BAföG eigentlich bestimmt sein sollte, geht

die Förderung heute vorbei.

Lust auf mehr

Daran ändern auch die Lobgesänge nichts, die Karliczek dieser Tage zum 50-jährigen Bestehen des BAföG anstimmt. Mit ihrem Wirken ist das Instrument am vorläufigen Tiefpunkt seiner einst ruhmreichen Historie angelangt. Dass die Prüfung der Verfassungsmäßig- oder -widrigkeit des Bedarfssatzes ausgerechnet im Jubiläumsjahr angeordnet wird, entbehrt dabei nicht einer gewissen Ironie. Wenngleich eine Entscheidung in diesem Jahr wohl kaum anstehen wird. Abzuwarten bleibt auch, ob die politisch Verantwortlichen oder die, die es nach der Bundestagswahl werden wollen, den drohenden höchstrichterlichen Verriss schon vorweg zum Anlass nehmen, eine echte BAföG-Reform auf den Weg zu bringen: mit deutlich aufgebesserten Bedarfssätzen und Freibeträgen, dem Wegfall von Altersgrenzen, längerer Anspruchsberechtigung über die Regelstudienzeit hinaus, flexibleren Regelungen für Studierende mit Kindern oder im Zweit- oder Teilzeitstudium und einiges mehr an Erleichterungen.

Bei Studierenden- und Bildungsverbänden machte das Urteil auf jeden Fall Lust auf mehr. Die Überweisung des Vorgangs zum obersten deutschen Gericht sei „Wasser auf unsere Mühlen“, äußerte sich Meyer auf der Heyde vom DSW. Gegenüber den NachDenkSeiten befand er: „Seit Jahren fordern wir die Bundesregierung auf, den Bedarfssatz der Studierenden empirisch sauber festzustellen und nicht einfach fortzuschreiben.“ Carlotta Kühnemann vom freien „zusammenschluss von student*innenschaften“ (fzs) bekräftigte: „Der BAföG-Satz muss die Existenz sichern. Denn was bringt eine Ausbildungsförderung, die nicht ausreicht, um alle Ausgaben während eines Studiums zu decken?“ Es sei „eine Zumutung, dass wir Studierende weniger Leistungen bekommen, als nach dem Grundgesetz geltenden Existenzminimum üblich“, beklagte ihr Vorstandskollege Jonathan Dreusch per Pressemitteilung. Insofern sei das „Versagen der Bundesregierung gerichtlich bestätigt“.

Titelbild: FabrikaSimf/shutterstock.com