

- (2) Die Rechtsverbindlichkeit hängt nicht davon ab, ob man die Zusage als Teil eines Vertrages oder als einseitige Zusicherung ansieht.
- (3) Der Zugriff der Landesregierung auf die auf der Grundlage der Hochschulpakte gebildeten Rücklagen der Hochschulen **greift in den Hochschulpakt II ein**.
- (4) **Rechtfertigungsgründe** für diesen Eingriff sind nicht erkennbar.
- (5) Der Zugriff **verstößt** als nicht gerechtfertigte Abweichung von einer rechtsverbindlichen Vereinbarung oder Zusicherung **gegen Gesetzesrecht**.
- (6) Er verstößt damit zugleich gegen die verfassungsrechtlich garantierte Finanzautonomie der Hochschulen.
- (7) Die Nichtabstimmung des Zugriffs der Landesregierung mit den Hochschulen **verstößt zusätzlich gegen das** durch die Hochschulpakte begründete **Kooperationsverhältnis** zwischen Landesregierung und Hochschulen **und damit zugleich gegen die** verfassungsrechtlich verbürgte **Hochschulautonomie**.

Verf.: Prof. Dr. Christian Pestalozza, Freie Universität Berlin, Bayernallee 12, 14052 Berlin,  
E-Mail: c.pestalozza@fu-berlin.de

Achim Meyer auf der Heyde

## Das nationale Stipendienprogramm – eine Säule der Studienfinanzierung?

### 1 Historisch-politischer Kontext

Die Genese des nationalen Stipendienprogramms fällt in eine Zeit vielfältiger Veränderungen im Hochschulwesen. Ausgelöst durch die Unterfinanzierung der Hochschulen in Deutschland und mit Blick auf das angelsächsische bzw. amerikanische Hochschulwesen forderten seit Mitte der 90er Jahre u. a. Vertreter der Hochschulrektoren, des Centrums für Hochschulentwicklung, des Stifterverbandes für die Deutsche Wissenschaft sowie des Instituts der Deutschen Wirtschaft mehr Autonomie für die Hochschulen, eine Stärkung des Auswahlrechts durch die Hochschulen sowie einen Paradigmenwechsel weg von „Bildung als öffentlichem Gut“ hin zu „Bildung als Privatinvestition“. Dieser Paradigmenwechsel umfasste auch Forderungen nach Studiengebühren zur Erschließung neuer Finanzierungsquellen für die Hochschulen sowie Veränderungen der Studienfinanzierung hin zu mehr Darlehen und Stipendien.

Mit dem Beschluss der Kultusministerkonferenz „Eckpunkte für die Neuordnung der Hochschulzulassung“ vom 06.03.2003 wurde die Forderung nach einem stärkeren Auswahlrecht der Hochschulen erfüllt: sie durften nunmehr bis zu 50 % der Studierenden selbst auswählen, zugleich

sollten die bestqualifizierten Bewerberinnen und Bewerber die Möglichkeit erhalten, sich „ihre“ Hochschule auszuwählen. Mit der 7. HRG-Novelle vom 28.08.2004 wurde der Anteil der durch die Hochschulen auszuwählenden Studierenden ab dem Wintersemester 2005/2006 auf 60% der Studienplätze erhöht.

Auf dem Weg zu Studiengebühren verbuchten die vor dem Bundesverfassungsgericht gegen die 6. Novelle des Hochschulrahmengesetzes klagenden Länder einen Erfolg. Mit seinem Urteil vom 26.1.2005 erklärte das Bundesverfassungsgericht die im Hochschulrahmengesetz seit 2002 enthaltene Studiengebührenfreiheit für nichtig. Dies wurde mit der zu dem Zeitpunkt fehlenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes begründet. Laut Bundesverfassungsgericht stehe es den Ländern frei, außer Verwaltungs-, Langzeitstudien-, Zweitstudien-, Gaststudiengebühren auch allgemeine Studiengebühren für die Benutzung der Hochschulen zu erheben, allerdings unter streng überprüfbaren Bedingungen: so hätten die Länder bei einer Einführung von Studiengebühren allein die Chancengerechtigkeit – durch Beachtung des Sozialstaatsprinzips und des Gleichheitssatzes – sicherzustellen, Studiengebühren seien in der bislang diskutierten Größenordnung von 500 Euro je Semester im Vergleich zu den – von Ort zu Ort unterschiedlichen – Lebenshaltungskosten von nachrangiger Bedeutung. Damit war ein Mosaikstein für einen möglichen Systemwechsel in der Bildungsfinanzierung gelegt. Sieben der sechzehn Bundesländer beschlossen die Einführung von Studiengebühren ab dem Sommer- bzw. Wintersemester 2007. Es fehlte also nur noch ein Wechsel hin zu mehr Stipendien und Studiendarlehen.

## 2 Auf dem Weg zu neuen Finanzierungsinstrumenten – Stipendien und Studiendarlehen

Die Bereitstellung sozialverträglicher Stipendien hatten die Klage führenden Länder ihrerseits bereits als Argument zur Sicherung der Chancengleichheit in der Verhandlung vor dem Bundesverfassungsgericht in Aussicht gestellt. Keines der Studiengebühren einführenden Länder setzte diese Ankündigung jedoch um, vielmehr sollten stattdessen von den Ländern bereitgestellte Studiengebührendarlehen die Chancengleichheit und Sozialverträglichkeit sichern.

Parallel verfolgten Teile der Christdemokratischen Union und der Freien Demokratischen Partei die Umstellung der Studienfinanzierung. So äußerte sich die stellvertretende CDU-Vorsitzende Annette Schavan bereits im Vorfeld der Bundestagswahl 2005 dahingehend, das BAföG bei einem Wahlsieg der Union 2006 abzuschaffen und auf Studienkredite sowie flächendeckende Stipendien umzustellen. Angesichts des daraus resultierenden Parteiinternen Streits sah sich die CDU-Parteivorsitzende Angela Merkel damals genötigt, sich für eine Beibehaltung des BAföG auszusprechen.<sup>1</sup>

In der auf die Bundestagswahl 2005 folgenden großen Koalition erhöhte die Bundesbildungsministerin Annette Schavan die Mittel für die Begabtenförderungswerke, sodass der Anteil der Stipendiaten leicht gesteigert werden konnte. Als neues Förderinstrument startete zum 3. April 2006 der KFW-Studienkredit, für den sich insbesondere die Bundesbildungsministerin Schavan stark gemacht hatte. Diese neue Art der Studienfinanzierung haben seit Einführung zwischenzeitlich rund 95.000 Studierende genutzt. Zugleich wurden – erstmals nach 2001 – nach langem Rin-

1 F.A.Z. 7.4.2005, Nr. 80, Seite 4.

gen auch die Bedarfssätze und die Freibeträge des BAföG mit Inkrafttreten zum Wintersemester 2008/09 stärker angehoben.

In Nordrhein-Westfalen startete die FDP nach Bildung einer Koalition aus CDU und FDP 2005 eine Initiative für ein Stipendienprogramm, das eine private Mitwirkung vorsah. Nachdem sich der Bundesrat jedoch im September 2009 gegen ein nationales Stipendienprogramm ausgesprochen hatte, startete das Innovationsministerium NRW eigenständig zunächst mit 1400 Stipendien zum Wintersemester 2009/2010.<sup>2</sup>

Mit Bildung der Koalition aus CDU/CSU und FDP in der 17. Legislaturperiode vereinbarten die Koalitionspartner 2009, die Bildungsfinanzierung neu zu ordnen und auf drei Säulen zu stellen: ein „Dreiklang aus BAföG, Bildungsdarlehen und Stipendien (sollte) jungen Menschen ein Studium ermöglichen.“<sup>3</sup> Der Anteil der Stipendiaten solle mittelfristig auf zehn Prozent erhöht werden, Stipendien ausschließlich nach Begabung und einkommensunabhängig vergeben werden. Über ein gemeinsames nationales Stipendienprogramm von Bund und Ländern unter Einbeziehung von Wirtschaft und Privaten war beabsichtigt, Studierenden Stipendien in Höhe von 300 Euro im Monat – auch zusätzlich zur BAföG-Förderung zu gewähren. Parallel war vorgesehen, das bisherige Büchergeld der Begabtenförderungswerke auf 300 Euro anzuheben, um eine Gleichstellung der Stipendiaten zu erreichen. Zudem sollten sich die Begabtenförderungswerke stärker bislang unterrepräsentierten Gruppen öffnen. Im Hinblick auf das BAföG war eine Weiterentwicklung vorgesehen, Bildungskredite sollten auch über das 30. Lebensjahr hinaus möglich sein.

### 3 Die Studienfinanzierung in der Realität

Nach der 19. Sozialerhebung stehen Studierenden im Bundesdurchschnitt 812 Euro monatlich zur Verfügung. Die Einnahmen der Studierenden zeichnen sich jedoch durch eine deutliche Spannweite aus: Ein Viertel der Studierenden muss mit weniger als dem BAföG-Höchstsatz von 648 Euro im Monat auskommen. 17% hingegen haben mehr als 1.000 Euro zur Verfügung.<sup>4</sup>

Welches sind die Hauptfinanzierungsquellen? 87% der Studierenden werden von ihren Eltern unterstützt, im Schnitt mit 445 Euro pro Monat. Insoweit übernehmen die Eltern die Hauptlast der Studienfinanzierung, insgesamt tragen sie zu den Einnahmen der Studierenden mit 48% bei. Allerdings ist deren Finanzierungsanteil gegenüber 2006 mit 52% leicht rückläufig. Vor allem einkommensschwächere und Mittelschicht-Familien scheinen an ihre finanziellen Belastungsgrenzen zu stoßen. Zwei Drittel der Studierenden jobben neben dem Studium, von diesen geben 57% an, dass sie dies unabdingbar zur Sicherung ihrer Studienfinanzierung tun. Einnahmen aus studenterwerbstätigkeit bilden 26% der Gesamteinnahmen der Studierenden. Ein gutes Viertel der Studierenden erhält BAföG, immerhin 15% der Gesamteinnahmen der Studierenden.

Damit hebt sich die Realität weit von dem durch die Koalitionspartner CDU/CSU und FDP in ihrem Vertrag vereinbarten Gleichklang aus BAföG, Stipendien und Studienkrediten ab. Die Studienfinanzierung in Deutschland ruht – nach wie vor – vielmehr auf drei anderen Säulen: dem El-

2 Ministerium für Innovation, Wissenschaft, Forschung und Technologie Nordrhein-Westfalen vom 4.8.2009

3 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und FDP vom 26.10.2009, S. 60.

4 Vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung (HRSG), Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland 2009, 19. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks, durchgeführt von HIS Hochschul-Informations-System GmbH, Berlin 2010.

ternunterhalt, zu dem die Eltern verpflichtet sind, dem BAföG als Substitut bei fehlender Leistungsfähigkeit der Eltern und zu einem erheblichen Teil der studentischen Erwerbstätigkeit.

Einen Studienkredit haben dagegen nur 4 % der Studierenden aufgenommen, ein Stipendium erhalten derzeit lediglich 3 % der Studierenden. Die 10.000 Stipendiatinnen und Stipendiaten, die mit dem „Deutschlandstipendium“ gefördert werden sollen, würden noch nicht einmal ein halbes Prozent der derzeit 2,2 Millionen Studierenden ausmachen.

#### 4 Ziele des nationalen Stipendienprogramms

Dennoch hielt die Bundesregierung am Ausbau des Stipendienwesens fest. Als Ziel für ihren Gesetzentwurf zur Schaffung eines von Bund, Ländern und Privaten finanzierten nationalen Stipendienprogramms nannte sie ein ganzes Bündel von Argumenten.

Zuvorderst sei vor allem ein erhöhter Mangel an hochqualifizierten Fachkräften und Nachwuchswissenschaftlern zu beheben, der die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Landes vermindern, damit das Wirtschaftswachstum und die Basis für zukünftigen Wohlstand sowie den Wandel zur Wissensgesellschaft in der globalisierten Weltwirtschaft gefährden könne.<sup>5</sup> Es bedürfe aus ihrer Sicht daher neuer finanzieller Anreize, ein Hochschulstudium aufzunehmen und erfolgreich zu beenden.

Auch ziele das nationale Stipendienprogramm als neues Finanzierungsinstrument auf die Durchbrechung der sozialen Selektion. Mittels der vorgesehenen Verbesserung der Studienfinanzierung sollen mehr Talente für ein Studium gewonnen werden, vor allem finanziell Schwächere und „bislang in der Begabtenförderung unterrepräsentierte Gruppen, wie Studierende an Fachhochschulen, die häufiger als Studierende an Universitäten einen bildungsfernen familiären Hintergrund aufweisen.“<sup>6</sup>

Darüber hinaus solle für die Gewährung eines Stipendiums nicht ausschließlich die Leistung im Vordergrund stehen: vielmehr sollen „begabte Studierende aufgrund ihrer Leistungen in Schule, Studium oder Beruf sowie ihres bisherigen persönlichen Werdegangs ... bei der Entfaltung ihrer Talente und Fähigkeiten“<sup>7</sup> unterstützt werden. Neben Begabung und Leistung sollten gesellschaftliches Engagement, die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung sowie Umstände aufgrund der familiären Herkunft oder eines Migrationshintergrundes Grundlage der Förderung sein. Darüber hinaus solle die Gewährung des Stipendiums die Geförderten Studierenden zu Spitzenleistungen motivieren.

Zusätzlich diene das Stipendienprogramm der Vernetzung der „einzelnen Hochschulen ... mit ihrem regionalen Umfeld und bei der Entwicklung eines attraktiven Profils“.<sup>8</sup>

Die Bundesregierung zieht angesichts der oben dargelegten Realitäten in der Studienfinanzierung jedoch selbst den Schluss, dass die Stipendienkultur in Deutschland bislang schwach ausgeprägt sei<sup>9</sup>: „Nur etwa zwei bis drei Prozent aller Studierenden werden durch Stipendien geför-

5 Bundesdrucksache 17/1552, Teil A. Problem und Ziel.

6 Ebenda.

7 Ebenda.

8 Ebenda.

9 BT-Drs. 17/1552 Begründung, Teil A.

dert, die zu einem beträchtlichen Teil aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Rund ein Prozent erhalten ein Stipendium der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung unterstützten zwölf Begabtenförderungswerke oder ein Aufstiegsstipendium der Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung; weitere ein bis zwei Prozent werden durch private Stipendien gefördert. Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist es, den Anteil der Stipendiatinnen und Stipendiaten unter den Studierenden bundesweit mittelfristig auf zehn Prozent zu erhöhen.“<sup>10</sup>

Um den Anteil an Stipendien zu erhöhen, wolle die Bundesregierung zur Finanzierung auch die Länder und private Mittelgeber beteiligen, damit Bildung und Nachwuchsförderung als gesamtgesellschaftliche Aufgabe verankert wird. Private Mittelgeber können dabei Wirtschaft, aber auch Einzelpersonen, die sich über die Finanzierung von Stipendien bürgerschaftlich engagieren wollen, sowie Vereine, Alumni, Organisationen und lokal, regional oder bundesweit tätige Stiftungen sein.

Ausschlaggebend für die Aufhebung des Studiengebührenverbots der 6. HRG-Novelle war die durch das Bundesverfassungsgericht monierte fehlende empirische Grundlage. Obwohl auch in diesem Falle nicht gegeben, zog die Bundesregierung als Argument die Gefahr eines drohenden regionalen Ungleichgewichts zur Implementierung des Nationalen Stipendienprogramms heran, das allen Hochschulen zugänglich sein soll. Nur ein bundeseinheitliches Stipendienprogramm könne starke Sogwirkungen auf begabte Studierende aus den Ländern bei isolierter Einführung von Länderstipendien – wie zum Wintersemester 2009/2010 in Nordrhein-Westfalen – sowie die Gefahr der Abwanderung von Leistungsträgern verhindern.

Mit dem nationalen Stipendienprogramm sollen langfristig bis zu acht Prozent der Studierenden aller staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschulen in Deutschland gefördert werden können, wobei die Hochschulen nach Begabung und Leistung einkommensunabhängig Stipendien in Höhe von 300 Euro vergeben können. Zunächst war vorgesehen, dass die Stipendien je zur Hälfte aus privaten und öffentlichen Mitteln finanziert und der öffentliche Anteil von 150 Euro jeweils zur Hälfte vom Bund und den Ländern getragen werden sollte. Die Länder waren für eine Beteiligung jedoch nicht zu gewinnen, sodass der Bund den öffentlichen Anteil nun ausschließlich trägt.

## 5 Bisherige Stipendienförderung<sup>11</sup>

Die Bundesregierung zielt mit dem Stipendienprogramm auch auf eine Steigerung der Bildungsbeteiligung von Studierenden aus eher bildungsfernen und einkommensschwächeren Elternhäusern. Insofern ist von Interesse, woher die Stipendiaten bisher kommen. Empirische Daten liegen nur für die Stipendiaten der Begabtenförderungswerke vor. Diese entstammen überdurchschnittlich häufig akademisch gebildeten Familien, mehr als 70 % der Väter und/oder Mütter verfügen über eine Hochschulreife, in zwei Dritteln der Elternhäuser hat mindestens ein Elternteil einen Hochschulabschluss. Mehr als jeder zweite Geförderte kommt aus der Herkunftsgruppe „hoch“, etwa jeweils 20 % aus den Herkunftsgruppen „gehoben“ bzw. „mittel“ und nur jeder zehnte aus der Herkunftsgruppe „niedrig“.

10 Ebenda.

11 Middendorff, E./Isserstedt, W./Kandulla, M., Das soziale Profil in der Begabtenförderung, HIS: Projektbericht, April 2009.

94 % der Geförderten in der Studienförderung besitzen eine allgemeine Hochschulreife und liegen damit über dem Durchschnitt aller Studierenden<sup>12</sup>, sie sind sehr mobil und wechseln überdurchschnittlich das Bundesland oder gehen ins Ausland zum Studium. Sie studieren überwiegend an Universitäten (92 % gegenüber 70 % aller Studierenden), kaum an Fachhochschulen. Vorrangige Fächer sind Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften bzw. Sprach und Kulturwissenschaften, Medizin und Gesundheitswissenschaften, während die Ingenieurwissenschaften kaum vertreten sind.

42 % der Stipendiaten erhalten ausschließlich das Büchergeld, 28 % ein Vollstipendium, 24 % ein Teilstipendium und bei 6 % war das Bewilligungsverfahren noch nicht abgeschlossen. Nebenher erwerbstätig sind 50 % gegenüber 66 % unter allen Studierenden (19. Sozialerhebung). Sind diese zu 57 % unabdingbar zur Sicherung der Studienfinanzierung erwerbstätig, so stehen bei Stipendiaten die Sammlung praktischer Erfahrungen und Kontakte für eine mögliche spätere Beschäftigung im Vordergrund.

Insgesamt lässt sich also festhalten, dass die Stipendiaten der Begabtenförderungswerke insoweit bislang in hohem Maße bildungsnahe Herkunftsgruppen repräsentieren – ein klarer Widerspruch zur originären Zielsetzung der Stipendienförderung.

## 6 Das Nationale Stipendienprogramm – Förder- und Regelungsbereiche

Das Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG) vom 21. Juli 2010 ist zum 1. August 2010 in Kraft getreten. Es tritt zusätzlich zu bestehenden Begabtenförderprogrammen des Bundes und der Länder hinzu und ersetzt diese nicht.<sup>13</sup>

### 6.1 Förderberechtigte Studierende

In den Genuss eines „Deutschlandstipendiums“ können grundsätzlich „begabte“ Studierende an allen Hochschulen, also gleichermaßen Universitäten und Fachhochschulen, kommen, soweit sie „hervorragende Leistungen in Studium oder Beruf erwarten lassen oder bereits erbracht haben.“<sup>14</sup> Ausgenommen von der Förderung sind Studierende an Verwaltungsfachhochschulen, die als Beschäftigte öffentliche Leistungen erhalten<sup>15</sup>, sowie - um Doppelförderungen auszuschließen - durch die Begabtenförderungswerke, den Deutschen Akademischen Austauschdienst und durch die Stiftung Begabtenförderung berufliche Bildung geförderte Studierende, sofern ihr durchschnittlicher monatlicher Förderbetrag 30 Euro überschreitet.<sup>16</sup> Förderfähig dagegen sind BAföG-Empfänger, so dass diese für den Fall der zusätzlichen Förderung über ein Deutschlandstipendium den Geförderten der Begabtenförderungswerke in der Höhe der monatlichen Förderung gleichgestellt

12 Vgl. 19. Sozialerhebung a.a.O.

13 Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG) vom 21. Juli 2010, § 1, Abs. 3

14 Gesetz zur Schaffung eines nationalen Stipendienprogramms (Stipendienprogramm-Gesetz – StipG) vom 21. Juli 2010, § 1, Abs. 1.

15 Ebenda, Abs. 2.

16 Ebenda, § 4 Abs. 1 i.V. m. § 1, Abs. 3.

sind.<sup>17</sup> Anträge können von zugelassenen Studienberechtigten sowie bereits Studierenden selbst gestellt werden.<sup>18</sup>

Für die Auswahl der Stipendiaten gelten nach dem StipG vorrangig ihre Begabung, ihre bisher erbrachten Leistungen und ihr bisheriger persönlicher Werdegang.<sup>19</sup> Zusätzlich berücksichtigt werden können gesellschaftliches Engagement, die Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen oder besondere soziale, familiäre oder persönliche Umstände aufgrund der familiären Herkunft oder einem Migrationshintergrund. Konkretisierungen ergeben sich kaum aus der Stipendienprogramm-Verordnung – StipV.<sup>20</sup> Für Leistung und Begabung der Studienanfängerinnen und Studienanfänger sind die Durchschnittsnote der Hochschulzugangsberechtigung sowie für das gewählte Studienfach relevante Einzelnoten zu berücksichtigen oder besondere Qualifikationen, die zum Studium an der jeweiligen Hochschule berechtigen. Kriterien für bereits Studierende bilden bisher erbrachte Studienleistungen, v. a. erreichte ECTS-Punkte oder Zwischenprüfungs- bzw. Vordiplom-Ergebnisse, für Master-Studierende auch die vorhergehende Abschlussnote.

## 6.2 Höhe und Dauer der Förderung

Die Höhe der Förderung beträgt 300 Euro pro Monat, liegt der eingeworbene private Anteil über 150 Euro, kann sie höher ausfallen.<sup>21</sup> Der Förderzeitraum soll mindestens ein Jahr und kann unter der Voraussetzung zur Verfügung stehender Mittel<sup>22</sup> maximal die Dauer der Regelstudienzeit betragen<sup>23</sup>, wobei die Hochschulen gehalten sind, die Fortsetzung der Förderung durch regelmäßige Begabungs- bzw. Leistungsprüfungen einmal jährlich zu überprüfen.<sup>24</sup> Für den Fall eines Hochschulwechsels während des Bewilligungszeitraums kann die Förderung entsprechend der Bewilligung ein Semester fortgeführt werden, die Mitnahmefähigkeit ist damit eingeschränkt.<sup>25</sup> Die erneute Beantragung eines Stipendiums an der neuen Hochschule ist möglich.<sup>26</sup>

## 6.3 Förderberechtigung, Förderschwerpunkte und Förderumfang seitens der Hochschulen

Stipendien können alle nach Landesrecht anerkannten Hochschulen vergeben, die über ein transparentes und – im Hinblick auf die Individualauswahl der Studierenden – von privaten Mittelgebern unabhängiges Auswahlverfahren verfügen.<sup>27</sup> Demzufolge darf die Vergabe eines Stipendiums nicht an eine Gegenleistung, Arbeitnehmertätigkeit oder entsprechende Absichtserklärung für den privaten Mittelgeber geknüpft werden.<sup>28</sup> Jedoch sind die privaten Mittelgeber sehr wohl berechtigt, im Rahmen und in der Höhe ihres Mitteleinsatzes zzgl. der öffentlichen Mittel in gleicher Höhe

17 § 21, Abs. Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG) geändert durch das Dreiundzwanzigste Gesetz zur Änderung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (23. BAföGÄndG), sowie StipG, § 5 Abs. 3.

18 StipG, § 2, Abs. 1.

19 Ebenda, § 3.

20 Verordnung zur Durchführung des Stipendienprogramm-Gesetzes (Stipendienprogramm-Verordnung – StipV) vom 20. Dezember 2010, § 2.

21 StipG, § 5.

22 Ebenda § 6 Abs. 2.

23 Ebenda, § 6 Abs. 1.

24 Ebenda, § 2 Abs. 3 und StipV § 3.

25 StipG, § 6 Abs. 3.

26 Ebenda, § 6 Abs. 3.

27 Ebenda, § 2 Absätze 1, 2 und 4.

28 Ebenda, § 5 Abs. 2.

Fachrichtungsschwerpunkte zu setzen.<sup>29</sup> Diese Zweckbindung darf maximal bis zu zwei Dritteln der von den Hochschulen pro Kalenderjahr neu bewilligten Stipendien umfassen, ein Drittel der Stipendien ist für alle Fachbereiche ohne Zweckbindung zu reservieren und steht insoweit allen, die jeweiligen Auswahlkriterien erfüllenden Studierenden potenziell offen.

Um überhaupt Stipendien vergeben zu können, müssen die Hochschulen private Mittel einwerben. Je mindestens monatlich eingeworbene 150 Euro von privaten Mittelgebern werden dann durch den Bund um weitere 150 Euro monatlich aufgestockt. Allerdings ist die Gesamtzahl der zu fördernden Studierenden nach oben begrenzt, in den Genuss eines Stipendiums dürfen maximal 8 Prozent der Studierenden einer Hochschule kommen<sup>30</sup>, wobei diese Höchstgrenze allmählich erreicht werden soll. Für das erste Stipendienjahr 2011 ist eine Höchstgrenze von 0,45 % jeder Hochschule festgelegt.<sup>31</sup>

#### 6.4 Allgemeine Regelungen

Die Umsetzung des Deutschlandstipendiums soll durch einen 12-köpfigen Beirat beim Bundesministerium für Bildung und Forschung aus Vertretern der zuständigen obersten Landesbehörden, der Hochschulen, der Studierenden, der privaten Mittelgeber, der Arbeitnehmer, der Wissenschaft und des Deutschen Studentenwerks begleitet werden.<sup>32</sup> Ihm obliegt die Beratung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, die Fertigung von Stellungnahmen, die Evaluation des Stipendienprogramms und seine mögliche Weiterentwicklung.<sup>33</sup> Der Umfang der Stipendienförderung, soziodemographische Merkmale der Stipendiaten, Art des angestrebten Abschlusses, Art der Ausbildungsstätte, Studienfachrichtung, Zahl der Fördermonate, BAföG-Bezug sowie Aussagen zu den Mittelgebern werden in der Bundesstatistik dokumentiert.<sup>34</sup>

### 7 Bewertung des Nationalen Stipendienprogramms

Eine Einschätzung der möglichen Wirkungen des Deutschlandstipendiums ist zum jetzigen Zeitpunkt nicht möglich, zumal das Programm erst zum Sommersemester 2011 mit einer geringen Zielzahl von 0,45 % der Studierenden für das Studienjahr 2011/12 startet. Insofern muss sich die Würdigung an bisherigen empirischen Erkenntnissen zur Stipendienförderung, den Aussagen der Sachverständigen anlässlich der Verbändeanhörung sowie der öffentlichen Anhörung im Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung zum Gesetzentwurf am 9.6.2010 und an ggf. vorliegenden Evaluationen zum Nordrhein-Westfälischen Stipendienprogramm anlehnen.

Angesichts der bisher in Deutschland zu geringen Anzahl von Stipendien ist die Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel des Bundes für die Studierenden zu begrüßen, insbesondere wenn dadurch Anreize für Wirtschaft und Private gegeben werden, sich im Bildungsbereich finanziell deutlich stärker als bisher zu engagieren. Angesichts der bisher eher einseitigen Förderung von Stipendiaten aus bildungsnahen und einkommensstärkeren Elternhäusern, die zudem überwiegend an

29 Ebenda, § 11 Abs. 3.

30 StipG § 11, Abs. 4.

31 StipV § 4 Abs. 1.

32 Ebenda, § 5 Abs. 1.

33 StipG § 12 Abs. 1.

34 StipG § 13.

Universitäten zu finden sind, sind die Zielsetzungen des Gesetzgebers zu begrüßen, Studierende an Fachhochschulen gleichermaßen von der Stipendienförderung profitieren zu lassen und diese auch bisher unterrepräsentierten Studierenden zugänglich zu machen.

Zu befürchten ist jedoch, dass aufgrund der im Gesetz und der Stipendienverordnung definierten Auswahlkriterien „Leistung und Begabung“ vorrangig diejenigen Studierenden ein Stipendium erhalten werden, die es aufgrund ihrer sozialen Herkunft im Grunde weniger benötigen. Positiv hervorzuheben ist, dass als Maßstab für die Stipendienvergabe die perspektivische Erwartung in hervorragende Leistungen in Studium und Beruf gelten soll, ebenso auch außerschulisches/-fachliches, ehrenamtliches, gesellschaftliches etc. Engagement sowie besondere Lebenslagen. Allerdings ist fraglich, ob und inwieweit hervorragende Leistungen in Studium und Beruf prognostizierbar sind, wenn sie auf einem bisherigen guten Verlauf von Schule/Studium basieren sollen. Die starre Fixierung auf die Leistungen birgt zudem die Gefahr, dass das zur Sicherung der Finanzierung des Studiums erwerbstätige Drittel der Studierenden kaum die zur Erlangung eines Stipendiums geforderten überdurchschnittlichen Studienleistungen erfüllen wird.<sup>35</sup>

Leider haben Gesetz- und Verordnungsgeber es vor diesem Hintergrund versäumt, zusätzliche – soziale und gesellschaftliche – Auswahlkriterien mit derselben Priorität zu versehen. Angesichts der aus der Begabtenförderung vorliegenden empirischen Ergebnisse wäre eine gesetzliche Quotierungsvorgabe angemessen gewesen, nach der unterrepräsentierte Gruppen zu berücksichtigen sind, vergleichbar der im Gesetz definierten Quotierungsregelung zur Zweckbindung der Stipendienmittel durch den privaten Mittelgeber.<sup>36</sup>

Ebenso bleibt abzuwarten, ob die Wirtschaft über eine angemessene finanzielle Beteiligung an dem Stipendienmodell die lange angekündigte, umfassende zusätzliche Unterstützung für das Stipendienwesen in Deutschland erbringt, zumal die Länder eine gemeinsame Finanzierung versagt haben. Insbesondere Hochschulen in strukturschwachen Regionen sowie Fachbereiche mit weniger wirtschaftsnahem Profil könnte es schwerer fallen, in ausreichendem Maße Mittel der Wirtschaft einzuwerben. Dies zeigen bisherige Ergebnisse des Stipendienprogramms in Nordrhein-Westfalen. Danach teilten sich zum Stand Oktober 2009 die Stipendien auf folgende Fächergruppen auf: ohne Fachbindung 38 %, Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 27 %, Ingenieurwissenschaften 21 %, Mathematik und Naturwissenschaften 8 %, Medizin 5 %, Kunst- und Kunsthissenschaften 0,5 % und Sprach- und Kulturwissenschaften 0,5 %.<sup>37</sup>

Die Bundesregierung hat sich zwar eine Evaluation und eine Ausgleichsoption nach vier Jahren vorbehalten, allerdings entspräche es nicht dem Ziel der Aktivierung von Wirtschaft und Privaten, wenn sie längerfristig zu mehr als 50 % zur Finanzierung des Stipendienprogramms beiträgt, was im besonderen Teil der Gesetzesbegründung nicht ausgeschlossen wird.<sup>38</sup> Eine derartige Umschichtung der Finanzierung würde unweigerlich zu Lasten der eigentlich notwendigen Breitenförderung gehen, zumal die entscheidende Säule der Studienfinanzierung in Deutschland das BAföG ist und

35 Vgl. hierzu *Antworten des Deutschen Studentenwerks* (DSW) auf die Fragen des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des 17. Deutschen Bundestages zur Sachverständigenanhörung zum „Nationalen Stipendienprogramm-Gesetz“ am 9. Juni 2010.

36 Vgl. *Stellungnahme des Deutschen Studentenwerks* anlässlich der Verbändeanhörung im BMBF am 5.3.2010 zum Referententwurf eines Gesetzes zur Schaffung eines von Bund, Ländern und Privaten finanzierten nationalen Stipendienprogramms.

37 *Antworten des Deutschen Studentenwerks* (DSW) auf die Fragen des Ausschusses für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung des 17. Deutschen Bundestages zur Sachverständigenanhörung zum „Nationalen Stipendienprogramm-Gesetz“ am 9. Juni 2010.

38 Bundestagsdrucksache 17/1552, zu §15, Seite 14.

bleibt. Mit den bis 2013 im Bundeshaushalt veranschlagten, auf 160 Millionen Euro aufwachsenden Mitteln wäre alleine eine Erhöhung der Elternfreibeträge um 10% finanziert, welche eine erhebliche Ausweitung des Kreises der Förderberechtigten und insoweit Aktivierung vor allem von Studienberechtigten aus einkommensschwachen Elternhäusern ermöglichen könnte.

## 8 Fazit

Im eingangs beschriebenen politisch-historischen Kontext ist das Deutschlandstipendium für autonome Hochschulen mit einem auch von ihnen wahrgenommenen Auswahlrecht ein attraktives Instrument, um über – aus Bundesmitteln und Privatmitteln finanzierte – Stipendien leistungsstarke Studierende an sich binden zu können. Dagegen ist grundsätzlich nichts zu sagen, außer dass das Stipendienprogramm insofern eher ein Instrument der Hochschul- und weniger der Studienfinanzierung darstellt.

Insbesondere die Mittelquotierung von maximal 8% der Studierenden auf alle Hochschulen bildet für Fachhochschulen ein attraktives Finanzierungsinstrument, zumal deren Studierende bisher über die Begabtenförderungswerke nur marginal gefördert wurden.

Das Ziel der Bundesregierung, eine Stipendienkultur zu begründen und Private bzw. Wirtschaft für die gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Bildungsfinanzierung zu gewinnen ist ebenfalls positiv zu bewerten.

Das vom Gesetzgeber formulierte Ziel, ein breit angelegtes Instrument zur Studienfinanzierung, zur Reduzierung der sozialen Selektion im Bildungswesen sowie zur Erschließung von Begabungsreserven Studienberechtigter aus Einkommens schwächeren Elternhäusern zu schaffen, wird allerdings kaum realisierbar sein. Der Großteil der Studierenden wird aufgrund der engen Auswahlkriterien eher bildungsnahen und einkommensstärkeren Elternhäusern entstammen.

*Verf.: Achim Meyer auf der Heyde, Generalsekretär Deutsches Studentenwerk, Monbijouplatz 11, 10178 Berlin, E-Mail: achim.meyeraufderheyde@studentenwerke.de*