

Stellungnahme



des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Forschung, Technologie und Raumfahrt für ein Gesetz zur Bereinigung des Hochschulrechts und des Rechts der Graduiertenförderung des Bundes

Elke Hannack
Stellvertretende Vorsitzende

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme bedanken wir uns.

25. Juni 2026

I. Allgemeine Vorbemerkungen

Mit der Föderalismusreform wurde die gesetzgeberische Zuständigkeit von Bund und Ländern 2006 im Grundgesetz neu geregelt. Dadurch hat der Bund seine Rahmengesetzgebungskompetenz für die allgemeinen Grundsätze des Hochschulwesens weitgehend verloren.

**Deutscher Gewerkschaftsbund
Bundesvorstand**
Keithstraße 1
10787 Berlin

Der vom Bundesministerium für Forschung, Technologie und Raumfahrt (BMFTR) vorgelegte Referentenentwurf hat nun ein Außerkrafttreten des Hochschulrahmengesetzes (HRG) zum Ziel. Damit soll insbesondere ein Beitrag zur Entbürokratisierung geleistet werden:

Kontaktpersonen:

Jan Krüger
Leiter der Abteilung
Bildungspolitik und Bildungsarbeit

„Das HRG wird aufgehoben. Entsprechende Verweise auf Regelungen des HRG in 19 weiteren Bundesregelungen werden ebenfalls gestrichen bzw. angepasst. Durch diese Rechtsbereinigung wird der Bezugsrahmen für die künftige Gesetzgebung sowie für administrative Verfahren im Bereich des Hochschulrechts klargestellt und vereinfacht und damit ein Beitrag zum Bürokratierückbau sowie zur Modernisierungsagenda für Staat und Verwaltung der Bundesregierung geleistet.“

Jan.Krueger@dgb.de
Telefon: +49 151 50252034

Referat:

Sonja Bolenius
Referatsleiterin Hochschul- und
Wissenschaftspolitik

Da nicht alle Regelungsbereiche des HRG in allen Landeshochschulgesetzen adressiert sind, sieht der Referentenentwurf für die Anpassung des Landesrechts ein Zeitfenster bis zum Außerkrafttreten des HRG bis 31. Dezember 2027 vor.

sonja.bolenius@dgb.de
Telefon: +49 30 24060-332

Außerdem sind eine Reihe Folgeänderungen der Abschaffung des HRG vorgesehen und das Außerkrafttreten des Graduiertenförderungsgesetzes (GFG) sowie der Graduiertenförderungsverordnung.

II. Bewertung der geplanten Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes

Die vollständige und ersatzlose Streichung des Hochschulrahmengesetzes würde den Bund endgültig aus der Verantwortung für ein gleichwertiges, durchlässiges und transparentes Hochschulsystem entlassen.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sprechen sich daher für eine Beibehaltung des Hochschulrahmengesetzes aus.

Im Referentenentwurf wird anfangs festgestellt, dass das HRG gemäß Artikel 125a, 125b Grundgesetz (GG) weiter gilt, substantielle Änderungen des Gesetzes jedoch nicht mehr möglich seien.

Das ist in der Sache korrekt, trotzdem hat das HRG, auch wenn es seine rechtssetzende Funktion mit der Föderalismusreform weitgehend verloren hat, eine bundespolitische Funktion als historisch-systematischer Bezugspunkt.

Zudem hat der Bund mit dem Beibehalt des HRG signalisiert, dass er sich in der Mitverantwortung für das Hochschulwesen sieht. Wenn auch nicht mehr in der maßgeblichen Rolle.

Die Länder können seit der Föderalismusreform die rahmenrechtlichen Regelungen des Bundes durch Landesrecht ersetzen beziehungsweise von diesen abweichen. Hiervon haben sie umfänglich Gebrauch gemacht. Weite Bereiche des HRG existieren seither parallel zu den Landesvorgaben fort, ohne eigene Regelungswirkung zu entfalten.

Insbesondere haben sich seit dem Inkrafttreten der Föderalismusreform in den Ländern Strukturfragen der Studienzulassung, der Studienabschlüsse, der Personalstruktur der Hochschulen, der Rechtsform, der Governance und Organisation der Hochschulen, der Mitwirkungsrechte der Hochschulmitglieder und der Hochschulpersonalstruktur sowie der Gleichstellung – zum Teil deutlich – auseinanderentwickelt. Daraus resultieren für Beschäftigte, Studierende und Studieninteressierte teils erhebliche Einschränkungen in Bezug auf Mobilität, Durchlässigkeit und Gleichwertigkeit der Studien- und Arbeitsbedingungen.

Vor diesem Hintergrund sehen sich der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und seine Mitgliedsgewerkschaften in ihrer kritischen Grundhaltung zur Föderalismusreform sowie der Streichung des § 32 HRG im Zuge des Achten HRG-Änderungsgesetzes im Jahr 2019 bestätigt.

Um die Mobilität sowie die Gleichwertigkeit und Durchlässigkeit im System für die Studierenden und die Hochschulbeschäftigten zu sichern, braucht es einen gemeinsamen Rahmen. Auch, um auf diesem Wege dem Grundrecht auf freie Wahl des Berufes und der Ausbildungsstätte gemäß Artikel 12 Absatz 1 Satz 1 GG in Verbindung mit dem allgemeinen Gleichheitssatz und dem Sozialstaatsprinzip Geltung zu verschaffen.

Einheitliche Rahmenbedingungen sind nicht zuletzt angesichts der Integration des deutschen Hochschulsystems in den Europäischen Hochschulraum

erforderlich, insbesondere auch in Bezug auf die Sicherung der Vergleichbarkeit und Anerkennung der Studienabschlüsse im Bologna-Raum. Last but not least unterstreicht der grundgesetzliche Anspruch der Sicherung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet die Notwendigkeit verbindlicher Rahmenregelungen.

III. Folgeänderungen einer Aufhebung des HRG

In zahlreichen Gesetzen und Rechtsverordnungen werden Folgeänderungen durch das Außerkrafttreten des HRG erforderlich. Betroffen sind insbesondere Bezugnahmen beziehungsweise Querverweise auf die konkrete Definition der Regelstudienzeit im HRG in den § 10 Absatz 2, 11 und 19, der Anforderung, dass Abschlüsse von staatlichen oder zumindest staatlich anerkannten Hochschulen verliehen sein müssen.

Im **Bundesausbildungsförderungsgesetz** (BAföG) soll in § 5 Absatz 2 Satz 4 sowie im § 15 Absatz 1 über die Geltungsdauer des Hochschulrahmengesetzes hinaus, weiter auf die aktuelle Formulierung des § 10 Absatz 2 HRG verwiesen werden. Die Rechtsklarheit bei Bezugnahme auf außer Kraft gesetzte Gesetze scheint zumindest fragwürdig. Zumal nicht auszuschließen ist, dass sich hier nach Wegfall des HRG Änderungen in den Landesgesetzen ergeben.

Die neue Formulierung in § 7 Absatz 2 des **Umweltauditgesetzes** (UAG), dass der Fachkundenachweis einen Hochschulabschluss in einem der aufgeführten Fächer erfordert, bleibt hinter der bisherigen Regelungsweite des HRG zurück. Bisher war ein einschlägiger Abschluss einer Hochschule im Sinne des § 1 HRG erforderlich. Das heißt, einer staatlichen oder in bestimmten Fällen einer staatlich anerkannten Hochschule. Fraglich ist, ob das einheitlich in allen Landeshochschulgesetzen analog so klargestellt ist.

Gleiches gilt für die geplante Änderung in der **Verordnung zur Durchführung der Berufsförderung von Soldatinnen und Soldaten** in § 15 Absatz 1 Berufsförderungsverordnung (BföV). Auch hier entfällt die Voraussetzung, dass es sich bei der fachberuflichen Aus-, Fort- und Weiterbildung sowie Umschulung anbietenden Hochschule um eine nach Landesrecht staatliche oder staatlich anerkannte Hochschule handeln muss.

Bei allen **Änderungen, die den § 10 Absatz 2 des HRG ersetzen sollen (Regelstudienzeit)** bliebe künftig offen, ob die zum Erwerb eines berufsqualifizierenden Abschlusses benannte Zeit künftig weiterhin auch die Zeiten einer in den Studiengang eingeordneten berufspraktischen Tätigkeit, praktische Studiensemester und Prüfungszeiten einbezieht.

Außerdem können die geplanten Anpassungen so gelesen werden, dass **künftig anstelle einer Regelstudienzeit quasi eine Soll-Studienzeit vorgegeben** werden soll, die nicht unterschritten werden darf. Beispielsweise in den

Approbationsordnungen für Ärzte sowie für Zahnärzte und Zahnärztinnen und der Verordnung zur Approbation von Tierärztinnen und Tierärzten.

Außerdem in der Approbationsordnung für Psychotherapeutinnen und Psychotherapeuten. Dort wurde bisher unter Bezugnahme auf §10 (2) HRG klargestellt, dass die Regelstudienzeit für den Bachelor 3 Jahre und für den Master 2 Jahre beträgt. In der vorgeschlagenen Neufassung wird vorgegeben, dass ein berufsqualifizierender Abschluss nach drei (Bachelor) beziehungsweise zwei Jahren (Master) erworben werden kann. Während also für die alte Regel galt, dass es keine Regel ohne Ausnahme gibt, kann die neue Regelung so gelesen werden, dass eine Soll-Studienzeit vorgegeben wird, die nicht unterschritten werden darf.

Auch die bundeseinheitlich normierende Funktion der im HRG in den §§ 10 Absatz 2, 11 und 19 geregelten Regelstudienzeit als Grundlage für die Gestaltung der Studiengänge durch die Hochschulen, für die Sicherstellung des Lehrangebots, für die Gestaltung des Prüfungsverfahrens sowie für die Ermittlung und Festsetzung der Ausbildungskapazitäten (§ 29 Abs. 1 HRG) und die Berechnung von Studierendenzahlen bei der Hochschulplanung entfielen künftig.

Im Ergebnis kommen der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften zu der Schlussfolgerung, die geplante Aufhebung des Hochschulrahmengesetzes abzulehnen.

IV. Bewertung der geplanten Streichung des Rechts der Graduiertenförderung des Bundes

Da auf Grundlage des GFG seit 1984 keine neuen Förderungen mehr bewilligt wurden und die Darlehenseinziehung durch das Bundesverwaltungsamt beendet ist, ist gegen eine Streichung des Graduiertenförderungsgesetz sowie der Graduiertenförderungsverordnung nichts einzuwenden.