

Zum Entwurf eines Gesetzes zur Verbesserung der Chancengleich- heit durch Abschaffung und Kom- pensation der Studienbeiträge in Niedersachsen

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung im Ausschuss
für Wissenschaft und Kultur des Niedersächsischen
Landtags am 8. November 2013

DZHW:Stellungnahme

November 2013

Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW)
Arbeitsbereich Steuerung, Finanzierung, Evaluation

Rückfragen bitte an:

Frank Dölle
Tel: +49 (0) 511 1220-349
E-Mail: doelle@dzhw.eu

Dr. Michael Jaeger
Tel. +49 (0) 511 1220-377
E-Mail: m.jaeger@dzhw.eu

Deutsches Zentrum für Hochschul- und Wissenschaftsforschung (DZHW)
Goseriede 9 | 30159 Hannover | www.dzhw.eu
Stand: 19.11.2013

Inhaltsverzeichnis

1	Anlass und Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme	1
2	Zu den mit dem Gesetzentwurf verfolgten hochschulpolitischen Zielen	1
2.1	Studienbeiträge und Studierwahrscheinlichkeit.....	1
2.2	Studienbeiträge und Studienbedingungen	4
3	Zu den Regelungen des Gesetzesentwurfes	5
3.1	Regelungen zum Studienguthaben	5
3.2	Ausgestaltung und Finanzierungswirkungen der Langzeitstudiengebühren.....	6
3.3	Gewährung der Studienqualitätsmittel	7
3.4	Verwendung der Studienqualitätsmittel	8
3.5	Änderung des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes	8
4	Literaturhinweise	8

1 Anlass und Gegenstand der vorliegenden Stellungnahme

Seit dem WS 2006/07 sind für das Studium an niedersächsischen Hochschulen Studienbeiträge zu zahlen. Die Höhe der Beiträge liegt unabhängig von der Hochschule und vom jeweils studierten Fach bei 500 Euro je Semester. In bestimmten Fällen können Studierende von der Pflicht zur Zahlung der Beiträge ausgenommen werden, so bspw. bei der Betreuung von Kindern bis zu 14 Jahren oder bei der Pflege eines nahen Angehörigen (vgl. § 11 Abs. 4. NHG). Zudem sieht das NHG die Möglichkeit vor, die Studienbeiträge im individuellen Fall ganz oder teilweise zu erlassen, wenn ihre Entrichtung zu einer unbilligen Härte führen würde. Die Pflicht zur Zahlung von Studienbeiträgen erstreckt sich auf die Dauer der Regelstudienzeit zuzüglich von maximal vier weiteren Semestern. Besteht die Immatrikulation über diesen Zeitraum hinaus, werden gemäß § 13 NHG Langzeitstudiengebühren fällig. Sie betragen derzeit 600 Euro für die beiden ersten Semester, 700 Euro für die beiden darauffolgenden Semester und für die sich daran anschließenden Semester 800 Euro (abweichende Festlegungen im Falle von Trimestern).

Die niedersächsische Landesregierung beabsichtigt, die Studienbeiträge zum WS 2014/15 abzuschaffen. Sie verfolgt damit das Ziel, finanzielle Hürden beim Hochschulzugang abzubauen und damit auch die Chancengleichheit beim Hochschulzugang zu erhöhen. Die entfallenden Einnahmen sollen den Hochschulen kapazitätsneutral und in voller Höhe aus Landesmitteln kompensiert werden. Mit Blick auf die Langzeitstudiengebühren ist vorgesehen, die Staffelung nach der Zahl der Semester der Studienzeitüberschreitung aufzuheben und auf einheitlich 500 Euro je Semester festzulegen. Zudem ist geplant, den Zeitpunkt, ab dem die Zahlungspflicht für Langzeitstudiengebühren eintritt, um zwei Monate weiter nach hinten zu verlagern. Damit soll den betroffenen Studierenden das Absolvieren der Studienabschlussphase erleichtert und dem Studienabbruch entgegengewirkt werden.

Zur legislativen Umsetzung dieser Änderungen hat die niedersächsische Landesregierung einen entsprechenden Gesetzentwurf (Gesetz zur Verbesserung der Chancengleichheit durch Abschaffung und Kompensation der Studienbeiträge) vorgelegt (vgl. Drucksache 17/741 des Niedersächsischen Landtages), der Gegenstand der Anhörung im Ausschuss für Wissenschaft und Kultur des niedersächsischen Landtages ist. Die vorliegende Stellungnahme des Deutschen Zentrums für Hochschul- und Wissenschaftsforschung bezieht sich auf diesen Gesetzentwurf. Im Folgenden werden in Abschnitt 2 zunächst die mit dem Gesetzentwurf verfolgten Ziele der Verringerung finanzieller Hürden und der Verbesserung der Chancengleichheit aus Forschungssicht kommentiert, während in Abschnitt 3 zu einzelnen Regelungen des Gesetzentwurfs Stellung genommen wird.

2 Zu den mit dem Gesetzentwurf verfolgten hochschulpolitischen Zielen

2.1 Studienbeiträge und Studierwahrscheinlichkeit

Gemäß den Ausführungen im Begründungsteil zum Gesetzentwurf verfolgt die Niedersächsische Landesregierung das Ziel, „mehr jungen Menschen als bislang und unabhängig vom Bildungshintergrund der Eltern und ihrer finanziellen Möglichkeiten ein Hoch-

schulstudium zu ermöglichen“ (vgl. Drucksache 17/741 des Niedersächsischen Landtages, S. 9). Die Abschaffung der vor sieben Jahren eingeführten Studienbeiträge wird als wesentlicher Baustein zur Erreichung dieses Ziels angesehen, indem durch die Herstellung eines beitragsfreien Zugangs zu grundständigen Studiengängen und konsekutiven Masterstudiengängen bestehende finanzielle Hürden beim Hochschulzugang abgebaut werden sollen.

Die vorgetragene Argumentation geht davon aus, dass die Pflicht zur Zahlung von Studienbeiträgen einen Teil der Studienberechtigten von der Aufnahme eines Hochschulstudiums abhalten könnte, insbesondere solche aus hochschulfernen Elternhäusern. Diese Fragestellung ist seit Einführung von Beiträgen bzw. Gebühren in mehreren deutschen Ländern verschiedentlich untersucht worden (vgl. Hetze/Winde 2011, Baier/Helbig 2011, Dietrich/Gerner 2012, Hübner 2012). Speziell mit Blick auf die Studienberechtigten in Niedersachsen hat das DZHW im Auftrag des Niedersächsischen Ministeriums für Wissenschaft und Kultur eine Analyse anhand von Daten des Studienberechtigtenpanels sowie der Studienanfängerbefragung vorgenommen, deren Ergebnisse im Jahr 2013 vorgelegt wurden (vgl. Hauschildt/Jaeger/Quast 2013). Hierbei wurden die Studierwahrscheinlichkeit der Studienberechtigten aus Niedersachsen vergleichend zu der Studierwahrscheinlichkeit von Studienberechtigten aus den anderen beitragshebenden Ländern (zum Erhebungszeitpunkt Bayern, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Hamburg), den beitragsfreien Ländern West und den beitragsfreien Ländern Ost untersucht. Die Studie führt kurz gefasst zu folgenden Ergebnissen:

- Seit der Einführung von Studienbeiträgen ist ein signifikanter allgemeiner Rückgang der Studierbereitschaft eingetreten: Die Studierwahrscheinlichkeit der Studienberechtigten hat sich im Vergleich der Jahrgänge 2004 und 2006 – und damit in zeitlicher Parallelität zur Einführung der Studienbeiträge – in der Größenordnung von fünf bis sechs Prozentpunkten verringert. Dies gilt nicht nur für Niedersachsen, sondern auch für die anderen Ländergruppen – sowohl mit als auch ohne Erhebung von Studienbeiträgen. Bei den darauffolgenden Studienberechtigten-Jahrgängen 2008 und 2010 zeigen sich im Vergleich zu den Studienberechtigten des Jahrgangs 2006 nur noch geringfügige Veränderungen.
- Bei Studienberechtigten aus nichtakademischen Elternhäusern sowie bei Frauen fällt der Rückgang der Studierwahrscheinlichkeit jeweils etwas stärker aus, sowohl in Niedersachsen wie auch in den anderen Ländergruppen. So liegt der Rückgang z. B. bei niedersächsischen Studienberechtigten aus nicht-akademischen im Vergleich der Jahrgänge 2004 und 2006 bei sieben Prozentpunkten, bei Studienberechtigten aus akademischen Elternhäusern hingegen nur bei vier Prozentpunkten.
- Der festgestellte Rückgang der Studierwahrscheinlichkeit ist gemäß den Ergebnissen multivariater Analysen nicht auf Veränderungen in der Zusammensetzung der Schulabschlussjahrgänge hinsichtlich des Geschlechts, der Bildungsherkunft, der Art der erworbenen Hochschulreife oder der Schulleistungen zurückzuführen. Ebenso lässt sich der Rückgang nicht mit veränderten Ertragserwartungen der Studienberechtigten wie bspw. einer im Zeitverlauf verhalteneren Einschätzung der Berufsaussichten erklären. Gleichzeitig liefern die durchgeführten Analysen Hinweise darauf, dass die verringerte Studierwahrscheinlichkeit im Zusammenhang mit einer gestiegenen Re-

levanz kostenbezogener Motive – insbesondere der Opportunitätskosten – steht. Damit ist es als wahrscheinlich anzusehen, dass die Einführung von Studienbeiträgen als kostenbezogener Faktor zu dem beobachteten Rückgang der Studierwahrscheinlichkeit beigetragen hat. Diese Schlussfolgerung wird auch dadurch gestützt, dass die direkte Abfrage der Reaktion auf die Einführung von Studienbeiträgen bei den Studienberechtigten der Jahrgänge 2006 und 2008 zu korrespondierenden Ergebnissen führt: So gaben 2008 etwa 6 % der niedersächsischen Studienberechtigten an, aufgrund der Einführung von Studienbeiträgen auf die Aufnahme eines Hochschulstudiums zu verzichten bzw. aufgrund der Beiträge hinsichtlich der Studienaufnahme unsicher zu sein. Bei den Studienberechtigten der Gruppe der anderen beitragsergebenden Länder lag dieser Anteil ebenfalls bei 6 %, in den beitragsfreien Ländern West und Ost jeweils bei 4 %. Ebenso gaben Studienberechtigte aus hochschulfernen Familien und Frauen zu jeweils überdurchschnittlichen Anteilen an, aufgrund von Studienbeiträgen auf die Aufnahme eines Hochschulstudiums zu verzichten (z.B. niedersächsische Studienberechtigte 2008 aus nichtakademischen Elternhäusern: 8 % gegenüber 4 % bei den Studienberechtigten aus akademischen Elternhäusern).

Die festgestellte Befundlage ist insofern bemerkenswert, als dass der in zeitlicher Parallelität mit der Einführung von Studienbeiträgen stattfindende Rückgang der Studierbereitschaft nicht nur, wie vielfach zunächst angenommen (vgl. z.B. Hetze/Winde 2010), in den beitragsergebenden, sondern auch in den beitragsfreien Ländern zu beobachten ist. Dies legt die Vermutung nahe, dass im Zusammenhang mit der Einführung der Studienbeiträge in mehreren deutschen Ländern von einer allgemeinen Sensibilisierung der Studienberechtigten gegenüber den mit einem Hochschulstudium verbundenen direkten und indirekten Kosten auszugehen ist, möglicherweise verbunden mit einer allgemeinen Verunsicherung dahingehend, dass Studienbeiträge sukzessive auch in den anderen Ländern eingeführt werden könnten. Insbesondere die Medienberichterstattung sowie die auch in den beitragsfreien Ländern stattgefundenen Demonstrationen könnten hierzu beigetragen haben. Plausibel ist zudem, dass ein Teil der Studienberechtigten aus den beitragsfreien Ländern offensichtlich deshalb auf das ursprünglich beabsichtigte Studium verzichtet, weil der gewünschte Studiengang (nur) in einem Bundesland angeboten wird, in dem Studiengebühren zu entrichten sind (vgl. hierzu auch Hübner 2012).

Angesichts dieses Ergebnisbildes – und der grundsätzlichen Bedeutung antizipierter Kosten für die Genese von Bildungsungleichheit (vgl. Becker/Hecken 2007; Schindler/Reimer 2010) – erscheint es begründbar, bei der Konzipierung von Maßnahmen zur Verringerung finanzieller Hürden beim Hochschulzugang sowie zur Förderung der Chancengleichheit (auch) bei der Pflicht zur Zahlung von Studienbeiträgen anzusetzen.

Mit Blick auf die erst vor vergleichsweise kurzer Zeit erfolgte Einführung der Beitragspflicht ist jedoch anzumerken, dass die vollständige Abschaffung der Beiträge in diesem Zusammenhang nur eine und keineswegs die nächstliegende Option zur Umsetzung der verfolgten Ziele darstellt. Alternativen bestehen insbesondere in der Modifikation der angewandten Beitragsmodelle selbst, bspw. in Richtung nachgelagerter Studienbeiträge mit einkommensabhängiger Rückzahlung wie in Australien praktiziert, so-

wie in einer deutlich stärkeren Auflage von Stipendien für Studierende, wodurch dem Grundgedanken einer nachfrageorientierten Hochschulfinanzierung entsprochen würde.

2.2 Studienbeiträge und Studienbedingungen

Die Einführung der Studienbeiträge verfolgte das hochschulpolitische Ziel, die Studienbedingungen an den niedersächsischen Hochschulen zu verbessern. In der bereits genannten DZHW-Studie wurde auch analysiert, ob sich entsprechende Effekte empirisch nachweisen lassen. Die anhand des Studienqualitätsmonitors des DZHW und der AG Hochschulforschung der Universität Konstanz durchgeführten Analysen kommen zu folgenden Ergebnissen:

- Die Lehr- und Studienbedingungen an den niedersächsischen Hochschulen haben sich im Spiegel der studentischen Wahrnehmung seit Einführung der Studienbeiträge kontinuierlich positiv entwickelt: Während im Sommersemester 2008 etwas weniger als die Hälfte (48 %) der befragten Studierenden zufrieden oder sehr zufrieden mit den Studienbedingungen an ihrer Hochschule waren, geben dies im Sommersemester 2011 bereits 59 % an. Diese Veränderung ist zum einen vor dem Hintergrund eines allgemeinen und länderübergreifend feststellbaren Trends einer zunehmenden Studienzufriedenheit zu sehen, der, wie andere Studien zeigen, bereits in die Zeit vor Einführung von Studienbeiträgen in einigen deutschen Ländern zurückreicht (vgl. Bargel/Ramm/Multrus 2008). Zum anderen ist festzustellen, dass die Studienzufriedenheit an den niedersächsischen Hochschulen wie auch in den anderen beitragsergebenden Ländern seit 2008 in deutlich stärkerem Maße zugenommen hat als in den beitragsfreien Ländern West und Ost (Niedersachsen: +11 Prozentpunkte, Beitragsländer West: +9 Prozentpunkte, beitragsfreie Länder West: +5 Prozentpunkte, beitragsfreie Länder Ost: +3 Prozentpunkte). Wie multivariate Mehrebenenanalysen zeigen, ist diese zwischen beitragsergebenden und beitragsfreien Ländern unterschiedliche Entwicklung nicht auf unterschiedliche Zusammensetzungen der befragten Stichproben in den einzelnen Ländergruppen und Jahrgängen zurückzuführen. Demzufolge ist davon auszugehen, dass die zusätzlichen Einnahmen aus Studienbeiträgen für die günstigere Entwicklung der Lehr- und Studienbedingungen in Niedersachsen wie auch in den anderen beitragsergebenden Ländern eine entscheidende Rolle spielen.
- Diese Schlussfolgerung wird durch zwei weitere Ergebnisse gestützt:
 - ▶ Die Studierenden niedersächsischer Hochschulen konstatieren vor allem in solchen Bereichen Verbesserungen, die durch den Einsatz von Einnahmen aus Studienbeiträgen unmittelbar und kurzfristig beeinflussbar sind – z. B. der sachlich-räumlichen Ausstattung (+26 Prozentpunkte von 2007 auf 2011), den Serviceleistungen der Hochschule (+24 Prozentpunkte) und den Teilnehmerzahlen in den Lehrveranstaltungen (+22 Prozentpunkte). Die Veränderungen in anderen Bereichen, z.B. der fachlichen Qualität der Lehre (+8 Prozentpunkte von 2008 auf 2011) oder des Aufbaus und der Struktur des Studiengangs (+7 Prozentpunkte) fallen demgegenüber deutlich geringer aus, was der Erwartung entspricht, dass

sich die zusätzlichen Mittel aus Studienbeiträgen auf diese Bereiche nicht oder erst in längerfristigen Zeitperspektiven auswirken könnten.

- ▶ Die durchgeführten multivariaten Analysen weisen einen klaren Zusammenhang zwischen dem zusätzlichen Einsatz von wissenschaftlichem Personal, das aus Studienbeiträgen finanziert wird, und der Verbesserung der Studienzufriedenheit im Zeitverlauf aus: Je mehr aus Beitragseinnahmen finanziertes Personal an einer Hochschule eingesetzt wird, desto stärker fällt die Verbesserung der Zufriedenheit von 2008 auf 2011 aus.

Die Ergebnisse der DZHW-Untersuchung liefern demzufolge einen klaren Hinweis darauf, dass die durch Einführung von Studienbeiträgen an den niedersächsischen Hochschulen zusätzlich vorhandenen Mittel zu einer Verbesserung der Studienbedingungen aus Sicht der Studierenden beigetragen haben. Um diese in den vergangenen Jahren erreichten Verbesserungen nicht zu gefährden, ist eine Kompensation der entfallenden Einnahmen aus Studienbeiträgen, wie sie im Gesetzesentwurf der niedersächsischen Landesregierung vorgesehen ist, folglich von hoher Bedeutung.

3 Zu den Regelungen des Gesetzesentwurfes

3.1 Regelungen zum Studienguthaben

Die Definition von Studienguthaben (neuer § 12 Abs. 2 eines geänderten NHG, DS 17/741) wird erforderlich, da nach dem Verbrauch der Studienguthaben Langzeitstudiengebühren gemäß § 13 Abs. 1 eines geänderten NHG zu erheben sind. Das Studienguthaben definiert sich dabei aus der Zahl der Semester der Regelstudienzeit eines gewählten grundständigen Studiengangs zuzüglich sechs weiterer Semester. Wenn folgend ein konsekutiver Masterstudiengang studiert wird, erhöht sich das Studienguthaben um die Regelstudienzeit dieses Studiengangs. Im Ergebnis darf die Summe der Regelstudienzeiten eines grundständigen und eines daran anschließenden Studiengangs insgesamt um sechs Semester überschritten werden, bevor das Studienguthaben verbraucht ist und die Regelungen zur Erhebung von Langzeitstudiengebühren Bedeutung erlangen (§ 13 eines geänderten NHG).

Die Definition der Studienguthaben erscheint in Bezug auf ihre Handhabbarkeit und den mit der Administration verbundenen Verwaltungsaufwand praktikabel und angemessen. Dies gilt in Hinblick auf die Regelungen im Falle eines Teilzeitstudiums, aber auch in Hinblick auf die Bemessung der Studienguthaben bei Aufnahme eines konsekutiven Masterstudiums, wenn der qualifizierende Abschluss im Ausland erworben wurde. Die in diesem Fall erfolgende Festlegung des Studienguthabens als doppelte Regelstudienzeit des Masterstudiengangs berücksichtigt dabei unterschiedlich lange Regelstudienzeiten der Masterangebote.

Die gegenüber des geltenden NHG wiedereingeführte Berücksichtigung von Gremientätigkeiten bei der Berechnung des Studienguthabens und des sich daraus ableitenden Zeitpunkts der Zahlung von Langzeitstudiengebühren ist unter partizipativen Gesichtspunkten positiv zu bewerten, da dadurch ein hochschulbezogenes Engagement der Studierenden gefördert wird. Ein solches Engagement ist insbesondere auch hinsichtlich der Mitwirkungsmöglichkeiten der Studierenden bei der Verwendung der Studienquali-

tätsmittel (§ 14 b eines geänderten NHG) im Gesetz angelegt und sollte insofern nicht mit einem negativen Anreiz in Form der Zahlung von Langzeitstudiengebühren versehen werden. Inwieweit hier eine Berücksichtigung von maximal zwei Semestern (§ 13 Abs. 3, Satz 2) angemessen ist, ist normativ festzulegen und wird daher an dieser Stelle nicht weiter kommentiert.

3.2 Ausgestaltung und Finanzierungswirkungen der Langzeitstudiengebühren

Die grundsätzliche Regelung, Langzeitstudiengebühren zu erheben, ist schon im bisher geltenden NHG angelegt und ist somit nicht zentraler Gegenstand der Stellungnahme. Inwieweit Langzeitstudiengebühren sich tatsächlich durch eine erhöhte Inanspruchnahme der staatlich finanzierten Hochschulinfrastruktur in jedem Semester begründen lassen, könnte dabei kontrovers diskutiert und beurteilt werden. Es besteht durchaus auch die Möglichkeit, dass Studierende mit längerer Studienzeit ihre Lehrnachfrage nur anders über die Studiendauer verteilen als Studierende, die kürzer studieren. Dies ist umso eher anzunehmen, wenn die Ursache von langen Studienzeiten in der Notwendigkeit der Einkommenserzielung liegt. So ist bspw. der vom DZHW für das Deutsche Studentenwerk durchgeführten 20. Sozialerhebung zu entnehmen, dass der Zeitaufwand für Erwerbstätigkeit Studierender im Zeitablauf des Studiums ansteigt und im 9./10. Semester doppelt so hoch ausfällt wie in den Anfangssemestern, mit einem weiteren Anstieg bei den Langzeitstudierenden (Middendorff u.a. 2013, S. 333). Die Ergebnisse der Sozialerhebung zeigen gleichzeitig einen negativen Zusammenhang zwischen Zeiten für Erwerbstätigkeit und Zeitaufwendungen für Lehrveranstaltungen und Selbststudium. Nach diesen Ergebnissen reduziert eine Stunde Erwerbstätigkeit den Aufwand für das Studium durchschnittlich um eine halbe Stunde je Woche (Middendorff u.a. 2013, S. 341 f). Unter Aspekten der Chancengleichheit ist zusätzlich darauf hinzuweisen, dass Studierende „niedriger“ Bildungsherkunft während des gesamten Studiums einen höheren zeitlichen Aufwand für Erwerbstätigkeit haben als Studierende aus Elternhäuser mit „hohem“ Bildungshintergrund (Middendorff u.a. 2013, S. 399-341).

Der um zwei Semester nach hinten verschobene Zeitpunkt, von dem an Langzeitstudiengebühren nach der Regelung eines geänderten NHG zu entrichten sind (§ 13 Abs. 1), wirkt somit in Richtung größerer Sozialverträglichkeit der Langzeitstudiengebühren. Dies wird auch durch den zukünftig einheitlichen Betrag von 500 Euro pro Semester „Langzeitstudium“ und damit den Verzicht auf die im gültigen NHG festgelegte, mit der Semesterzahl steigende Staffelung der Langzeitstudiengebühren unterstrichen.

Ob und inwieweit die Regelung, die Langzeitstudiengebühren erst ab dem siebten (statt bisher dem fünften) Semester der Überschreitung der Regelstudienzeit bzw. des Studienguthabens zu erheben, für die Hochschulen zu Einnahmeausfällen dadurch führt, dass im fünften und sechsten Semester über der Regelstudienzeit weder die neu einzuführenden Studienqualitätsmittel noch Langzeitstudiengebühren in die Hochschulhaushalte fließen, kann hier nicht abschließend beurteilt werden. Das zweisemestriges „Loch“ in der Finanzierung wirkt ebenso in diese Richtung wie der Verzicht auf die ansteigende Staffelung der Gebühren pro Semester. Dem DZHW liegen aber keine Informationen darüber vor, in welcher Höhe das Aufkommen aus den Langzeitstudiengebühren sich derzeit bewegt und inwieweit die bisher schon bestehende Deckelung der den Hoch-

schulen zur Verfügung stehenden Mittel aus Langzeitstudiengebühren derzeit und künftig überschritten wird.

Das Aufkommen hängt zudem im ganz entscheidenden Maße davon ab, wie sich die Zahlen der Langzeitstudierenden entwickeln. Da sowohl die Erhebung von Langzeitstudiengebühren als auch die im geänderten Gesetz bestehenden Verwendungsauflagen (§ 13 Abs. 2, Satz 3) der Langzeitstudiengebühren darauf gerichtet sind, die Studienzeiten zu verkürzen und einen erfolgreichen Studienabschluss zu ermöglichen, dienen die Langzeitstudiengebühren nicht der allgemeinen Finanzierung der Hochschulen oder der allgemeinen Verbesserung der qualitativen Rahmenbedingungen. Erfolgreich wäre in dieser Perspektive die Hochschule, der es gelingt, die Erhebung von Langzeitstudiengebühren vollständig zu vermeiden und entsprechend ohne diese Mittel auszukommen.

Da Langzeitstudiengebühren nach Zielstellung des geänderten Gesetzes darauf gerichtet sind, einen zügigen Studienabschluss zu ermöglichen, erscheint auch der in § 13 Abs. 2, Satz 2 definierte Aufteilungsschlüssel „Anteil an der Gesamtzahl der Studierenden, die die Regelstudienzeit um mehr als vier Semester überschreiten“, angemessen und zielführend.

3.3 Gewährung der Studienqualitätsmittel

Die in § 14 a (in Verbindung mit § 12) getroffenen Regelungen zur Gewährung von Studienqualitätsmitteln entsprechen weitgehend den Regelungen in § 11 des geltenden NHG, die der Entrichtung der Studienbeiträge zu Grunde liegen. Die Gewährung der Studienqualitätsmittel von 500 Euro je Studierenden bzw. Studierende erfolgt in der Höhe der bisherigen Studienbeiträge. Da die tatsächlichen Studierendenzahlen zu Grunde liegen, wird auch der jeweiligen Entwicklung der Gesamtzahlen an den Hochschulen – sowohl bei rückläufigen als auch steigenden Zahlen – Rechnung getragen. Das ist als zieladäquat zu bewerten. Das gleiche gilt für die pauschalisierte Berücksichtigung der bisherigen Ausnahmen von der Beitragserhebung gemäß § 11 Abs. 3 in Form eines landesdurchschnittlichen Anteils von Ausnahmen (§ 14 a Abs. 1, Satz 3 des Gesetzesentwurfes), insbesondere mit Blick auf die Begrenzung des Verwaltungsaufwandes. Insgesamt ersetzen somit die Studienqualitätsmittel die Studienbeiträge in gleicher Höhe.

Die Studienqualitätsmittel haben allerdings aus wirtschaftswissenschaftlicher, speziell finanzwissenschaftlicher Sicht nicht mehr die direkten Lenkungs- und Anreizeffekte, die den direkt von den Studierenden zu tragenden Studienbeiträgen innewohnen. Dies gilt sowohl für Anreize eines beschleunigten Studiums (zügiges Studieren = Vermeidung von Kosten in Form von Studienbeiträgen) wie für die Entwicklung der Studiennachfrage („Wo erhalte ich für mein Geld eine angemessene oder die beste Ausbildungsqualität“?). Da der Gesetzesentwurf aber insbesondere der Verbesserung der Chancengleichheit eine große Priorität einräumt, sind diese Nebenwirkungen hinzunehmen.

Des Weiteren ist dem Sachverhalt Augenmerk zu schenken, dass die Studienqualitätsmittel anders als die Studienbeiträge aus dem allgemeinen Landeshaushalt zu tragen sind. Finanzielle Restriktionen im Landesbudget könnten sich insofern langfristig direkt auf die Höhe der den Hochschulen zusätzlich zur Grundfinanzierung zu Verfügung stehenden Studienqualitätsmittel auswirken, was aus Sicht der Hochschulen einen Risikofaktor darstellt.

3.4 Verwendung der Studienqualitätsmittel

Die vom Land zur Verfügung gestellten Qualitätssicherungsmittel sind wie die gegenwärtigen Studienbeiträge für Zwecke der Sicherung und Verbesserung der Lehre und der Studienbedingungen einzusetzen (§ 14 b Abs. 1, Sätze 1 bis 3). Dies ist vor dem Hintergrund der verfolgten Zielstellungen sachgerecht. Die in § 14 b Abs. 1, Satz 4 und 5 getroffenen Regelungen stellen sicher, dass die vom Land gewährten Studienqualitätsmittel zeitnah eingesetzt werden und damit auch den Studierenden zu Gute kommen, die zum Zeitpunkt der Gewährung auch studieren („zeitliche Äquivalenz“). Die Möglichkeit, besonders begründet davon Ausnahmen zuzulassen (Satz 6), kann bei besonderen Maßnahmen sinnvoll sein, sollte aber sparsam eingesetzt werden. Die in Absatz 4 definierte besondere Berichtspflicht zur Verwendung der Studienqualitätsmittel durch die Hochschule erscheint vor diesem Hintergrund zielführend, sollte aber ohne zu großen Verwaltungsaufwand erfolgen.

Die Mitwirkung der Studierenden bei der Verwendung der Studienqualitätsmittel (§14 b, Abs. 2) ist gegenüber der bisherigen Regelung in § 11 Abs. 2, Satz 5 NHG) ausgeweitet worden. Dies ist aus partizipativer Sicht zu begrüßen. Inwieweit es hier zu Problemen im Ablauf und bei der Umsetzung von Maßnahmen kommt, kann nicht abschließend eingeschätzt werden. So ist bspw. denkbar, dass sich die Entscheidungsfindung zu einzelnen Maßnahmen verzögert, wenn die Sicht von Studierenden und Lehrenden bei der Priorisierung bestimmter Maßnahmen auseinanderfallen. Für diesen Konfliktfall sieht der Gesetzentwurf kein Einigungsverfahren zur Konfliktlösung vor.

3.5 Änderung des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes

Die Kompensation der Einnahmeausfälle durch Studienbeiträge durch das Land bringt grundsätzlich die Gefahr mit sich, dass die Mittel zu einer Aufstockung des Studienplatzangebots führen und damit nicht mehr gezielt zur Verbesserung der Studienqualität verwendet werden können. Durch die Änderung des Niedersächsischen Hochschulzulassungsgesetzes soll sichergestellt werden, dass die zusätzlichen vom Land zur Verfügung gestellten Studienqualitätsmittel nicht zu zusätzlichen Kapazitäten in Form zusätzlicher Studienplätze führen. Für eine Verbesserung der Qualität der Lehre und der Studienbedingungen wären diese Mittel dann nicht mehr verfügbar. Das im Gesetzentwurf gewählte Vorgehen entspricht bspw. der Regelung im Qualitätssicherungsgesetz in Baden-Württemberg (§ 2, Abs. 1, Satz 2). Hier hat die im Jahr 2011 getroffene Regelung bisher Bestand.

4 Literaturhinweise

Baier, T., & Helbig, M. (2011): „War all die Aufregung umsonst? Über die Auswirkung der Einführung von Studiengebühren auf die Studienbereitschaft in Deutschland.“ WZB Discussion Paper P 2011-01.

Bargel, T., Ramm, M., & Multrus, F. (2008): Studiensituation und studentische Orientierungen. 10. Studierendensurvey an Universitäten und Fachhochschulen. Bonn: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).

- Becker, R., & Hecken, A. (2007): Studium oder Berufsausbildung? Eine empirische Überprüfung der Modelle von Esser sowie Breen und Goldthorpe. *Zeitschrift für Soziologie*, 36(2), 100-117.
- Dietrich, H., & Gerner, H.-D. (2012): The effects of tuition fees on the decision for higher education * evidence from a German policy experiment. *Economics Bulletin*, Vol. 32, No. 3, 2407-2413.
- Hauschildt, K., Jaeger, M., & Quast, H. (2013). Studienbeiträge in Niedersachsen. Auswirkungen auf die Studienzufriedenheit und die Studienentscheidung. Hannover: HIS. Abrufbar im Internet: http://www.dzhw.eu/pdf/23/Projektbericht_Studienbeit_Nds_20130215.pdf.
- Hetze, P., & Winde, M. (2010): Auswirkungen von Studiengebühren. Ein Vergleich der Bundesländer nach Studierendenzahlen und ihrer sozialen Zusammensetzung. Ländercheck: Lehre und Forschung im föderalen Wettbewerb 9/2010. Berlin: Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft.
- Hübner, M. (2012): Do tuition fees affect enrollment behavior? Evidence from a 'natural experiment' in Germany. *Economics of Education Review*, 31(6), 949-960.
- Middendorff, E., Apolinarski, B., Poskowsky, J., Kandulla, M., & Netz, N. (2013). Die wirtschaftliche und soziale Lage der Studierenden in Deutschland 2012. 20. Sozialerhebung des Deutschen Studentenwerks durchgeführt durch das HIS-Institut für Hochschulforschung. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- Schindler, S., & Reimer, D. (2010): Primäre und sekundäre Effekte der sozialen Herkunft beim Übergang in die Hochschulbildung. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 62(4), 623-653.