

Leitsätze

zum Beschluss des Ersten Senats vom 23. September 2024

- 1 BvL 9/21 -

BAföG

1. Der Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG) sichert die menschenwürdige Existenz derjenigen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind, und ist auf die dazu unbedingt notwendigen Mittel beschränkt. Er besteht nicht, wenn diese Bedürftigkeit etwa durch Aufnahme einer existenzsichernden Erwerbstätigkeit beendet oder vermieden werden kann, auch wenn dann die Ausübung bestimmter grundrechtlicher Freiheiten wie die nach Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Durchführung eines Hochschulstudiums nicht möglich sein sollte.
2. Das Recht der Hochschulzugangsberechtigten aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot gewährleistet eine gleichheitsgerechte Verteilung der tatsächlich zur Verfügung gestellten Ausbildungskapazitäten, umfasst aber kein Recht auf staatliche Leistungen zur Beseitigung von den gesellschaftlichen Verhältnissen geschuldeten Hindernissen für den Zugang zum Studium.
3. a) Aus dem Sozialstaatsprinzip können mit Blick auf den weiten Gestaltungsspielraum, der dem Gesetzgeber nach dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) bei der infolge der Begrenztheit der finanziellen Mittel notwendigen Priorisierung der vielfältigen Aufgaben zusteht, grundsätzlich keine subjektiven Ansprüche auf staatliche Leistungen zur Beseitigung sozialer Ungleichheiten hergeleitet werden.
b) Die Ermöglichung des Studiums mittelloser Hochschulzugangsberechtigter erscheint im Verhältnis schon zu anderen Sozialbedarfen nicht derart unverzichtbar, dass die dafür notwendigen Mittel ausnahmsweise durch die Anerkennung eines entsprechenden Leistungsrechts aus Art. 12 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip den Verteilungsentscheidungen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers dauerhaft entzogen werden können.
4. Angesichts der besonderen Bedeutung sozialer Durchlässigkeit der Bildungs- und Ausbildungswege folgt aus Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip ein Auftrag des Staates zur Förderung gleicher Bildungs- und Ausbildungschancen. Dieser Förderauftrag verdichtet sich zu einer objektiv-rechtlichen Handlungspflicht, wenn ganze Bevölkerungsgruppen faktisch keine Chance auf Zugang zu bestimmten Ausbildungs- und Berufsfeldern haben.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvL 9/21 -



IM NAMEN DES VOLKES

**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 13 Absatz 1 Nummer 2 des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 7. Dezember 2010 (Bundesgesetzblatt I Seite 1952), das für den hier relevanten Zeitraum (Oktober 2014 bis Februar 2015) zuletzt geändert worden ist für die Zeit bis zum 31. Dezember 2014 durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. August 2013 (Bundesgesetzblatt I Seite 3484, 3488) und für die nachfolgende Zeit durch das Fünfundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 23. Dezember 2014 (Bundesgesetzblatt I Seite 2475), mit Artikel 12 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 1 Grundgesetz und dem Sozialstaatsprinzip des Artikel 20 Absatz 1 Grundgesetz vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Mai 2021 (BVerwG 5 C 11.18) -

hat das Bundesverfassungsgericht – Erster Senat –

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel,

Wolff,

Eifert,

Meßling

am 23. September 2024 beschlossen:

§ 13 Absatz 1 Nummer 2 des Bundesgesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung vom 7. Dezember 2010 (Bundesgesetzblatt I Seite 1952), das für den hier relevanten Zeitraum von Oktober 2014 bis Februar 2015 zuletzt geändert worden ist für die Zeit bis zum 31. Dezember 2014 durch Artikel 5 des Gesetzes vom 29. August 2013 (Bundesgesetzblatt I Seite 3484, 3488) und für die nachfolgende Zeit durch das Fünfundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 23. Dezember 2014 (Bundesgesetzblatt I Seite 2475), ist, soweit die Regelung Auszubildende in staatlichen Hochschulen betrifft, mit dem Grundgesetz vereinbar.

G r ü n d e :

A.

Die Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts betrifft die Grundpauschale gemäß § 13 1
Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über individuelle Förderung der Ausbildung (Bundesausbildungsförderungsgesetz – BAföG) in der Neufassung vom 7. Dezember 2010 (BGBl I S. 1952), hier maßgeblich zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes vom 29. August 2013 (BGBl I S. 3484, 3488) und durch das Fünfundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl I S. 2475). Die Vorschrift legte den monatlichen Bedarf für den hier maßgeblichen Zeitraum von Oktober 2014 bis Februar 2015 unter anderem für Auszubildende in Hochschulen (nachfolgend „Studierende“) auf 373 Euro fest.

I.

1. Mit dem 1971 verabschiedeten Bundesausbildungsförderungsgesetz wurde erstmals 2
ein Rechtsanspruch auf Förderung der Ausbildung an Hochschulen, Höheren Fachschulen, Akademien und an bestimmten Schulen geschaffen. Ziel der Ausbildungsförderung war und ist die individuelle Ermöglichung beruflicher Chancengleichheit und die Hebung gesellschaftlicher Bildungspotenziale im Interesse der Allgemeinheit (BTDrucks VI/1975, S. 19). Vorläufer des Bundesausbildungsförderungsgesetzes war das zum Wintersemester 1957/58 eingeführte sogenannte Honnefer Modell, das Studierende an Universitäten und gleichgestellten Hochschulen mit besonders guten Leistungen förderte.

Mit dem Bundesausbildungsförderungsgesetz hat der Gesetzgeber den fachrechtlichen Anspruch auf individuelle Ausbildungsförderung im maßgeblichen Zeitraum im Wesentlichen wie folgt ausgestaltet: Der Anspruch besteht für eine der Neigung, Eignung und Leistung entsprechende Ausbildung, wenn Studierenden die für ihren Lebensunterhalt und ihre Ausbildung erforderlichen Mittel anderweitig nicht zur Verfügung stehen (§ 1 BAFöG). Die Höhe des Bedarfs für die Ausbildung an Hochschulen ergibt sich aus der Grundpauschale nach § 13 Abs. 1 BAFöG, der Unterkunftspauschale nach § 13 Abs. 2 BAFöG (beide Absätze in der Fassung vom 7. Dezember 2010, BGBl I S. 1952; im Folgenden a.F.), dem Kranken- und Pflegeversicherungszuschlag nach § 13a BAFöG a.F. sowie Zusatzleistungen für Auszubildende mit Kind nach § 14b BAFöG a.F. Auf den Bedarf sind Einkommen und Vermögen der Auszubildenden sowie Einkommen ihrer Ehegatten oder Lebenspartner und ihrer Eltern anzurechnen (§ 11 Abs. 2 BAFöG a.F.). Insoweit bestehen Freibeträge; der Freibetrag vom Einkommen für Auszubildende betrug im hier relevanten Zeitraum 255 Euro (§ 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BAFöG a.F.) und derzeit 353 Euro. Der monatliche Förderungsbetrag wird gemäß § 17 Abs. 2 Satz 1 BAFöG a.F. zur Hälfte als Zuschuss und zur Hälfte als Darlehen geleistet, das höchstens bis zu einer Gesamtsumme von 10.000 Euro zurückzahlen ist. Die Darlehen sind nur zu verzinsen, soweit ein Zahlungsrückstand besteht (§ 18 Abs. 2 BAFöG a.F.).

Daneben besteht ein Anspruch auf Kindergeld für Kinder in Ausbildung und damit auch während des Studiums bis zur Vollendung des 25. Lebensjahres. Anspruchsberechtigt sind grundsätzlich die Eltern. Allerdings kann das Kindergeld an das Kind selbst ausgezahlt werden, wenn die Eltern ihrer Unterhaltsverpflichtung nicht nachkommen (§ 74 EStG). Das Kindergeld wird bei der Berechnung des Einkommens der Eltern oder der Auszubildenden nicht berücksichtigt (vgl. § 21 Abs. 1 Satz 1 BAFöG a.F. i.V.m. § 2 Abs. 1 und 2 EStG).

Auszubildende, deren Ausbildung im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes dem Grunde nach förderungsfähig ist, haben gemäß § 7 Abs. 5 Sozialgesetzbuch Zweites Buch (SGB II) in der hier maßgeblichen Fassung vom 20. Dezember 2011 (BGBl I S. 2854; SGB II a.F.) keinen Anspruch auf Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts. Gemäß § 27 Abs. 3 Satz 1 SGB II a.F. können Auszubildende jedoch Aufwendungen für Unterkunft zuschussweise und nach § 27 Abs. 4 SGB II a.F. darlehensweise alle Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts für bestimmte Bedarfe geltend machen, sofern der Leistungsausschluss eine besondere Härte bedeutet. Dies gilt nach § 22 Abs. 1 Sätze 1 und 2 Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch in der Fassung vom 20. Dezember 2011 (SGB XII a.F.) auch für Leistungen nach dem Dritten Kapitel (Hilfe zum Lebensunterhalt) und nach dem Vierten Kapitel (Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung) des SGB XII. Ferner besteht nach § 20 Abs. 2 Satz 1 Wohngeldgesetz in der Fassung vom 20. Dezember 2011 (WoGG a.F.) kein Anspruch auf Wohngeld, wenn allen Haushaltsmitgliedern ein Anspruch auf Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz dem Grunde nach zusteht.

Insgesamt erhält etwa ein Sechstel bis ein Fünftel der Studierenden Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. Nach Angaben des Statistischen Bundesamts ging die Zahl der geförderten Personen zwischen 1991 und 2021 trotz deutlich steigender Studierendenzahlen um 23 % zurück. Dennoch sind die Ausgaben für die Ausbildungsförderung gestiegen, vor allem weil ein wachsender Anteil der Geförderten den Höchstsatz erhält. Die monatlichen Leistungen betragen 1991 durchschnittlich (umgerechnet) 273 Euro und 2022 durchschnittlich 611 Euro. 6

2. Die staatliche Ausbildungsförderung ist nicht auf die Ausbildung an Schulen und Hochschulen beschränkt. Nach §§ 56 ff. Sozialgesetzbuch Drittes Buch (SGB III) wird auch die staatlich anerkannte berufliche Ausbildung gefördert, wenn Auszubildende außerhalb des elterlichen Haushalts wohnen und die Ausbildungsstätte von der Wohnung der Eltern aus nicht in angemessener Zeit erreicht werden kann oder Auszubildende über 18 Jahre alt sind. Des Weiteren enthält das Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz Regelungen zur Förderung der Teilnahme an Fortbildungsmaßnahmen, die nach ihren Voraussetzungen und dem Umfang der Leistungen dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nachgebildet sind („Meister-BAföG“). Im Jahr 2021 bezogen etwa 192.000 Personen Leistungen nach dem Aufstiegsfortbildungsförderungsgesetz und 74.000 Personen Leistungen im Bereich der beruflichen Ausbildung, was zusammen etwa einem Fünftel der Auszubildenden entspricht. 7

II.

1. Nachdem die Klägerin des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Klägerin) den Abschluss eines Bachelors of Science erlangt hatte, nahm sie im Oktober 2014 bei der von ihr beklagten staatlichen Universität ein Masterstudium auf. Zu dieser Zeit wohnte sie nicht bei ihren Eltern. Für die Durchführung des Masterstudiums wurden ihr unter Anrechnung von Einkommen ihrer Eltern für den Zeitraum Oktober bis Dezember 2014 Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz in Höhe von monatlich 176 Euro und für den Zeitraum Januar bis Februar 2015 in Höhe von monatlich 249 Euro bewilligt. Für den Zeitraum März bis September 2015 lehnte die Beklagte wegen anzurechnenden elterlichen Einkommens die Gewährung von Leistungen ab. 8

Im Ausgangsverfahren begehrt die Klägerin die Bewilligung einer höheren als der gesetzlich vorgesehenen Ausbildungsförderung für die Monate Oktober 2014 bis Februar 2015 und macht geltend, dass die zu diesem Zeitpunkt in § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG festgelegte Höhe der Grundpauschale von 373 Euro verfassungswidrig gewesen sei. Sie habe deutlich unterhalb des Regelbedarfs für ein menschenwürdiges Existenzminimum nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip gelegen. 9

2. Das Verwaltungsgericht hat die Klage ab- und das Oberverwaltungsgericht die Berufung der Klägerin zurückgewiesen. Das Bundesverwaltungsgericht hat das Verfahren über die von der Klägerin eingelegte Revision ausgesetzt und dem Bundesverfassungsgericht die Frage vorgelegt, ob die Grundpauschale des § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG im hier relevanten Zeitraum mit dem Grundgesetz vereinbar war. 10

Auf die Gültigkeit der Grundpauschale komme es für die Entscheidung über den Ausgangsrechtsstreit an. Die Revision der Klägerin wäre zurückzuweisen, wenn § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. mit dem Grundgesetz vereinbar wäre. Sie hätte demgegenüber Erfolg, wenn der Bedarfssatz dieser Vorschrift entsprechend der Überzeugung des Gerichts aus verfassungsrechtlichen Gründen angehoben werden müsste. Der Entscheidungserheblichkeit stehe auch nicht entgegen, dass das Bundesverfassungsgericht bei einer Unvereinbarkeitserklärung die weitere Anwendung des bisherigen Rechts anordnen könne. 11

Die Festlegung des Bedarfssatzes für Auszubildende in Hochschulen gemäß § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. ist nach Überzeugung des Bundesverwaltungsgerichts nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Zwar verstoße die Grundpauschale nicht gegen den Anspruch auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Auszubildende an Hochschulen seien typischerweise nicht daran gehindert, selbst für ein menschenwürdiges Dasein zu sorgen, sondern verzichteten auf eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit, um eine akademische Ausbildung erlangen zu können. Die Grundpauschale verstoße jedoch gegen das Recht der Zugangsberechtigten nach Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umfasse der Schutzbereich dieses Rechts auch die Wahrung tatsächlich gleicher Bildungschancen. Verfassungsrechtlich geboten sei danach ein sozialverträgliches, also entweder ein grundsätzlich für alle finanziell tragbares oder aber ein um ein Ausbildungsförderungssystem ergänztes staatliches Studienangebot, das allen entsprechend Qualifizierten ein Studium ermögliche und den Zugang zum Studium insbesondere nicht von den Besitzverhältnissen der Eltern abhängig mache. Es dürften keine unüberwindlichen sozialen Barrieren vor dem Hochschulzugang wie etwa prohibitiv wirkende Studiengebühren errichtet werden. Für den Zugang zum Hochschulstudium mache es aber keinen Unterschied, ob der Gesetzgeber unüberwindbare Zugangerschwernisse schaffe oder ob er bestehenden unüberwindlichen sozialen Barrieren, wie etwa der Aussicht, während der Ausbildung Lebensunterhalt und Ausbildungskosten nicht finanzieren zu können, nicht entgegenrete. In beiden Fällen sei unbemittelten Zugangsberechtigten das Studium an einer staatlichen Hochschule verwehrt. Daher ziele das Teilhaberecht nicht nur auf die Abwehr von staatlich errichteten Erschwernissen des Hochschulzugangs, sondern auch auf Teilhabe an staatlichen Leistungen. Mit dieser objektiv-rechtlichen Verpflichtung 12

tung korrespondiere ein subjektives Recht unbemittelter Zugangsberechtigter auf staatliche Leistungen zur Ermöglichung einer Ausbildung an staatlichen Hochschulen. Nur so könne die Durchsetzung der objektiv-rechtlichen Gewährleistung in der Lebenswirklichkeit gesichert werden.

Der grundrechtliche Leistungsanspruch diene der Sicherung des Lebensunterhalts und der Deckung spezifisch mit der Hochschulausbildung verbundener Kosten. Ziel müsse sein, dass das Unvermögen von Zugangsberechtigten, eine Hochschulausbildung finanzieren zu können, nicht zur „unüberwindlichen sozialen Barriere“ werde. Bei der Ausgestaltung dieses Leistungsrechts stehe dem Gesetzgeber ein weiter Gestaltungsspielraum zu. Er könne dabei auch ein System vorsehen, das etwa bei entsprechender Bemessung der Förderungshöchstdauer pauschal davon ausgehe, dass Zugangsberechtigte sich nicht ausschließlich dem Studium widmeten, sondern einen bestimmten Anteil ihres Bedarfs durch Eigenleistungen (etwa durch Nebenerwerbe) selbst erwirtschafteten, soweit dies mit Blick auf den Ausbildungserfolg zumutbar sei. 13

Die konkrete Ausgestaltung des Leistungsanspruchs könne in entsprechender Anwendung der durch die verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zur Gewährleistung des menschenwürdigen Existenzminimums entwickelten Grundsätze gerichtlich nur daraufhin überprüft werden, ob die gesetzlich festgelegten Leistungen evident zu niedrig seien. Liege kein Evidenzverstoß vor, erfordere das Teilhaberecht eine ergänzende Verfahrenskontrolle, die die Nachvollziehbarkeit des Verfahrens zur Festlegung der Bedarfssätze zum Gegenstand habe. Die Übertragung auch dieses von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung für die Existenzsicherung entwickelten Maßstabs gerichtlicher Kontrolle auf das Teilhaberecht sei deshalb gerechtfertigt, weil das Leistungsrecht ohne eine auch verfahrensbezogene Prüfung der gesetzgeberischen Entscheidungen über den Bedarf leerzulaufen drohe. Solche Entscheidungen seien nur auf der Grundlage verlässlicher Zahlen und schlüssiger Berechnungsverfahren nachvollziehbar. 14

Diesen Anforderungen genüge die Festsetzung der Grundpauschale in § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAFöG a.F. auf 373 Euro nicht. Dabei könne dahinstehen, ob sie bereits evident zu niedrig sei. Jedenfalls weise das Verfahren zur Festlegung dieses Bedarfssatzes gravierende Fehler und Unzulänglichkeiten auf, die für den hier relevanten Zeitraum von Oktober 2014 bis Februar 2015 jeweils für sich genommen zu dessen Verfassungswidrigkeit führten. Die Ermittlung des Bedarfssatzes sei zum einen im Hinblick auf die Wahl der maßgeblichen Bezugsgruppe nicht nachvollziehbar. Denn in die Referenzgruppe für die Bestimmung des studentischen (Mindest-)Bedarfs seien auch studentische Haushalte einbezogen worden, die ausschließlich über Einkommen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz verfügten. Im Hinblick auf das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Exis- 15

tenzminimums sei aber bereits geklärt, dass das, was Menschen zur Existenzsicherung benötigten, nicht in Orientierung gerade an den Personen bemessen werden könne, die mit gleich viel oder mit geringeren finanziellen Mitteln auskommen müssten, als ihnen existenzsichernd zustehe. Zum anderen könne mangels greifbarer Anhaltspunkte nicht nachvollzogen werden, welcher Teilbetrag der Grundpauschale für den Lebensunterhalt und welcher für die Ausbildungskosten zur Verfügung stehe. Damit könne auch die Bemessung des Gesamtbetrags nicht nachvollzogen werden. Schließlich verfehle der Bedarfssatz des § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. die verfassungsrechtlichen Anforderungen im streitbefangenen Zeitraum auch wegen der unterbliebenen zeitnahen Anpassung. Der Bedarfssatz habe von August 2010 bis Juli 2016 in unveränderter Höhe gegolten. Im hier maßgeblichen Zeitraum von Oktober 2014 bis Februar 2015 habe die Erhebung des Zahlenmaterials bereits etwa achteinhalb Jahre zurückgelegen.

Eine verfassungskonforme Auslegung komme wegen des eindeutigen Wortlauts der Grundpauschale nicht in Betracht. Eine generelle Ausdehnung der Härtefallregelung des § 14a BAföG a.F. zur Gewährung von Zusatzleistungen verbiete sich wegen ihres Ausnahmecharakters ebenso wie eine verfassungskonforme Korrektur durch Heranziehung derjenigen Regelungen der Sozialgesetzbücher II und XII, die in „besonderen Härtefällen“ eine Aufstockung von Leistungen ermöglichten. 16

III.

1. Zu der Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts haben die Bundesregierung sowie die Klägerin des Ausgangsverfahrens Stellung genommen. 17

a) Nach Auffassung der Bundesregierung folgt aus dem Recht auf Teilhabe an der staatlichen Hochschulausbildung nach Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip nur ein Anspruch auf Gleichheit vor dem Gesetz bei sich ungleich auswirkenden Regelungen, wie das etwa bei der Erhebung von Studiengebühren der Fall sei. Dass mittellose Hochschulzugangsberechtigte ohne staatliche Förderung nicht studieren könnten, sei hingegen im Verhältnis zu gutsituierten Zugangsberechtigten eine faktische, den sozialen Unterschieden in der Gesellschaft geschuldete Ungleichheit, die dem Staat nicht zugerechnet werden könne. Auch aus Art. 12 Abs. 1 GG folge kein originäres Recht auf Leistungen zur Herstellung faktischer Gleichheit zwischen mittellosen und gutsituierten Zugangsberechtigten. Nach allgemeiner Ansicht sei der Staat nicht verpflichtet, für die Voraussetzungen zur Ausübung der grundrechtlichen Freiheiten zu sorgen. Der Umstand, dass mittellose Zugangsberechtigte das Grundrecht auf Ausbildungsfreiheit ohne staatliche Unterstützung nicht ausüben könnten, stelle keine Konstellation dar, bei der ausnahmsweise ein Leistungsrecht bejaht werden könne. Im Übrigen wären die im Bundesausbildungsförderungsgesetz festgelegten Förderleistungen mit einem – unterstellten – grundrechtlichen 18

Recht unbemittelter Zugangsberechtigter auf Ermöglichung eines Studiums an einer staatlichen Hochschule vereinbar. Der Gesetzgeber habe bei der Festlegung des ausbildungsspezifischen Bedarfs auch mit Blick auf den Einkommensfreibetrag für Auszubildende und die Anrechnungsfreiheit des Kindergelds beim Einkommen davon ausgehen dürfen, dass unbemittelte Studierende neben den Leistungen der Ausbildungsförderung typischerweise über zumutbare eigene Finanzierungsmöglichkeiten in Gestalt gelegentlicher Erwerbstätigkeit, der Verwendung des Kindergelds der Eltern oder der Aufnahme eines Studienkredits verfügten. Da der ausbildungsspezifische Bedarf nur zusammen mit eigenen Finanzierungsmöglichkeiten gesichert werden müsse, habe der von der angegriffenen Grundpauschale gedeckte Bedarf – anders als die dem Anspruch auf Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz unterfallenden Bedarfe – auch nicht exakt ermittelt werden müssen. Entscheidend sei vielmehr nur, dass die staatlichen Leistungen zusammen mit den eigenen Finanzierungsmöglichkeiten mittellosen Zugangsberechtigten ermöglichten, ihren Lebensunterhalt und die Ausbildungskosten während des Studiums zu decken. Das sei der Fall.

b) Die Klägerin weist darauf hin, dass der Bedarfssatz der angegriffenen Grundpauschale die Regelsätze zur Sicherung des menschenwürdigen Existenzminimums deutlich unterschreite, zumal die Grundpauschale nicht nur den Lebensunterhalt, sondern auch die Ausbildungskosten abdecken solle. Es könne zudem nicht angenommen werden, dass der existenznotwendige Bedarf während des Studiums wegen anderweitiger Finanzierungsmöglichkeiten gedeckt sei. Die Förderleistungen seien auf die Deckung des gesamten ausbildungsspezifischen Bedarfs ausgerichtet. Den Gesetzgebungsmaterialien könne nicht entnommen werden, dass ein Teil des Bedarfs durch Erwerbstätigkeit oder durch die Aufnahme von Darlehen gedeckt werden müsse. 19

2. Auf eine Aufklärungsverfügung des Berichterstatters mit Fragenkatalog haben Stellung genommen die Bundesregierung, die Berliner Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit, Pflege und Gleichstellung, die Hessische Staatskanzlei, die Niedersächsische Staatskanzlei und die Staatskanzlei Sachsen-Anhalt sowie als sachkundige Dritte der Deutsche Gewerkschaftsbund, das Deutsche Studierendenwerk, das Deutsche Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung, die Hochschulrektorenkonferenz und die Kreditanstalt für Wiederaufbau. Der Fragenkatalog betraf Fragen zur finanziellen Situation der Studierenden, zur Bedeutung der Ausbildungsförderung für die Wahrnehmung des staatlichen Studienangebots und zur Festsetzung der Bedarfssätze nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz. 20

Zusammengefasst haben die Stellungnahmen – die vor allem auf die vom Deutschen Studierendenwerk in regelmäßigen Abständen durchgeführten Sozialerhebungen Bezug nehmen – ergeben, dass die aktuelle Förderquote je nach Berechnungsmethode bei einem Sechstel bis zu einem Fünftel aller Studierenden liege. Bei der Einführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes 1971 habe sie noch bei 44 % gelegen. 21

Rund zwei Drittel der Studierenden finanzierten ihren Lebensunterhalt auch mit Mitteln aus Erwerbstätigkeit neben dem Studium; etwa ein Fünftel greife auf Mittel zurück, die sie vor dem Studium erworben beziehungsweise angespart hätten, und etwa vier bis fünf Prozent bezögen einen KfW-Studienkredit. Der Umfang der Erwerbstätigkeit variere je nach Fach, Abschlussart und Fortschritt des Studiums. Der wöchentliche Zeitaufwand eines Vollzeitstudiums unterscheide sich kaum von einer gewöhnlichen Arbeitswoche. Im arithmetischen Mittel hätten die Studierenden 2016 mit ihrer eigenen Erwerbstätigkeit monatlich 385 Euro erwirtschaftet. Die meisten der erwerbstätigen Studierenden hätten angegeben, dass die Erwerbstätigkeit zur Finanzierung ihres Studiums unbedingt notwendig sei. Studierende, die nicht erwerbstätig seien, hätten bessere Studienbedingungen. Zwar seien die Ursachen für einen Studienabbruch vielfältig. Jedoch gebe etwa jeder zehnte Studienabbrecher finanzielle Probleme als Grund für den Abbruch an. 22

Ein ersatzloser Wegfall der Ausbildungsförderung schränkte die Möglichkeit der Studienfinanzierung für bedürftige Hochschulzugangsberechtigte deutlich ein. Die Zugangsmöglichkeiten zum staatlichen Studienangebot wären sozial weniger verträglich gestaltet, so dass zu erwarten sei, dass sich weniger Zugangsberechtigte für ein Studium entschieden. Dies führte zu einer Verstärkung der sozialen Ungleichheit beim Übergang ins Studium. Personen, für die die Deckung der Studienkosten schwer(er) sei, hätten ohnehin eine signifikant geringere Studierwahrscheinlichkeit. Faktisch ausgeschlossen von der Teilhabe am staatlichen Studienangebot wären Hochschulzugangsberechtigte aus finanziell schwachen Nicht-Akademikerfamilien. Die große Mehrheit der BAföG-Geförderten gebe an, dass die Ausbildungsförderung Voraussetzung dafür sei, dass sie überhaupt studieren könnten. 23

Hinsichtlich der Höhe der Grundbedarfspauschale verweisen die Stellungnahmen einerseits auf die besondere Lebenssituation von Studierenden, die typischerweise am Beginn ihrer wirtschaftlichen Selbständigkeit stünden. Zudem dürfe der Gesetzgeber in Rechnung stellen, dass Studierende über eigene zumutbare Finanzierungsmöglichkeiten verfügten, durch die sie einen Teil ihres Grundbedarfs decken könnten. Andererseits wird betont, dass die Annahme einer spezifischen Lebenssituation nicht empirisch nachgewiesen sei. Vielmehr bestehe gegenüber anderen Bedürftigen ein Mehrbedarf durch die Ausbildungskosten. 24

B.

Die der Begrenzung bedürftige (I) Vorlage des Bundesverwaltungsgerichts ist zulässig 25
(II).

I.

Die Vorlagefrage ist auf den entscheidungserheblichen Teil der zur Prüfung gestellten 26
Norm zu beschränken (vgl. BVerfGE 69, 373 <377>; 85, 176 <182 f.>; 108, 186 <210 f.>).

§ 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. legt den monatlichen Bedarf für Auszubildende in Höheren 27
Fachschulen, Akademien und Hochschulen fest. Die Klägerin des Ausgangsverfahrens be-
gehrt über diese Festlegung hinausgehende Leistungen für ihr Studium an einer staatli-
chen Hochschule von Oktober 2014 bis Februar 2015. Für die Entscheidung im Ausgangs-
verfahren kommt es demnach nicht darauf an, ob die damalige Festlegung den Bedarf von
Auszubildenden in Höheren Fachschulen und Akademien sowie in privaten Hochschulen in
verfassungsgemäßer Weise deckte. Insoweit besteht auch ein erheblicher rechtlicher Un-
terschied zu staatlichen Hochschulen. Denn das vorlegende Gericht leitet ein Recht mittel-
loser Zugangsberechtigter auf Leistungen zur Ermöglichung eines Studiums aus deren
Recht auf gleiche Teilhabe an der staatlichen Hochschulausbildung nach Art. 12 Abs. 1 in
Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip ab. Die Vorlage ist danach auf
die Prüfung der Frage zu beschränken, ob der Bedarfssatz des § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG in der
im fraglichen Zeitraum geltenden Fassung insoweit mit dem Grundgesetz vereinbar war,
als es um die Deckung des Bedarfs für Auszubildende in staatlichen Hochschulen ging.

II.

Die Vorlage ist zulässig. 28

1. Nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 GG hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die 29
Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen, wenn es ein Gesetz, auf dessen
Gültigkeit es bei der Entscheidung ankommt, für verfassungswidrig hält (vgl. § 80 Abs. 1
BVerfGG). Gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG muss das vorlegende Gericht darlegen, inwie-
fern seine Entscheidung von der Gültigkeit der Rechtsvorschrift abhängt und mit welcher
übergeordneten Rechtsnorm die Vorschrift unvereinbar ist.

Die Begründung muss mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und weshalb 30
das vorlegende Gericht im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen
Rechtsvorschrift zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl.

BVerfGE 153, 310 <333 Rn. 55> m.w.N. – Knorpelfleisch; 161, 163 <245 Rn. 216> – Erziehungsaufwand im Beitragsrecht der Sozialversicherung; stRspr). Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 138, 1 <15 Rn. 41> m.w.N.; 161, 163 <245 Rn. 216>).

Das vorlegende Gericht muss von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm überzeugt sein und die für seine Überzeugung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 138, 1 <13 f. Rn. 37> m.w.N.). Der Vorlagebeschluss muss hierzu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage auseinandersetzen, insbesondere auch mit der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfGE 138, 1 <15 f. Rn. 42> m.w.N.). Zudem muss das vorlegende Gericht die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung erörtern (vgl. BVerfGE 85, 329 <333 f.>; 86, 71 <77>; 124, 251 <261 f.>) und vertretbar begründen, dass es diese nicht für möglich hält (vgl. BVerfGE 121, 108 <117> m.w.N.). 31

2. Diesen Anforderungen genügt der Vorlagebeschluss. Es erfolgt eine noch hinreichende Auseinandersetzung mit der für die Verfassungsmäßigkeit der Grundpauschale maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das Bundesverwaltungsgericht weist insoweit darauf hin, dass zum Schutzbereich des Rechts auf gleiche Teilhabe an der staatlichen Hochschulausbildung nach Art. 12 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip auch die Wahrung gleicher Bildungschancen gehöre und der Gesetzgeber daher verpflichtet sei, das Studienangebot sozialverträglich so auszugestalten, dass der Zugang zum Studium nicht von der sozialen Herkunft abhängig sei. Es wird auch erkannt, dass das Bundesverfassungsgericht diesem Gewährleistungsgehalt des Teilhaberechts bisher nur ein Abwehrrecht unbemittelter Zugangsberechtigter gegen staatlich zu verantwortende Hindernisse entnommen hat, die – wie etwa prohibitiv wirkende Studiengebühren – die Ausübung des Teilhaberechts faktisch unverhältnismäßig erschweren (vgl. BVerfGE 134, 1 <14 f. Rn. 40 ff.>). Seine Auffassung, das Teilhaberecht enthalte über dieses Abwehrrecht hinaus auch eine leistungsrechtliche Gewährleistungsdimension in Gestalt eines Anspruchs mittelloser Zugangsberechtigter auf Gewährleistung der zur Deckung des spezifischen Studienbedarfs erforderlichen Mittel, begründet das Bundesverwaltungsgericht im Wesentlichen mit der Erwägung, dass es für die mittellosen Zugangsberechtigten keinen Unterschied ergebe, ob sie ihr Recht auf Teilhabe am staatlichen Studienangebot wegen dessen sozial unverträglicher Ausgestaltung nicht wahrnehmen könnten oder weil sie nicht über die zur Deckung des Lebensunterhalts und der Ausbildungskosten notwendigen Mittel verfügten. 32

In verfassungsrechtlicher Hinsicht stellt es allerdings einen erheblichen Unterschied dar, ob mittellose Zugangsberechtigte in Folge staatlichen Handelns wie der Erhebung prohibitiv wirkender Studiengebühren nicht studieren können oder ob ihnen der Zugang zur Hochschule wegen ihrer Einkommens- und Vermögensverhältnisse versperrt bleibt. Im ersten Fall geht es um die Klärung der Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs in das Teilhaberecht. Hingegen können soziale Hindernisse nur durch Anerkennung von Leistungsrechten beseitigt werden mit der Folge, dass die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers bei der Verteilung der knappen öffentlichen Mittel auf die verschiedenen staatlichen Aufgaben eingeschränkt wird (vgl. Rn. 49 ff.). Auf der anderen Seite stellt das Bundesverwaltungsgericht jedoch mit der Erwägung, dass das Teilhaberecht für mittellose Zugangsberechtigte ohne staatliche Ausbildungsförderung faktisch wertlos sei, der Sache nach auf die in der Literatur diskutierte Anerkennung von Leistungsrechten zur Ermöglichung eines „Mindeststandards“ grundrechtlicher Freiheit ab. Angesichts der vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobenen sozialen Dimension dieses Teilhaberechts entspricht dies noch den Darlegungsanforderungen. 33

C.

Die Grundpauschale für Auszubildende in Hochschulen des § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. ist im hier maßgeblichen Zeitraum unter allen in Betracht kommenden verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten (vgl. BVerfGE 133, 1 <12 Rn. 41>; 153, 358 <376 Rn. 39>; stRspr) mit dem Grundgesetz vereinbar. 34

I.

Die vorgelegte Norm des § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. ist in formeller Hinsicht mit der Verfassung vereinbar. Gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG hat der Bund die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für die Regelung der Ausbildungsbeihilfen. Die im Bundesausbildungsförderungsgesetz enthaltenen Regelungen zur Förderung der Ausbildung unter anderem an Hochschulen halten sich im Rahmen dieser Kompetenz. Sie sind auf die finanzielle Förderung für Personen in der Ausbildung beschränkt und greifen damit nicht auf die einrichtungsbezogene Gesetzgebungsbefugnis der Länder für die Ausgestaltung des Ausbildungswesens an Hochschulen über. 35

II.

Die Grundpauschale für Auszubildende in Hochschulen des § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. verletzt nicht das Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums 36

nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip. Dieses Recht ist nicht darauf gerichtet, mittellosen Hochschulzugangsberechtigten ein Studium durch Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts und der Ausbildungskosten zu ermöglichen.

1. Der durch den Gesetzgeber zu konkretisierende Anspruch auf existenzsichernde Leistungen nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip sichert das menschenwürdige Dasein derjenigen, die hierzu selbst nicht in der Lage sind (vgl. BVerfGE 125, 175 <222>; 132, 134 <159 Rn. 63>). Er ist auf die dazu unbedingt erforderlichen Mittel beschränkt (vgl. BVerfGE 125, 175 <223>; 163, 254 <277 Rn. 53>) und vom Nachranggrundsatz geprägt. Diesen kann der Gesetzgeber nicht nur durch eine Pflicht zum vorrangigen Einsatz aktuell verfügbarer Mittel aus Einkommen, Vermögen oder Zuwendungen Dritter zur Geltung bringen (vgl. BVerfGE 152, 68 <116 f. Rn. 126>; 163, 254 <281 Rn. 61>). Bei der Ermittlung der Bedürftigkeit kann grundsätzlich auch das Einkommen und Vermögen von Personen einbezogen werden, von denen in einer Gemeinschaft ein gegenseitiges Einstehen in den Not- und Wechselfällen des Lebens erwartet werden kann (vgl. BVerfGE 163, 254 <281 Rn. 61>). Das Grundgesetz steht auch einer Entscheidung des Gesetzgebers nicht entgegen, von denjenigen, die staatliche Leistungen der sozialen Sicherung in Anspruch nehmen, zu verlangen, an der Überwindung ihrer Hilfsbedürftigkeit selbst aktiv mitzuwirken oder die Bedürftigkeit gar nicht erst eintreten zu lassen (vgl. BVerfGE 152, 68 <116 f. Rn. 126>; 163, 254 <281 Rn. 62>). Ausgehend davon kann der Gesetzgeber den Bezug existenzsichernder Leistungen grundsätzlich daran knüpfen, tatsächlich eröffnete, hierfür geeignete, erforderliche und zumutbare Möglichkeiten zu ergreifen, die Bedürftigkeit unmittelbar zu vermeiden oder zu vermindern (vgl. BVerfGE 163, 254 <288 Rn. 75> m.w.N.).

Das Recht nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip auf Gewährleistung einer menschenwürdigen Existenz ist auf die Mittel beschränkt, die zur Sicherung der physischen Existenz des Menschen und der Möglichkeit zur Pflege zwischenmenschlicher Beziehungen sowie zu einem Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben unbedingt erforderlich sind (vgl. BVerfGE 125, 175 <223>). Es ist daher keine Grundlage für darüber hinaus gehende Ansprüche auf Leistungen zur Ermöglichung der durch die einzelnen Grundrechte garantierten Freiheiten. Dahingehende Leistungsrechte können allenfalls bei Vorliegen besonders gelagerter Konstellationen nur bezogen auf gerade diese Grundrechte abgeleitet werden.

2. Ausgehend davon kann aus Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip kein Recht mittelloser Zugangsberechtigter auf Ermöglichung eines Hochschulstudiums durch Gewährleistung der dafür notwendigen existenzsichernden Leistungen hergeleitet werden. Es berührt nicht die Menschenwürde, wenn eine Hochschulausbildung wegen fehlender Mittel nicht möglich ist und zur Vermeidung von Bedürftigkeit einer existenzsi-

chernden Ausbildung oder beruflichen Tätigkeit nachgegangen werden muss. Soweit mittellose Zugangsberechtigte tatsächlich und rechtlich nicht in der Lage sind, eine existenzsichernde Erwerbstätigkeit aufzunehmen oder Hilfebedürftigkeit auf andere Weise zu vermeiden, haben sie wie alle Menschen, die ihre Existenz nicht selbst sichern können, Anspruch auf die zur Aufrechterhaltung eines menschenwürdigen Daseins unabdingbar notwendigen Leistungen. Diese Leistungen sind dann jedoch nicht dazu bestimmt, eine angestrebte oder begonnene Hochschulausbildung zu ermöglichen, sondern dienen allein der Bewältigung der existenzgefährdenden Notlage. Dementsprechend endet der verfassungsrechtliche Gewährleistungsanspruch, sobald eine Möglichkeit zur unmittelbaren Selbsthilfe tatsächlich eröffnet ist, auch wenn dies den Verzicht auf eine Hochschulausbildung zur Folge hat.

III.

Das Recht der Zugangsberechtigten aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 in Verbindung mit Art. 3 Abs. 1 GG auf gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot umfasst ebenfalls keinen Anspruch auf Gewährleistung der dafür notwendigen materiellen Voraussetzungen. 40

Dieses Recht zielt auf eine gleichheitsgerechte Verteilung der vom Staat tatsächlich bereits zur Verfügung gestellten Ausbildungskapazitäten, nicht aber auf die Gewährung weiterer Leistungen zur Ermöglichung eines Studiums (vgl. BVerfGE 147, 253 <306 f. Rn. 105 f.>; offengelassen noch in BVerfGE 33, 303 <333> zur Frage eines aus dem Teilhaberecht folgenden Anspruchs auf einen weiteren Ausbau des Studienangebots bei Kapazitätsbeschränkungen). Zugangsberechtigte können sich dagegen wenden, dass ihnen die gleiche Teilhabe am staatlichen Studienangebot infolge eines nicht eignungsgerechten Auswahlverfahrens (vgl. BVerfGE 33, 303 <331 ff.>; 147, 253 <305 ff. Rn. 103 ff.>) oder trotz noch vorhandener Kapazitäten (vgl. BVerfGE 33, 303 <338 ff.>; 85, 36 <56 f.>) rechtlich verwehrt wird. Auch können sie sich gegen eine nicht hinreichend sozialverträgliche Ausgestaltung des vorhandenen Studienangebots wenden, die für Unbemittelte unverhältnismäßige faktische Barrieren für einen gleichen Zugang etwa in Gestalt prohibitiv wirkender Studiengebühren errichtet (vgl. BVerfGE 134, 1 <14 ff. Rn. 40 ff.>). Insoweit geht es aber nicht um einen originären Leistungsanspruch zur Beseitigung von den gesellschaftlichen Verhältnissen geschuldeten Hindernissen für den Zugang zum Studium. Das Recht auf gleichheitsgerechten Zugang zum staatlichen Studienangebot ist als derivatives Teilhaberecht stets auf das jeweils vorhandene Studienangebot bezogen und kommt deshalb nur zum Zuge, wenn eine gleichheitsgerechte Teilhabe daran durch staatliche Maßnahmen beeinträchtigt wird. 41

IV.

Auch aus dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG folgt kein Recht auf Gewährung von Leistungen, die es auch Unbemittelten ermöglichen, ihr Grundrecht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte nach Art. 12 Abs. 1 GG durch ein Hochschulstudium tatsächlich auszuüben. 42

Der Gesetzgeber verfügt bei der Umsetzung des aus Art. 20 Abs. 1 GG folgenden Auftrags, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, nach dem Demokratieprinzip und dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 und 3 GG) über einen weiten Gestaltungsspielraum bei der Festlegung der Rangfolge der zahlreichen, wegen der Begrenztheit der dem Staat zur Verfügung stehenden Mittel untereinander konkurrierenden Sozialbedarfe und bei der Verteilung der finanzwirksamen staatlichen Leistungen entsprechend dieser Priorisierung, bei der auch die Erfüllung der weiteren staatlichen Aufgaben zu berücksichtigen ist (vgl. BVerfGE 59, 231 <263>; 100, 271 <284>). Das schließt – abgesehen vom Recht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums nach Art. 1 Abs. 1 GG in Verbindung mit dem Sozialstaatsprinzip – verfassungsrechtliche Ansprüche auf staatliche Leistungen zur Beseitigung sozialer, eine chancengleiche Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit hindernder Ungleichheiten grundsätzlich aus (1) (so bereits BVerfGE 82, 60 <79 f.>; so auch die überwiegende Auffassung in der Literatur, vgl. etwa Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 289; Heun, Funktionellrechtliche Schranken der Verfassungsgerichtsbarkeit, 1992, S. 67 f.; Martens, VVDStRL 30 <1972>, S. 7 <35>; Starck, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2018, Art. 1 Rn. 188 ff.; a.A. Alexy, Theorie der Grundrechte, 1985, S. 454 ff.; Borowski, Grundrechte als Prinzipien, 2. Aufl. 2007, S. 353, 363 ff.; Breuer, in: Festgabe Bundesverwaltungsgericht, 1978, S. 93 ff.: Leistungsanspruch nach Maßgabe eines Untermaßverbots). Die Gewährung staatlicher Leistungen an unbemittelte Hochschulzugangsberechtigte zur Ermöglichung eines Studiums stellt keinen Ausnahmefall dar (2). 43

1. Der weite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers bei der Umsetzung des sozialstaatlichen Auftrags nach Art. 20 Abs. 1 GG schließt nach Art. 1 Abs. 3 GG verbindliche originäre Leistungsrechte zur Ermöglichung grundrechtlicher Freiheiten im Grundsatz aus. 44

a) aa) Der aus Art. 20 Abs. 1 GG folgende Auftrag an den Staat, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen, reicht weit. Er umfasst beispielsweise die Fürsorge und den Schutz von Hilfsbedürftigen und sozial Benachteiligten (vgl. BVerfGE 100, 271 <284>), die Betreuung und Förderung von Kindern und Jugendlichen (vgl. BVerfGE 22, 180 <204>; 97, 332 <347 f.>), die soziale Sicherung gegen die Wechselfälle des Lebens (vgl. BVerfGE 28, 324 <348>; 45, 376 <387>; 68, 193 <209>; 103, 197 <221>), den Ausgleich von Lasten bei einem von der Gesamtheit zu tragenden Schicksal (vgl. BVerfGE 102, 254 <298>), die 45

Beschäftigungsförderung (vgl. BVerfGE 100, 271 <284>; 103, 293 <306 f.>) und auch die Förderung einer chancengleichen Bildung und Ausbildung (vgl. BVerfGE 33, 303 <331 f.>; 112, 226 <245>).

bb) Gemäß dem sozialstaatlichen Auftrag aus Art. 20 Abs. 1 GG hat der Staat auch die Aufgabe, aus den sozialen Verhältnissen folgenden Hindernissen für die Ausübung grundrechtlicher Freiheit etwa durch Gewährung finanzwirksamer Leistungen entgegenzutreten (vgl. BVerfGE 97, 332 <347>; 100, 271 <284>). Der Auftrag zur Ermöglichung grundrechtlicher Freiheit in der Verfassungswirklichkeit bezieht sich auf die gesamte grundrechtliche Werteordnung. 46

Er verdichtet sich im Zusammenwirken von Ausbildungs- und Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG und Sozialstaatsgebot des Art. 20 Abs. 1 GG zu einem speziellen Auftrag an den Staat, für gleiche Bildungs- und Ausbildungschancen zu sorgen (vgl. bereits BVerfGE 112, 226 <245>; 134, 1 <14 Rn. 40>). Dieser Förderauftrag trägt der herausragenden Bedeutung der im Sozialstaatsgebot und den genannten Grundrechten verankerten Aufgabe Rechnung, soziale Hemmnisse für eine ungehinderte Entfaltung vorhandener Fähigkeiten durch einen Ausgleich sozialer Gegensätze zu beseitigen, um so gleiche Chancen für einen leistungsgerechten Zugang zu Ausbildung und Beruf zu eröffnen. Eine auch faktisch gewährleistete Durchlässigkeit der Bildungs- und Ausbildungswege dient der Umsetzung hochrangiger, in Art. 12 Abs. 1 GG verankerter grundrechtlicher Werte, weil eine mit der persönlichen Befähigung und Neigung möglichst übereinstimmende Ausbildung und berufliche Tätigkeit eine wesentliche Grundlage für das Gelingen einer eigenverantwortlichen Lebensführung ist (vgl. BVerfGE 43, 291 <314 f.>). Die Förderung einer gerechten, nicht von der sozialen Herkunft abhängigen, sondern an der Leistungsfähigkeit ausgerichteten Verteilung von Lebenschancen liegt zugleich im grundlegenden Gemeinwohlinteresse. Die Verwirklichung des sozialstaatlichen Versprechens eines „Aufstiegs durch Bildung“ kann den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken. Überdies dient es dem Wirtschafts- und Wissensstandort Deutschland, wenn vorhandene Bildungspotenziale gehoben werden (vgl. BTDrucks VI/1975, S. 19 zur Förderung der Hochschulausbildung). 47

Der Auftrag zur Wahrung gleicher Bildungs- und Ausbildungschancen umfasst alle Maßnahmen, die an verschiedenen Lebensstationen zur Verbesserung gleicher Chancen für einen leistungsgerechten Zugang zu Ausbildung und Beruf beitragen können, indem Hindernisse beseitigt werden, die etwa aus der sozialen Herkunft, fehlenden finanziellen Mitteln oder auch wegen familiärer Pflichten zur Betreuung von Kindern oder von Pflegebedürftigen erwachsen. Dazu gehören neben der Förderung der Hochschulausbildung beispielsweise auch die Förderung der beruflichen Ausbildung und der frühkindlichen Bildung (vgl. BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 22. November 2023 - 1 BvR 2577/15 u.a. -, Rn. 77 ff. 48

- Zeugnisbemerkungen - zur Bedeutung von Schulabschlüssen für gleiche Chancen auf einen leistungsgerechten Zugang zu Ausbildung und Beruf).

b) Die umfangreichen und vielfältigen sozialstaatlichen Aufgaben können wegen der Begrenztheit der dem Staat für die Erfüllung seiner Aufgaben zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel nicht alle gleichzeitig optimal erfüllt werden. Es bedarf deshalb der Priorisierung der Aufgabenerfüllung, die nach dem Demokratieprinzip und dem Gewaltenteilungsgrundsatz Sache des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ist. 49

aa) Die dem Staat zur Aufgabenerfüllung zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind notwendig begrenzt. Die Einschränkung der Kreditaufnahme nach Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG und der Erhalt der Leistungsbereitschaft und -fähigkeit der Steuer- und Beitragszahler, gegenüber denen Zahlungsverpflichtungen zudem abwehrrechtlich gerechtfertigt werden müssen, stehen einer beliebigen Ausweitung staatlicher Einnahmen zur bestmöglichen Erfüllung aller dem Staat obliegenden Aufgaben entgegen. Das gilt auch für die hier in Rede stehende Aufgabe des Staates gemäß dem Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG, für eine gerechte Sozialordnung zu sorgen (vgl. BVerfGE 100, 271 <284>). Dieser Aufgabe kommt von Verfassungs wegen kein Vorrang vor der Verwirklichung der anderen staatlichen Aufgaben zu. Faktische Grenzen ergeben sich insoweit auch aus der Notwendigkeit, die für die Verwirklichung einer gerechten Sozialordnung unabdingbare Bereitschaft der Steuer- und Beitragszahler zur Solidarität mit sozial Benachteiligten zu erhalten (zum Erhalt der Solidarität im Bereich der Sozialversicherung vgl. BVerfGE 48, 346 <358> und 66, 66 <76>; vgl. auch BVerfGE 152, 68 <116 Rn. 124> und 163, 254 <280 f. Rn. 60> zur Notwendigkeit, existenzsichernde Leistungen auf Fälle tatsächlicher Bedürftigkeit zu begrenzen). 50

bb) Die Begrenztheit der finanziellen Mittel macht eine Priorisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung nach Art, Zeit und Umfang unter Berücksichtigung der jeweiligen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse notwendig. Dies gilt wegen ihrer besonderen Finanzwirksamkeit gerade auch für die Wahrnehmung der sozialstaatlichen Aufgaben. In öffentlicher Debatte die für die Lösung der Verteilungskonflikte maßgebliche Priorisierung festzulegen und deren Anpassung an die wechselnden Bedürfnisse des Gemeinwesens vorzunehmen, ist zentraler Bestandteil der politischen Gestaltungsmacht des vom Volk gewählten Parlaments (vgl. BVerfGE 79, 311 <329>; 130, 318 <343 f.>). Es verfügt auch im Sinne des Gewaltenteilungsgrundsatzes funktional (vgl. BVerfGE 159, 223 <286 f. Rn. 140>) über die besten Voraussetzungen, um - im Zusammenwirken mit der Regierung - hierbei auch angesichts des erheblichen Umfangs und der Vielgestaltigkeit sozialstaatlicher und sonstiger Aufgaben (oben Rn. 45 ff.) zu sachgerechten Ergebnissen zu gelangen. 51

c) Dieses Befugnis des demokratisch legitimierten Gesetzgebers zur Entscheidung über die Verwendung der knappen finanziellen Mittel für die verschiedenen staatlichen Aufgaben würde durch regelmäßig besonders finanzwirksame Rechte auf staatliche Leistungen zur Beseitigung sozialer Ungleichheiten im Interesse chancengleicher Grundrechtsverwirklichung beeinträchtigt. Solche Leistungsrechte verpflichteten den Gesetzgeber zur Schaffung und Ausgestaltung entsprechender fachrechtlicher Anspruchsgrundlagen und bänden vollziehende und rechtsprechende Gewalt bei der Anwendung des so geschaffenen Rechts (Art. 1 Abs. 3 GG). Die zur Erfüllung grundrechtlicher Leistungsrechte notwendigen finanziellen Mittel könnten deshalb auf Dauer nicht mehr nach Maßgabe einer umfassenden, die jeweils aktuellen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse berücksichtigenden Priorisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung für andere Gemeinwohlzwecke verwendet werden, und zwar unabhängig von Verschiebungen der Bedürfnisse und Dringlichkeiten infolge veränderter Verhältnisse. Daher kann aus dem Wirkungszusammenhang von sozialstaatlichem Auftrag und der in den Grundrechten verkörperten Werteordnung ein Anspruch auf staatliche Leistungen allenfalls ausnahmsweise für besonders gelagerte Konstellationen abgeleitet werden, in denen die Gewährung staatlicher Leistungen zur Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit absolut unverzichtbar ist. 52

2. Ein solcher Ausnahmefall liegt hier nicht vor. Die Ermöglichung eines Hochschulstudiums unbemittelter Zugangsberechtigter erscheint im Verhältnis zu anderen Sozialbedarfen und weiteren staatlichen Aufgaben nicht derart unverzichtbar, dass die dafür notwendigen Mittel durch die Anerkennung eines entsprechenden grundrechtlichen Leistungsrechts den Verteilungsentscheidungen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers unabhängig von wechselnden Bedürfnissen dauerhaft entzogen werden können. Sie stellt schon innerhalb der sozialstaatlichen Aufgabe, ein durchlässiges Bildungssystem zu verwirklichen, nur ein Element unter anderen wie etwa der Förderung der frühkindlichen Bildung dar. 53

a) Allerdings sind soziale Leistungen, die auch unbemittelten Hochschulzugangsberechtigten eine Teilhabe am staatlichen Studienangebot ermöglichen, von erheblicher Bedeutung für eine chancengleiche Verwirklichung der Ausbildungs- und Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 GG. Einem Hochschulzugangsberechtigten, der nicht über die zur Deckung des Lebensunterhalts während des Studiums und der Ausbildungskosten notwendigen Mittel verfügt, bleibt ohne Ausbildungsförderung nicht nur die gewünschte Ausbildung, sondern regelmäßig auch der angestrebte Beruf verwehrt, sei es wegen berufsrechtlicher Regelungen, die die Aufnahme des Berufs von einem erfolgreich absolvierten Studium abhängig machen, sei es wegen schlechterer Bewerbungschancen ohne Hochschulausbildung. Eine solche von den Vermögensverhältnissen abhängige Verteilung von Lebenschancen konfliktiert mit den Wertentscheidungen der Ausbildungs- und Berufsfreiheit, der Gleichheit und des Sozialstaatsprinzips. Hinzu kommt, dass ohne eine Förderung entgegen dem Gebot einer eignungsgerechten Auswahl (vgl. BVerfGE 147, 253 <308 ff. Rn. 108 ff.>) auch solchen 54

mittellosen Berechtigten der Zugang zu Studiengängen mit begrenzter Kapazität faktisch verwehrt bleibt, die für das Studium und einen anschließenden Beruf an sich bessere Eignungsvoraussetzungen hätten als bemittelte Zugangsberechtigte.

b) Das verleiht Leistungen zur Ermöglichung einer Hochschulausbildung zwar ein erhebliches Gewicht, aber kein solches, das die Ermöglichung eines Hochschulstudiums im Verhältnis zur Bedeutung und Dringlichkeit der anderen sozialstaatlichen Aufgaben (Rn. 45, 48) von vornherein unabhängig von wechselnden Bedürfnissen als dauerhaft unverzichtbar erscheinen ließe. 55

Dass die Beseitigung sozialer Hindernisse für ein Hochschulstudium dem spezifischen Auftrag zur Förderung gleicher Bildungs- und Ausbildungschancen (Rn. 47 f.) unterfällt, ändert daran nichts. Denn selbst im Verhältnis zu sozialen Bedarfen, die diesem Förderauftrag zugehören, ist eine besondere Unverzichtbarkeit gerade der sozialen Ermöglichung einer Hochschulausbildung nicht erkennbar. So hängt eine gerechte Verteilung von Lebenschancen auch bei nichtakademischen Ausbildungsgängen und Berufen davon ab, dass für den Zugang gleiche, nicht von den Vermögensverhältnissen abhängige, sondern an der Eignung ausgerichtete Chancen gewährleistet sind. Zudem kann ein chancengleicher Zugang zu Bildung, Ausbildung und Beruf nicht nur wie bei unbemittelten Hochschulzugangsberechtigten an den Vermögensverhältnissen scheitern, sondern beispielsweise auch an fehlenden Angeboten zur Betreuung von Kindern oder an nicht behindertengerecht ausgestalteten Einrichtungen. Entsprechende Leistungen verbessern die tatsächlichen Chancen für eine Hochschulausbildung ebenso wie finanzielle Leistungen an unbemittelte Zugangsberechtigte zur Deckung des Lebensunterhalts und der Ausbildungskosten. Das gleiche gilt für die Existenz oder eine Erweiterung des kostenfreien staatlichen Studienangebots. Schließlich können Lebenschancen auf vielfältige Weise frühzeitig abgeschnitten werden, etwa wenn es an Leistungen zur Förderung frühkindlicher Bildung oder zur Förderung von Kindern und Jugendlichen aus sozial benachteiligten Familien fehlt, mit denen Möglichkeiten für einen der jeweiligen Begabung und Leistungsfähigkeit entsprechenden Zugang zu Ausbildung und Beruf eröffnet werden könnten. 56

Für alle diese wegen der Begrenztheit der staatlichen Mittel untereinander in Konkurrenz stehenden Bedarfe muss es daher ungeachtet der besonderen Bedeutung dieses Förderauftrags bei der sozialpolitischen Priorisierungsbefugnis des Gesetzgebers bleiben. 57

c) Auch der Umstand, dass der Staat mit seinem Studienangebot selbst als Ausbilder tätig ist, stellt keine besonders gelagerte Konstellation dar, die es als unverzichtbar erscheinen ließe, alle sozialen Hindernisse zu beseitigen, die einem Studium an einer staatlichen Hochschule entgegenstehen könnten. Zwar ist der Staat in besonderer Weise zur Verwirk- 58

lichung grundrechtlicher Werte verpflichtet, wenn er selbst Einrichtungen zur Verwirklichung grundrechtlicher Freiheit unterhält. Das gilt verstärkt, wenn eine grundrechtliche Freiheit nur einrichtungsbezogen wahrgenommen werden kann, wie dies bei dem Recht auf freie Wahl der Ausbildungsstätte nach Art. 12 Abs. 1 GG der Fall ist (vgl. BVerfGE 33, 303 <331>). Vor diesem Hintergrund darf der Staat keine rechtlichen oder sozialen Hindernisse schaffen, die eine gleichheitsgerechte Teilhabe an seinen Hochschulen unverhältnismäßig erschweren (vgl. BVerfGE 33, 303 <331 f.>; 134, 1 <15 Rn. 42>; dazu hier bereits Rn. 41). Allein aus dem Umstand, dass der Staat Einrichtungen zur Ausübung grundrechtlicher Freiheit betreibt, kann jedoch kein originäres Recht auf staatliche Leistungen zur Beseitigung sozialer Hindernisse hergeleitet werden, die der Wahrnehmung dieses Angebots entgegenstehen. Ein solches Recht wurde in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung nur für den Fall bejaht, dass eine grundrechtliche Freiheit aus Rechtsgründen nur in einer staatlichen Einrichtung ausgeübt werden darf, wie dies bei dem aus dem rechtsstaatlichen Gewaltmonopol folgenden Zwang der Fall ist, Rechtsschutz vor staatlichen Gerichten zu suchen; insoweit besteht aus Art. 3 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG ein Recht Unbemittelter auf staatliche Leistungen zur Herstellung von Rechtsschutzgleichheit (vgl. BVerfGE 81, 347 <356 f.>). Ein solcher Fall liegt hier offenkundig nicht vor.

3. § 13 Abs. 1 Nr. 2 BAföG a.F. verletzt auch nicht den aus Art. 12 Abs. 1 GG und dem Sozialstaatsprinzip folgenden objektiv-rechtlichen Auftrag des Staates zur Wahrung gleicher Bildungs- und Ausbildungschancen (Rn. 47 f.). 59

Der grundsätzlich weite sozialstaatliche Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers (Rn. 44 ff.) wäre überschritten, wenn wegen völlig unzureichender Maßnahmen zur Förderung der sozialen Durchlässigkeit und einer gerechten Verteilung von Lebenschancen im Bereich von Bildung und Ausbildung ganze Bevölkerungsgruppen faktisch von vornherein keine Chance auf Zugang zu bestimmten Ausbildungs- und Berufsfeldern hätten. In einer solchen Situation verdichtete sich der Auftrag zur Förderung gleicher Bildungs- und Ausbildungschancen zu einer objektiv-rechtlichen Handlungspflicht des Staates, bei deren Erfüllung ihm ein Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukäme (vgl. BVerfGE 158, 170 <191 Rn. 49>; 159, 355 <441 Rn. 205> m.w.N.). Eine solche Situation liegt hier nicht vor. Die Hochschulausbildung ist nicht einem erheblichen Teil der Bevölkerung von vornherein verschlossen, weil der Staat eine Förderung dieses Bereichs völlig vernachlässigt. Im Gegenteil sorgt der Staat gerade in diesem Ausbildungsbereich für soziale Durchlässigkeit nicht nur durch Förderleistungen zugunsten unbemittelter Zugangsberechtigter nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz, sondern auch dadurch, dass er unter Verwendung erheblicher öffentlicher Mittel selbst ein sozialverträgliches Studienangebot schafft (vgl. BVerfGE 134, 1 <14 ff. Rn. 40 ff.>). Das staatliche Engagement belegt auch der auf die Gesamtzahl der Studierenden bezogene 60

Anteil der nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz Geförderten. Diese Förderungsquote beträgt etwa ein Sechstel bis ein Fünftel (Rn. 6), wobei nach Angaben der Bundesregierung und der eingeholten Stellungnahmen 80 % der Geförderten angeben, ohne Leistungen nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz nicht studieren zu können. Hinzu kommen diejenigen Zugangsberechtigten, die ohne das mit erheblichen öffentlichen Mitteln geschaffene sozialverträgliche Angebot staatlicher Hochschulausbildung nicht studieren könnten.

Harbarth

Ott

Christ

Radtke

Härtel

Wolff

Eifert

Meßling