

Deutschlandstipendium

Leitfaden zum Stipendienprogramm-Gesetz und zur Stipendienprogramm-Verordnung

von
Prof. Dr. Hendrik Lackner

1. Auflage

Deutschlandstipendium – Lackner

schnell und portofrei erhältlich bei beck-shop.de DIE FACHBUCHHANDLUNG

Thematische Gliederung:

Schul- und Hochschulrecht



Verlag C.H. Beck München 2014

Verlag C.H. Beck im Internet:

www.beck.de

ISBN 978 3 406 65654 5

5. Finanzielle, mentale und zeitliche Belastung

Viele abschlägig beschiedene Stipendienbewerber werden sich nicht dem mit einem verwaltungsgerichtlichen Klagverfahren verbundenen **Prozesskostenrisiko** aussetzen wollen. Anders als bei BAföG-Prozessen wird die Bewilligung von Prozesskostenhilfe selbst bei hinreichender Erfolgsaussicht in vielen Fällen an den wirtschaftlichen Verhältnissen scheitern, weil jedenfalls die regelmäßig unterhaltspflichtigen Eltern die Kosten der Prozessführung selbst aufbringen können. Aus nachvollziehbaren Gründen dürften die Eltern wenig Neigung verspüren, ihren studierenden Kindern einen Stipendienprozess zu finanzieren, der sich möglicherweise über mehrere Instanzen hinweg erstreckt. Schließlich ist zu berücksichtigen, dass – gerade leistungsstarke – Studierende in den heutigen Bachelor- und Masterstudiengängen einer hohen Arbeits- und Prüfungsbelastung ausgesetzt sind und schon aus diesem Grund die nicht unerhebliche weitere **mentale** und **zeitliche Belastung** vermeiden möchten, die ein Gerichtsverfahren stets mit sich bringt. 7

6. „Wo kein Kläger, da kein Richter“: Das Recht als nachrangiges Kriterium in der Stipendienvergabepraxis

Den Hochschulen ist diese rechtstatsächliche Ausgangslage mit dem zuvor beschriebenen strukturellen Macht- und Informationsgefälle zu Lasten der Stipendienbewerber natürlich bekannt. Sie sitzen am „längeren Hebel“ und machen sich das von ihnen selbst geschaffene Informationsgefälle zu Nutze. Der **krass verfassungswidrige Rechtswegausschluss** in den Vergabesatzungen der **Hochschule Anhalt** bzw. der **Hochschule Merseburg** macht dies auf erschreckende Weise deutlich (→ Rn. 1). Da die Hochschulen bislang faktisch keiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegen und diese aus den zuvor beschriebenen Gründen bislang auch nicht zu fürchten brauchten, spielt die **Frage der Rechtmäßigkeit** bei der Ausgestaltung des Stipendienvergabeverfahrens gegenüber **Fragen der Verwaltungspraktikabilität** eine allenfalls untergeordnete Rolle. Erst wenn die Verwaltungsgerichte die Stipendienvergabepraxis unter die Lupe nehmen und auf ihre Rechtmäßigkeit überprüfen, werden sich die Hochschulen veranlasst sehen, das Recht als einen zentralen Maßstab und Ausgangspunkt für ihr Handeln anzunehmen. Es ist deshalb höchste Zeit, diesem in rechtsstaatlicher Hinsicht beklagenswerten Schattendasein des StipG ein Ende zu bereiten und mehr Licht in diesen rechtlichen Graubereich zu bringen. 8

II. Wahrnehmung des Rechts auf Akteneinsicht

1. Zweck des Akteneinsichtsbegehrens

§ 29 Abs. 1 VwVfG räumt jedem Beteiligten das Recht auf Einsicht der das Verfahren betreffenden Akten ein. Bevor förmliche Rechtsbehelfe eingelegt werden, sollte ein abschlägig beschiedener Stipendienbewerber von diesem **Recht auf Akteneinsicht** Gebrauch machen. Ein Rechtsanwalt wird dafür 9

nicht benötigt, so dass die Wahrnehmung dieses Verfahrensrechts keinerlei Kosten verursacht. Der Studierende erhält durch die Akteneinsicht wichtige Informationen, die ihm dabei helfen, die Erfolgsaussichten eines Widerspruchs bzw. einer Klage besser einschätzen zu können. Das **Akteneinsichtsbegehren** bezieht sich in besonderer Weise auf die vom Auswahlgremium nach § 93 S. 1 VwVfG zu fertigende **Niederschrift**, in welcher die **entscheidungserheblichen Auswahlerwägungen** zumindest kurz **stichwortartig dokumentiert** werden müssen (→ C. Rn. 89). Verweigert die Hochschule die anonymisierte Bereitstellung dieser Informationen im Rahmen der Akteneinsichtnahme, spricht einiges dafür, dass eine solche Niederschrift überhaupt nicht angefertigt wurde. Kann die Hochschulverwaltung selbst auf Rückfrage nicht erklären, nach welchen Maßstäben das Auswahlgremium die Auswahlkriterien im Allgemeinen sowie mit Blick auf die Bewerbung des Antragstellers im Besonderen konkretisiert und gewichtet hat, deutet einiges darauf hin, dass der **Bewerberverfahrensanspruch** auf ein **fares und willkürfreies Auswahlverfahren** verletzt worden sein könnte.

2. Zeitfaktor

- 10 Enthält der Ablehnungsbescheid eine förmliche und inhaltlich korrekte **Rechtsbehelfsbelehrung**, sollte die **Akteneinsicht** mit Blick auf die laufenden Fristen für die Einlegung eines Widerspruchs (§ 70 Abs. 1 S. 1 VwGO) bzw. die Erhebung einer verwaltungsgerichtlichen Klage (§ 74 Abs. 1 und 2 VwGO) **unverzüglich** stattfinden. Viele Hochschulen fügen ihren Ablehnungsbescheiden keine Rechtsbehelfsbelehrung bei, was zu der Frage Anlass gibt, ob dies bewusst unterbleibt, um Studierende von der Einlegung statthafter Rechtsbehelfe abzuhalten. Jedenfalls gilt in diesem Fall gemäß § 58 Abs. 2 VwGO für Rechtsbehelfe die **Jahresfrist**. Für die Wahrnehmung der Akteneinsicht besteht in dieser Konstellation kein Zeitdruck.

III. Fehler im Bewerbungs- und Auswahlverfahren

- 11 Bereits mehrfach wurde darauf hingewiesen, dass die Vergabepaxis der Deutschlandstipendien an deutschen Hochschulen aus unterschiedlichen Gründen rechtswidrig sein dürfte.

1. Fehlende Berücksichtigung des Begabungskriteriums

- 12 Der **erste Kardinalfehler** der gegenwärtigen Stipendienvergabepaxis liegt darin, dass eine selbständige und zuverlässige Prüfung des **zentralen Auswahlkriteriums** der **Begabung** unter **Verstoß gegen § 3 S. 1 StipG** in keiner Weise stattfindet. Aus organisatorischen Gründen sehen sich die Hochschulen im Unterschied zu den Begabtenförderungswerken nicht in der Lage, mehrtägige **Auswahlseminare** durchzuführen. **Persönliche Auswahlgespräche** finden nur an wenigen Hochschulen und nur nach einer auf die Leistungsstärken verdichteten Vorauswahl statt. Mit dieser Vergabepaxis verweigern die Hochschulen der gesetzgeberischen Ausgestaltung der Deutschlandstipendien als **Begabten- und Leistungsstipendien** den gebotenen Gehorsam. Die vom

Verordnungsgeber in § 2 Abs. 2 StipV verlangte **Potenzialanalyse** der Bewerber lässt sich in einem rein schriftlichen Verfahren und einer Stipendiatenauswahl allein nach Aktenlage nicht rechtmäßig bewerkstelligen.

Bereits dieser zentrale Fehler im Auswahlverfahren dürfte für sich genommen die **Rechtswidrigkeit sämtlicher Auswahlentscheidungen** zur Folge haben. Mit der gegenwärtigen Verfahrensweise wird sehenden Auges allein aus Gründen der **Verwaltungsvereinfachung** in Kauf genommen, dass Studierende trotz fehlender Begabung mit einem Deutschlandstipendium gefördert werden. **13**

2. Fehlende vollzugstaugliche Konkretisierung der Auswahlkriterien

Der **zweite Kardinalfehler**, der die Stipendienvergabepraxis der allermeisten Hochschulen überlagert, ist die **fehlende vollzugstaugliche Konkretisierung der Auswahlkriterien** in den Vergabevorschriften der Hochschulen. Nur wenige Hochschulen sind dem löblichen Beispiel der Universität Konstanz gefolgt, die ein transparentes und vollzugstaugliches **Punktesystem** zur Gewichtung der verschiedenen Auswahlkriterien eingeführt hat (→ H. Rn.15). An den meisten Hochschulen basiert der Prozess der konkreten Anwendung der Auswahlkriterien im Einzelfall nicht auf allgemeingültigen, abstrakt definierten Maßstäben, Regeln oder Prinzipien. Die Handhabung der Auswahlkriterien ist vielmehr vollkommen ungerichtet und damit letztlich willkürlich. Eine solche Vorgehensweise verletzt den grundrechtlich in Art. 3 Abs. 1 GG wurzelnden **Bewerberanspruch auf ein faires und willkürfreies Auswahlverfahren**. Gleichzeitig verstößt eine solche Auswahlpraxis gegen die in § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 StipG geregelte **Pflicht**, ein **transparentes Auswahlverfahren** zu gewährleisten. Gegenwärtig zeichnet sich die Stipendienvergabepraxis der Hochschulen durch ein **Höchstmaß an Intransparenz** und eine letztlich **willkürliche Stipendienvergabe** aus. **14**

3. Fehlende Dokumentation der entscheidungserheblichen Auswählerwägungen

Der zuvor festgestellte Mangel an Transparenz wird dadurch verstärkt, dass die Hochschulen ihrer **Pflicht** zur **Dokumentation der entscheidungserheblichen Auswählerwägungen** in vielen Fällen nicht ordnungsgemäß nachkommen dürften (→ C. Rn. 89). Ob eine ordnungsgemäße Dokumentation vorliegt, sollte im Rahmen der **Akteneinsicht** überprüft werden (→ Rn. 9). Aufgrund der fehlenden Dokumentation wird es für einen um Rechtsschutz nachsuchenden Stipendienbewerber faktisch unmöglich, die konkreten Auswahlentscheidungen substantiiert anzugreifen. Selbst **Fehler bei der Tatsachenfeststellung** – etwa die Zugrundelegung falscher Schul- und Hochschulnoten oder die fehlende Berücksichtigung eines Erstakademiker- oder Migrationshintergrundes – lassen sich bei mangelnder Dokumentation nicht erkennen. **15**

4. Berücksichtigung unzulässiger Auswahlkriterien

- 16 Greifen die Auswahlgremien – gestützt auf entsprechende Regelungen der Auswahlvorschriften ihrer Hochschule oder aus eigener Machtvollkommenheit – auf Auswahlkriterien zurück, die sich nicht aus der abschließenden Regelung des § 3 StipG ergeben, führt das zur unmittelbaren Rechtswidrigkeit der Auswahlentscheidung. Unzulässige Kriterien sind beispielsweise die verlangte **Offenheit der Bewerber für Kontakte und Begegnungen mit Förderern** (→ Rn. 52) oder die Berücksichtigung einer **wirtschaftlichen Bedürftigkeit** auf Seiten des Bewerbers (→ H. Rn. 8).

5. Fehlerhafte Besetzung des Auswahlgremiums

- 17 Das StipG, dem sich keine näheren Hinweise zur **Zusammensetzung des Auswahlgremiums** entnehmen lassen, hat die Deutschlandstipendien als Begabten- und Leistungsstipendien konzipiert. Gegenwärtig weigern sich die Hochschulen auf der Vollzugsebene, dieser gesetzlichen Vorgabe nachzukommen und das Vorliegen des **Begabungskriteriums** gewissenhaft zu prüfen. In Betracht kämen hierfür ua Auswahltagungen, Auswahlgespräche oder standardisierte Begabungs- und Intelligenztests. Sobald die Hochschulen dazu übergehen – etwa aufgrund einer Verpflichtung durch die Verwaltungsgerichte –, das Begabungskriterium in Form von Auswahltagungen oder Auswahlgesprächen selbst zu testen und das Potenzial der Bewerber zu diagnostizieren, stellt sich die Frage, ob die in den Auswahlvorschriften der Hochschulen regelmäßig vorgesehene **stimmberechtigte Mitwirkung von Studierenden** rechtmäßig ist. Da Studierende für eine derart komplexe Beurteilungsentscheidung nicht die **erforderliche Eignung und Erfahrung** mitbringen dürften, dürfte diese Frage zu verneinen sein (→ H. Rn. 13).

6. Unzulässige Mitwirkung von privaten Mittelgebern an der Stipendiatenauswahl

- 18 Eine Mitwirkung von Vertretern privater Mittelgeber an der Stipendiatenauswahl ist ersichtlich unzulässig. Eine Berufung von Vertretern privater Mittelgeber mit lediglich beratender Funktion ist zwar gemäß § 2 Abs. 2 S. 2 Nr. 3 StipG grundsätzlich möglich. Dies setzt aber voraus, dass die dafür in den Auswahlvorschriften der Hochschule jeweils vorgesehenen Beschlüsse der zuständigen Hochschulgremien tatsächlich gefasst wurden. Anhand der Protokolle und Niederschriften der Sitzungen des Auswahlgremiums sollte deshalb im Wege der Akteneinsicht überprüft werden, ob und welche Vertreter privater Mittelgeber an den Sitzungen des Auswahlgremiums teilgenommen haben. Ebenfalls ist anhand der Sitzungsprotokolle zu prüfen, ob die zuständigen Hochschulgremien diese Personen tatsächlich in das Auswahlgremium berufen haben. Sollte dies nicht der Fall sein, hätte ein fehlerhaft besetztes Auswahlgremium über die Stipendiatenauswahl entschieden. Dies dürfte die Rechtswidrigkeit sämtlicher Auswahlentscheidungen zur Folge haben.

7. Verstöße gegen das Schriftformerfordernis sowie die Begründungspflicht bei Ablehnungsbescheiden

Eine negative Entscheidung über einen Stipendienantrag hat nach § 6 Abs. 1 S. 1 StipG in **schriftlicher** Form zu erfolgen. Die Verfahrenspraxis zahlreicher Hochschulen, sich bei Stipendienablehnungen mit **Benachrichtigungen per Email** zu behelfen, genügt dem gesetzlichen Schriftformerfordernis nicht. Nach § 39 Abs. 1 VwVfG sind Ablehnungsbescheide mit einer **Begründung** zu versehen. Ein Verstoß gegen diese Begründungspflicht stellt einen – gemäß § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG **heilbaren – Verfahrensfehler** dar, der zur **formellen Rechtswidrigkeit** des Bescheides führt. Viele Hochschulen verstoßen gegen die Begründungspflicht. Häufig beschränkt sich die Begründung der Ablehnungsentscheidung, wenn sie nicht gänzlich unterbleibt, auf floskelhafte Textbausteine ohne jeden Einzelfallbezug. Lobend hervorzugeben ist in diesem Zusammenhang die Richtlinie zur Umsetzung des Stipendienprogramm-Gesetzes der **Universität Potsdam** (www.uni-potsdam.de/ambek/ambek2012/1/Seite1.pdf). Anlage 1 enthält ein Muster für einen Stipendienbescheid. In Anlage 2 findet sich ein Muster für einen Ablehnungsbescheid. 19

IV. Beurteilungsspielraum der Auswahlgremien

Die von den Hochschulen erlassenen Auswahlvorschriften sehen bislang nicht vor, das Auswahlkriterium der Begabung im Zuge **standardisierter Begabungs- und Intelligenztests** zu überprüfen. Nach der Logik der Auswahlvorschriften der Hochschulen sind deshalb allein die **Auswahlgremien** dazu berufen, das in § 3 StipG vorausgesetzte Tatbestandsmerkmal der Begabung zu prüfen. Als Instrumente der **Begabungsdiagnostik** bieten sich hierfür insbesondere **Auswahltagungen** oder **intensive persönliche Auswahlgespräche** an. 20

Gute Argumente sprechen dafür, dass sich die **Auswahlgremien** – jedenfalls nach derzeitiger Rechtslage – bei der Prüfung des **Tatbestandsmerkmals der Begabung** auf einen **Beurteilungsspielraum** berufen können. Die Rechtsprechung bejaht einen nur der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle unterliegenden Beurteilungsspielraum ausnahmsweise dann, wenn „der zu treffenden Entscheidung in hohem Maße **wertende Elemente** anhaften und das Gesetz für sie deshalb ein **besonderes Verwaltungsorgan** für zuständig erklärt, das **weisungsfrei**, mit **besonderer fachlicher Legitimation** und in einem **besonderen Verfahren** entscheidet“ (BVerwG NJW 2008, 2135, 2139). Diese Voraussetzungen dürften mit Blick auf die unabhängig entscheidenden Auswahlgremien, deren Prognose zum Bewerberpotenzial komplexer und stark wertender Natur ist, zu bejahen sein (*Lackner NVwZ* 2011, 1303, 1306). Für die **Auswahlkommissionen der Begabtenförderungswerke**, welche zusätzlich zum Begabungskriterium auch die **Wertenähe** der Bewerber zu beurteilen haben, wird ein solcher Beurteilungsspielraum ebenfalls bejaht (*Edenfeld WissR* 30 [1997], 235, 265). 21

Die Annahme eines Beurteilungsspielraums wäre allerdings dann abzulehnen, wenn die Auswahlvorschriften der Hochschulen eine Prüfung des Bega- 22

bungskriteriums im Rahmen **standardisierter Auswahltests** vorsehen würden. In diesem Fall wäre es möglich, den Auswahlprozess auf der Grundlage eines **Punktesystems** exakt zu programmieren und dadurch ein Höchstmaß an **Transparenz, Objektivität und Verfahrensbeschleunigung** zu gewährleisten. Die **Rangliste** würde sich dann als das Ergebnis eines in der Auswahlvorschrift der Hochschule vorgegebenen Rechenschritts ergeben. Das Auswahlgremium müsste nur noch prüfen, ob und in welchem Umfang die „weichen“ Auswahlkriterien vorliegen. Auch diesbezüglich besteht – ebenso wie beim Auswahlkriterium der Leistung – kein Beurteilungsspielraum. Ob ein Bewerber einen Erstakademiker- oder Migrationshintergrund aufweist, ist keine Entscheidung, der wertende Elemente anhaften.

- 23 Das faktische **Ignorieren** und Außerachtlassen des **Tatbestandsmerkmals der Begabung** durch die Auswahlgremien der Hochschulen stellt einen **Beurteilungsfehler** in der Form des **Beurteilungsnichtgebrauchs** bzw. des **Beurteilungsausfalls** dar.

V. Rechtsschutz durch Widerspruchs- und Klagverfahren

- 24 Abschlüssig beschiedene Stipendienbewerber haben aufgrund der zuvor aufgelisteten diversen, zum Teil schwerwiegenden Vollzugsmängel grundsätzlich sehr gute Aussichten, gegen negative Auswahlentscheidungen mit Erfolg vorzugehen und dadurch ein rechtskonformes Auswahlverfahren zu erzwingen. Zunächst gilt es, durch Einlegen eines **Widerspruchs** nach § 68 VwGO den **Eintritt der Bestandskraft** des Ablehnungsbescheides **zu verhindern**. In Bundesländern wie Niedersachsen, welche das Widerspruchsverfahren im Regelfall abgeschafft haben, müsste innerhalb der Klagfrist des § 74 VwGO direkt eine Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht anhängig gemacht werden.
- 25 Hinsichtlich der **statthaften Klageart** ist Folgendes zu berücksichtigen: Bei der „**Stipendienklage**“ handelt es sich um eine klassische **Konkurrentenklage**. Das Begehren des Stipendienklägers ist primär auf den Erlass eines ihn begünstigen Stipendienverwaltungsaktes gerichtet („**positive Konkurrentenklage**“). Weil aber in der Regel sämtliche zur Verfügung stehenden Stipendien bereits vollständig vergeben worden sind, kann der Stipendienkläger diese begehrte Begünstigung nur dann erreichen, wenn sie zuvor zumindest einer anderen begünstigten Person wieder genommen wird (vgl. *Ehlers* in *Ehlers/Schoch Rechtsschutz im Öffentlichen Recht*, § 23 Rn. 23). Deshalb müssen im Rahmen einer „**negativen Konkurrentenklage**“ zusätzlich die Stipendienbewilligungen angefochten werden. Dem Begehren eines Stipendienklägers kann demnach nur durch eine **Kombination von Anfechtungs- und Verpflichtungsklage** entsprochen werden (*Kunig* in *Schoch Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 701).
- 26 Im Unterschied zu den beamtenrechtlichen Konkurrentenstreitigkeiten dürfte bei der erfolgten Begünstigung konkurrierender Stipendienbewerber durch Bekanntgabe von Stipendienbewilligungen **keine Erledigung** eintreten, weil die im Beamtenrecht bestehende **Sonderproblematik der Ämterstabilität** (siehe hierzu *Kunig* in *Schoch Besonderes Verwaltungsrecht*, S. 702 f.) auf

den Bereich des nationalen Stipendienprogramms **nicht übertragbar** sein dürfte. Gleiches dürfte für die im Bereich der beamtenrechtlichen Konkurrenzstreitigkeiten zu beobachtende Verlagerung des Rechtsschutzes auf den vorläufigen Rechtsschutz gelten.

Das bedeutet allerdings nicht, dass Rechtsschutzsuchende auf die **Instrumente des einstweiligen Rechtsschutzes** verzichten sollten. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt dürfte die Vergabepaxis von Deutschlandstipendien an den Hochschulen so offensichtlich rechtswidrig sein, dass gute Erfolgsaussichten für jeden Stipendienbewerber bestehen dürften, einer Hochschule mit einem **Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung** nach § 123 Abs. 1 VwGO die Stipendienvergabe nach bisherigem Muster gerichtlich untersagen zu lassen, um damit die Beachtung des Bewerberanspruchs auf Durchführung eines fairen und willkürfreien Vergabeverfahrens zu erzwingen. 27

Im Ergebnis wird ein Stipendienkläger mit der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes nur erreichen können, dass er im Auswahlverfahren der Hochschule den **Rangplatz** erreicht, der ihm nach seiner Begabung und Leistung sowie unter Berücksichtigung der weiteren Kriterien tatsächlich zusteht. Das kann in vielen, aber eben nicht allen Fällen zu einer Stipendienbewilligung führen. Jedenfalls kann durch Einschaltung der Verwaltungsgerichte die **Erzwingung einer gesetzeskonformen Stipendienvergabepaxis** erreicht werden. 28

L. Zusammenfassung

- 1 Als **neue Säule der finanziellen Studierendenförderung** hat das Deutschlandstipendium bereits nach kurzer Zeit **beachtliche rechtstatsächliche Bedeutung** erlangt. Nachdem im ersten Förderjahr 215 teilnehmende Hochschulen 5375 Deutschlandstipendien vergaben, konnten die 262 teilnehmenden Hochschulen im zweiten Förderjahr bereits 13896 Deutschlandstipendien vergeben. Durch die Anhebung der jährlichen Stipendienhöchstgrenze auf 1,5 Prozent der Studierenden einer Hochschule könnten im dritten Förderjahr über 30 000 Deutschlandstipendien vergeben werden. Damit wäre es dem nationalen Stipendienprogramm schon nach drei Jahren gelungen, mehr Stipendien als sämtliche Begabtenförderungswerke zusammen zu vergeben. Vor diesem Hintergrund ist dem StipG eine **erfolgreiche Startphase** zu attestieren.
- 2 Der in der rechtspolitischen Diskussion regelmäßig wiederholte **Vorwurf**, das StipG leiste der **sozialen Selektion** Vorschub, ist sachlich **unzutreffend**. Mit einem **weiten Leistungsbegriff** soll vielmehr gerade auch Erstakademikern und Studierenden mit Migrationshintergrund eine Förderung ermöglicht werden. Das StipG verfolgt das **emanzipatorische Ziel**, die studentische **Begabtenförderung** in Deutschland in erheblichem Umfang zu **verbreitern**, zu **pluralisieren** und zu **diversifizieren**.
- 3 Die **Annahme einer Gesetzgebungskompetenz** des Bundes zum Erlass des StipG sieht sich **gravierenden Zweifeln ausgesetzt**. Es erscheint außerordentlich fraglich, ob die strengen Voraussetzungen für ein gesetzgeberisches Handeln des Bundes im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung im Hinblick auf die **Subsidiaritätsklausel** (Art. 72 Abs. 2 GG) tatsächlich erfüllt sind. Dass auch der Bundesgesetzgeber selbst eine bundeseinheitliche Gesetzgebung für offensichtlich stark begründungsbedürftig hält, geht auf sehr deutliche Weise aus der Gesetzesbegründung hervor. Während die Begründung sämtlicher Einzelnormen des StipG äußerst knapp ausfällt und sich mit insgesamt drei Seiten begnügt, wird allein der Begründung der Gesetzgebungskompetenz über eine Seite gewidmet. Die zentrale These des Gesetzgebers, die Wirtschaftseinheit und die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet seien ohne eine bundeseinheitliche Regelung bedroht, dürfte durch die Erfahrungen der letzten Jahre nicht bestätigt worden sein. Jedenfalls ist nicht ersichtlich, dass es zu den befürchteten Abwanderungsprozessen begabter Studierender von solchen Hochschulen gekommen ist, die sich zunächst am Deutschlandstipendium nicht beteiligt haben.
- 4 Anders als das BAföG, das für den Bereich des Schul- und Hochschulzuges als einfachgesetzliche Konkretisierung des Grundrechts aus Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums anzusehen sein dürfte, ist der **Gesetzgeber nicht von Verfassungs wegen verpflichtet**, ein nationales Stipendienprogramm aufzulegen. Sein Erlass steht im **freien Ermessen des Gesetzgebers**, ist aber **Ausdruck gesellschafts- und wissenschaftspolitischer Klugheit**. Das nationale Stipendienprogramm ermöglicht den Stipendiaten eine Konzentration auf das Studium und schärft das Bewusstsein für