

Antwort der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 20/11408 –

Weiterentwicklung des Kapazitätsrechtes

Vorbemerkung der Fragesteller

Mit seinem Urteil im Jahr 1980 (Urteil vom 8. Februar 1980, 7 C 93.77, BVerwGE 60, 25 [45]) untersagte das Bundesverwaltungsgericht den deutschen Universitäten eine „unzulässige Niveaupflege“ hinsichtlich der Ausstattung ihrer Studiengänge mit dem gebotenen Personal. Konkret bedeutet dies für die Universitäten, dass auf Personalzuwächse sofort mit einer Erhöhung der aufzunehmenden Studierenden zu reagieren sei (www.faz.net/aktuell/karriere-hochschule/die-bundesregierung-will-das-kapazitaetsrecht-reformieren-18000546.html).

Das Kapazitätsrecht zielt darauf ab, dass beim Studienzugang gleiche Chancen für alle Studienberechtigten sichergestellt werden. Die Regierungsparteien aus SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP haben in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt, einen „Bund-Länder-Prozess zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts“ in Gang zu setzen. Laut der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/8057 zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts gibt es erste Gespräche mit Stakeholdern dazu.

1. Welche Schlüsse hat die Bundesregierung aus den bis August 2023 erfolgten Gesprächen zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts gezogen?
2. Welche weiteren Arbeitsprozesse leitet die Bundesregierung aus den erfolgten Gesprächen, die in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 20/8057 zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts aufgeführt sind, konkret ab?
 - a) Wurden diese Arbeitsprozesse bereits auf den Weg gebracht?
 - b) Wenn nein, warum nicht?
3. Mit welchen Akteuren führte die Bundesregierung seit August 2023 Gespräche zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts?
4. Welche konkreten Punkte wurden bei diesen Gesprächen besprochen, und welche Schlüsse zieht die Bundesregierung daraus?

5. Hat die Bundesregierung seit August 2023 Gespräche mit den Ländern dazu geführt?
 - a) Wenn ja, welche weiteren Schritte wurden mit den Ländern vereinbart?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 1 bis 5b werden gemeinsam beantwortet.

Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) hat Gespräche und Austauschformate zwischen den zentralen Akteuren und Stakeholdern initiiert und geführt. Darüber hinaus pflegen Mitglieder der Bundesregierung, Parlamentarische Staatssekretärinnen bzw. Parlamentarische Staatssekretäre, Staatssekretärinnen bzw. Staatssekretäre der Bundesministerien aufgabenbedingt kontinuierlich Kontakte, darunter auch Gespräche und Telefonate, mit einer Vielzahl von Akteuren. Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher Gespräche besteht nicht.

Insbesondere hat das BMBF zusammen mit der Stiftung zur Förderung der Hochschulrektorenkonferenz (HRK) am 1. Februar 2024 einen Fachworkshop mit dem Titel „Mythos Kapazitätsrecht“ zu Unterschieden, Gemeinsamkeiten und Potenzial von kapazitätsrelevanten Bestimmungen durchgeführt. Neben Vertretern und Vertreterinnen des BMBF und der HRK waren zahlreiche Vertreter und Vertreterinnen der Länder und der Hochschulen beteiligt.

Als zentrale Ergebnisse wurden die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Gesprächen bestätigt. Kapazitätsrechtliche Regelungen stehen einer Verbesserung der Qualität von Studium und Lehre nicht per se entgegen und Kapazitätsberechnungen haben vor allem auch eine Bedeutung als hochschulpolitisches Steuerungsinstrument. Es hat sich gezeigt, dass viele Länderbestimmungen bereits Instrumente vorsehen, die den Hochschulen Flexibilität und Gestaltungsspielraum verschaffen. Bandbreitenmodelle, die Festlegung kapazitätsneutraler Mittel sowie Hochschulverträge und Zielvereinbarungen sind solche Instrumente. Diese Instrumente werden bisher nicht flächendeckend genutzt. Der durch das BMBF initiierte Dialog hat gezeigt, dass der Austausch der Länder untereinander und mit den Hochschulen zur breiteren Umsetzung bewährter Ansätze beitragen kann. Das BMBF bestärkt die zuständigen Akteure, diesen Austausch fortzuführen und ausreichend Spielräume für die Hochschulen auf Landesebene zu schaffen beziehungsweise diese bestmöglich im Sinne der Verbesserung von Studium und Lehre zu nutzen.

6. Gab es seit August 2023 vonseiten der Länder bereits Vorstöße gegenüber der Bundesregierung, das Kapazitätsrecht zu novellieren oder abzuschaffen, und wenn ja, wie bewertet die Bundesregierung diese Vorstöße, und welche Schlüsse zieht sie daraus?
7. Wann plant die Bundesregierung gemeinsam mit den Ländern erste Eckpunkte zur Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts vorzulegen?
8. Plant die Bundesregierung, an einem einheitlichen System der zentralen Verteilung und Planung auf der Basis von Kapazitätsverordnungen festzuhalten?
 - a) Wenn ja, welche Ziele verfolgt die Bundesregierung bei der Weiterentwicklung des Kapazitätsrechts, und wann sollen diese Ziele erreicht werden?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 6 bis 8b werden gemeinsam beantwortet.

Es gab seit August 2023 von Seiten der Länder keine Vorstöße gegenüber der Bundesregierung, das Kapazitätsrecht zu novellieren oder abzuschaffen. Die Länder gestalten das Kapazitätsrecht in eigener Zuständigkeit aus. Im Jahr 2006 wurde der Staatsvertrag über die Vergabe von Studienplätzen reformiert. Für den ganz überwiegenden Teil von Studiengängen, die nicht bundesweit zulassungsbeschränkt sind, besteht seitdem ein Spielraum der Länder bei der Ausgestaltung ihrer Regeln zur Kapazitätsermittlung. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 5 verwiesen.

9. Plant die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag, wie in einem Antrag der FDP aus der letzten Wahlperiode gefordert (Bundestagsdrucksache 19/10620), regelmäßig und umfassend über den aktuellen Verhandlungsstand zu informieren?
 - a) Wenn ja, in welcher Art und Weise, und wann?
 - b) Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 9 bis 9b werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung informiert den Deutschen Bundestag regelmäßig über ihre Arbeit und Vorhaben. Dies erfolgt umfassend in den Gremien des Deutschen Bundestages, wie beispielsweise in den ständigen Ausschüssen, sowie im Rahmen der Wahrnehmung der Kontrollfunktion des Deutschen Bundestages.

10. Wie groß ist der Anteil der Bundesmittel, die im Rahmen des Zukunftsvertrags Studium und Lehre den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden, die unmittelbar für die Verbesserung der Betreuungsrelation in den Hochschulen genutzt werden?
11. Gibt es vonseiten des Bundes Vorgaben über die konkrete Verwendung der Bundesmittel, die im Rahmen des Zukunftsvertrags Studium und Lehre den Hochschulen zur Verfügung gestellt werden, etwa im Hinblick auf eine Verbesserung der Lehrqualität?

Die Fragen 10 und 11 werden gemeinsam beantwortet.

Der Zukunftsvertrag Studium und Lehre stärken (ZSL) wurde unter der Vorgängerregierung am 6. Juni 2019 von den Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern beschlossen. Die Ziele des ZSL (einschließlich der Verwendung der Bundes- und Landesmittel) sind in der dazugehörigen Verwaltungsvereinbarung festgeschrieben.

Bund und Länder fördern mit dem ZSL den bedarfsgerechten Erhalt der Studienkapazitäten und die flächendeckend hohe Qualität von Studium und Lehre. Dies soll insbesondere durch die Erhöhung des Anteils des unbefristeten, mit Studium und Lehre befassten Hochschulpersonals erreicht werden. Darüber hinaus haben die Länder in Verpflichtungserklärungen, die von der Gemeinsamen Wissenschaftskonferenz (GWK) am 26. Juni 2020 beschlossen wurden, gemäß ihren jeweils landesspezifischen Herausforderungen und hochschulpolitischen Zielen festgeschrieben, welche strategischen Ansätze, Schwerpunkte und Maßnahmen sie bei der Verwendung der ZSL-Mittel verfolgen. Diese länderspezifischen Maßnahmen dienen beispielsweise der Verbesserung des Studenerfolgs sowie der Vermeidung von Studienabbrüchen, der Verbesserung der Durchlässigkeit und der Übergänge im Bildungssystem, der Förderung der Internationalisierung sowie der Qualitätssicherung oder der Digitalisierung für die Steigerung der Qualität von Studium und Lehre. Für den ZSL stellen Bund und Länder den Hochschulen in Deutschland seit dem Jahr 2021 jährlich und

dauerhaft jeweils rund 2 Mrd. Euro, also insgesamt rund 4 Mrd. Euro Bundes- und Landesmittel, zusätzlich zur Grundfinanzierung zur Verfügung.

Bundes- und Landesmittel können gemäß Zielsetzung des ZSL auch zur Verbesserung der Betreuungsrelation, beispielsweise durch Schwerpunktsetzungen in bestimmten Fächergruppen, eingesetzt werden. Die Höhe der dafür durch die Hochschulen im Rahmen ihres Rechts auf Selbstverwaltung eingesetzten Anteile der ZSL-Bundesmittel ist der Bundesregierung nicht bekannt.

12. Hält die Bundesregierung in Bezug auf die bundesweit zulassungsbeschränkten Studiengänge die Kapazitätsberechnung anhand des CNW (Curriculumnormwert)-Verfahrens für zeitgemäß?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Zulassungsverfahren werden von der Bundesregierung als Alternative zur derzeitigen Kapazitätsbestimmung bundesweit zulassungsbeschränkter Studiengänge erwägt?

Die Fragen 12 bis 12b werden gemeinsam beantwortet.

Das Grundrecht der Studienbewerber und Studienbewerberinnen auf eine freie Wahl der Ausbildungsstätte und des Berufs aus Artikel 12 Absatz 1 des Grundgesetzes ist zu gewährleisten. Zulassungsbeschränkungen sind nach höchst-richterlicher Rechtsprechung daher nur unter strengen formellen und materiellen Voraussetzungen statthaft und nur in den Grenzen des unbedingt Erforderlichen unter erschöpfender Nutzung der vorhandenen Ausbildungskapazitäten möglich. Ein Kapazitätsberechnungsverfahren ist somit zwingend erforderlich. Das Curriculumnormwert-(CNW)-Verfahren stellt ein rechtssicheres Verfahren zur Kapazitätsberechnung dar. Die Einschätzung, inwiefern vorhandene Spielräume in weiteren kapazitätsrelevanten Regelungen zur Bewältigung der Aufgaben der Hochschulen ausreichen, obliegt den hierfür zuständigen Ländern. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 5 verwiesen.

13. Sieht die Bundesregierung die Länder unter den geltenden Bestimmungen der Kapazitätsverordnung in ausreichendem Maße dazu befähigt, eine Betreuungsrelation an den Hochschulen sicherzustellen, die sowohl eine qualitativ hochwertige Lehre als auch eine exzellente Forschung durch ausreichend Stellen ausstattet?
 - a) Wenn ja, warum?
 - b) Wenn nein, welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dieser Erkenntnis für künftige Gespräche mit den Ländern, die eine Reform des Kapazitätsrechts zum Gegenstand haben?

Die Fragen 13 bis 13b werden gemeinsam beantwortet.

Die erfolgten Gespräche und Austauschformate haben gezeigt, dass die Länder über die Instrumente verfügen, um eine Betreuungsrelation an den Hochschulen sicherzustellen, die sowohl eine qualitativ hochwertige Lehre als auch eine exzellente Forschung gewährleistet. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 5 verwiesen.