

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

beck-shop.de

Lackner
Deutschlandstipendium

beck-shop.de

beck-shop.de

Deutschlandstipendium

von

Dr. Hendrik Lackner

Professor an der Hochschule Osnabrück

2014



beck-shop.de

www.beck.de

ISBN 978 3 406 65654 5

© 2014 Verlag C.H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München

Druck: Nomos Verlagsgesellschaft,
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Textservice Zink, 74869 Schwarzach

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Vorwort

Deutschland hat erheblichen Nachholbedarf, wenn es um die Etablierung einer leistungsfähigen Stipendienkultur geht. Die deutschen Hochschulen haben sich auch aufgrund fehlender Ressourcen für die Vergabe von Stipendien an ihre begabtesten Studierenden in der Vergangenheit ganz überwiegend nicht verantwortlich gefühlt – ein wissenschaftspolitisch unerträglicher und in rechtsvergleichender Perspektive zudem ungewöhnlicher Zustand: In vielen europäischen Nachbarländern ist es seit vielen Jahrzehnten gute Tradition, dass sich die Hochschulen um ihre talentiertesten Köpfe kümmern und sie mit Stipendien fördern. Damit wird gerade auch solchen Studierenden die Aufnahme eines Studiums ermöglicht, die es sich mit eigenen Mitteln nicht hätten leisten können. Aber auch private Mittelgeber haben sich in der Vergangenheit in Deutschland mit der Bereitstellung von Stipendienmitteln überwiegend vornehm zurückgehalten.

Mit dem Stipendienprogramm-Gesetz hat der Bundesgesetzgeber diesen beklagenswerten Zustand beendet und damit auf in verwaltungswissenschaftlicher Hinsicht innovative Weise Neuland betreten: Von privaten Stiftern bereitgestellte Stipendienmittel werden vom Bund nach dem Prinzip des Matching-Funds verdoppelt. Damit besteht die realistische Perspektive, dass sich zivilgesellschaftliches Engagement für die Förderung begabter Studierender dauerhaft und in nennenswertem Umfang fruchtbar machen lässt.

Die deutschen Hochschulen, potenzielle Förderer und künftige Stipendiaten sind mit diesem neuen Instrument der Ausbildungsförderung zum Teil noch überfordert, zum Teil noch nicht hinreichend vertraut. Dies betrifft in besonderer Weise die drei Themenkomplexe Mittelakquise, Ausgestaltung des Bewerbungsverfahrens sowie Handhabung der maßgeblichen Auswahlkriterien. Mit dem vorliegenden Leitfaden sollen Systematik und Regelungslogik des Stipendienprogramm-Gesetzes vorgestellt und erläutert werden. Das Werk richtet sich dabei gleichermaßen an die Hochschulverwaltungen, Mittelgeber sowie Studierende, die sich um ein Stipendium bewerben möchten oder ein solches bereits erhalten.

Die Einführung der neuen Deutschlandstipendien war rechtspolitisch außerordentlich umstritten. In der Debatte ist teilweise ein Ausmaß an ideologischer Verblendung zu Tage getreten, das ob seiner Schärfe und Aufgeregtheit überrascht hat. Insofern soll mit diesem Leitfaden auch ein Beitrag zur Versachlichung geleistet werden. Viel wäre erreicht, wenn es gelänge, auch den einen oder anderen kritischen Geist von den Vorzügen dieses Instruments zu überzeugen. Dafür ist es allerdings notwendig, den streng juristischen Blickwinkel immer wieder zu weiten und sowohl verwaltungswissenschaftliche, als auch rechtstatsächliche sowie rechtspolitische Überlegungen in die Diskussion mit einfließen zu lassen.

Die nachfolgend stets verwendete männliche Form bezieht selbstverständlich die weibliche Form mit ein. Auf die Verwendung beider Geschlechtsformen wird lediglich mit Blick auf die bessere Lesbarkeit des Textes verzichtet.

beck-shop.de

Vorwort

Literatur und Rechtsprechung konnten bis März 2014 berücksichtigt werden.

Für die professionelle Betreuung gilt Frau Lektorin Dr. Katja Haberzettl und dem Verlag C.H.BECK mein ganz besonderer Dank.

Für Anregungen, Hinweise und Verbesserungsvorschläge aus dem Kreis der Leserschaft bin ich außerordentlich dankbar (lackner@wi.hs-osnabrueck.de).

Bad Iburg, im April 2014

Hendrik Lackner

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	V
Inhaltsverzeichnis	VII
Abkürzungsverzeichnis	XV
Literaturverzeichnis	XIX
Internetadressen	XXIII

A. Einführung

I. Bedeutung von Stipendien für die deutsche Hochschullandschaft	1
1. Bedeutung für Studierende	2
2. Bedeutung für die Hochschulen	3
3. Gesamtgesellschaftliche Bedeutung von Stipendien	3
II. Deutschlandstipendium in Zahlen – ein statistischer Überblick	4
1. Förderjahr 2011	4
2. Förderjahr 2012	6
3. Förderjahr 2013	8
III. Plädoyer für mehr Ideologiefreiheit	8

B. Genese des Stipendienprogramm-Gesetzes und der zugehörigen Verordnungen

I. Wegbereiter	10
1. Gemeinsame Wissenschaftskommission	10
2. Nordrhein-westfälisches Stipendienprogramm als Pate	11
3. Parlamentarische Initiativen und Anfragen	12
a) Antrag der Fraktion der FDP vom 5.3.2008	12
b) Kleine Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 11.3.2008	13
4. Koalitionsvertrag vom 26.10.2009	14
II. Gesetzgebungsverfahren und rechtspolitische Konfliktlinien	15
1. Verbändeanhörung vom 5.3.2010	15
a) Bundesverband Deutscher Stiftungen	15
b) Deutsches Studentenwerk	15
c) Hochschulrektorenkonferenz	15
d) Kommissariat der Deutschen Bischöfe	16
e) BDA/BDI	16
f) GEW	16
g) DIHK	17
h) Stipendiaten-Petition vom 19.4.2010	17
2. Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 23.4.2010	18
a) Regelungsüberblick	18
b) Zielsetzung und Begründung	20
c) Auswirkung auf die öffentlichen Haushalte	21
d) Bürokratieaufwand	22
3. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates	22
4. Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und FDP	22
5. Erste Lesung im Bundestag vom 7.5.2010	22
6. Erster Durchgang im Bundesrat	23

a) Empfehlungen der Ausschüsse und Anträge	23
b) 871. Sitzung des Bundesrats vom 4.6.2010	23
7. Gegenäußerung der Bundesregierung	24
8. Öffentliche Anhörung des Bildungsausschusses vom 9.6.2010	24
9. Beschlussempfehlung und Berichte der Ausschüsse	26
a) Beschlussempfehlung des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung vom 16.6.2010	26
b) Bericht des Haushaltsausschusses vom 16. Juni 2010	26
10. Zweite und dritte Lesung im Bundestag vom 18.6.2010	26
11. Beschlussfassung im Bundesrat	27
a) Empfehlungen der Ausschüsse und Anträge	27
b) 873. Sitzung des Bundesrats vom 9.7.2010	27
12. Gegenzeichnung, Verkündung und Inkrafttreten	27
13. Erstes Gesetz zur Änderung des StipG (1. StipG-ÄndG)	28
III. Verordnungsrecht	29
1. Erlass der Stipendienprogramm-Verordnung (StipV)	29
2. Erlass der Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung (StipHV)	29

C. Regelungsstruktur und -inhalt des StipG/der StipV

I. Einführung und Grundlagen	30
II. Verwaltungszuständigkeiten und Gesetzesvollzug	30
III. Erläuterung der Vorschriften von StipG und StipV	31
1. Fördergrundsatz, § 1 StipG	31
a) Fördergrundsatz als Teilnahme- und Förderpflicht	31
b) Fördergrundsatz als Handlungs- und Organisationspflicht	33
c) Förderzweck und zentrales Förderkriterium	33
d) Förderausschluss von Promotionsstudierenden	34
e) Förderausschluss von öffentlich alimentierten Studierenden	34
f) Verhältnis zu anderen Förderinstrumenten der Länder und des Bundes	34
2. Bewerbung, Auswahl und regelmäßige Eignungs- und Leistungsprüfung, § 2 StipG	34
a) Ausschreibung der Stipendien	34
b) Bewerbungsantrag	35
c) Vorgaben für die Durchführung des Auswahlverfahrens	35
d) Transparenzgebot	35
e) Unabhängige Durchführung des Auswahlverfahrens	36
f) Auswahlverfahrensherrschaft der Hochschulen	36
g) Kein Einfluss privater Mittelgeber auf die konkrete Auswahlentscheidung	37
h) Verlaufskontrolle	38
i) Beleihung staatlich anerkannter Hochschulen	39
3. Auswahlkriterien, § 3 StipG	39
a) Bedeutung, Messung und Verhältnis von Begabung und Leistung	39
b) Weiter Leistungsbegriff	42
c) Persönlicher Werdegang	43
d) Gesellschaftliches Engagement	44
e) Verantwortungsbereitschaft	45
f) Besondere soziale, familiäre oder persönliche Umstände	45
g) Unzulässige Auswahlkriterien	45

4. Ausschluss von Doppelförderung, § 4 StipG	47
a) Doppelförderungsausschluss	47
b) Praxisbeispiel e-fellows.net-Stipendien	48
c) Praxisbeispiel DAAD-Stipendien	49
d) Datenabgleich und Stichprobenkontrolle	51
e) Novellierungsbedarf	52
5. Umfang der Förderung, § 5 StipG	53
a) Stipendienhöhe	53
b) Gegenleistungsverbot	54
c) Verhältnis von Deutschlandstipendium und Sozialleistungen	55
6. Bewilligung und Förderungsdauer, § 6 StipG	56
a) Bewilligungs-, Ablehnungs- und Zurückstellungsbescheid	56
b) Anhörungspflicht	58
c) Inhaltliche Bestimmtheit, Begründung und Bekanntgabe der Stipendienvergabeentscheidung	58
d) Ausschluss und Besorgnis der Befangenheit, §§ 20 f. VwVfG	59
e) Recht auf Akteneinsicht, § 29 VwVfG	60
f) Bewilligungszeitraum, Förderungsdauer und Förderungshöchstdauer	61
g) Hochschulwechsel	62
h) Fachrichtungsbezogener Auslandsaufenthalt	62
i) Kein ungeschriebener Unterbrechungstatbestand bei Auslandsaufenthalt	62
7. Verlängerung der Förderungshöchstdauer; Beurlaubung, § 7 StipG	63
8. Beendigung, § 8 StipG	64
a) Beendigungstatbestände	64
b) Beendigung durch Verzichtserklärung?	64
9. Widerruf, § 9 StipG	65
a) Widerrufsgründe	65
b) Rückwirkender Widerruf und Widerruf <i>pro futuro</i>	65
c) Intendiertes Ermessen	65
d) Verhältnis zu den §§ 48, 49 VwVfG	66
10. Mitwirkungspflichten, § 10 StipG	67
a) Mitwirkungspflichten von Stipendienbewerbern, § 10 Abs. 1 StipG	67
b) Mitteilung von Änderungen in den Verhältnissen, § 10 Abs. 2 StipG	67
c) Vorlage von Eignungs- und Leistungsnachweisen, § 10 Abs. 3 StipG	68
11. Aufbringung der Mittel, § 11 StipG	68
a) „Private und öffentliche Mittel“ sowie „private und öffentliche Mittelgeber“ als korrespondierende Begriffspaare	68
b) Kammern, Anstalten, Städte und Gemeinden als private Mittelgeber?	69
c) Akquisepflicht der Hochschulen	71
d) Zweckausgabenpauschale	72
e) Zweckbindung	72
f) Höchstgrenze	73
12. Beirat, § 12 StipG	75
a) Aufgabe	75
b) Zusammensetzung	75
c) Beiratsordnung	76

13. Statistik, § 13 StipG	76
14. Verordnungsermächtigung, § 14 StipG	77
a) Einzelheiten zu Bewerbungs- und Auswahlverfahren sowie zur Verlaufskontrolle, § 14 Abs. 1 Nr. 1 StipG	77
b) Einzelheiten zu den Auswahlkriterien, § 14 Abs. 1 Nr. 2 StipG	78
c) Einzelheiten zum Datenabgleich, § 14 Abs. 1 Nr. 3 StipG	79
d) Zahlweise, § 14 Abs. 1 Nr. 4 StipG	79
e) Einzelheiten zum Bewilligungszeitraum, zur Förderungsdauer sowie zur Förderungshöchstdauer, § 14 Abs. 1 Nr. 5 StipG	79
f) Einzelheiten zu den Mitwirkungspflichten, § 14 Abs. 1 Nr. 6 StipG	79
g) Einzelheiten zur Mittelaufbringung, § 14 Abs. 1 Nr. 7 StipG	79
h) Einzelheiten zum Beirat, § 14 Abs. 1 Nr. 8 StipG	79
i) Bereitstellung von zentraler Information und Beratung, § 14 Abs. 1 Nr. 9 StipG	80
j) Einzelheiten zur Bundesstatistik, § 14 Abs. 1 Nr. 10 StipG	80
k) Einzelheiten zur Erreichung der Höchstgrenze, § 14 Abs. 2 StipG	80
15. Evaluation, § 15 StipG	80
16. Inkrafttreten, § 16 StipG	81

D. Regelungsstruktur und -inhalt der StipHV

I. Einführung	82
II. Erläuterung der Vorschriften der StipHV	82
1. Jährliche Höchstgrenze	82
2. Verfahren	82
3. Plädoyer für mehr Freiheit und Wettbewerb statt dirigistischer Quote	83

E. „Mustersatzung“ für die Vergabe von Deutschlandstipendien

I. Einführung	84
II. Erläuterung der Vorschriften der „Mustersatzung“	84
1. Ermächtigungsgrundlage	84
2. Zweck des Stipendiums, Förderfähigkeit und Umfang der Förderung	85
3. Bewerbungs- und Auswahlverfahren	85
4. Stipendenauswahlausschuss	87
a) Zusammensetzung und Beschlussfähigkeit	87
b) Aufgabe und Funktion	87
5. Auswahlkriterien	87
6. Bewilligung	88
7. Verlängerung der Förderungshöchstdauer; Beurlaubung	89
8. Beendigung, Widerruf und Mitwirkungspflichten	89
9. Veranstaltungsprogramm	89
III. Grundsätzliche Kritik an der Mustersatzung	90

F. Verwaltungswissenschaftliche Einordnung des nationalen Stipendienprogramms

I. Stipendienkultur und Bildungsfinanzierung im internationalen Kontext	92
II. Nationales Stipendienprogramm als öffentlich-private Finanzierungspartnerschaft	93

III. Nationales Stipendienprogramm als staatsentlastende Public Private Partnership (PPP)	94
IV. Katalysator- und Vernetzungsfunktion des nationalen Stipendienprogramms	95
1. StipG als Instrument zur Steigerung der Dialogfähigkeit	95
2. StipG als institutionelle Herausforderung	95
3. StipG als Profilbildungsinstrument und Wettbewerbsfaktor	97
V. Dezentraler Fördergrundsatz des nationalen Stipendienprogramms	97

G. Verhältnis des StipG zu anderen Ausbildungsförderungsinstrumenten

I. StipG und BAföG	99
1. Gemeinsamkeiten und Unterschiede	99
a) Unterschiedliche verfassungsrechtliche Ausgangslage	99
b) Unterschiedliche Förderziele, Fördervoraussetzungen und Bewilligungsprozeduren	99
c) Unterschiedliche Gefördertenzahlen und Förderungshöhe	100
d) Unterschiedliches Finanzierungsmodell	101
e) Unterschiede bei der Inanspruchnahme verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes	101
2. Kombinierbarkeit der Förderinstrumente	102
II. Deutschlandstipendien und Stipendien der Begabtenförderungswerke	102
1. Gemeinsamkeiten	102
2. Unterschiede	103
a) Auswahlverfahren und Fördervoraussetzungen	103
b) Eigenständige Prüfung des Begabungskriteriums	103
c) Soziales Profil der Stipendiaten	104
d) Ideelle Förderung	105
e) Gefördertenzahlen	106
3. Kombinierbarkeit der Förderinstrumente	106
4. Deutschlandstipendien als Konkurrenzprodukte?	106
III. Deutschlandstipendien und Öffentliche Bildungsdarlehen	107
1. Bildungskredit	107
2. KfW-Studienkredit	108
3. Kombinierbarkeit der Förderinstrumente	108

H. Das Deutschlandstipendium aus Hochschulperspektive

I. Stipendienstiftungen als historische Vorläufermodelle einer neuen Stipendienkultur	109
II. Gestaltungsspielräume und Profilierungsmöglichkeiten für die Hochschulen	110
1. Konkretisierungsspielräume bei Auswahlverfahren und Auswahlkriterien	110
a) Rechtmäßiger Gesetzesvollzug und Verwaltungspraktikabilität als Maßstab	110
b) Begabung als eigenständiges Auswahlkriterium	111
c) Wirtschaftliche Bedürftigkeit als unzulässiges Auswahlkriterium	111
d) Persönliche Auswahlgespräche	112
e) Besetzung des Auswahlgremiums	112
f) Gewährleistung von Verfahrenstransparenz	113
g) Fünfstufenmodell zur rechtskonformen Ausgestaltung des Auswahlverfahrens	114

2. Ideelle Förderprogramme als Beitrag zur Hochschulprofilbildung ...	116
a) Vernetzung mit der Bürgergesellschaft an der Goethe-Universität	117
b) Themenklassen an der Humboldt-Universität	117
c) Die Förderer von morgen fördern – mit dem Studienfonds Ostwestfalen-Lippe	118
III. Best Practice	118
1. Proaktive Kommunikation	118
2. Regionale Verbundstrategien	119
3. Partizipationsmöglichkeiten für Mittelgeber	119
a) WWU-Stipendienprogramm „Pro Talent“	120
b) „Förderpakete“ der Hochschule Neubrandenburg	120
c) Mäßigungsgebot bei der Förderansprache	122
4. Einrichtung von Stipendienfonds	122
5. Gründung von Hochschulstiftungen	122
 I. Das Deutschlandstipendium aus der Perspektive der Stifter	
I. Wieso Förderer werden?	123
1. Über das StipG Kontakte zu Hochschulen herstellen	123
2. Über das StipG Kontakte zu potenziellen Nachwuchskräften herstellen	123
3. Fördereigenschaft als Marketing- und Selbstpräsentationsinstrument	124
4. Etablierung einer Stipendienkultur in Deutschland	125
II. Potenzielle Förderer	125
1. Wirtschaftsunternehmen und Unternehmensverbände	125
2. Stiftungen und Vereine	126
3. Alumni und sonstige Privatpersonen	128
 J. Das Deutschlandstipendium aus der Perspektive von Stipendiaten und Studierenden	
I. Wieso Deutschlandstipendiat werden?	129
1. Konzentration auf ein leistungsorientiertes Studium	129
2. Motivations- und Anerkennungsfunktion	129
3. Frühzeitige Kontakte zu Unternehmen und Mentoren	129
4. Vorzüge gegenüber Stipendien der Begabtenförderungswerke	130
a) Keine politische, religiöse oder weltanschauliche Vorfestlegung	130
b) Interessante Karriere- und Berufsperspektiven	131
c) Geringer Bewerbungsaufwand	131
d) Der Reiz eines gegenleistungsfreien Stipendiums	131
e) Dezentrale Stipendienvergabe durch die eigene Hochschule	131
II. Vorbereitung auf eine erfolgversprechende Bewerbung	132
1. Zur Notwendigkeit langfristigen Planens	132
2. Zur Notwendigkeit streng wahrheitsgemäßer Angaben	133
3. Zur schriftlichen Bewerbung	133
4. Zur Vorbereitung auf ein mündliches Auswahlgespräch	133
III. Stipendiat bleiben	134
IV. Zum Umgang mit einer Stipendienablehnung	134

K. Rechtsschutz für Stipendientbewerber

I. Rechtstatsächliche Relevanz verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes ..	136
1. Parallelentwicklung: Stipendienvergabepraxis der Begabtenförderungswerke	136
2. Strukturelles Macht- und Informationsgefälle zwischen Hochschule und Bewerber	137
3. Vermeintlich geringe Erfolgsaussichten verwaltungsgerichtlicher Klagen	138
4. Psychologische Hemmschwelle	138
5. Finanzielle, mentale und zeitliche Belastung	139
6. „Wo kein Kläger, da kein Richter“: Das Recht als nachrangiges Kriterium in der Stipendienvergabepraxis	139
II. Wahrnehmung des Rechts auf Akteneinsicht	139
1. Zweck des Akteneinsichtsbegehrens	139
2. Zeitfaktor	140
III. Fehler im Bewerbungs- und Auswahlverfahren	140
1. Fehlende Berücksichtigung des Begabungskriteriums	140
2. Fehlende vollzugstaugliche Konkretisierung der Auswahlkriterien ..	141
3. Fehlende Dokumentation der entscheidungserheblichen Auswahl- erwägungen	141
4. Berücksichtigung unzulässiger Auswahlkriterien	142
5. Fehlerhafte Besetzung des Auswahlgremiums	142
6. Unzulässige Mitwirkung von privaten Mittelgebern an der Stipendiatenauswahl	142
7. Verstöße gegen das Schriftformerfordernis sowie die Begründungspflicht bei Ablehnungsbescheiden	143
IV. Beurteilungsspielraum der Auswahlgremien	143
V. Rechtsschutz durch Widerspruchs- und Klagverfahren	144

L. Zusammenfassung

M. Anhang

I. Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG)	159
II. Verordnung zur Durchführung des Stipendienprogramm-Gesetzes (Stipendienprogramm-Verordnung – StipV)	164
III. Verordnung über die Erreichung der Höchstgrenze nach dem Stipendienprogramm-Gesetz (Stipendienprogramm-Höchstgrenzen-Verordnung – StipHV)	166
IV. „Mustersatzung“ des Ministeriums für Wissenschaft, Forschung und Kunst Baden-Württemberg	167
V. Stipendienhöchstzahlen nach Hochschulen sowie Internetlinks zu den Auswahlsetzungen und Auswahlrichtlinien der Hochschulen	172
1. Übersicht nach Bundesländern	172
2. Übersicht nach Hochschulen/Universitäten	172
a) Baden-Württemberg	173
b) Bayern	175
c) Berlin	176
d) Brandenburg	177
e) Bremen	178
f) Hamburg	178
g) Hessen	178
h) Mecklenburg-Vorpommern	179

i) Niedersachsen	180
j) Nordrhein-Westfalen	181
k) Rheinland-Pfalz	182
l) Saarland	183
m) Sachsen	183
n) Sachsen-Anhalt	184
o) Schleswig-Holstein	184
p) Thüringen	185
Sachverzeichnis	187