

## Sachverständige Stellungnahme

### **zum Gesetzentwurf der Landesregierung, Drs. 18/16798 – Gesetz betreffend die Stärkung der Hochschullandschaft („Hochschulstärkungsgesetz“)**

#### **I. Übersicht und Gesamtwürdigung**

Die Landesregierung will mit dem vorgelegten Gesetzentwurf in erster Linie auf drei Herausforderungen im Hochschulbereich reagieren: Die *Digitalisierung*, den *Fachkräftemangel* und ein neu geschärftes Bewusstsein für ein *diskriminierungsfreies Studien- und Arbeitsumfeld*; dem wird vorangestellt, dass „grundsätzliche Veränderungen struktureller Art“ im Hochschulgesetz nicht angezeigt seien (S. 1). Eine sachverständige Beurteilung der Regelungsvorschläge kommt zusammenfassend zu folgenden Ergebnissen:

1. Die vorangestellten Einzelziele des Gesetzentwurfs verdienen Unterstützung; die Hochschulen des Landes verfolgen diese auch bereits mit eigenen Strategien. Die Instrumente, die das Gesetz vorschlägt, bedürfen allerdings zu einem erheblichen Teil der Nachbesserung; etliche Regelungen sind überflüssig.
2. Der durch das Gesetz verursachte Aufwand steht in keinem Verhältnis zum erhofften Ertrag. Der Umfang des Gesetzes steigt um fast 30%. Der Erfüllungsaufwand kostet die Hochschulen auf Dauer erhebliche Ressourcen im Umfang von Millionen Arbeitsstunden, die Forschung und Lehre verlorengehen. Diese faktische Kürzung der Arbeitsfähigkeit trifft den Hochschulbereich in einer Situation knapper Haushaltsfinanzierung als Zusatzlast besonders hart.
3. Der Gesetzentwurf verändert wesentliche Eckpunkte des Wissenschaftssystems in NRW in massiver Weise. Er gibt so einen Standortvorteil auf und setzt sich in Widerspruch zur zugesagten Kontinuität des Landes-Hochschulrechts.
4. Vordringlicher Änderungsbedarf besteht bei Regelungen in §§ 11b, 13, 22, 67. Für die Funktionsfähigkeit der Hochschulen wären weitere Änderungen bzw. Streichungen im HG-E wünschenswert; das gilt auch für die §§ 84-100 HG-E (10. Teil des Gesetzentwurfs).

## II. Zu den vorgeschlagenen Regelungen des „Hochschulstärkungsgesetzes“

### 1. Gesamtbetrachtung: Erheblicher quantitativer Aufwuchs an Regelungen – Erfüllungsaufwand

Nordrhein-Westfalen hat eine reichhaltige und ausdifferenzierte Hochschullandschaft. Das Hochschulgesetz orientiert sich in positiver Weise an der Einheit von Forschung und Lehre, wie sie durch Art. 5 Abs. 3 GG geschützt ist. Im internationalen und nationalen Vergleich sind unsere Hochschulen nach wie vor ein Vorbild, gerade auch wegen ihrer allgemeinen Zugänglichkeit, die sich im jahrzehntelangen Ausbau an Studienplätzen und im steuerfinanzierten Verzicht auf Studiengebühren ausdrückt – und zugleich sind etliche der Hochschulen des Landes sowohl national wie international hoch erfolgreich und renommiert, trotz vergleichsweise begrenzter Grundfinanzierung.

Ein Schlüssel zum Erfolg trotz knapper Ressourcen ist – auch nach der ausdrücklichen Auffassung der Landesregierung – das bisherige Hochschulgesetz NRW: Es enthält in §§ 1-84 eine vergleichsweise knappe Regelung des Sachbereichs, und setzt auf das Prinzip Vertrauen und Selbstverwaltung. Entsprechend würdigt der Gesetzentwurf einleitend die „eigenverantwortliche Gestaltungskraft“ als besonderes Merkmal der hiesigen Hochschulen.

Es ist fundamental widersprüchlich, wenn dieses Prinzip zwar nominell aufrechterhalten wird, der Gesetzentwurf aber im gleichen Moment eine wahre Flut an neuen Bestimmungen enthält, die jede für sich auf Dauer gestellten Erfüllungsaufwand verursachen. In Zahlen: Das Hochschulgesetz NRW hat zur Zeit 114 Paragraphen (davon 30 als „§a“ usw. nachträglich hinzugefügt), gegliedert ist es in bisher 10 Teile. Von diesen bestehenden Vorschriften sollen 61 Vorschriften inhaltlich geändert werden, in vielen Fällen in mehreren Abschnitten einer Vorschrift bzw. durch umfangreiche Ergänzungen; hinzu kommen 23 weitere Vorschriften, an denen redaktionelle Änderungen vorgenommen werden. Dazu treten insgesamt 27 gänzlich neue Vorschriften, oftmals viele Absätze lang, 17 davon entfallen auf neuen 10. Teil. Echte Streichungen sind kaum zu verzeichnen. Insgesamt wird der Umfang des Gesetzes von 43.605 auf 56.394 Wörter, also um 29,33 Prozent erhöht.

Die Hochschulen sind als Körperschaften des öffentlichen Rechts selbstverständlich verpflichtet, sämtliche neu gesetzte Aufgaben und Vorgaben umgehend und vollumfänglich in die Anwendung zu bringen. Die damit ausgelöste Belastung verschärft sich noch weiter, weil ein relevanter Teil der Vorschriften zusätzlichen Aufwand in Form von weiteren Ausführungsregelungen erzeugt, die im (ebenfalls vorgegebenen) Modell der Selbstverwaltung an allen Standorten jeweils erst erarbeitet und zwischen Fachbereichen, Organen und Statusgruppen abgestimmt werden müssen. In der Folge werden massiv Ressourcen für die Umsetzung der neuen Regelungen gebunden und gehen daher für Forschung und Lehre verloren. Die Angabe im Gesetzentwurf „D. Kosten: keine“ drückt aus, dass das Ministerium die Hochschulen insoweit als nachgeordnete Dienststellen versteht. Regierungsfaktionen, die programmatisch die Reduzierung von Bürokratielasten als Ziel ausgeben, sollten sich mit einer solchen Auskunft nicht abspeisen lassen. Politisch müssen sie jedenfalls die Verantwortung übernehmen, ob die neuen Vorschriften je für sich und in der Summe gerechtfertigt sind, wo sie zulasten der eigentlichen verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Aufgaben (§ 2 II 2 HG: „Forschung, Entwicklung und Kunst, Lehre und Studium“) gehen.

### 2. Im Einzelnen

Im folgenden kann nur zu einem begrenzten Ausschnitt der vorgeschlagenen Regelungen Stellung genommen werden; wo geboten wird ein konkreter Änderungsvorschlag formuliert. Es muss darauf verzichtet werden, Einzelkritikpunkte auszuführen, die sich nur auf unnötige Verdichtung von Vorgaben beziehen (wie etwa beispielhaft die Ergänzung des § 6 II 1 HG-E). Insbesondere kann hier keine

abschließende verfassungsrechtliche Prüfung der umfangreichen Regelungen geleistet werden; auf das verfassungsrechtliche Risiko bestimmter Regelungen ist angesichts der strengen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Landeshochschulrecht besonders hinzuweisen.

Zu den Regelungen des neuen 10. Teils („Sicherheit und Redlichkeit in der Hochschule“) liegt eine breit geführte kritische Debatte vor, an der sich der Unterzeichner zu einem früheren Zeitpunkt auch selbst beteiligt hat (*Wißmann*, *Ordnung der Wissenschaft* 2025, S. 65-75). Zu den vom Ministerium überarbeitet vorgelegten Regelungen des 10. Teils kann in der mündlichen Anhörung Stellung genommen werden.

a) §§ 8a, 8b, 8c – Regelungen zur „Digitalisierung“

Die Hochschulen befinden sich durch die Digitalisierung und insbesondere durch die Entwicklung der KI in einem fundamentalen Transformationsprozess. Das betrifft Forschung und insbesondere auch den Bereich der Lehre (und der Prüfungen). Es ist zu unterstützen, dass der Landesgesetzgeber diese Entwicklung mit der Programmvorschrift der §§ 8a ff. adressiert. Konkretere Maßnahmen – wie etwa die angedeuteten Synergie- und Skaleneffekte – werden ebenso wie die vorgesehene Rechtsverordnung des Ministeriums sowohl in Hinblick auf die verfassungsrechtlich geschützte Selbständigkeit der einzelnen Hochschulen und ihrer Untergliederungen wie auch in Hinblick auf Forschung und Lehre und die Aspekte des Datenschutzes dann zu beurteilen sein, wenn sie vorliegen.

Die IT-Sicherheit (§ 8b HG-E) ist für die Arbeit der Hochschulen bereits jetzt 24/7 unverzichtbar. Angemessen wäre es, den dienenden Charakter zu betonen und die Sicherung von Forschung und Lehre dem CIO und CISO ausdrücklich als Dienstpflicht aufzugeben: Denn eine Sicherheitsstruktur, die zur Vermeidung von denkbaren Risiken am Ende die Einstellung des eigentlichen Betriebs verursacht, verfehlt ihren Auftrag. Ob die vorgesehene Doppelstruktur von jeder Hochschule des Landes geleistet werden kann, ist von hier aus nicht zu übersehen. Auf die Gefahr eines in sich immer weiter dynamisch wachsenden selbstbezüglichen Personalbereichs wird hingewiesen.

In § 8c HG-E ist von einer „gemeinsamen Einheit der Hochschulen“ die Rede und in Abs. 2 davon, dass das Ministerium „das Nähere zu den Aufgaben der Digitalen Hochschule NRW regeln“ kann. Die Gesetzesbegründung spricht dagegen von einer Plattform beteiligter Hochschulen und sieht den Abs. 2 als Ausdruck einer „Verantwortungsgemeinschaft“. Das ist widersprüchlich und eröffnet eine ministerielle Lenkung der Lehre.

**VORSCHLAG: Einfügung in § 8c I HG-E „der beteiligten Hochschulen“; **Streichung von Abs. 2.****

b) §§ 11b, 13, 17, 21, 22 HG-E – Gremien

Die Gremien der Hochschulen sind der Maschinenraum, der Forschung und Lehre aus der Vielfalt der Fächer und Statusgruppen heraus gestalten und ermöglichen soll. Zugleich sind die Gremien hoch belastet – sie leisten letztlich weitestgehend ehrenamtliche Zusatzarbeit in der Selbstverwaltung; die pflichtige Übertragung von weiteren Aufgaben an Rektorat, Senat und Hochschulrat sowie die Gremien in den Fachbereichen durch den Gesetzgeber sollte daher jeweils sachnotwendig begründet sein. Die Summe der im HG-E vorgeschlagenen Einzelregelungen stellt eine erhebliche Mehrbelastung dar. Durch die Rechtsprechung sind im Übrigen inhaltliche Vorgaben zu beachten; der Gesetzentwurf wird dem nur teilweise gerecht.

- § 11b) Abs. 5 HG-E: Die Regelung soll der individuellen Überlastung durch Mitwirkung in Gremien durch formalisierte Entlastungsvorgaben entgegenwirken, allerdings nur, wenn die Belastung auf das gesetzliche Gebot der geschlechtsparitätischen Besetzung von Gremien zurückzuführen ist. Selbstverständlich gibt es ein flagrantes Problem der Gremienüberlastung v. a. von Frauen (das das HG allerdings durch Paritätsregeln wesentlich mitverursacht). Es ist zu begrüßen, dass der Gesetzgeber diese Belastung in den Blick nimmt. Die vorgeschlagene starre Regelung („1,5“) lässt allerdings außer acht, dass unterschiedliche Gremienmitgliedschaften in der konkreten Belastungswirkung sachlich nicht gleich zu behandeln sind, und lädt so zum Missbrauch ein. Auch ist nicht nachzuvollziehen, warum nur das Sonderproblem der paritätischen Besetzung zu einer Ausgleichsregelung führt. Im Übrigen ist die leichthändige Festsetzung, das Nähere sei durch die Hochschule durch Ordnung zu beschließen, ein negatives Musterbeispiel für die Überwälzung der konflikträchtigen Verantwortung und Arbeit auf die Gremien der Hochschulen.

— **VORSCHLAG:** Ausreichend ist die Regelung in § 11b) Abs. 5 S. 1 HG-E, weil sie den Ausgleichsanspruch festsetzt und das weitere der Handhabung durch die Hochschulen überlässt, ohne dafür zentralistische Entscheidungen („Ordnung der Hochschule“) vorzugeben. Daher **Streichung der Überregulierung in §§ 11b) Abs. 5 S. 2 f.**

— - § 13 HG: Es fehlt die dringend erforderliche klarstellende Regelung zur Möglichkeit, fachbezogene Wahlkreise zu bilden und insoweit die strikt verstandene Wahlrechtsgleichheit innerhalb der Statusgruppen einzuschränken. Ein Großteil der Hochschulen des Landes hat mindestens für einzelne Statusgruppen bisher Wahlkreise gebildet. Nach der neueren Rechtsprechung des OVG Münster ist für diese Besonderheit der funktionalen Selbstverwaltung, die verfassungsrechtlich unstreitig zulässig ist, eine zusätzliche gesetzliche Klarstellung notwendig. Der Gesetzgeber sollte den Hochschulen diese Möglichkeit (wieder) als Option einräumen, um die fachliche Vielfalt in den Gremien abzubilden, wie dies in anderen Bundesländern bei entsprechenden verwaltungsgerichtlichen Vorgaben bereits geschehen ist. Der Grundsatz der gleichen Wahl innerhalb der jeweiligen Mitgliedergruppe kann dadurch in sachangemessener Weise – wie in der Selbstverwaltung weithin üblich und zwischen den Statusgruppen auch jetzt schon geltendes Recht – eingeschränkt werden. Eine vergleichbare Reaktion auf Rechtsansichten der Rechtsprechung sieht der Gesetzentwurf etwa richtigerweise in § 63 Abs. 5 HG-E vor.

**VORSCHLAG:** § 13 I HG wird durch Satz 2 f. ergänzt: *„Die Hochschule können Wahlkreise einrichten. Bei dem Zuschnitt der Wahlkreise ist auf ein angemessenes Verhältnis der Zahl der jeweiligen Hochschulmitglieder zu achten; der Grundsatz der mitgliedergruppenbezogenen Gleichheit der Wahl wird insoweit eingeschränkt.“*

- § 17 Abs. 3 HG-E: Zu begrüßen ist, dass nach § 17 III S. 1, 2. Hs HG-E die Einrichtung einer Findungskommission für die Wahl der Prorektorate nicht mehr verpflichtend ist – denn die entsprechenden Vorschläge sind Sache des Rektors/der Rektorin, s. § 17 I S. 4. Misslungen ist dagegen die Regelung in § 17 III S. 2: Es ist schon nicht sehr überzeugend, dass nun nur noch ausnahmsweise mehr als ein Kandidat zur Wahl vorgeschlagen werden darf. Ein echter Fehlgriff ist jedenfalls, dass in diesem Fall dann (weiterhin) dennoch nur nacheinander über die Kandidaten abgestimmt werden darf (was schon bisher in unglücklicher Weise der Fall war): Die eigentlich entscheidende Hochschulwahlversammlung soll also nicht unter mehreren Kandidaten gleichberechtigt auswählen dürfen. Um eine Alternative zu erwägen, müsste ein

Erst-Kandidat also erst durch ausdrückliche Nichtwahl beschädigt werden – was werthaltige Zweitkandidaturen ausschließen dürfte. Hier wäre Abhilfe durch Streichung geboten. Diese schon bisher sachwidrige Vorgabe soll nun noch abgesichert werden. Geboten wäre ihre Streichung.

**VORSCHLAG: Streichung** des § 17 Abs. 3 S. 2, 2, Hs. HG-E.

- 21 Abs. 3 HG-E: Für den Hochschulrat ist (neben der überflüssigen und letztlich leerlaufenden Verdichtung der Aufgabenbestimmung in § 21 Abs. 1 („gleichrangig wahrzunehmen“)) vor allem die strikte Begrenzung der Mitgliedschaft im Hochschulrat auf 10 Jahre zu kritisieren: Das mag in vielen Fällen in der Sache sinnvoll sein, wäre dann aber auch etwa auch für Rektorate oder andere Funktionsämter wie Dekanate oder Senatsvorsitze zu diskutieren. Nun gerade beim ehrenamtlichen Hochschulrat daraus eine starre Rechtsregel zu machen, ist nur als Reaktion auf Einzelfälle erklärlich, in denen der Mut zu Absagen fehlte (im Übrigen offensichtlich auch beim jeweils ja beteiligten Ministerium). Dass im Beratungsverlauf eine Änderung dahingehend vorgesehen wurde, nach der die Regelung gemäß § 115 Abs. 5 S. 2 HG-E erst ab 2031 gelten soll, zeigt zusätzlich mangelnde Klarheit: Die offensichtlich für problematisch gehaltenen Fälle der Gegenwart werden aufgeschoben, so dass dann in den nächsten Jahren zunächst noch 20-30jährige Mitgliedschaften „produziert“ werden könnten – und ab 2031 soll dafür dann gar nicht mehr möglich sein, eine längere Mitgliedschaft zu ermöglichen. Es wird offensichtlich unterschätzt, dass gerade externe Hochschulratsmitglieder höchster Qualität nur mühsam zu gewinnen sind.

**VORSCHLAG: Wegfall oder zumindest Änderung des § 21 Abs. 3 S. 5 auf „15“ statt „zehn“ Jahre.** Ggfs. Entfall der entsprechenden Sonderübergangsregelung in § 115 Abs. 5.

- §22 Abs. 2 HG-E: Der Gesetzentwurf sieht die Viertelparität als Standardmodell für die Besetzung des Senats vor und beruft sich zur Begründung auf den Koalitionsvertrag. Aus Sicht der Hochschulen, die klugerweise die Einbindung aller Mitgliedergruppen als selbstverständliche Kultur leben, handelt es sich um eine fragwürdige staatliche Intervention, die nur unter hohem Aufwand umgesetzt bzw. abgewendet werden kann. Insbesondere ist durch die ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts geklärt, dass weiterhin die Hochschullehrenden bei Fragen der Forschung eine Mehrheit haben müssen und bei Fragen der Lehre die Hälfte der Stimmen haben müssen; eine undifferenzierte Viertelparität ist durch Beschluss des Ersten Senats vom 30. September 2025,1 BvR 1141/19, zuletzt nochmals für verfassungswidrig erklärt worden. Kurz gesagt: Viertelparität führt zukünftig notwendigerweise zu einer Prüfung zu allen Tagesordnungspunkten jeder Senatssitzung, ob Fragen der Forschung und Lehre betroffen sind und welche Stimmverhältnisse dafür maßgeblich sind. Damit wird ein unnötiger Zusatzaufwand und potentiell auch Streit produziert, wo es hinsichtlich der Sachfragen meistens große Einmütigkeit gibt; auf jeden Fall wächst die Vorprüfung durch rechtsberatende Stellen bzw. die Unsicherheit in der Sitzungsvorbereitung und -leitung, womit wiederum Ressourcen für Forschung und Lehre verloren gehen. Die Verengung der bisherigen Regelung ist daher nicht einmal nur Symbolpolitik, sondern führt aus verfassungsrechtlich zwingenden Gründen zu einem ständigen Mehraufwand.

**Vorschlag:** Entfall der Neuregelung.

- § 22b HG-E: Zu begrüßen ist der Wegfall der Überregulierung durch Streichung der Abs. 2 S. 2 und Abs. 3.

c) §§ 63a, 64, 67 – Studien- und Prüfungsangelegenheiten

- § 63a HG-E: Mit hohem Aufwand setzt sich der Gesetzentwurf mit der Anerkennung von Prüfungsleistungen auseinander, die an anderen Hochschulen erworben wurde. Mit der Konzentration auf die „Ansehung der Kompetenzen, die erworben worden sind“ soll die restriktive Rechtsprechung des OVG Münster überwunden werden, das die Gestaltung der Prüfungen zum Maßstab der Anerkennbarkeit gemacht hat, obwohl schon seit 2019 eine Prüfung der Gleichwertigkeit nach dem Gesetzeswortlaut nicht stattfinden sollte. Dem Gesetzentwurf ist zuzugeben, dass er die Wechselmöglichkeiten der Studierenden erhöht, der Logik des Bachelor-Systems folgt, und dass die Auffassung des OVG schon angesichts des bisherigen Wortlauts Zweifeln ausgesetzt war. Insofern reagiert der Gesetzentwurf konsistent auf die eingetretene Lage. Die Frage ist allerdings, ob das der Sache nach klug ist: Eine Kompetenzorientierung ohne Rückbindung an Prüfungsformate akzeptiert als Maßstab die Selbstbeschreibung in Modulhandbüchern und auf Homepages. Man darf sich fragen, ob die damit verbundene Anschauung von der Funktion eines Studiums (gerade unter der Prämisse der Berufsbefähigung) richtig ist. Letztlich befördert diese Art der Beliebigkeit die Veränderung des Hochschulstudiums weg von (auch für Dritte) verlässlichen Fähigkeiten. So wird ein Outsourcing betrieben, mit dem die tatsächliche Befähigung von Studienabsolventen nicht mehr von Hochschulen, sondern erst von Arbeitgebern oder auch von Kunden am Markt usw. festgestellt wird. Leistungsfähige Hochschulen werden jedenfalls durch die Regelung gezwungen, Fremdleistungen ohne Differenzierung in „ihre“ Abschlüsse aufzunehmen; immerhin gibt das Gesetz die Möglichkeit, solche Leistungen gesondert auszuweisen, erzeugt so aber eine Deutungslast von Dritten, die mit dem Abschluss als solchem weniger anfangen können.

Insoweit hat der Landtag eine Richtungsentscheidung zu treffen, welchen Wert ein Hochschulstudium haben soll. Ganz sicher gibt es jedenfalls kein hier angedeutetes Grundrecht auf Vermeidung von Prüfungsanforderungen.

- § 64 HG-E: Bei der Regelung von Teilnahmepflichten ist insbesondere die Haltung bemerkenswert, die in der Begründung zum Ausdruck kommt. Danach wird eine Anwesenheitsobliegenheit so gekennzeichnet, sie sei „*keineswegs eine primär akademische Angelegenheit. Sie unterliegt vielmehr den verfassungsrechtlichen Maßgaben insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. (...) (Es) muss daher mit positivem Ergebnis geprüft worden sein, dass es kein milderer Mittel gibt, das Lernziel zu erreichen.*“ (S. 132). Das Geschehen an den Hochschulen wird hier mit Begriffen des Polizeirechts beschrieben – Lehre als Eingriff in die Freiheit des studierenden Bürgers –, statt die Teilhabe an einer großartigen Erfahrung der Selbstentfaltung in den Mittelpunkt zu stellen. „Akademische Angelegenheiten“ werden in Gegensatz zum Verfassungsrecht gebracht, als ob es in der Hochschule vorrangig um den Schutz der Berufsfreiheit (im Sinn eines Rechts auf Nichterscheinen) ginge und nicht um das verfassungsrechtliche Gut von Forschung und Lehre. Der Gesetzentwurf unterscheidet (im Anschluss an eine Gerichtsentscheidung aus Baden-Württemberg von 2017) prinzipiell Veranstaltungen, bei denen es um „Wissensvermittlung“ gehe, von solchen, die „Mitarbeit, Beteiligung am Dialog oder einer praktischen Tätigkeit“ verlangten. Das alles spricht Bände.

Man möchte ja zustimmen, dass es wenig Sinn macht, auf Anwesenheit in Vorlesungen zu bestehen. Nur sollte dann den Studierenden klar vermittelt werden, dass mit ihrer Entscheidung für das Fernbleiben die Primärverantwortung für den Wissenserwerb auf ihre Seite wechselt, und dass nach aller Erfahrung die Ansicht von Internetartikeln und Podcasts und das Stoßlernen vor der Klausur die nötige Einsicht in die Dinge nicht ermöglicht. Freies und selbstbestimmtes Studium muss möglich sein – aber es geht mit Verantwortung einher. Im Übrigen ist dieser Regelungsvorstoß kognitionswissenschaftlich seltsam aus der Zeit gefallen, weil seit etlicher Zeit sämtliche Lernforschung die Aktivierung präsentischen Lernens („nach Corona“) als unverzichtbar erkennt. Hier von einer vollverantwortlichen Freiheitsbefähigung vom Beginn des Studiums an auszugehen, ist empirisch widerlegt.

Technisch führt der Regelungsansatz zu einer umfassenden Detailregulierung mit Tendenz zu einer zentralisierten Hochregulierung; die Prüfungsordnungen zu allen Studiengängen aller Fachbereiche aller Hochschulen sollen nun ausgestalten, wann man zu kommen hat, und welche Ausfallzeiten „unschädlich“ sind. Eine einheitliche Regelung durch eine Rahmenprüfungsordnung (neuer Abs. 1a in § 64 HG-E) dürfte angesichts der Vielfalt der Fachkulturen von vornherein unmöglich sein. Angemerkt sei, dass das herangezogene Urteil des VGH Baden-Württemberg von 2017 die frühere Regelung des nordrhein-westfälischen Rechts gerade als ausreichende Regelung ansieht, die in BW aber fehle, dort Rn. 40; es ging im Verfahren vor dem VGH um die Prüfung einer hinreichenden Bestimmtheit universitärer Regelungen und um die Frage, ob eine landesgesetzliche Regelung erforderlich ist (oder Satzungsregeln reichen), nicht um die materielle Verhinderung von Präsenzpfllichten.

**VORSCHLAG:** Grundlegende Verschlankung des § 64 HG-E.

- § 67 HG-E: Gegen die vorgesehenen Regelungen zur Promotion hat die Praxis zum Erstentwurf besonders scharfe Einwände formuliert. Diese wurden vom Ministerium nur im Detail aufgegriffen. Die vorgelegte Regelung ist nach wie vor sachwidrig und übergriffig. Die Vorgabe flächendeckender Betreuungsvereinbarungen mag angehen (Abs. 2 S. 4 HG-E). Es ist aber offensichtlich ungeeignet, bei einer solchen Vereinbarung den automatischen Beitritt der Hochschule anzuordnen und dem Ganzen den Charakter eines Verwaltungsvertrags nach §§ 54-62 VwVfG beizulegen. Ist die Hochschule aus der Vereinbarung zwischen Hochschullehr. und Promov. unmittelbar verpflichtet, oder kann sie ihrem Beitritt widersprechen? Welche Partei ist genau die oder der Hochschullehrende? Und kann aus dem Vertrag vollstreckt werden, wie es das VwVfG vorsieht – wem gegenüber? Die verwaltungsmäßige Verrechtlichung des Hochschulgeschehens wird in besonderer Weise sichtbar, wenn das Ministerium auf S. 146 f. des Gesetzentwurfs detailliert angibt, was es für den geeigneten Mindestinhalt einer Hochschulvereinbarung hält, und auf eine entsprechende Zentralisierungsmöglichkeit durch das Rektorat hinweist. Angesichts der fachlichen Vielfalt und der Sachnähe der Hochschulen sollte diese Detailregelung gestrichen werden. Einigkeit sollte im Übrigen darüber bestehen, dass auch zukünftig ein zusätzliches Promotionsstudium nicht gesetzlich verpflichtend ist.

Eine zutiefst wissenschaftsfremde und wirklichkeitsfremde Regelungsidee ist es, dass Betreuung und Bewertung von Promotionsleistungen zukünftig grundsätzlich durch unterschiedliche Personen erfolgen sollen (§ 67 Abs. 3 S. 7 HG-E). Davon darf nur abgewichen werden, wenn der Doktorand schriftlich einen entsprechenden Wunsch erklärt (S. 8); anders als im Erstentwurf ist dafür immerhin keine Begründung mehr erforderlich. Der Gesetzentwurf reagiert offensichtlich auf einschlägige Einzelfälle, in denen die Bewertung einer Leistung durch den ursprünglichen Betreuer nicht (mehr) angezeigt war. Doch wird damit der pathologische Ausnahmefall zur Regel erklärt – eine pauschale Misstrauenserklärung für die Tausende von

Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler, die individuelle Mühe und hohen Aufwand in die Begleitung ihrer Doktoranden stecken. Vor allem ist unter den Gegebenheiten des deutschen Hochschulsystems mit einer solchen Vorgabe eine unmittelbare Bedrohung wissenschaftlicher Exzellenz gegeben: Denn in aller Regel ist die Betreuerin oder der Betreuer der fachnächste Wissenschaftler, und oft auch der einzig unmittelbar in Frage kommende Gutachter. Deswegen liegt auch der gelegentlich, etwa vom hier herangezogenen Wissenschaftsrat zu hörende Verweis auf eine entsprechende Handhabung im Ausland neben der Sache, weil es angesichts vergleichsweise kleiner Professorenkohorten in Deutschland oft gar nicht möglich ist, am Fachbereich neben dem Betreuer einen hinreichend einschlägigen Wissenschaftler für bestimmte Forschungsfragen zu finden, der außerhalb seines eigentlichen Berichts über eine hochspezialisierte Fragestellung wirklich sachkompetent als Erstgutachter urteilen könnte. Im Übrigen sind die meisten Dissertationen Teil größerer Forschungsfragen an Instituten oder Lehrstühlen, die zukünftig künstlich auseinandergerissen würden, wenn man dem Regelmodell des Gesetzes folgt – die Gutachten sind selber Teil einer gemeinsamen, forschenden Auseinandersetzung, die auch der weiteren Auswertung der Ergebnisse in Gesamtkontexten dient. Sowohl die im internationalen Vergleich große Anzahl von Dissertationen (die u. a. seit jeher der Vorbereitung exzellenter Berufspraxis dient und nicht nur akademischen Karrieren) wie die im internationalen Vergleich besonders ungünstige Relation von Professoren zum akademischen Nachwuchs in Deutschland pro Fach und Fakultät spricht dagegen, dass die Fremdbegutachtung als Regelfall ein gangbarer Weg der notwendigen Qualitätssicherung ist. An dieser Stelle wäre – wegen der zu konzidierenden Missbrauchsproblematik – vollkommen ausreichend, wenn man anstelle der geplanten Neuregelung vorsieht, dass Doktoranden ohne Begründung beantragen können, dass ihre Dissertation nicht vom Betreuer begutachtet wird. Die Regelung in der vorliegenden Form wird zu 98% Anträgen auf Begutachtung durch den Betreuer führen – ein sicher vorherzusagendes Beispiel reiner Symbolgesetzgebung, allerdings verbunden mit einem zusätzlichen Bürokratieaufwand für die Hochschulen. Das ist ein hinreichender Grund, eine solche Regelung zu unterlassen.

Besonders fehlgehend ist der Vorschlag, dass die Zweitbegutachtung ohne Kenntnis des Erstgutachtens erfolgen soll (§ 67 Abs. 3 S. 6). Der Gesetzentwurf verallgemeinert hier ganz ausdrücklich eine vom Wissenschaftsrat behandelte „Spezialkonstellation“. Das Modell des Ministeriums sieht also als neuen Regelfall drei Beteiligte vor: Betreuer, Erstgutachter, Zweitgutachter. Auch das ist aus den vorgenannten Gründen zunächst fachlich ein Rückschritt, weil spätestens der weitere „fremde“ Zweitgutachter ganz sicher nicht mehr Fachfrau oder -mann im engeren Sinn hochspezialisierter Forschungsdiskurse ist, und daher kein strukturell gleichgelagertes Gutachten erstatten kann. Auch eine denkbare Auslagerung auf auswärtige Zweitgutachter bedingt nicht nur Verzögerungen, sondern führt zu kaum übersehbaren Absprachekartellen außerhalb fakultärer Rückbindung. Die wichtige Kontrollfunktion der Zweitgutachten wird – so ist nun einmal die paradoxe Wirklichkeit – gerade entwertet, wenn man so tut, als wären sie Erstgutachten. Eine solche Regelung wird zu sachlich begründeter flächendeckender „grauer“ Umgehung führen und zwingt die Beteiligten in eine mehr oder weniger brauchbare Illegalität. Im Ergebnis wird weniger, nicht mehr Kontrolle wissenschaftlicher Qualität erzeugt.

**VORSCHLAG:** - **Verkürzung** des § 67 Abs. 2 S. 4 auf den ersten Halbsatz. Entfall von Hs. 2 und S. 5f.

- **Streichung** von § 67 Abs. 3 S. 6-8 HG-E, zumindest von S. 6.

d) §§ 84-100 HG-E (10. Teil)

Zu Teil 10 des HG-E wird angesichts der dazu bereits breit geführten Debatte im Einzelnen nur in der mündlichen Anhörung Stellung genommen. Das Ziel, gerade für Studierende und Nachwuchswissenschaftler die Hochschulen als sicheren Ort zu stärken, ist zu begrüßen; die Wissenschaftsfreiheit ist kein Argument für missbräuchliches Verhalten – wer wollte das auch ernsthaft behaupten. Das Ministerium hat in diesem Teil des Gesetzentwurfes in der Überarbeitungsphase 2025 erhebliche Anpassungen vorgenommen und so auf die erhebliche Kritik aus der Praxis reagiert, was ausdrücklich positiv zu verzeichnen ist. Dennoch besteht weiterer Nachbesserungsbedarf.

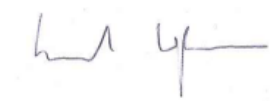
**Vorschlag:** Eine vorrangig zu erwägende Alternative ist, die Regelungen nicht als allgemeine Vorschrift, sondern als Modellprojekt an daran laut Gesetzentwurf interessierten Hochschulen einzuführen. Dies würde zum vom Gesetzentwurf selbst vorgesehenen Evaluierungsansatz passen, weil so relevante Vergleichsgruppen erzeugt würden.

### III. Schlussbemerkung

Die Hochschulen des Landes dienen der Bevölkerung, indem sie Forschung und Lehre bestmöglich betreiben. Engagement und Leistungskraft kann nicht befohlen, wohl aber unterstützt oder auch beschädigt werden. Das geschieht, wenn ein Grundmodus des Misstrauens das Hochschulrecht bestimmt. Der Gesetzentwurf in seiner derzeitigen Form schafft erhebliche Lasten durch Überregulierung. Dem Landtag ist aufgerufen, die Selbstverantwortung und Leistungsfähigkeit der Hochschulen zu erhalten. Dazu sind Änderungen am Gesetzentwurf unverzichtbar.

Was der Gesetzentwurf will, könnte bei ergebnisoffener Beratung schlank und aufwendungsarm erreicht werden. Der Landtag sollte den Mut haben, mit unverstelltem Blick praxistaugliche Lösungen zu finden, die die Hochschulen unterstützen, und unnötige Belastungen vermeiden.

Münster, den 8.3.2026



(Prof. Dr. Hinnerk Wißmann)