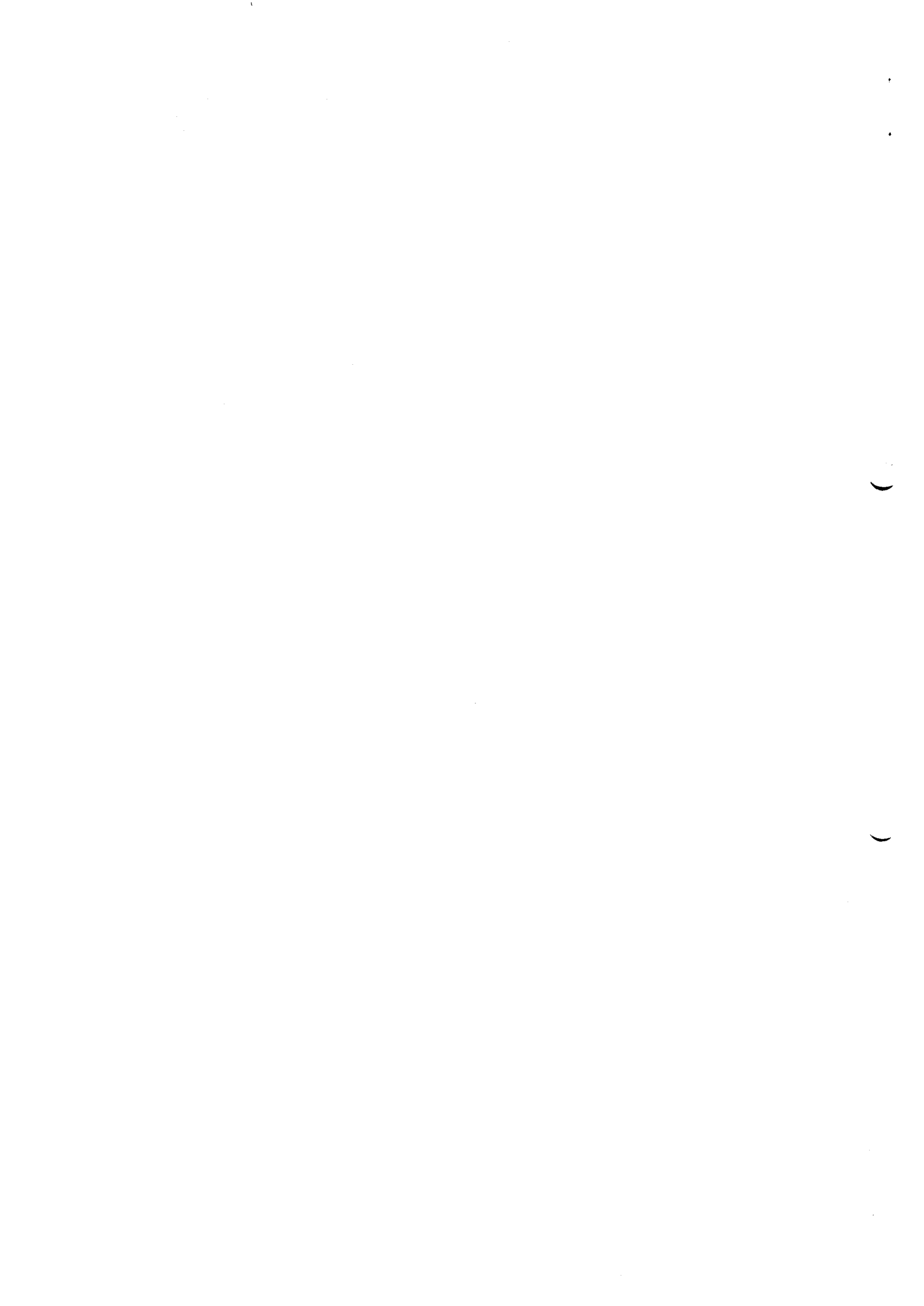


Wissenschaftsrat

Drs. 2541/96

Cottbus, 10.5.1996

**Empfehlungen
zur weiteren Entwicklung
der verwaltungsinternen Fachhochschulen**



| <u>Inhalt</u> | <u>Seite</u> |
|--|--------------|
| Vorbemerkung | 5 |
| A.Ausgangslage: Die Ausbildung an verwaltungsinternen Fachhochschulen | 7 |
| I. Entstehung und Zielsetzung | 7 |
| II. Rechtsgrundlagen | 9 |
| III. Organisation und rechtliche Stellung | 12 |
| 1. Rechtliche Stellung | 12 |
| 2. Organisation | 13 |
| IV. Das Studium an den Verwaltungsfachhochschulen | 14 |
| 1. Fachrichtungen | 15 |
| 2. Organisation des Studiums | 17 |
| 3. Studienanfänger, Studierende, Absolventen | 19 |
| V. Personalstruktur | 21 |
| VI. Finanzierung, Kosten | 23 |
| VII. Die Diskussion um die verwaltungsinternen Fachhochschulen | 26 |
| VIII. Reformmodelle in der Verwaltungsausbildung | 31 |
| 1. Neue Studiengänge an verwaltungsinternen Fachhochschulen | 31 |
| 2. Kooperative Studiengänge von verwaltungs- internen und allgemeinen Fachhochschulen | 33 |
| 3. Studiengänge an allgemeinen Fachhochschulen für Berufsfelder in der Verwaltung | 35 |

| | |
|--|----|
| B. Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen | 37 |
| I. Vorbemerkung | 37 |
| II. Zusammenfassende Bewertung der Ausbildung | 39 |
| III. Mögliche Entwicklungswege der verwaltungsinternen Fachhochschulen | 44 |
| 1. Duale Ausbildung im Tertiären Bereich | 46 |
| 2. Fachhochschulstudium für Berufsfelder in der Verwaltung | 47 |
| IV. Reformbedarf der verwaltungsinternen Ausbildung im Rahmen eines Fachhochschulstudiums | 48 |
| 1. Struktur und Inhalte des Studiums | 49 |
| 2. Verzahnung von Theorie und Praxis | 51 |
| 3. Diplomarbeit | 53 |
| 4. Personalstruktur | 54 |
| 5. Aufgabenspektrum und Rechtsstellung | 55 |
| 6. Besonderheiten der einzelnen Fachbereiche | 58 |
| V. Öffnung der verwaltungsinternen Fachhochschulen | 62 |
| VI. Zur Frage der Eingliederung in das allgemeine Hochschulwesen und der Struktur der Studiengänge | 65 |
| VII. Zusammenfassung | 70 |

Vorbemerkung

Nachdem die Ausbildung für die Laufbahnen des gehobenen technischen Dienstes zu Beginn der 70er Jahre mit Gründung der Fachhochschulen in den Hochschulsektor verlagert worden ist, vollzogen einige Bundesländer diese Entwicklung auch für den nichttechnischen Dienst nach. Dabei wurden in einigen Ländern neue Einrichtungen geschaffen, in anderen wurden bestehende Verwaltungsschulen in Fachhochschulen umgewandelt. Mit diesem Schritt, durch den ein abgeschlossenes Hochschulstudium zur Regelqualifikation auch für den gehobenen Dienst gemacht wurde, sollte den gestiegenen Anforderungen an die Ausbildung Rechnung getragen werden.

1976 hat der Bundesgesetzgeber die Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Dienst an Fachhochschulen für Bund und Länder verbindlich festgeschrieben. 1978 wurde die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung gegründet. Bis 1979 hatten alle alten Länder eigene Einrichtungen errichtet. Das Studium wurde jedoch nicht an einer dem allgemeinen tertiären Bildungssystem zugeordneten Hochschule angesiedelt, sondern an besonderen verwaltungsinternen Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst.

Der Wissenschaftsrat hat sich in der Vergangenheit mehrfach zur Weiterentwicklung der Verwaltungsfachhochschulen geäußert. In seinen "10 Thesen zur Hochschulpolitik" hat er sich 1993 dafür ausgesprochen, die Studiengänge der Verwaltungsfachhochschulen über den Bedarf des öffentlichen Dienstes hinaus für weitere Bewerber zu öffnen und diese Hochschulen längerfristig in das allgemeine Hochschulwesen zu überführen.

Der Wissenschaftsrat ist von den Ländern Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen gebeten worden, die dortigen verwaltungsinternen Fachhochschulen zu evaluieren und Empfehlungen für ihre weitere Entwicklung zu er-

arbeiten. Zur Vorbereitung dieser Stellungnahme hat der Wissenschaftsrat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die die Verwaltungsfachhochschulen der Länder Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie den Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung besucht hat. In dort geführten Gesprächen mit den Leitungen der Hochschulen, mit hauptamtlich Lehrenden und Lehrbeauftragten, mit Studierenden und Absolventen sowie mit Vertretern der Dienstherren hat sie sich ein umfassendes Bild von der Struktur und den Ausbildungsleistungen dieser Institutionen gemacht hat. In dieser Arbeitsgruppe haben auch Sachverständige mitgewirkt, die nicht dem Wissenschaftsrat angehören. Ihnen ist der Wissenschaftsrat zu besonderem Dank verpflichtet.

Der Wissenschaftsrat hat diese Empfehlungen am 10. Mai 1996 verabschiedet.

A. Ausgangslage: Die Ausbildung an verwaltungsinternen Fachhochschulen

I. Entstehung und Zielsetzung

1976 hat der Bundesgesetzgeber beschlossen, die Ausbildung für die Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes an Fachhochschulen durchzuführen, nachdem dies für den technischen Dienst mit Gründung der Fachhochschulen und der Einrichtung der entsprechenden Ingenieur-Studiengänge bereits erfolgt war. Mit diesem Schritt folgte der Bund der Entwicklung in einigen Ländern, die zu diesem Zeitpunkt bereits als Neugründung oder durch Überführung der alten Verwaltungsschulen Verwaltungsfachhochschulen für die Ausbildung von Beamtenanwärtern u.a. in den Bereichen Allgemeine Verwaltung, Polizei und Steuerwesen gegründet hatten (Berlin, Baden-Württemberg, Bayern, Schleswig-Holstein).

Mit der Einrichtung dieser neuen, speziell auf die Bedürfnisse der öffentlichen Verwaltung zugeschnittenen Einrichtungen und der verbindlichen Hochschulausbildung für alle Laufbahnen des gehobenen Verwaltungsdienstes sollten zu Beginn der 70er Jahre Konsequenzen aus den gestiegenen Qualifikationsanforderungen in der Verwaltung und hier insbesondere auf mittleren Führungsebenen gezogen werden. Die Innenminister-Konferenz hatte bereits 1970 einen erhöhten Qualifikationsbedarf für den gehobenen Dienst festgestellt, dem an Ausbildungsstätten in der "Prägung von Fachhochschulen" Rechnung getragen werden müßte, wobei deren Abschlüsse denen von externen Fachhochschulen gleichwertig sein sollten.¹⁾ Gleichzeitig hielten es die Innenminister für "zweck-

¹⁾ EntschlieÙung der ständigen Konferenz der Innenminister vom 30.04.1970; abgedruckt in: Hochschullehrerbund HLB-FHB e.V. (Herausgeber): Die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in der politischen Diskussion. Eine Dokumentation aus AnlaÙ des 10jährigen Bestehens der FH Bund. Köln, 1989.

mäßig, die theoretische Ausbildung im Rahmen eines Vorbereitungsdienstes verwaltungsintern durchzuführen", und sprachen sich damit gegen die Einrichtung entsprechender Studiengänge an öffentlichen Fachhochschulen aus. Der Hochschulausschuß der Kultusministerkonferenz schloß sich der Bewertung der künftigen Qualifikationsanforderungen für den gehobenen Dienst im Grundsatz an. Allerdings gab er der Einrichtung verwaltungsressortbezogener Studiengänge an öffentlichen Fachhochschulen gegenüber der Institutionalisierung neuer verwaltungsinterner Hochschuleinrichtungen den Vorzug.

1973 bezeichnete die Bundesregierung in einer Antwort auf eine parlamentarische Anfrage die Einrichtung der Fachhochschulstudiengänge für Ingenieure als richtungsweisendes Modell auch für die nichttechnische Bundesverwaltung.¹⁾ Gleichzeitig erklärte sie jedoch ihre Bereitschaft, sich dem von den Innenministern der Länder favorisierten Modell einer verwaltungsinternen Ausbildung zumindest vorläufig anzuschließen. Zu diesem Zeitpunkt hatten Berlin und Baden-Württemberg bereits verwaltungsinterne Fachhochschulen errichtet, in Bayern und Nordrhein-Westfalen liefen entsprechende Vorbereitungen und die übrigen Bundesländer sollten bis 1979 nachfolgen. Nach 1989 folgten auch die neuen Länder diesem Modell und errichteten verwaltungsinterne Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung. In Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Bremen ist in den nächsten Jahren allerdings eine Externalisierung vorgesehen.

¹⁾ Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage vom 6.8.1973. Bundestagsdrucksache 7/1030 vom 20.9.1973.

II. Rechtsgrundlagen

Die rechtlichen Grundlagen der Ausbildung für die Laufbahnen des öffentlichen Dienstes sind im Beamtenrecht festgelegt, für das die Rahmengesetzgebungskompetenz beim Bund liegt. Die Verabschiedung der von der Bundesregierung 1973 angekündigten Änderung des Beamtenrechtsrahmengesetzes (BRRG), mit der den neuen Entwicklungen in der Ausbildung für den gehobenen Dienst Rechnung getragen werden sollte, wurde mit dem "Zweiten Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften" vom 18.8.1976 umgesetzt.¹⁾ Darin wurden die Zulassungsvoraussetzungen für den gehobenen Dienst und die Anforderungen an den Vorbereitungsdienst reformiert. Voraussetzung für die Zulassung für den gehobenen Dienst wurde nun die Hochschulzugangsberechtigung (§ 13 Abs. 2 BRRG). Die Dauer des Vorbereitungsdienstes wurde auf drei Jahre festgesetzt, von denen mindestens 18 Monate auf Fachstudien an einer Fachhochschule und mindestens 12 Monate auf berufspraktische Studienzeiten entfallen müssen (§ 14 BRRG). Zur Umsetzung dieser gesetzlichen Vorgaben wurde eine Übergangszeit bis zum 30.9.1977 eingeräumt. Am 15.9.1978 wurde durch einen Erlaß des Bundesministers des Innern die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung gegründet. Die damals in Aussicht gestellte Ablösung des Errichtungserlasses durch ein Errichtungsgesetz ist jedoch bis heute nicht erfolgt.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wies die Bundesregierung noch einmal deutlich auf das Ziel hin, die Ausbildung für alle Tätigkeitsfelder des gehobenen Dienstes längerfristig an Hochschulen im allgemeinen Hochschulbereich anzusiedeln. Für weite Teile der Verwaltung sah die Bundesregierung in der verwaltungsinternen Ausbildung nur eine Zwischenlösung, bis die öffentlichen (Fach-)Hochschulen ent-

¹⁾ Bundesgesetzblatt I, 1973, S. 2209.

sprechende Studiengänge aufgebaut hätten. Nachdem die ersten verwaltungsinternen Ausbildungsgänge in allen alten Ländern aufgebaut wurden, blieben sie bis auf wenige Ausnahmen die einzige Organisationsform des Fachhochschulstudiums für die Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes.

Es ist allerdings hervorzuheben, daß das interne Modell zwar den Normalfall der Rekrutierung des Nachwuchses für den gehobenen nichttechnischen Dienst darstellt, nicht aber den allein möglichen Qualifikationsweg. Gesetzlich mögliche Alternativen bestehen und finden Anwendung: ein "Anrechnungsmodell", in dem Zeiten eines externen Studiums auf die Dauer des Vorbereitungsdienstes angerechnet werden, sowie ein "Anerkennungsmodell", in dem eine der Laufbahnprüfung gleichwertige Hochschulprüfung vollständig als Vorbereitungsdienst anerkannt wird.¹⁾

Als Hochschulen unterliegen die verwaltungsinternen Fachhochschulen grundsätzlich dem Hochschulrahmengesetz (HRG). Nach § 73 Abs. 2 Satz 1 HRG können für staatliche Hochschulen, deren Ausbildungsgänge ausschließlich auf den öffentlichen Dienst ausgerichtet sind, durch Landesrecht allerdings vom Hochschulrahmengesetz abweichende Regelungen ge-

¹⁾ Zum Anrechnungsmodell heißt es im Beamtenrechtsrahmengesetz: "... kann der Vorbereitungsdienst auf eine Ausbildung in fachbezogenen Schwerpunktbereichen der Laufbahnaufgaben beschränkt werden, wenn der Erwerb der wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden, die zur Erfüllung der Aufgaben in der Laufbahn erforderlich sind, durch eine insoweit als geeignet anerkannte Prüfung als Abschluß eines Studiengangs an einer Hochschule nachgewiesen worden ist." (BRRG § 14, Abs. 3). Bezüglich des Anerkennungsmodells wird bestimmt, daß die Befähigung für eine Laufbahn des gehobenen Dienstes auch besitzt, "wer außerhalb des Vorbereitungsdienstes eine den Anforderungen des Absatzes 2 [d.h. der Vermittlung wissenschaftlicher und berufspraktischer Kenntnisse und Methoden] entsprechende Ausbildung in einem Studiengang an einer Hochschule durch eine Prüfung abgeschlossen hat, die der Laufbahnprüfung gleichwertig ist." (BRRG, § 14, Abs. 4).

troffen werden, soweit die besondere Struktur und Aufgabenstellung dieser Hochschulen es erfordern. Jedoch wurden auch die verwaltungsinternen Fachhochschulen zur Erfüllung bestimmter, in § 70 HRG genannter, Mindestanforderungen zur Anerkennung für nichtstaatliche Hochschulen verpflichtet. So muß das Studium an dem im HRG genannten Ziel ausgerichtet sein, die Studierenden auf ein berufliches Tätigkeitsfeld vorzubereiten und ihnen die dafür erforderlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden so zu vermitteln, daß sie zu wissenschaftlichem Arbeiten befähigt sind (§ 7 HRG). Darüber hinaus sehen diese Anforderungen eine Mehrzahl von nebeneinander bestehenden Studiengängen, die Mitwirkung der Angehörigen der Einrichtung an der Gestaltung des Studiums sowie die Maßgabe vor, daß die Studienbewerber die Voraussetzungen für die Zulassung in eine entsprechende staatliche Hochschule erfüllen (§ 70 Absatz 1 HRG). Eine wesentliche Ausnahmeregelung besteht darin, daß die hauptberuflich Lehrenden nicht die Einstellungs Voraussetzungen erfüllen müssen, die für entsprechende Tätigkeiten an staatlichen Hochschulen gefordert werden. Eine Besonderheit stellt die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung des Bundes dar. Für diese Einrichtung, deren Fachbereiche in verschiedenen Ländern angesiedelt sind, gelten die Anforderungen nach § 70 HRG hinsichtlich der Anerkennung von nach Landesrecht nichtstaatlichen Hochschulen.

Die Aufnahme der Verwaltungsfachhochschulen in die Westdeutsche Rektorenkonferenz (WRK) wurde von dieser 1986 mit der Begründung abgelehnt, sie hätten keine körperschaftliche Verfassung und unterschieden sich "in Struktur, Organisation, Aufgaben, Lehrpersonal, 'Studenten' u.a." gravierend von den Mitgliedshochschulen der WRK.¹⁾ Gegenwärtig

¹⁾ Unterlagen für den 48. Senat des WRK am 7.10.1986 zu TOP 5 - Aufnahme ressortgebundener (Verwaltungs-) Fachhochschulen in die WRK.

ist nur die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin Mitglied der Hochschulrektoren-Konferenz (HRK).

III. Organisation und rechtliche Stellung

Ungeachtet der einheitlich internen Institutionalisierung unterscheiden sich die einzelnen Verwaltungsfachhochschulen von Bund und Ländern hinsichtlich ihrer Zuordnung zu einem Ressort, ihrer rechtlichen Stellung, ihrer Struktur, ihrer Größe und in ihrem Ausbildungsspektrum zum Teil erheblich.

III.1. Rechtliche Stellung

Mit Ausnahme der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin sind alle verwaltungsinternen Fachhochschulen von Bund und Ländern nichtrechtsfähige Einrichtungen. In der Regel sind sie im Ressortbereich des Innenministeriums angesiedelt, in Bayern hingegen beim Finanzministerium. In einigen Ländern (z.B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen) ressortieren einzelne Zweige bei verschiedenen Fachministerien (z.B. Rechtspflege beim Justizministerium). Dies gilt auch für die einzelnen Fachbereiche der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung; der Zentralbereich und die Rahmenkompetenz liegen in der Verantwortung des Innenministers. Träger der verwaltungsinternen Fachhochschulen sind in der überwiegenden Mehrzahl die Länder (bzw. der Bund bei der FH Bund); in Einzelfällen besteht eine gemeinsame Trägerschaft von Land und kommunalen Trägervereinen (z.B. Schleswig-Holstein). In Niedersachsen sind die kommunalen Studieninstitute mit der Ausbildung für die Kommunalverwaltung beliehen, die gleichzeitig als "kommunale Abteilungen" in den Fachbereich Allgemeine Verwaltung der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege eingebettet sind.

Mit dem Status einer nichtrechtsfähigen Einrichtung sind eine Reihe von Einschränkungen des Hochschulcharakters verbunden. So verfügen die Verwaltungsfachhochschulen nicht über die Selbstverwaltungsrechte und -gremien als wesentlicher Ausdruck der Hochschulautonomie, wie sie für die allgemeinen Hochschulen charakteristisch sind, auch wenn die Abweichungen von den im HRG vorgesehenen Regeln im Einzelfall unterschiedlich ausgeprägt sind. Unbeschadet der Trägerschaft unterliegen die einzelnen Abteilungen der Verwaltungsfachhochschulen in vielen Fällen der Fachaufsicht der jeweils zuständigen Ressorts, während die allgemeinen Hochschulen, die als Körperschaften und als staatliche Einrichtungen definiert sind, nur der Rechtsaufsicht der Wissenschaftsministerien unterliegen. Einige Länder (z.B. Hessen) haben die Fachaufsicht allerdings in Landesgesetzen bzw. -verordnungen auf die Gewährleistung der Vollständigkeit des Lehrangebots und die Einhaltung der Ausbildungs- und Prüfungsordnungen beschränkt.

III.2. Organisation

In der Organisation der verwaltungsinternen Fachhochschulen beschreiten die einzelnen Länder und der Bund ebenfalls unterschiedliche Wege. In einigen, meist kleineren Ländern wurde eine ressortübergreifende Einrichtung an einem Standort geschaffen, die unterschiedliche Fachbereiche umfaßt (Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen, Saarland, Berlin). In anderen Bundesländern (Niedersachsen, Bayern) und an der Fachhochschule des Bundes wurden unter dem Dach einer Einrichtung an verschiedenen Standorten Abteilungen und Fachbereiche mit unterschiedlichen Fachrichtungen eingerichtet. Ein dritter Weg besteht in der Einrichtung verschiedener ressortgebundener Verwaltungsfachhochschulen für einzelne Verwaltungsbereiche wie z.B. Finanzen, Forstwesen und Rechtspflege (Hessen, Rheinland-Pfalz, Baden-Württemberg). In Nordrhein-Westfalen wurde ein Mischmodell realisiert, das neben einer ressortübergreifenden Fachhochschu-

le, an der die Beamten der Kommunalverwaltung, des allgemeinen Verwaltungsdienstes des Landes, der Sozialversicherungsträger und der Polizei ausgebildet werden, eigene Fachhochschulen für Finanzen und für Rechtspflege umfaßt. Diese unterschiedlichen Lösungen sind wesentlich aus der Struktur, Lage und Entwicklung der jeweiligen Vorgängereinrichtungen zu erklären. Bildungs- und verwaltungspolitische Gründe sind demgegenüber nachrangig.

IV. Das Studium an den Verwaltungsfachhochschulen

An den verwaltungsinternen Fachhochschulen wird, insbesondere im Bereich der Kommunalverwaltung, nur ein Teil des Personals des öffentlichen Dienstes ausgebildet. Zum einen werden nur die Beamten verwaltungsintern ausgebildet, während die Ausbildung der Angestellten mit vergleichbarem Qualifikationsniveau weitaus heterogener gestaltet ist. Eine Ausnahme bildet der Fachbereich Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes, wo mit den Berufsberatern auch eine Personengruppe ausgebildet wird, die als Angestellte eingestellt werden. Zum anderen bilden die verwaltungsinternen Fachhochschulen nur für die Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes aus. Sowohl die Rekrutierung für den gehobenen technischen Dienst als auch allgemein für den höheren Dienst erfolgt überwiegend auf dem Arbeitsmarkt unter den Absolventen der externen Fachhochschulen bzw. Universitäten, wobei von den Dienstherrn in der Regel ein zusätzlicher Vorbereitungsdienst verlangt wird. Überlegungen zur institutionellen Entwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen beziehen sich daher nur auf einen Teilbereich der Hochschulausbildung für den öffentlichen Dienst. Gleichwohl lassen sich Überlegungen zum Anforderungsprofil und zum qualitativen Ausbildungsbedarf auch auf den Angestelltensektor übertragen.

Das Studium endet in der Regel mit einer staatlichen Laufbahnprüfung, bei deren Bestehen gleichzeitig ein Hochschuldiplom ("Diplom-Verwaltungswirt (FH)) vergeben wird.

IV.1. Fachrichtungen

Als klassische Fachrichtungen sind neben der allgemeinen Verwaltung das Steuerwesen/Finanzen (außer im Saarland) und das Polizeiwesen an den Verwaltungsfachhochschulen aller Länder vertreten (vgl. Übersicht 1). Außer in Bremen, Hamburg und einigen der neuen Länder bestehen auch Studiengänge für die Sozialverwaltung bzw. -versicherung. Darüber hinaus sind an den verwaltungsinternen Fachhochschulen vieler Länder Fachbereiche für Rechtspflege eingerichtet. Ausbildungsmöglichkeiten für den Bibliotheks- und Archivdienst werden nur in Hessen, Bayern, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen angeboten. Eigene Abteilungen bzw. Einrichtungen für den Strafvollzugsdienst und die Forstwirtschaft sind Spezialitäten der Länder Nordrhein-Westfalen (Strafvollzug) und Mecklenburg-Vorpommern (Forst). Die Fachhochschule des Bundes unterhält zudem Fachbereiche für die Ausbildung in solchen Ressorts, die ausschließlich im Kompetenzbereich des Bundes liegen (z.B. Arbeitsverwaltung, Auswärtige Angelegenheiten, Bundeswehrverwaltung). Hierzu zählte auch die Ausbildung für die Flugsicherung, die Bundesbahn und die Bundespost. Mit der Privatisierung dieser Bereiche laufen die verwaltungsinternen Studiengänge jedoch aus.

Übersicht 1: Studienrichtungen an verwaltungsinternen
Fachhochschulen

| | Allgemeine Verwaltung | Polizei | Steuern/ Finanzen | Rechts- pflege | Straf- vollzug | Sozial- versicherung |
|----------------------------|--------------------------|-----------------|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------------|
| Baden- Württemberg | x | x | x | x | | x |
| Bayern | x | x | x | x | x | x |
| Berlin | x | x | x | x | x | |
| Brandenburg | x | x | x | | | |
| Bremen | x | x | x | | | |
| Hamburg | x | x | x | | | x |
| Hessen | x | x | x | x | | x |
| Mecklenburg- Vorpommern | x | x | x | x | | x |
| Niedersach- sen | x | x | x | x | | x |
| Nordrhein- Westfalen | x | x | x | x | x | x |
| Rheinland- Pfalz | x | x | x | | | x |
| Saarland | x | x | | | | x |
| Sachsen | x | x | x | x | | x |
| Sachsen- Anhalt | x | x | x | x | | |
| Schleswig- Holstein | x | x | x | | | x |
| Thüringen | x | x | x | | | |
| FH Bund ¹⁾ | x | x ²⁾ | x | | | x |

¹⁾ Zusätzlich: Auswärtige Angelegenheiten, Arbeitsverwaltung, Öffentliche Sicherheit, FH der Bundesbank, Notenbankwesen, Zollverwaltung.

²⁾ Nur Bundesgrenzschutz.

Eine Besonderheit bilden die Studiengänge der Steuerverwaltung und der Rechtspflege, die auf bundesweiten Ausbildungsordnungen beruhen. Insbesondere die Ausbildung der Steuerbeamten ist vor dem Hintergrund der grundgesetzlich vorgeschriebenen Einheitlichkeit der Steuerverwaltung in hohem Maße durch bundesrechtliche Vorgaben geprägt. Die auf dem Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz (StBAG) beruhende Ausbildungsordnung für Steuerbeamte macht detaillierte Vorgaben für die zu vermittelnden Fächer und deren Gewichtung innerhalb des Studiums sowie für die zeitlichen Anteile der Ausbildungsabschnitte an den Fachhochschulen und in den Dienststellen.

IV.2. Organisation des Studiums

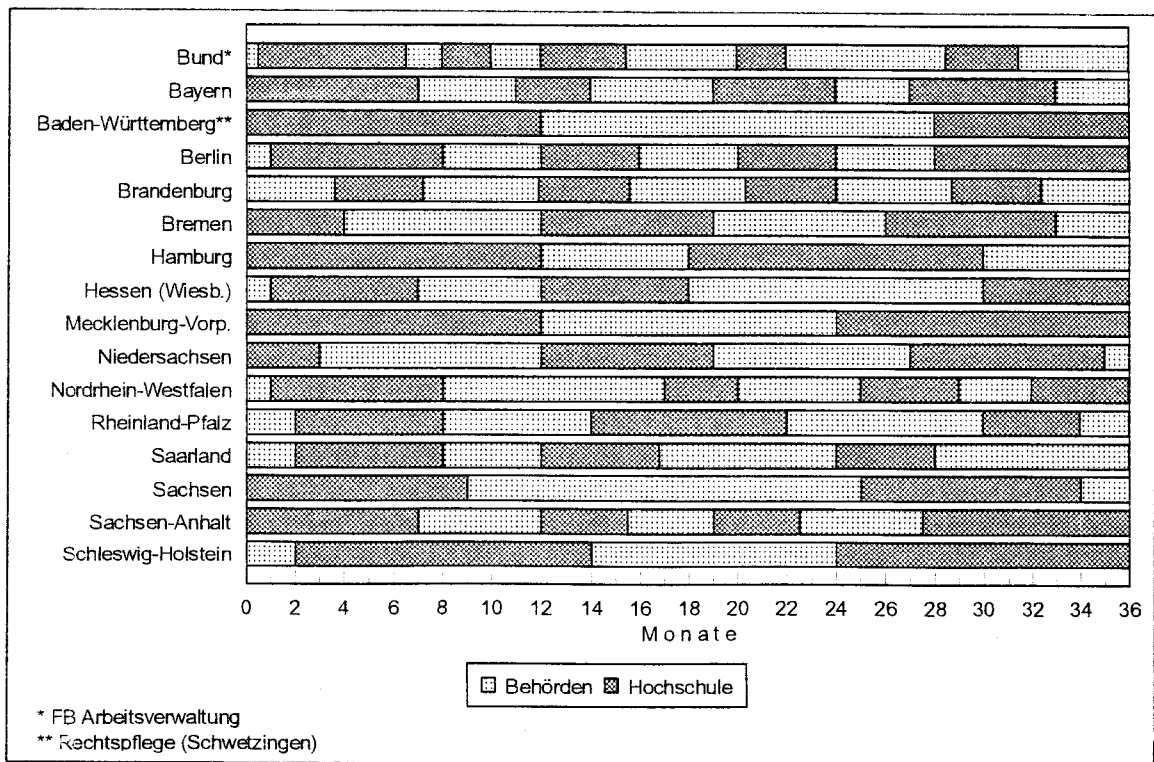
Kennzeichnend für alle verwaltungsinternen Fachhochschulen ist die duale Organisation der Ausbildung mit einem Wechsel der Lernorte Verwaltungsfachhochschule und Verwaltung im Rahmen eines insgesamt dreijährigen Vorbereitungsdienstes. § 14 Abs. 2 BRRG legt als weitere Rahmenvorgabe eine Mindestdauer der Fachstudien von insgesamt 18 Monaten und der berufspraktischen Studienzeiten von 12 Monaten fest. Der daraus resultierende Gestaltungsspielraum wurde von den Ländern unterschiedlich ausgefüllt. In den meisten Ländern (Bremen, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Sachsen) und in der FH des Bundes wurde im Bereich der allgemeinen Verwaltung für Theorie- und Praxiszeiten eine Relation von 18:18 Monaten gewählt. In Berlin, Brandenburg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein wird ein 24:12-Modell und in Baden-Württemberg bei vierjähriger Ausbildungsdauer ein 24:24-Modell praktiziert¹⁾. Im Saarland liegt der Anteil der Studienzeiten an der Hochschule bei 21 Monaten, ebenso im Bereich der Allgemeinen Verwaltung in Bayern; in Sachsen-Anhalt summieren

¹⁾ Einschließlich eines fachpraktischen vorbereitenden Studienjahres.

sich die Studienzeiten an der Hochschule auf 22,5 Monate. Bei den Ausbildungszeiten in der Verwaltung ist zu beachten, daß sie die Urlaubszeiten einschließen.

Die zeitliche Verzahnung von Ausbildungsphasen an den Lernorten Hochschule und Verwaltung variiert zwischen den einzelnen Verwaltungsfachhochschulen. An einigen beginnt die Ausbildung für die allgemeine Verwaltung mit einem Aufenthalt in der Ausbildungsbehörde (bis zu 4 Monate), an anderen bildet jedoch ein Studienabschnitt unterschiedlicher Länge an der Hochschule den Anfang (vgl. Abb. 1). Die Zahl der einzelnen Studienabschnitte schwankt zwischen drei und neun. Dies bedeutet, daß an einigen verwaltungsinternen Fachhochschulen nur zwei- bis dreimal ein Wechsel der Lern-

Abb. 1: Zeitliche Verzahnung von Theorie und Praxis:
Allgemeine Verwaltung



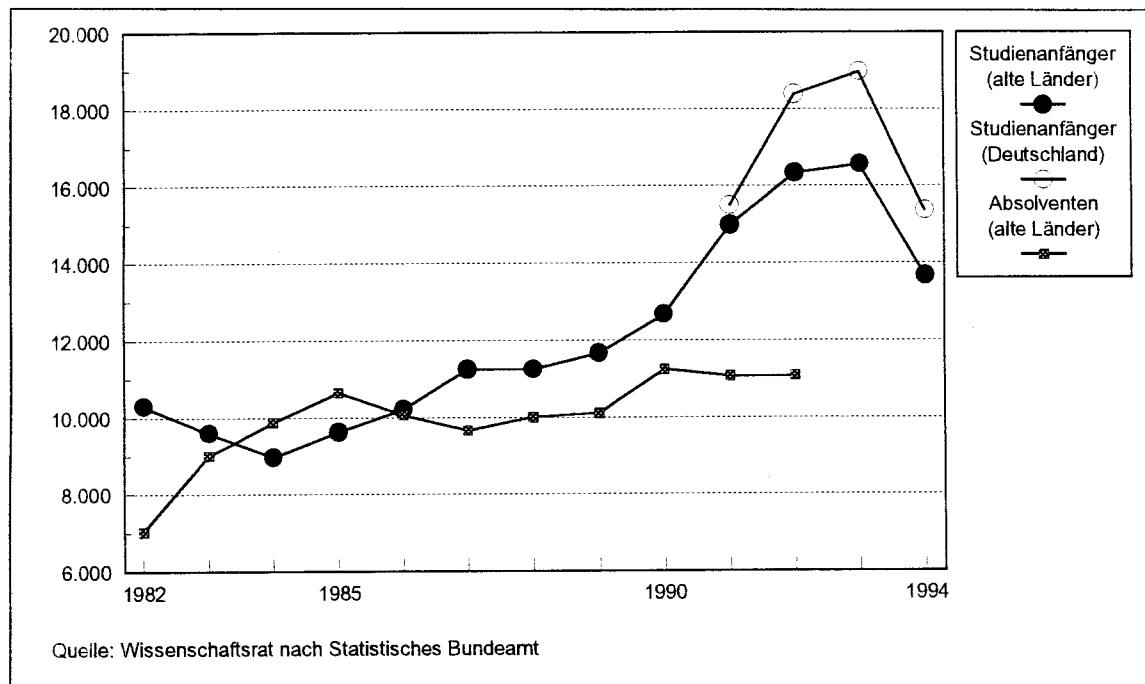
orte stattfindet, während dies an anderen weitaus häufiger der Fall ist. Auch die Länge der einzelnen Studienabschnitte variiert - sowohl im Verlauf der Ausbildung als auch zwischen den einzelnen Verwaltungsfachhochschulen. Meist umfassen die Phasen an der Hochschule jeweils drei bis sechs Monate; bei insgesamt nur zwei- oder dreimaligem Wechsel der Lernorte (Baden-Württemberg, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen, Schleswig-Holstein) dauern die Hochschulphasen bis zu einem Jahr. Entsprechend länger sind dann auch die einzelnen Ausbildungsabschnitte in der Verwaltung.

IV.3. Studienanfänger, Studierende, Absolventen

Die Verwaltungsfachhochschulen sind keine Angebotshochschulen, sondern ihre Aufnahmekapazität wird am voraussichtlichen Bedarf der beteiligten Verwaltungen ausgerichtet. Ein wesentlicher Faktor für den Bedarf bildet die zu erwartende Stellensituation im Rahmen der haushaltsmäßigen Möglichkeiten der öffentlichen Verwaltungen. Die Zahl der Studienanfänger an Verwaltungsfachhochschulen ist von 1985 bis 1993 kontinuierlich von 10.991 auf 18.976 gestiegen und hat sich damit in diesem Zeitraum fast verdoppelt (vgl. Abbildung 2). 1994 war zum ersten Mal ein Rückgang (auf 15.367) zu verzeichnen. Diese Zahlen verdecken jedoch, daß aufgrund der bedarfsorientierten Zulassungspraxis an einigen Einrichtungen zum Teil beträchtliche jährliche Schwankungen der Anfängerzahlen die Regel sind (so z.B. in Niedersachsen) und daß an einigen Standorten bereits zu Beginn der 90er Jahre ein Rückgang der Anfängerzahlen zu verzeichnen war.

Insgesamt zählten die Verwaltungsfachhochschulen im Wintersemester 1994/95 52.295 Studierende, darunter 45 % Frauen. Davon entfielen 9.341 Studierende auf die verschiedenen Abteilungen der Fachhochschule des Bundes, 42.649 auf die Verwaltungsfachhochschulen der Länder sowie 305 auf die

Abb. 2: Studienanfänger und Absolventen an Verwaltungsfachhochschulen



Fachhochschule der Bundesbank. Die meisten Studierenden haben neben der Fachhochschule des Bundes die Einrichtungen der bevölkerungsreichen Länder Nordrhein-Westfalen (7.845), Bayern (6.716) und Baden-Württemberg (5.171).

1992 verließen insgesamt 11.079 Absolventen die Verwaltungsfachhochschulen von Bund und alten Ländern (vgl. Abb. 2).¹⁾ Nachdem ihre Zahl von 1988 bis 1990 um insgesamt 16 % angestiegen war, war 1991 zum ersten Mal ein leichter Rückgang zu verzeichnen (- 1,5 %). Die weitaus meisten Absolventen entfielen 1992 auf die Verwaltungsfachhochschulen des Bundes (2.194) und Nordrhein-Westfalens (2.812), die zusammen 45 % aller Absolventen stellten.

Das durchschnittliche Alter der Absolventen lag 1992 bei 26,6 Jahren (zum Vergleich: allgemeine Fachhochschulen:

¹⁾ Neuere Zahlen und Angaben für die neuen Länder liegen in der amtlichen Hochschulstatistik noch nicht vor.

27,5 Jahre). Die tatsächliche mittlere Fachstudiendauer entsprach mit 3,0 Jahren (Fachhochschulen: 4,5 Jahre) exakt der "Regelstudienzeit" der Verwaltungsfachhochschulen. Die Abbrecherquoten an den Verwaltungsfachhochschulen sind im Vergleich zu allgemeinen Hochschulen sehr gering. Da eine individuelle Studienverlaufsstatistik nicht vorliegt, kann nur ein Saldo errechnet werden aus der Zahl der Absolventen eines Jahrgangs und der Zahl der Studienanfänger drei Jahre zuvor. In den Jahren 1985 bis 1988 lag diese "Examensquote" jeweils über 90 %, zuletzt (1992) betrug sie 89,9 %.

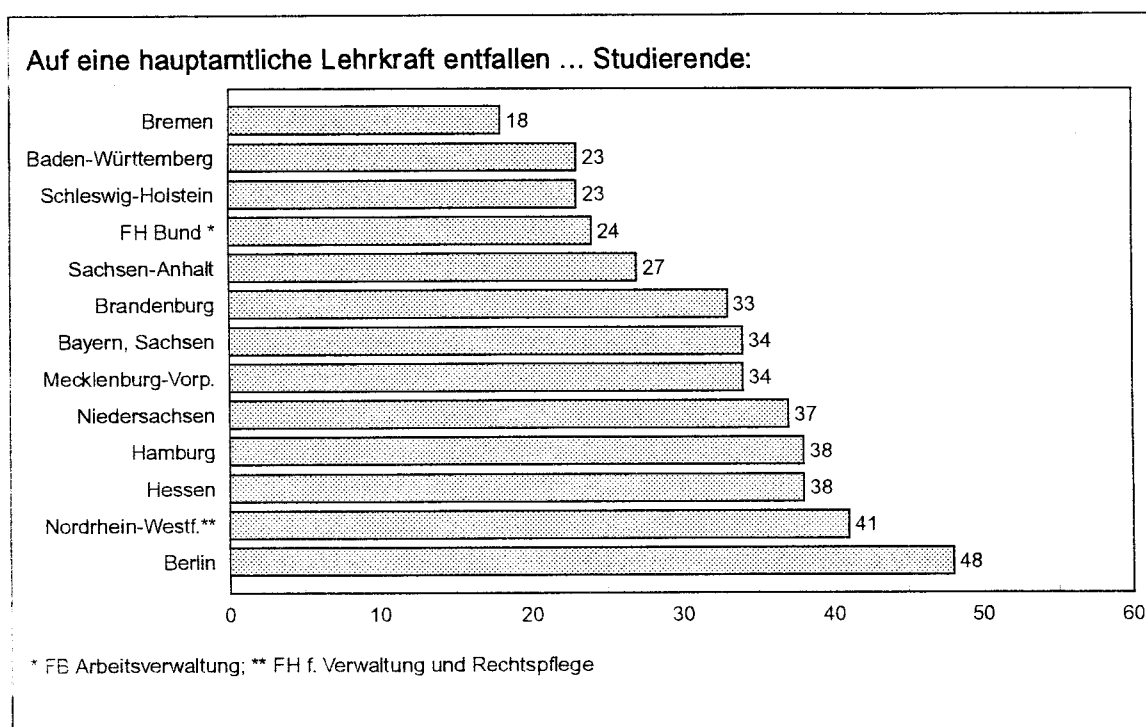
Die verwaltungsinternen Fachhochschulen verstehen sich als Bedarfshochschulen, die die Zahl der Studienanfänger strikt am Einstellungsbedarf des öffentlichen Dienstes orientieren. Entsprechend bestand in der Vergangenheit faktisch eine Übernahmegarantie für die Absolventen. Durch Sparmaßnahmen und Personalabbau ist diese in den letzten Jahren aber zunehmend in Frage gestellt worden. Insbesondere im kommunalen Bereich wurden wiederholt längst nicht mehr alle Anwärter nach bestandener Laufbahnprüfung übernommen.

V. Personalstruktur

Im Unterschied zu den meisten Vorgängereinrichtungen soll die Lehre an den Verwaltungsfachhochschulen überwiegend von hauptamtlich Lehrenden übernommen werden. In den Anerkennungsbescheiden der Länder für die Fachbereiche der Fachhochschule des Bundes wurde für den Einsatz nebenamtlicher Lehrbeauftragter ein maximaler Anteil von 35% festgeschrieben. In den Verwaltungsfachhochschulen einiger Länder liegt der Anteil nebenberuflicher Lehrbeauftragter allerdings zum Teil deutlich höher. Nach einer Umfrage der Rektorenkonferenz der Verwaltungsfachhochschulen aus dem Jahr 1987 schwankte der Anteil externer Lehrbeauftragter an der Lehre zwischen Null (z.B. Fachhochschule für Forstwirtschaft, Rottenburg; Fachhochschule für Archivwesen, Marburg) und

96 % (an der Fachhochschule für Verwaltung des Saarlandes). An zahlreichen Einrichtungen tragen die Lehrbeauftragten zu 40 % und mehr zum Gesamtvolumen der Lehre bei. Ihr Anteil schwankt vielfach jedoch deutlich mit der Anzahl der Studierenden. Lehrbeauftragte werden verstärkt herangezogen, wenn kurzfristig die Ausbildungskapazität erweitert werden soll.

Abb. 3: Betreuungsrelation an Verwaltungsfachhochschulen
(Allgemeine Verwaltung)



Darüber hinaus unterscheiden sich die Verwaltungsfachhochschulen auch in der Struktur des hauptamtlichen Lehrkörpers. In einigen Ländern (z.B. in Berlin) besteht er analog den externen Fachhochschulen ausschließlich aus Professoren, für die üblicherweise die gleichen Einstellungs Voraussetzungen gelten wie im allgemeinen Fachhochschulbereich. In anderen Ländern (z.B. in Bayern und Schleswig-Holstein) setzt sich der Lehrkörper ausschließlich aus Dozenten (meist einer A-Besoldung) zusammen, die aus der Verwal-

tungspraxis stammen. Ein drittes Modell (z.B. in Nordrhein-Westfalen) verknüpft beide Rekrutierungswege und verfügt über zwei Kategorien hauptamtlich Lehrender.

Entsprechend stellt sich das Zahlenverhältnis von Studenten und hauptamtlichen Dozenten an den verwaltungsinternen Fachhochschulen sehr unterschiedlich dar. An einigen wenigen Verwaltungsfachhochschulen kommen auf einen hauptamtlich Lehrenden weniger als 30 Studierende, an einigen sind es über 40.¹⁾ An allgemeinen Fachhochschulen beträgt diese Relation im Durchschnitt 1 : 36.

VI. Finanzierung, Kosten

Die Finanzierung der verwaltungsinternen Fachhochschulen erfolgt vollständig durch die jeweiligen Träger. Dies gilt auch für die Investitionskosten, da die Verwaltungsfachhochschulen nicht in die Anlage zum Hochschulbauförderungsgesetz aufgenommen sind. Zu den Gesamtkosten zählen neben den Ausgaben für die Hochschulen selbst (Investitionen, Personal, laufende Sachmittel) die Anwärterbezüge der Studierenden, die die jeweiligen Dienstherrn (z.B. Bund, Länder, Kommunen, Rentenversicherungsträger) tragen. Zusätzliche Ausbildungskosten innerhalb der Verwaltung sind in die Berechnung jedoch nicht einbezogen. Die gesamten öffentlichen Ausgaben für die verwaltungsinterne Ausbildung der gegenwärtig rund 50.000 Anwärter für den gehobenen Dienst belaufen sich jährlich auf etwa 1,4 Milliarden DM, von denen drei Viertel auf die Zahlung der Anwärterbezüge entfallen.

¹⁾ Vgl. Die Fachhochschule für den öffentlichen Dienst in der Bundesrepublik Deutschland. Ressourcen, Studienstrukturen und Planung. Ergebnisse einer Umfrage. Redaktion: H. Huck, P. Eife. Bibliotheksschule in Frankfurt am Main 1994.

Auch ohne Anwärterbezüge haben sich die Ausgaben für die Verwaltungsfachhochschulen in den alten Ländern zwischen 1980 und 1991 fast auf 214 Millionen DM verdoppelt. 1993 (als dem aktuellsten Jahr, für das Ergebnisse der amtlichen Hochschulfinanzstatistik vorliegen), betragen die Ausgaben für die verwaltungsinternen Fachhochschulen der alten und neuen Länder sowie des Bundes 438 Millionen DM. Der größte Anteil davon (61 %) entfiel auf Personalkosten; 24 % wurden für sonstige laufende Ausgaben verwandt und die restlichen 15 % waren Investitionsausgaben.

Zu diesen Ausgaben für die verwaltungsinternen Hochschulen kommen die Anwärterbezüge hinzu, deren Höhe jedoch nicht exakt quantifizierbar ist, da sich die Studierenden auf eine Vielzahl von Dienstherren verteilen und die Bezüge vom Alter und Familienstand abhängen. Ein Mindestbetrag für die Anwärterbezüge läßt sich schätzen, indem die Anwärterbezüge für unter 26jährige, ledige und kinderlose Anwärter mit der Zahl der Studenten multipliziert werden. Für jeden Anwärter einer Verwaltungsfachhochschule entstehen jährlich Bezüge in Höhe von mindestens 20.700 DM (1995). Hochgerechnet auf die Gesamtzahl der Studierenden ergibt sich so ein Kostenvolumen von rund 1 Milliarde DM allein für die Zahlung der Anwärterbezüge.

Verschiedene Modellberechnungen haben den Versuch unternommen, einen Kostenvergleich von interner und externer Ausbildung anzustellen bzw. die Kostenveränderung im Falle einer Externalisierung der verwaltungsinternen Ausbildung zu quantifizieren.¹⁾ Die Ergebnisse der Berechnungen diffe-

¹⁾ So z.B. das Land Schleswig-Holstein (vgl. Abschnitt C.), die Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg (Drucksache 15/4208 vom 31.10.95) und Bischoff, Detlef: 20 Jahre Fachhochschulen für den Öffentlichen Dienst. In: Vom Beamten zum Manager. Herausforderungen und Perspektiven der Verwaltungsausbildung; hrsg. von D. Bischoff und Ch. Reichard, 1994.

rieren erheblich und verdeutlichen, daß die Schlußfolgerungen zum Kostenvergleich weitgehend von den in die Berechnung eingehenden Annahmen und Rahmenbedingungen abhängen. Konsens besteht darüber, daß die laufenden Ausgaben pro Student und Jahr zwischen externen und internen Fachhochschulen nicht in einem Maße differieren, die zu grundlegend unterschiedlichen Gesamtkosten führen. Geringere Ausgaben der verwaltungsinternen Fachhochschulen sind im wesentlichen auf den niedrigeren Anteil hauptamtlicher Lehrkräfte zurückzuführen. Unstrittig ist weiter, daß im gegenwärtigen System die Anwärterbezüge den größten Kostenfaktor darstellen.

Folgende kostenrelevante Fragen werden kontrovers beurteilt:

- Als zentrales Argument der Finanzseite wird eingebracht, daß bei einem externen Studium, d.h. einer Rekrutierung des Personals für den gehobenen nichttechnischen Dienst auf dem Arbeitsmarkt, die Eingangsbesoldung angehoben werden müßte (von A9 auf A10 oder A11) und dadurch mögliche Kostenvorteile durch den Wegfall der Anwärterbezüge um ein Mehrfaches kompensiert würden.
- Ist nach einem externen Studium ein zusätzlicher Vorbereitungsdienst erforderlich oder wird das Studium als Vorbereitungsdienst anerkannt?
- Gleichfalls unterscheiden sich die Berechnungen in der Frage der Länge eines alternativen externen Studiums (drei Jahre wie in der internen Ausbildung oder vier Jahre wie an externen Fachhochschulen üblich).
- Unterschiedliche Annahmen werden bezüglich des Bezugs von BAföG-Leistungen bei einem Wegfall der Bezüge gemacht.

- Müssen in einem externen Studiengang mehr Studienanfänger aufgenommen werden, um die angestrebte Absolventenzahl zu sichern?

VII. Die Diskussion um die verwaltungsinternen Fachhochschulen

Die Etablierung der verwaltungsinternen Fachhochschulen erfolgte mit dem Ziel, die Ausbildung des gehobenen nicht-technischen Dienstes einerseits auf die Ebene eines wissenschaftsorientierten Ausbildungsgangs zu heben und andererseits weiterhin eine berufsnahe Ausbildung zu gewährleisten, die eine möglichst weitgehende Berücksichtigung der Belange der öffentlichen Verwaltung als alleiniger Abnehmerin der Absolventen bei der Gestaltung der Ausbildung ermöglicht. Ein wichtiges Moment ist in diesem Zusammenhang die kurze, dreijährige Ausbildungsdauer. Ein weiteres Motiv ist die Auswahl der Studierenden durch die Dienstherren und damit eine frühe Rekrutierung des zukünftigen Verwaltungspersonals schon zu Beginn der Ausbildung. Die Orientierung am voraussichtlichen Einstellungsbedarf stellt eine erhöhte Arbeitsplatzsicherheit in Aussicht. Dies und die Zahlung der Anwärterbezüge soll als Anreiz für qualifizierte Bewerber dienen. Die Beibehaltung der verwaltungsinternen Ausbildung wird nicht zuletzt auch mit dem geschilderten Kostenargument einer höheren Eingangsbesoldung im Falle einer Externalisierung (A10/11 anstelle A9) begründet.

Struktur und Inhalte der gegenwärtigen Ausbildung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen sind sowohl von Verwal-

tungsfachhochschulen¹⁾ als auch von Abnehmern der Absolventen kritisiert worden. Die interne Kritik gilt in erster Linie dem Studiensystem, der Rechtsstellung und der Personalstruktur der verwaltungsinternen Fachhochschulen, deren Hochschulcharakter und Wissenschaftlichkeit bezweifelt werden. Von dieser Seite wird eine möglichst weitgehende rechtliche und strukturelle Angleichung der verwaltungsinternen an die allgemeinen Fachhochschulen angestrebt. Hingegen richtet sich die Kritik von Teilen der Abnehmer eher auf die Ausbildungsinhalte und -formen, die den Erfordernissen einer modernen Verwaltung nicht mehr angemessen seien. Dabei wird vor allem das starke Übergewicht juristischer Inhalte und die verschulden, der Eigenverantwortlichkeit der Auszubildenden wenig förderlichen Unterrichtsformen moniert und beklagt, daß betriebswirtschaftliche Studieninhalte sowie Führungs- und Managementkompetenzen nicht im erforderlichen Maße vermittelt würden. Diese Kritik beschränkt sich allerdings weitgehend auf die kommunalen Dienstherren. Die Abnehmer in der allgemeinen staatlichen Verwaltung und in den Sonderverwaltungen wie dem Steuerwesen, den Sozialversicherungen und der Arbeitsverwaltung äußern sich demgegenüber weitgehend zufrieden mit der gegenwärtigen Ausbildung und der Qualifikation der Absolventen.

Probleme in der Gewährleistung des Hochschulcharakters der Verwaltungsfachhochschulen werden primär darin gesehen, daß an den Verwaltungsfachhochschulen einiger Länder bislang noch keine Professoren berufen worden sind, die den Qualifikationsanforderungen für Professoren an Fachhochschulen genügen. Problematisiert wird ferner die Tatsache, daß den

¹⁾ Vgl. z.B. von Richthofen, Dieprand: Die Fachhochschulen für Öffentliche Verwaltung im Vergleich - Bestandsaufnahme. In: U. Battis (Hrsg.): Die Fachhochschulen für Öffentliche Verwaltung. Regensburg 1988, S. 1-35. Reichard, Christoph: "Public Management - Ein neues Ausbildungskonzept für die deutsche Verwaltung. VOP 1994.

hauptamtlich Lehrenden maßgebliche Mitwirkungsrechte in Fragen der Lehre und bei der Berufung von Dozenten versagt sind. Diese Einwände richten sich mithin gegen die fehlende Rechtsfähigkeit der Einrichtungen und ihre vom allgemeinen Hochschulwesen abweichende Organisationsstruktur. In diesem Zusammenhang wird in der Fachaufsicht der Ministerien ein entscheidendes Hindernis für die Anerkennung des üblichen Hochschulstatus der verwaltungsinternen Fachhochschulen gesehen. In verschiedenen Veröffentlichungen wird auch die Wissenschaftlichkeit der Ausbildung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen in Frage gestellt. Die starke Reglementierung der Studiengänge, die restriktiven Rahmenbedingungen der Ausbildung und Defizite in der Personalstruktur der Verwaltungsfachhochschulen ließen die Gleichwertigkeit der dort angebotenen Ausbildung mit dem Studium an einer externen Fachhochschule bezweifeln.¹⁾

Als bedenklich erscheint den Kritikern der verwaltungsinternen Ausbildung schließlich auch die Art der Rekrutierung der Studierenden. Die Auswahl der Nachwuchskräfte vor Beginn der Ausbildung impliziere eine allzu frühe Festlegung und im Vergleich zu einer späteren Auswahl unter Absolventen eine unnötige, kontraproduktive Einschränkung personalpolitischer Handlungsspielräume. Gleichzeitig wird befürchtet, daß das "Locken mit Anwärterbezügen und mit lebenslänglicher Arbeitsplatzsicherheit einen stark sicherheitsorientierten und nur begrenzt leistungsbewußten Mitarbeitertyp (anzieht)".²⁾

Ein häufig thematisierter Kritikpunkt sind die Kosten der verwaltungsinternen Fachhochschulausbildung. Insbesondere die hohen Alimentationskosten für die Beamtenanwärter/-in-

¹⁾ Vgl. von Richthofen, a.a.O.; Thieme, in: Battis, a.a.O., S. 43.

²⁾ Vgl. Reichard, a.a.O.

nen werden dabei als Argument gegen die interne Ausbildung gewandt. Angesichts der knappen Finanzlage der öffentlichen Haushalte und der insgesamt veränderten Arbeitsmarktbedingungen mehren sich die Stimmen, die die mit der Zahlung der Anwärterbezüge verbundenen hohen Kosten des verwaltungsin-
ternen Ausbildungsmodells für nicht mehr vertretbar halten.¹⁾

Im kommunalen Bereich erfolgen gegenwärtig Strukturveränderungen, die sich in hohem Maße auf das von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) entwickelte "Neue Steuerungsmodell"²⁾ beziehen. Darin werden einige grundlegende Wandlungsprozesse des öffentlich-kommunalen Sektors entworfen, die weitreichende Implikationen für die Qualifikationsanforderungen an Tätigkeiten im öffentlichen Dienst haben. Im Kern des Modells steht der Aufbau einer unternehmensähnlichen, dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur, die die einzelnen Fachverwaltungen zu weitgehend selbständigen Leistungseinheiten macht und der Verwaltung eine konzernähnliche Struktur gibt. Auf personeller Ebene verlangt dieses System eine Übertragung der Verantwortung für das Leistungsergebnis auf die einzelnen Mitarbeiter, und dies auf allen Hierarchiestufen. Dieser Verantwortungs- und Kompetenzgewinn der Mitarbeiter setzt entsprechende Verantwortungs- und Managementfähigkeiten voraus, die in der Ausbildung vermittelt werden müssen. Zur Steuerung der eigenverantwortlichen Teilbereiche soll eine zwischen Politik und Fachverwaltungsebene angesiedelte zentrale strategische Steuerungs- und Controllingeinheit eingerichtet werden, die Aufgaben unter anderem der strategischen Planung, der Koordination der einzelnen Fachplanun-

1) Prononciert etwa bei Bischoff, a.a.O..

2) KGSt: Das Neue Steuerungsmodell. KGSt-Bericht Nr. 5, Köln, 1993.

gen, der Kontrolle des Gesamthaushaltes und das Controlling der Beteiligungsunternehmen übernimmt.

Diese Reform erfordere wegen der damit verbundenen Stärkung persönlicher Verantwortung der Verwaltungsmitarbeiter in zunehmenden Maße unternehmerische Führungsqualität auf allen Vorgesetztenebenen. Die Übertragung der Ressourcenverantwortung in die Fachverwaltungen setze entsprechende finanz- und betriebswirtschaftliche Kenntnisse voraus. Ein neues Anforderungsprofil resultiere zum anderen auch aus der Einführung eines zentralen Steuerungsbereichs in den Kommunalverwaltungen. In dieser Organisationseinheit bündeln sich Aufgaben, für die die Verwaltungsfachhochschulen gegenwärtig nicht adäquat ausbilden. Neben betriebswirtschaftlichen und Managementfertigkeiten seien hier in hohem Maße auch EDV-technische Kompetenzen gefragt. Hinzu komme die Vermittlung der notwendigen Steuerungs- und Koordinierungskompetenzen an der Schnittstelle von Verwaltung und Politik, die auch Kenntnisse über die politische Steuerung im kommunalen Bereich und über das politische System erforderlich machen. Zusammenfassend impliziert das Neue Steuerungsmodell, daß sich eine den Anforderungen der Verwaltungspraxis gerecht werdende Ausbildung neben der Förderung des Umgangs mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten und neuer informationstechnischer Unterstützung auf allgemeine Managementkenntnisse und kooperativ-kommunikatives Verhalten konzentrieren müsse. Hierzu zählten neben Teamfähigkeit und der Befähigung zu kooperativem Verhalten (auch gegenüber den Bürgern als Kunden der Verwaltung) Konferenztechniken und Konfliktlösungsfähigkeiten.

Vor dem Hintergrund dieser Kritik an der verwaltungsinternen Ausbildung, sich wandelnder Qualifikationsanforderungen in der öffentlichen Verwaltung und den Bestrebungen der Fachhochschulen, ihr Fächerspektrum auszuweiten, sind in den letzten Jahren eine Reihe neuer verwaltungsbezogener Fachhochschulstudiengänge entstanden.

VIII. Reformmodelle in der Verwaltungsausbildung der Länder

Neben neuen Studiengängen an verwaltungsinternen Fachhochschulen existieren in Bremen und Sachsen-Anhalt, d.h. in den Ländern, in denen die internen Fachhochschulen in bestehende externe Fachhochschulen eingegliedert werden sollen, kooperative Studiengänge interner und externer Hochschulen. Hinzu kommen grundständige Studiengänge an Fachhochschulen für das Berufsfeld Verwaltung.

VIII.1. Neue Studiengänge an verwaltungsinternen Fachhochschulen

a) Nordrhein-Westfalen: Studiengang "Verwaltungs-Betriebswirtschaftslehre"

Im Herbst 1993 startete an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen (Standorte: Dortmund und Köln) ein dreijähriger Modellstudiengang "Verwaltungs-Betriebswirtschaftslehre", der ausschließlich von Anwärtern des Fachbereichs Kommunalen Verwaltungsdienst studiert werden kann, die von neun Großstädten und einem Kreis des Landes eigens für diese Ausbildung eingestellt worden sind (vgl. D.I.3.). Bis 1995 wurde der Modellstudiengang auf drei weitere Standorte mit insgesamt 150 Studienanfängern ausgeweitet. Mit einem Anteil von 60 % am Unterrichtsvolumen dominieren hier ökonomische gegenüber juristischen (30 %) und sozialwissenschaftlichen (10 %) Fächern. Als Abschluß ist der Titel "Diplom-Verwaltungsbetriebswirt" vorgesehen. Die Ausbildung findet zwei Jahre am Lernort Fachhochschule und ein Jahr in den Verwaltungen der entsendenden Städte statt.

b) Brandenburg: Modellversuch "Externe Öffnung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung"

Mit Beginn des Studienjahres 1993/94 begann an der verwaltungsinternen Fachhochschule für öffentliche Verwaltung in Bernau ein Modellversuch zur Öffnung der verwaltungsinternen Ausbildung, der zur Einrichtung zweier neuer Studiengänge führte. Ziel des Modellversuchs ist die Annäherung der Ausbildung für mittlere Management-Funktionen in staatlicher/kommunaler Verwaltung und Wirtschaft. An der Fachhochschule studieren seitdem sowohl Beamtenanwärter als auch externe Studierende. In einem externen Studiengang "Allgemeine Verwaltung" wurden 1995 40 Studierende aufgenommen (1993: 42, 1994: 21), 1996 wird mit 13 Studienanfängern geplant. Ebenfalls verwaltungsextern strukturiert ist der Studiengang "Verwaltungsbetriebswirtschaft", der 1993 mit 57 Studierenden startete (1994: 47; 1995: 55 Anfänger). Während sich das Curriculum im Studiengang im Fachbereich "Staatliche und kommunale Verwaltung" lediglich durch eine Schwerpunktbildung im Bereich der wirtschaftlich relevanten Fachgebiete vom herkömmlichen internen Studiengang unterscheidet, stellt der Studiengang am neu gegründeten Fachbereich "Wirtschaft" ein neues Angebot dar, das für Managementaufgaben an der Schnittstelle von privat und öffentlich-rechtlich organisierter Wirtschaftstätigkeit (z.B. Energieversorgungsunternehmen, öffentliche Verkehrsunternehmen, Stadtwerke, Krankenhäuser etc.) qualifizieren soll. Auf die verschiedenen Rechtsgebiete entfallen in diesem Studiengang nur noch 19 % der Wochenstunden. Der überwiegende Teil der Lehrveranstaltungsstunden entfällt auf wirtschaftswissenschaftliche Fächer (63 %); mit einem kleineren Anteil werden auch sozialwissenschaftliche und psychologische Inhalte vermittelt (je 9 %). In beiden Studiengängen wird mit dem Diplom auch die Befähigung für die Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes erworben.

VIII.2. Kooperative Studiengänge von verwaltungsinternen und allgemeinen Fachhochschulen

a) Berlin: Modellversuch "Öffentliches Dienstleistungs- management"

Die Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin und die Fachhochschule für Technik und Wirtschaft Berlin führen seit dem Sommersemester 1994 im Rahmen eines gemeinsamen Modellversuchs den achtsemestrigen Studiengang "Öffentliches Dienstleistungs-Management (Public Management)" durch. Er zielt auf eine betriebswirtschaftlich ausgerichtete Ausbildung für entsprechend geprägte Tätigkeitsfelder öffentlicher Dienstleistungen in Verwaltungen, öffentlichen Unternehmen und sonstigen Nonprofit-Organisationen.¹⁾ Mit diesem Studiengang soll neben die traditionelle, juristisch geprägte Ausbildung für den gehobenen Dienst eine stärker managementorientierte Ausbildung von Verwaltungsbetriebswirten treten. Die Studierenden haben in diesem Modellstudiengang rechtlich einen Studentenstatus und sind nicht als Beamtenanwärter bei den Dienststellen, in denen sie ihre Praxiszeiten absolvieren, eingestellt.

Der Studiengang umfaßt acht Semester (drei Fachsemester Grundstudium, ein Praxissemester, drei Fachsemester Hauptstudium, ein Diplomsemester) und schließt mit dem Titel "Diplomkauffrau/Diplomkaufmann (FH)" ab. Die Studieninhalte verteilen sich im Grundstudium zu 43 % auf wirtschaftswissenschaftliche Fächer (34 SWS), zu 18 % auf Recht (14 SWS), zu 25 % auf Politik- und Sozialwissenschaften (20 SWS) und zu 15 % auf andere Fächer wie Sprachen und Statistik (12 SWS). Diese prozentuale Verteilung ist allerdings nicht statisch, da das Grundstudium integrativ nach Leitthemen

¹⁾ Vgl. Bischoff, Detlef: Öffentliches Dienstleistungsmanagement. Modellversuch in Berlin. In: Die neue Hochschule 2/94, S. 11-12.

und nicht nach Fächern gegliedert ist. Für den Studiengang können während der Modellversuchsphase jährlich zum Sommersemester 40 Studierende immatrikuliert werden. Im April 1994 begann der Studiengang mit 37 Studierenden; 1995 gab es ca. 80 Bewerberinnen und Bewerber, 1996 waren es 120.

b) Bremen: "Europäischer Studiengang Wirtschaft und Verwaltung"

In Bremen hat ein kooperativer Studiengang Wirtschaft und Verwaltung, der gemeinsam von der verwaltungsinternen Hochschule für öffentliche Verwaltung und der allgemeinen Fachhochschule getragen wird, zum Wintersemester 1994/95 mit 27 Studienanfängern den Betrieb aufgenommen. Zum Wintersemester 1994/95 ist die Aufnahmekapazität auf jährlich 50 Studienanfänger festgelegt worden. Der Studiengang strebt eine inhaltliche Synthese von verwaltungsspezifischen und betriebswirtschaftlichen Elementen in Verbindung mit einem integrierten Auslandsstudium an. Mit der Öffnung der Hochschule für öffentliche Verwaltung durch die Kooperation mit der Hochschule Bremen wird explizit das Ziel einer späteren Integration der Verwaltungsfachhochschule in die Fachhochschule angestrebt. Mit dem Studiengang soll der Personalbedarf im Bereich des mittleren Managements staatlicher, kommunaler und privatwirtschaftlich organisierter Einrichtungen gedeckt werden (z.B. Wirtschaftsförderungs- und Dienstleistungsgesellschaften, Krankenhausgesellschaften, kommunale Eigenbetriebe und Eigengesellschaften, Verbände und Unternehmen der Privatwirtschaft). Für die Zulassung zum Studium gelten die allgemeinen Regelungen des Hochschulrechts über die Immatrikulation und den Hochschulzugang; die Studierenden werden nicht als Beamtenanwärter eingestellt. Das Studium endet mit einer Staatsprüfung, um den obersten Dienstbehörden anderer Bundesländer die Anerkennung des Abschlusses für die Laufbahnbefähigung des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes zu erleichtern. Gleichzeitig verleiht die Hochschule Bremen den Hochschulgrad

"Diplom-Verwaltungsbetriebswirt/Diplom-Verwaltungsbetriebswirtin (FH)".

Der Studiengang hat eine Regelstudienzeit von acht Semestern, einschließlich zweier integrierter Praxissemester und eines Prüfungssemesters. Davon sind je ein Studiensemester und ein praktisches Semester in einem Land der Europäischen Union zu verbringen. Der Studiengang umfaßt insgesamt ca. 150 Semesterwochenstunden. Damit liegt der Fachstudienanteil um etwa ein Drittel höher als in bisherigen verwaltungsinternen Ausbildungsgängen. Dadurch soll einerseits der bisherige Umfang der wichtigsten Rechtsfächer Allgemeines Verwaltungsrecht und Privatrecht beibehalten, andererseits aber das Lehrangebot in den Wirtschaftsfächern, insbesondere in Betriebswirtschaftslehre, ausgeweitet werden. Die Wirtschaftsfächer umfassen im Studienplan rund 50 % des Unterrichtsvolumens gegenüber 30 % rechtswissenschaftlicher Lehrgebiete.

VIII.3. Studiengänge an allgemeinen Fachhochschulen für Berufsfelder in der Verwaltung

An der Fachhochschule Osnabrück, die im Fachbereich Wirtschaft bereits die Studiengänge "Betriebswirtschaft in Einrichtungen des Gesundheitswesens" und "Krankenpflegemanagement" anbietet, wird für das Wintersemester 1996/97 die Einführung eines Studiengangs "Verwaltungsmanagement" geplant. Er knüpft an die personellen Anforderungen an eine Verwaltung an, die sich in zunehmendem Maße als kundenorientierter Dienstleistungsbetrieb versteht. Als wesentliche Aufgabenfelder werden die Erarbeitung von Konzepten zur Umstrukturierung von Behörden zu einem Verbund Dienstleistungen erbringender betrieblicher Einheiten und zur Verbesserung der Steuerungsfähigkeit der Behörden (Controlling) angegeben. Mögliche Einsatzfelder der Absolventen sollen darüber hinaus die Bereiche Organisation, Haushalt, Personal- und Prüfungswesen in den Verwaltungen sein. Das Ausbildungsangebot besteht etwa gleichgewichtig aus be-

triebswirtschaftlichen und juristischen Inhalten. Darüber hinaus soll ein nennenswerter Anteil des Studienvolumens für die Vermittlung überfachlicher Schlüsselqualifikationen zur Verfügung stehen.

An der Fachhochschule Harz in Wernigerode begann zum Wintersemester 1995/96 ein Studiengang "Öffentliche Wirtschaft", der auf Tätigkeitsfelder sowohl in der Industrie als auch in wirtschaftsnahen Bereichen des öffentlichen Sektors ausgerichtet ist. Die Einrichtung des Studiengangs soll unabhängig von der vom Land Sachsen-Anhalt geplanten Angliederung der Verwaltungsfachhochschule an die FH Harz erfolgen. Mögliche Berufsfelder in der Industrie werden zum einen in verwaltungsnahen Industriezweigen (z.B. Bauwirtschaft) und zum anderen in solchen internationalen Bereichen gesehen, in denen Zoll- und ähnliche Verwaltungskontakte bestehen. Potentielle Abnehmer der Absolventen sollen insbesondere privatisierte Teile des öffentlichen Dienstes sein (z.B. Bahn, Post), aber auch alle Bereiche, in denen in wachsendem Maße Kostendenken erforderlich wird. Der nicht dual strukturierte, auf acht Semester konzipierte Studiengang beinhaltet zwei Praxissemester. Im Hauptstudium besteht eine Wahlmöglichkeit zwischen den Schwerpunkten "Controlling", "Logistik/Transport", "Internationale Wirtschaftsbeziehungen" und "Projektmanagement/Unternehmensführung".

Überlegungen zu einem Studiengang "Betriebswirtschaftslehre für öffentliche Betriebe und Institutionen", die sich auf entsprechende Anregungen der Kreisverwaltungen stützen, werden gegenwärtig auch an der Fachhochschule Westküste in Heide angestellt. Das Angebot soll die Form eines Schwerpunktes innerhalb des allgemeinen Betriebswirtschafts-Studiums (sechs Semester plus Praxissemester und Prüfungssemester) annehmen und eng mit diesem vernetzt sein.

B. Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen

I. Vorbemerkung

Die Gründung der verwaltungsinternen Fachhochschulen zu Beginn der 70er Jahre spiegelte die gestiegenen Qualifikationsanforderungen an Verwaltungstätigkeiten im öffentlichen Dienst wider. Sie folgte damit der vorangegangenen Etablierung von Fachhochschulstudiengängen im technischen Bereich und im Sozialwesen. Im Unterschied zu diesen beiden Bereichen führten Bund und Länder in allen anderen Zweigen der nichttechnischen Beamtenlaufbahnen die Ausbildung jedoch in einer verwaltungsinternen Form fort. Der Übergangscharakter dieser Lösung, bis die allgemeinen Fachhochschulen ein entsprechendes Studienangebot entwickelt hätten, geriet zunehmend in den Hintergrund, nachdem die internen Einrichtungen einmal gegründet waren und sich etabliert hatten. Seitdem haben sich sowohl die Anforderungen an Tätigkeiten im gehobenen Verwaltungsdienst weiter verändert als auch die externen Fachhochschulen weiterentwickelt. Beide Aspekte müssen bei Überlegungen zur zukünftigen Entwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen berücksichtigt werden.

Die Ausbildung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen läßt sich nicht ohne Bezug zu den gegenwärtigen wie den künftig zu erwartenden Qualifikationsanforderungen in der öffentlichen Verwaltung sowie deren Anpassungsbedarf an veränderte wirtschaftliche und soziale Rahmenbedingungen beurteilen. Seitens der Einstellungsträger, d.h. innerhalb der öffentlichen Verwaltung selbst, wird die zukünftige Entwicklung der Personalstruktur und der Qualifikationsanforderungen unterschiedlich beurteilt. Dies gilt für die Größe wie auch für die Struktur des öffentlichen Dienstes, insbesondere aber für die spezifische Ausrichtung des gehobenen Dienstes zwischen klassischen, rechtsanwendungsorien-

tierten Sachbearbeitertätigkeiten und Managementfunktionen, vor allem in den Dienstleistungsaufgaben im Kommunalbereich. Zum anderen ist zu erkennen, daß die Personalstruktur des gehobenen Dienstes und damit die Qualifikationsanforderungen zwischen den verschiedenen Zweigen der Verwaltung unterschiedlich ausgeprägt sind und sich differenziert weiterentwickeln. Während in der allgemeinen Landes- und der Steuerverwaltung davon ausgegangen wird, daß auch in Zukunft in hohem Maße rechtsanwendungsorientierte Sachbearbeitertätigkeiten eine große Rolle spielen, entstehen vor allem in der Kommunalverwaltung neue Anforderungsprofile an den gehobenen Dienst durch die stärkere Orientierung an betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten, den Abbau von Hierarchien, die Einführung neuer Leitbilder mit einer stärker ausgeprägten Kundenorientierung und nicht zuletzt durch die Ausgliederung einzelner Aufgabenbereiche der Kommunen in unterschiedlichen Rechtsformen. Vor diesem Hintergrund erfolgt die vorliegende Stellungnahme in einer Situation, die durch eine gewisse Unsicherheit über die weitere Entwicklung, insbesondere in der allgemeinen Verwaltung, geprägt ist. Während weitgehender Konsens darüber besteht, daß die beschriebenen Wandlungsprozesse bereits eingesetzt haben, bestehen unterschiedliche Einschätzungen über deren Tragweite und Generalisierbarkeit über die kommunale Verwaltung hinaus.

Mit der Eingrenzung der Begutachtung auf die verwaltungsin-
ternen Fachhochschulen Nordrhein-Westfalens, Niedersachs-
ens, Schleswig-Holsteins und den Fachbereich Arbeitsverwal-
tung der Fachhochschule des Bundes hat sich der Wissen-
schaftsrat auf einen Ausschnitt des Fächerspektrums dieser
Hochschulart konzentriert. Dadurch bestehen Einschränkungen
in der Generalisierbarkeit der Aussagen. Dies gilt hin-
sichtlich der nur an der Fachhochschule des Bundes vertre-
tenen Ausbildung für die Arbeitsverwaltung, aber auch für
die Rechtspflege, die nur im Rahmen der Evaluation der nie-
dersächsischen Fachhochschule für Verwaltung und Rechts-

pflege Berücksichtigung finden konnte. In Nordrhein-Westfalen ist die Rechtspfleger-Ausbildung in einer selbständigen Fachhochschule angesiedelt, mit deren Evaluation der Wissenschaftsrat nicht beauftragt war, und Schleswig-Holstein verfügt über keine eigene Ausbildungsstätte für angehende Rechtspfleger.

Nicht Gegenstand dieser Stellungnahme ist eine vergleichende Bewertung der einbezogenen verwaltungsinternen Fachhochschulen. Die Beschränkung auf die Begutachtung einiger Einrichtungen bedeutet, daß die Beurteilungen nicht in jedem Punkt und in vollem Umfang auch auf verwaltungsinterne Fachhochschulen anderer Länder und auf andere Fachbereiche der Fachhochschule des Bundes übertragbar sind. Gleichwohl sind sowohl die Beurteilungskriterien als auch die Empfehlungen von genereller Bedeutung. Sie sollen über den Kreis der hier untersuchten Einrichtungen hinaus einen Anstoß zur Evaluierung der verwaltungsinternen Fachhochschulen geben und eine Standortbestimmung ermöglichen. In ihrem grundlegenden Charakter sollten sie bei der künftigen Entwicklung aller verwaltungsinternen Fachhochschulen umgesetzt werden.

II. Zusammenfassende Bewertung der Ausbildung

Der Wissenschaftsrat orientiert seine Beurteilung der Ausbildungsqualität an dem allgemeinen Grundsatz, daß ein Hochschuldiplom nur von einer Einrichtung vergeben werden kann, die die Mindestanforderungen vergleichbarer allgemeiner staatlichen Hochschulen erfüllt und sich in vollem Umfang an den Vorgaben des Hochschulrahmengesetzes orientieren. Deshalb bilden die allgemeinen Fachhochschulen für eine Beurteilung der Ausbildungsleistung der verwaltungsinternen Fachhochschulen den Qualitätsmaßstab, wie ihn der Wissenschaftsrat auch bei anderen Sonderhochschulen im Sinne des HRG, namentlich der kirchlichen Fachhochschulen,

angelegt hat. Die Fachhochschulen und ihre Studienangebote sind durch folgende Merkmale gekennzeichnet:¹⁾

- Das Studium soll berufsfeldorientiert für vielfältige berufliche Tätigkeiten qualifizieren. Es soll deshalb in hohem Maße auf die Problemstellungen der beruflichen Praxis ausgerichtet sein.
- Die Studierenden sollen in die Lage versetzt werden, Probleme der beruflichen Praxis mittels Anwendung wissenschaftlicher Methoden eigenständig zu bearbeiten. Zur Aneignung dieser Fähigkeiten kommt dem Selbststudium eine wichtige Rolle zu.
- Das Studium soll ein großes Gewicht auf die Vermittlung breiter, methodenorientierter Grundlagenkenntnisse legen. Zugleich soll im Hauptstudium für die Studierenden eine Auswahl unter mehreren Studienschwerpunkten möglich sein.
- Die Lehre soll fachübergreifend und problemorientiert gestaltet sein.
- Das Studium schließt mit einer Diplomarbeit ab; diese wird als eigenständiger Nachweis der Fähigkeit zur problemorientierten Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden für unabdingbar gehalten.
- Zur Qualitätssicherung und zur Sicherung eines aktuellen Praxisbezugs erfüllen die Fachhochschulen Aufgaben der Forschung und Entwicklung, die an Anwendungsproblemen und konkreten Aufgabenstellungen der beruflichen Praxis orientiert sein sollten.

¹⁾ Vgl. auch Wissenschaftsrat: Empfehlungen zu Aufgaben und Stellung der Fachhochschulen. Köln 1981, insbes. S. 27ff. sowie: Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen in den 90er Jahren, Köln, 1991.

- Die hauptamtlich Lehrenden sollen sowohl über die notwendige wissenschaftliche Qualifikation als auch über ausreichende Praxiserfahrung verfügen. An Sonderfachhochschulen soll ihre Qualifikation den Einstellungsvoraussetzungen für Professoren an Fachhochschulen entsprechen.

Darüber hinaus hat die Kultusministerkonferenz mit ihrer Beschlußfassung zu den Abschlüssen an Berufsakademien vom Oktober 1995 Mindestanforderungen an eine Einrichtung des Tertiären Bereichs formuliert, die keine Hochschule im Sinne des HRG darstellt und kein Fachhochschuldiplom vergibt. Diese Mindestanforderungen dürfen nach Auffassung des Wissenschaftsrates in Hochschulen keinesfalls unterschritten werden:

- a) Es gelten die gleichen Zugangsvoraussetzungen wie im Hochschulbereich.
- b) Der Anteil der Lehre, der von hauptberuflichen Lehrkräften, die die für Professoren geltenden Einstellungsvoraussetzungen erfüllen, erbracht wird, soll 40 % betragen.
- c) Die einzelne Berufsakademie umfaßt mindestens zwei verschiedene Ausbildungsbereiche mit jeweils mehreren fachlichen Schwerpunkten.
- d) Die Abschlußarbeit, die innerhalb von drei Monaten anzufertigen ist, muß in allen Studiengängen von einem Prüfer der staatlichen Studienakademie,¹⁾ der die Einstellungsvoraussetzungen als Professor erfüllt, bewertet werden. Daneben hat auch der Ausbildungsbetrieb einen Betreuer zu benennen.
- e) Es muß eindeutig geregelt sein, daß die Verantwortung für die Ausbildung insbesondere in der Frage der Kontrolle und Standardisierung der Qualität der Praxisausbildung der Studienakademie obliegt."

¹⁾ Anmerkung: Die theoretischen Ausbildungsteile werden an vom Land getragenen Studienakademien durchgeführt.

Ausgehend von der Begutachtung der Verwaltungsfachhochschulen Nordrhein-Westfalens, Niedersachsens, Schleswig-Holsteins und des Fachbereichs Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes gelangt der Wissenschaftsrat zu dem Urteil, daß die Ausbildung und die Abschlüsse für den gehobenen nichttechnischen Dienst den genannten Kriterien eines Fachhochschulstudiums unter qualitativen Gesichtspunkten in weiten Teilen nicht entspricht. Er sieht in der Struktur und den Inhalten der gegenwärtigen Ausbildung an den Verwaltungsfachhochschulen sowie in den vermittelten Qualifikationen im Vergleich mit einem externen Fachhochschulstudium deutliche Defizite. Dies gilt insbesondere für die - quantitativ bedeutsamsten - Bereiche der allgemeinen staatlichen und kommunalen Verwaltung.

Eine verwaltungsinterne Ausbildung kann als zentrales Charakteristikum einen engen Praxisbezug ermöglichen. Die im Rahmen der dualen Ausbildung in den Ausbildungsabschnitten am Lernort Behörde erworbenen Verwaltungskennntnisse sind deshalb positiv zu bewerten. Nach Auffassung des Wissenschaftsrates ist diese strukturelle Chance für ein im Kooperationsverbund der Lernorte Behörde und Fachhochschule angebotenes Hochschulstudium jedoch nur unzureichend genutzt. So bestehen zwischen Behörden, Lehrenden und Studierenden divergierende Auffassungen darüber, ob es sich primär um eine Ausbildung mit Studium an einer aus Behörden-sicht externen Einrichtung zur Erlangung der Einstellungs-voraussetzungen für den gehobenen Dienst oder um ein dual organisiertes und strukturiertes Studium mit einem berufsbefähigenden Hochschulabschluß handeln soll. Dies gilt wiederum insbesondere mit Blick auf die allgemeine, staatliche wie kommunale Verwaltung.

In der Polizei, der Steuerverwaltung, in der Rechtspflegerausbildung und in der Arbeitsverwaltung ist die Kooperation der Lernorte Hochschule und Behörde aufgrund der Prägung der Anforderungsprofile durch hoheitliche Funktionen des

Staates und die Umsetzung seiner normativen Vorgaben intensiver. Dies wird durch die größere institutionelle und personelle Nähe zwischen den Fachbereichen und der Verwaltungspraxis zusätzlich begünstigt. Die gegenwärtige Ausbildung in den übrigen Bereichen, die mit einer gestaltenden Wahrnehmung von Handlungs- und Entscheidungsspielräumen verbunden sind, gewährleistet jedoch keine hinreichende Verzahnung von Theorie und Praxis. Von einer inhaltlichen Abstimmung der theoretischen und praktischen Studienabschnitte kann deshalb nur eingeschränkt die Rede sein.

Insgesamt erweist sich auch die institutionelle Verzahnung von verwaltungsinternen Fachhochschulen und Verwaltungspraxis, wie sie in einer Einbeziehung in die Weiterbildung, der Beratung und der Reform der Verwaltung zum Ausdruck kommen könnte, als defizitär. Damit werden die spezifischen Chancen einer dualen Ausbildung und ihrer Institutionalisierung an verwaltungsinternen Fachhochschulen nicht genutzt. Unabhängig von der Frage nach der weiteren institutionellen Entwicklung der Verwaltungsfachhochschulen besteht deshalb die Notwendigkeit, die Ausbildungsphasen an den Lernorten Hochschule und Behörde deutlich stärker in Bezug zueinander zu stellen und zu verbessern.

Die Struktur des Lehrkörpers der verwaltungsinternen Fachhochschulen wird ebenfalls in vielen Fällen nicht den Anforderungen an eine Fachhochschule gerecht. Neben einem deutlich höheren Anteil von nebenamtlichen Lehrbeauftragten gilt dies für die hauptamtlich Lehrenden. Bei ihrer Rekrutierung machen viele Einrichtungen der Länder von der Ausnahmeklausel des § 73 HRG Gebrauch, die ihnen bei hauptamtlich Lehrenden Abstriche gegenüber den Einstellungsvoraussetzungen für Professoren an Fachhochschulen erlaubt.

Gleichwohl bleibt festzustellen, daß die Ausbildung von den Dienstherren in weiten Teilen insofern als bedarfsgerecht bezeichnet wird, als sie ihren Erwartungen und Anforderun-

gen an die unmittelbare Einsatzfähigkeit der Absolventen mehrheitlich entspricht. Allerdings wird die Ausbildung auch von Seiten der Dienstherrn nicht einheitlich beurteilt. Insbesondere aus dem Bereich der kommunalen Verwaltung wird zunehmend Kritik an der jetzigen Ausbildung geäußert, die sich jedoch weniger auf Defizite in der Verzahnung als vielmehr auf die Studieninhalte vor dem Hintergrund sich verändernder Anforderungsprofile bezieht. Der Wissenschaftsrat stellt fest, daß zwischen den aufgezeigten Defiziten und der Aussage, die Ausbildung sei bedarfsgerecht, ein Widerspruch besteht.

III. Mögliche Entwicklungswege der verwaltungsinternen Fachhochschulen

Diese Feststellung, daß die Ausbildung und die Struktur der verwaltungsinternen Fachhochschulen in ihrer gegenwärtigen Form nicht den Anforderungen an ein Fachhochschulstudium entsprechen, gleichwohl die Erwartungen der Dienstherrn aber überwiegend erfüllen, verlangt vom Gesetzgeber und den Trägern der Einrichtungen eine Entscheidung über deren zukünftigen Status und ihre weitere Entwicklung. In diesem Zusammenhang sind nach Ansicht des Wissenschaftsrates folgende Grundfragen zu prüfen und zu entscheiden:

- Bildet ein Fachhochschulstudium die aufgabengerechte Ausbildungsform für alle Bereiche des gehobenen nichttechnischen Dienstes?
- Welche qualitätsverbessernden Maßnahmen müssen ergriffen werden, um eine Angleichung an den Standard von Fachhochschulstudiengängen zu erreichen?
- Durch welche Schritte zur Öffnung der verwaltungsinternen Fachhochschulen läßt sich die vom Wissenschaftsrat emp-

fohlene Eingliederung in das allgemeine Hochschulwesen erreichen?

- In welcher Form soll ein Fachhochschulstudium für Berufsfelder in der Verwaltung künftig angeboten werden?

Unbeschadet der formalen Anforderungen des Dienstrechts an den gehobenen Dienst müssen die Dienstherrn ihre fachlichen Anforderungen an die zu vermittelnden Qualifikationen aktualisieren und differenziert definieren. Ein solcher Klärungsprozeß ist angesichts der divergierenden Einschätzungen die Voraussetzung für die qualitative und institutionelle Weiterentwicklung, da die Qualität der Ausbildung auf die Qualifikationsanforderungen bezogen werden muß. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob eine Fachhochschulausbildung in jedem Falle, d.h. für jeden Zweig der öffentlichen Verwaltung, sachgerecht und notwendig erscheint. Unter Qualitätsgesichtspunkten ist eine undifferenzierte Aufrechterhaltung des Status Quo der verwaltungsinternen Fachhochschulen nach Ansicht des Wissenschaftsrates gemessen sowohl an den Anforderungen an ein Fachhochschulstudium als auch an den künftigen Anforderungen an eine moderne Verwaltung nicht gerechtfertigt.

Vor dem Hintergrund der nicht einheitlichen Einschätzung der zukünftigen Qualifikationsanforderungen und des qualitativen Ausbildungsbedarfs durch die Dienstherrn sieht der Wissenschaftsrat zwei alternative Entwicklungslinien, die sich beide vom gegenwärtigen Status der Einrichtungen deutlich unterscheiden: Unter Berücksichtigung der Anforderungen vieler Dienstherrn und der Einschätzung der tatsächlichen Ausbildung durch den Wissenschaftsrat wäre eine Ausbildung, die nicht auf ein Hochschuldiplom abzielt und die von einer Einrichtung außerhalb des Hochschulsektors im Tertiären Bereich angeboten werden könnte, denkbar. Wenn jedoch aufgrund der Einschätzung der Qualifikationsanforderungen eine Fachhochschulausbildung für bedarfsgerecht ge-

halten wird, ist es unumgänglich, das Ausbildungsniveau deutlich anzuheben.

III.1. Duale Ausbildung im Tertiären Bereich

Eine Umwandlung der verwaltungsinternen Fachhochschulen in Einrichtungen des Tertiären Bereichs ohne Hochschulstatus entspräche unter Qualitätsgesichtspunkten der Ausbildung, wie sie sich nach Einschätzung des Wissenschaftsrates gegenwärtig in weiten Teilen darstellt. Der Wissenschaftsrat hegt zudem grundsätzlichen Zweifel an der Hochschul-tauglichkeit gegenwärtig angebotener, hochgradig spezialisierter Ausbildungsgänge für einzelne Verwaltungszweige oder sogar einzelne Behörden. Für eine solche Lösung sprächen auch Vorbehalte - zumindest von Teilen - der Dienstherren gegenüber einer Hochschulausbildung für den gehobenen Dienst. Ein Teil der Dienstherren, die die zu Beginn der 70er Jahre erfolgte Aufwertung der Ausbildung für den gehobenen Dienst ohnehin nur sehr zögerlich akzeptiert haben, hat nach wie vor starke Vorbehalte gegen ein Hochschulstudium mit den hierfür typischen methodischen und inhaltlichen Zugängen zu den Lehrinhalten. Auch wird beklagt, daß die dienstrechtliche Voraussetzung eines Fachhochschulabschlusses die internen Aufstiegsmöglichkeiten - und damit eine wichtige Mitarbeitermotivation - für Beamte ohne Hochschulabschluß bzw. -zugangsberechtigung einschränke. Ein weiterer Attraktivitätsverlust der beruflichen Ausbildung könnte die Folge sein.

Allerdings wird diese Position nicht von allen Dienstherren geteilt. Da einige - zu nennen sind hier in erster Linie Polizei, Rechtspflege, Arbeitsverwaltung und z.T. kommunale Verwaltung - die Notwendigkeit einer qualifizierten (Fach-) Hochschulausbildung betonen, würde dieser Ansatz voraussichtlich zu einer Zweiteilung der verwaltungsinternen Fachhochschulen in Einrichtungen ohne Hochschulstatus und in einen Fachhochschulzweig führen mit der möglichen Gefahr

einer noch stärkeren Abschottung der dann verwaltungsintern bleibenden Einrichtungen. Aus gesellschaftspolitischen Gründen erscheint eine solche Lösung insbesondere dann nicht wünschenswert, wenn in der Polizeiausbildung eine Entscheidung für eine verwaltungsinterne Akademieausbildung zu erwarten wäre. Gegen eine gegenüber der Gesellschaft abgeschottete Ausbildung sprechen sich auch die an der Polizeiausbildung beteiligten Fachbereiche und Dienstherren aus.

III.2. Fachhochschulstudium für Berufsfelder in der Verwaltung

Wenn die Prüfung der Qualifikationsanforderungen an Aufgaben im gehobenen Dienst durch die verschiedenen Dienstherren die Notwendigkeit eines Fachhochschulstudiums bestätigt, dann ist eine fachliche Erweiterung der Studiengänge und eine Angleichung des Studiums und der Einrichtungen an die Fachhochschulen des allgemeinen Hochschulwesens entsprechend der eingangs skizzierten Kriterien unausweichlich, ohne daß damit bereits a priori eine Aussage zur Frage der internen oder externen Institutionalisierung getroffen wäre.

Trotz unterschiedlicher Bezugfelder und Perspektiven ist den verschiedenen Konzepten zur Reform der öffentlichen Verwaltung die Forderung gemeinsam, daß die Verwaltung in einem Umwandlungsprozeß ein neues Selbstverständnis im Sinne eines kundenorientierten Dienstleistungsunternehmens entwickeln sollte, das auch veränderte Verhaltensmuster und Qualifikationen auf seiten der Beschäftigten erforderlich macht. Hierzu zählen insbesondere betriebswirtschaftliche Kenntnisse sowie Entscheidungs- und Führungskompetenzen, aber auch soziale und kommunikative Kompetenzen für eine stärkere Bürgerorientierung der Verwaltung. Diesen Anforderungen wird die gegenwärtige Ausbildung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen nach Auffassung des Wissenschafts-

rates nur eingeschränkt gerecht. Allerdings werden auch in Zukunft in allen Zweigen der Verwaltung, insbesondere in der Eingriffs- und Vollzugsverwaltung, Sachbearbeiterfunktionen in erheblichem Umfang bestehen bleiben. Doch sind gerade auch hier weniger enge Spezialisierungen und Spezialisten benötigt, sondern vielmehr unterschiedliche Typen von Generalistenstudiengängen mit Vertiefungen gefordert.¹⁾

Auch nach ersten Reformschritten in einigen Bereichen ist die Ausbildung insgesamt nach wie vor in sehr hohem Maße auf die Vermittlung von Rechtskenntnissen konzentriert. Wenn für den gehobenen nichttechnischen Dienst eine Ausbildung in der Art eines Fachhochschulstudiums stattfinden soll und die skizzierten Qualifikationsanforderungen aufgegriffen werden sollen, dann müssen zentrale Charakteristika eines Fachhochschulstudiums in der Struktur und den Inhalten der Studiengänge ausgeprägt werden. Diese inhaltliche Angleichung erfordert zudem eine strukturelle Weiterentwicklung der Verwaltungsfachhochschulen, ihrer Aufgabenstellung, ihres Selbstverständnisses und ihres Lehrpersonals.

IV. Reformbedarf der verwaltungsinternen Ausbildung im Rahmen eines Fachhochschulstudiums

Ziel eines solchen Entwicklungsweges muß sowohl eine Verbesserung der Qualität des Studiums unter Hochschulsichtspunkten als auch eine stärkere und systematischere Verzahnung der Ausbildungsphasen in den Behörden mit denen an den Verwaltungsfachhochschulen sein.

Als wesentliche Elemente dieses Prozesses sind zu nennen:

¹⁾ Vgl. Brinkmann, Hommerich und Pippke, a.a.O., S. 167 f.

1. die Reform der Studieninhalte und der Studienorganisation (einschl. der Lehr- und Lernformen) unter qualitativen Gesichtspunkten;
2. die Stärkung des systematischen Praxisbezugs der Einrichtungen und der Verzahnung der theoretischen und praktischen Studienabschnitte in der Ausbildung,
3. die Überwindung der Abschottung der verwaltungsinternen Fachhochschulen sowohl gegenüber der Verwaltungspraxis als auch gegenüber dem allgemeinen Hochschulwesen sowie
4. die Überwindung der zum Teil vorhandenen fachlichen Monostruktur der Hochschulen zugunsten des Aufbaus verschiedener Fachbereiche, die sowohl für die Studierenden und die Lehrenden als auch für die Bedeutung der Hochschulen in der Weiterbildung und im Bereich praxisorientierter Forschung und Entwicklung bedeutsam sind.

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Begutachtung der Verwaltungsfachhochschulen der drei einbezogenen Länder und des Bundes hält der Wissenschaftsrat hierfür eine Reihe von Maßnahmen für erforderlich, die im folgenden skizziert werden und Bestandteil der Empfehlungen zu den verwaltungsinternen Fachhochschulen der Länder Schleswig-Holstein, Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen sowie des Fachbereichs Arbeitsverwaltung der Fachhochschule des Bundes (Abschnitte C. bis F.) sind, in denen jeweils nur noch die Spezifika der einzelnen Einrichtungen aufgegriffen werden.

IV.1. Struktur und Inhalte des Studiums

Die gegenwärtige Ausbildung an den Verwaltungsfachhochschulen legt den Schwerpunkt auch nach ersten Ansätzen einer Studienreform auf die Vermittlung der für die jeweiligen Verwaltungszweige relevanten Kenntnisse in einer Vielzahl einzelner Rechtsgebiete. Dies hat zu einer Überfrachtung

der Curricula geführt, die wenig Spielraum für neue Studieninhalte und neue Lernformen läßt. Der Wissenschaftsrat hält eine curriculare Umgestaltung für dringend erforderlich, die sich an breit angelegten, berufsfeldorientierten Studiengängen ausrichtet und Kerngebiete definiert, in denen alle Studierende fundierte methodische Kenntnisse erwerben müssen; darüber hinaus sollte den Studierenden die Auswahl zwischen mehreren Schwerpunktsetzungen im Hauptstudium ermöglicht werden. Insbesondere wird empfohlen, die in der Allgemeinen Verwaltung gelehrteten Rechtsfächer im Hinblick darauf zu überprüfen, welche Spezialgebiete im Rahmen der grundständigen Ausbildung entbehrlich sind, welche als Schwerpunkt- oder Wahlpflichtfächer angeboten werden können und welche übergreifenden Kerngebiete des Rechts als Pflichtfächer vorzusehen sind. Nur auf diesem Wege kann in den gedrängten Curricula einer dreijährigen Ausbildung Raum für die Integration neuer Studieninhalte geschaffen werden, die bislang nur unzureichend berücksichtigt worden sind.

Im Rahmen einer solchen Umgestaltung des Studiums muß zugleich ein größeres Gewicht auf analytisch-methodisches Lernen gelegt werden. Anstelle der vorrangigen Vermittlung von Kenntnissen sollte in der Ausbildung ein stärkeres Gewicht auf die Entwicklung von Fähigkeiten und methodischen Kompetenzen, insbesondere Methoden der Entscheidungsfindung, gelegt werden. Das Lehrgespräch mit einer Tendenz zum Frontalunterricht dominiert gegenwärtig als Lehrform. Es ist jedoch wenig geeignet, veränderte Lehrinhalte angemessen zu vermitteln und der Ausbildung den Charakter eines Studiums zu verleihen. Auch auf diesem Gebiet haben die verwaltungsinternen Fachhochschulen mit der Entwicklung der Fachhochschulen nicht Schritt gehalten. Der Wissenschaftsrat empfiehlt deshalb, Veranstaltungsformen wie Seminare und Projekte anzubieten oder auszuweiten, die zugleich ein eigenständiges Erarbeiten der Studieninhalte durch die Studierenden fördern. Damit verbunden ist die Vermittlung von sozialen und kommunikativen Schlüsselqualifikationen, die

in der Ausbildung des Personals einer modernen, bürgerorientierten Verwaltung eine wichtige Rolle spielen sollten, in den meisten Bereichen jedoch unzureichend berücksichtigt werden.

Um einerseits solche notwendigen neuen Studienelemente und Studienformen in größerem Umfang als bisher in die Studienpläne zu integrieren, andererseits die juristischen Inhalte aber nicht allzu stark einschränken zu müssen und gleichzeitig einen Spielraum für mehr Wahlmöglichkeiten für die Studierenden zu eröffnen, hält der Wissenschaftsrat eine Umschichtung der zeitlichen Anteile zwischen den Ausbildungsabschnitten an den Lernorten Behörde und Fachhochschule für erforderlich. Er empfiehlt, die Studienphasen an der Hochschule auf 24 Monate auszudehnen, um auch auf diese Weise zu einem angemessenen Verhältnis der Lernorte Behörde und Hochschule zu gelangen, wie es für ein Fachhochschulstudium erforderlich ist.

IV.2. Verzahnung von Theorie und Praxis

Die bei den Besuchen insbesondere in den Bereichen der allgemeinen staatlichen und kommunalen Verwaltung festgestellten Mängel in der Verzahnung von theoretischen und praktischen Studieninhalten und in der Kooperation der Lernorte Hochschule und Behörde sind ein wesentliches Defizit der Ausbildung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen. Es fehlt gegenwärtig sowohl bei den Behörden als auch bei den Studierenden ein Bewußtsein dafür, daß der dreijährige Ausbildungsabschnitt ein Hochschulstudium mit einem Hochschuldiplom als Abschluß sein sollte, das an zwei miteinander verzahnten Lernorten Hochschule und Behörde absolviert wird. Vielmehr bestehen zwei getrennte Verantwortungsbereiche. Während die Verantwortung der Hochschulen auf die Fachstudienzeiten reduziert ist, betrachten die Dienstherren die Hochschule zwar als nachgeordnete Behörden, leisten aber auch keine Vermittlung zwischen den Lernorten. Auch

bei den Studierenden herrscht eine Perspektive vor, die von der Sicherheit des Beamtenstatus, dem Ausbildungsverhältnis zum Dienstherrn und der Praxis am Arbeitsplatz in den Verwaltungen beherrscht wird; davon getrennt wird die Hochschule als gleichsam externe Einrichtung und das Studium als laufbahnrechtlich notwendige, separate Ausbildung wahrgenommen.

Soll die Ausbildung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen den Anforderungen an ein Fachhochschulstudium entsprechen, müssen die Hochschulen eine Verantwortung für die Ausbildungsphasen in den Dienststellen im Sinne betreuter Praxiszeiten erhalten. Dies hat die Konferenz der Kultusminister jüngst auch mit Blick auf die Anerkennung der Abschlüsse an ebenfalls dual strukturierten Berufsakademien verlangt. Hierfür bestehen an den verwaltungsinternen Fachhochschulen insofern günstige Voraussetzungen, da beide Lernorte vom Staat getragen werden und dem gleichen Rechtskreis zugeordnet sind. Da es sich bei der Ausbildung als Ganzes um einen Studiengang handelt, sollte im Kooperationsverbund beider Lernorte eine Studienordnung erarbeitet werden, die sowohl die Inhalte und Anforderungen für den Lernort Hochschule als auch für den Lernort Behörde enthält. Dies gilt insbesondere für die hochschuläquivalenten Anteile der Ausbildungsphasen in der Behörde. Als wichtiges Element der Betreuung und Aufarbeitung der Praxisphasen sollten Praxisberichte eingeführt werden, die an der Fachhochschule von Studierenden und Lehrenden reflektiert werden sollten. Darüber hinaus wird die verstärkte Einführung von Lehrprojekten empfohlen, die auf aktuelle Probleme der Behörden ausgerichtet sein sollten.

Um Theorie und Praxis aufeinander abzustimmen, eine Anpassung der Curricula an veränderte Anforderungen der Verwaltungspraxis zu erleichtern und die erbrachten Leistungen auf das gemeinsam zu formulierende Studienziel hin zu optimieren, ist es unabdingbar, eine regelmäßige Kommunika-

tion zwischen Fachbereichen und Dienststellen zu institutionalisieren. Hierzu sollten auf Fachbereichsebene gemeinsame Gremien von Fachhochschule und Dienststellen eingerichtet werden, die curriculare Gestaltungskompetenzen haben. Zu diesem Zweck sollten die Fachbereiche auch Informations- und Weiterbildungsangebote für die Ausbilder und die Ausbildungsleiter in den Dienststellen bereitstellen. Bewährt hat sich nach Einschätzung des Wissenschaftsrates die Anrechnung von Aufgaben der Kontaktpflege zu den Ausbildungsstätten auf das Lehrdeputat, wie sie an den badenwürttembergischen Berufsakademien praktiziert wird.

IV.3. Diplomarbeit

Als unverzichtbares Element einer Hochschulausbildung und zur Stärkung des Praxisbezugs betrachtet der Wissenschaftsrat die Einführung von Diplomarbeiten, in denen Studierende konkrete Probleme aus der Verwaltungspraxis unter fachkundiger Betreuung von Dozenten der verwaltungsinternen Fachhochschulen und seitens der Dienststellen eigenständig bearbeiten. Auf diese Weise kann der Praxisbezug der Ausbildung verstärkt werden und können die verwaltungsinternen Fachhochschulen einen Beitrag zur Verwaltungsreform leisten. Eine Diplomarbeit als Nachweis der Fähigkeit zur Anwendung wissenschaftlicher Methoden auf Praxisprobleme bildet eine wesentliche Voraussetzung, um den Diplomabschluß an den verwaltungsinternen Fachhochschulen mit einem Diplomabschluß an öffentlichen Fachhochschulen vergleichbar zu gestalten. Die Diplomarbeit sollte zeitlich in die letzte Praxisphase integriert sein, um zugleich den Praxisbezug und ihren Charakter als Abschlußarbeit zu gewährleisten, aber auch, um eine Verlängerung der Studienzeit zu vermeiden. Dabei wäre zu überprüfen, in welcher Weise sie auf die zeitlichen Anteile an der Fachhochschule und in der Verwaltung angerechnet wird. Eine Diplomarbeit ist von besonderer Bedeutung für Absolventen verwaltungsinterner Fachhochschulen, die nicht auf Dauer in den öffentlichen Dienst über-

nommen werden und auf dem Arbeitsmarkt mit Absolventen anderer Fachhochschulen konkurrieren müssen. Die Einführung einer Diplomarbeit stellt in diesem Punkt die Wettbewerbsfähigkeit mit den allgemeinen Fachhochschulen her.

IV.4. Personalstruktur

Die notwendige Qualitätsverbesserung stößt in den gegebenen Strukturen jedoch auf sehr enge Grenzen. Sie bedingt vielmehr eine Abkehr von der Ausnahmeklausel des § 73 Abs. 2 HRG und eine Verstärkung des Hochschulcharakters der Einrichtungen. Von ausschlaggebender Bedeutung ist dabei eine nachhaltige Veränderung der Personalstruktur. Trotz ihrer unterschiedlichen Ausprägungen an den einzelnen verwaltungsinternen Fachhochschulen hat der Wissenschaftsrat den Eindruck gewonnen, daß eine Personalstruktur, die sich nicht an den an Fachhochschulen üblichen wissenschaftlichen Qualifikationen orientiert und ausschließlich oder zu großen Teilen von Dozenten (der A-Besoldungsstufen) bestimmt wird, nicht geeignet ist, ein fachhochschulgemäßes Studium zu gewährleisten. Wenn entgegen der ursprünglichen Zielsetzung einer Rotation dauerhaft aus der Verwaltung abgeordnete Beamte das personelle Rückgrat der verwaltungsinternen Fachhochschulen bilden, ist zudem auch kein intensiver und aktueller Praxisbezug gewährleistet. Der Wissenschaftsrat spricht sich deshalb für eine grundlegende Neuordnung der Personalstruktur entsprechend den Fachhochschulen mit den dort üblichen Einstellungs Voraussetzungen aus. Selbst unter den Bedingungen einer angespannten Stellensituation im öffentlichen Dienst ist dieser Reformschritt für eine zukunftssträchtige Entwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen unabdingbar. Durch Überleitungen sind diese Reformziele nicht erreichbar.

Der Wissenschaftsrat erkennt die Bedeutung von Lehrbeauftragten aus der beruflichen Praxis für eine praxisorientierte Lehre und eine enge Kooperation zwischen den Lernor-

ten Hochschule und Behörde an. Außerdem kann durch einen hohen Anteil an Lehrbeauftragten flexibel auf wechselnde Jahrgangsstärken bei den Studienanfängern reagiert werden. Als Obergrenze in Fachhochschulstudiengängen hat der Wissenschaftsrat einen Anteil von 20% nebenamtlich erbrachter Lehre genannt.¹⁾ Unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten einer im Kooperationsverbund dual strukturierter Ausbildung hat der Wissenschaftsrat für die Berufsakademien in Baden-Württemberg, die keine Hochschulen im Sinne des HRG sind, ebenso wie anschließend die KMK einen Mindestanteil von 40% durch hauptamtliche Dozenten erbrachte Lehre für unabdingbar erachtet. Gegenwärtig wird selbst dieser Anteil an den verwaltungsinternen Fachhochschulen nicht in allen Studiengängen erreicht.

Unter der Voraussetzung einer systematischen Verzahnung der Lernorte Behörde und Fachhochschule sieht der Wissenschaftsrat die Möglichkeit, daß bestimmte Elemente der fachtheoretischen Ausbildung sinnvoll am Lernort Behörde während der praktischen Ausbildungsabschnitte vermittelt werden können. Im Vergleich mit herkömmlichen Fachhochschulstudiengängen erscheint dann ein niedrigerer Anteil der von hauptamtlich Lehrenden zu erbringenden Lehre vertretbar; er sollte nach Ansicht des Wissenschaftsrates aber nicht unter 60% liegen. Bei einem niedrigeren Anteil sind sowohl Einbußen in der Qualität und Homogenität der Ausbildung als auch Defizite in der Betreuung der Studierenden und der Organisation des Studienbetriebs die Folge.

IV.5. Aufgabenspektrum und Rechtsstellung

Eine Verbesserung der Kooperation zwischen Hochschulen und Verwaltungspraxis und die Überwindung ihrer gegenseitigen Abschottung erfordert über diese Maßnahmen hinaus eine Er-

¹⁾ Vgl. Empfehlungen zur Entwicklung der Fachhochschulen in den 90er Jahren. Köln, 1991, S. 115.

weiterung der Aufgaben der Verwaltungsfachhochschulen. Sie sind gegenwärtig in den meisten Fällen auf die fachtheoretischen Teile der Ausbildung beschränkt. Ihr Aufgabenspektrum sollte um die Bereiche Weiterbildung und angewandte Forschung bzw. Beratung erweitert werden. Der qualifizierten Weiterbildung kommt auch mit Blick auf die Verwaltungsreform eine wichtige Rolle zu, da sie unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen in hohem Maße mit dem vorhandenen Personal umgesetzt werden muß. Bis auf wenige Ausnahmen haben die verwaltungsinternen Fachhochschulen gegenwärtig keinen eigenständigen Weiterbildungsauftrag; die Weiterbildung ist überwiegend den Ausbildungseinrichtungen für die Angestelltenausbildung (z.B. den kommunalen Studieninstituten) zugeordnet. Der Wissenschaftsrat empfiehlt den Ländern, zur Qualitätsentwicklung den verwaltungsinternen Fachhochschulen die selbständige Betätigung in der Weiterbildung durch eine Erweiterung ihrer gesetzlichen Aufgaben zu ermöglichen.

Mit Verwunderung hat der Wissenschaftsrat zur Kenntnis genommen, in welchem geringem Ausmaß die verwaltungsinternen Fachhochschulen in Prozesse der Verwaltungsreform eingebunden sind, obwohl sie in vielen Ländern die einzige Hochschuleinrichtung sind, die sich systematisch mit Verwaltungsfragen befaßt. Durch die Bearbeitung konkreter Projekte der Verwaltungsreform in Form von Forschungsprojekten, aber auch von besonderen Lehrprojekten und Diplomarbeiten (vgl. IV.3.) ließe sich die Expertise der verwaltungsinternen Fachhochschulen nutzen und ihre Kooperation mit den Verwaltungen deutlich verbessern. Dies entspräche den Forschungs- und Entwicklungsaufgaben, wie sie für Fachhochschulen üblich sein sollten. Gleichzeitig könnte damit der regionale Bezug der Verwaltungsfachhochschulen gestärkt werden, der dem Wissenschaftsrat insbesondere bei einer eher zentralen Organisation als wenig entwickelt erscheint.

Die Begutachtungen der einzelnen Einrichtungen haben gezeigt, daß die Defizite in der Ausbildung eng mit bestimmten Strukturmerkmalen und Rahmenbedingungen der verwaltungsinternen Ausbildung zusammenhängen. Dies betrifft zunächst den rechtlichen Status der Einrichtungen, die mit wenigen Ausnahmen als nichtrechtsfähige Einrichtungen unter der Fachaufsicht meist des Innenministeriums, z.T. auch der jeweiligen Fachressorts (z.B. des Finanzministeriums in der Steuerausbildung) angesiedelt sind. Nach Ansicht des Wissenschaftsrat hemmt diese Struktur die Entfaltung eines Selbstverständnisses der Einrichtungen als Hochschule und engt ihre Verantwortung für die Gestaltung eines wissenschaftsbasierten Studiums mit Berufsfeldbezug in einer Weise ein, die dem allgemeinen Hochschulwesen fremd ist. Dies gilt um so mehr, als für die allgemeinen Hochschulen eine Entwicklung eingesetzt hat, die ihre Eigenverantwortung stärken soll und Elemente des Wettbewerbs zwischen den Hochschulen einführt.

Sowohl bei der Gewinnung ihrer Professoren als auch bei der Ausgestaltung ihrer Studienangebote und ihrer flexiblen Ausrichtung auf sich verändernde und neue Anforderungen in der beruflichen Praxis, aber auch im Bereich praxisbezogener Forschung und Entwicklung haben sich die Fachhochschulen seit ihrer Gründung Ende der 60er Jahre weiterentwickelt. Hierzu bot die Hochschulautonomie mit ihren Rechten zur Selbstverwaltung und zur Selbstergänzung des Lehrkörpers eine wesentliche Grundlage, die den verwaltungsinternen Fachhochschulen fehlt. Nicht zuletzt aus diesem Grund haben sie die Entwicklungen im Fachhochschulbereich nicht mitvollziehen können. Der Wissenschaftsrat empfiehlt, den rechtlichen Status der verwaltungsinternen Fachhochschulen dem der Hochschulen anzugleichen.

IV.6. Besonderheiten der einzelnen Fachbereiche

Eine Reform der Ausbildungsgänge an den verwaltungsinternen Fachhochschulen muß die unterschiedlichen Ausgangsbedingungen in einzelnen Ausbildungsrichtungen und Verwaltungszweigen in Rechnung stellen.

In der Ausbildung für die Kommunalverwaltung wird der Reformbedarf auch unter dem Gesichtspunkt sich wandelnder Qualifikationsanforderungen, wenn auch nicht übereinstimmend, so doch von vielen Beteiligten gesehen. Eine notwendige Stärkung der Hochschulorientierung der Ausbildung wird allerdings auch hier nicht von allen Dienstherren akzeptiert. Dennoch sind die verschiedenen Modellstudiengänge überwiegend in der Ausbildung für die Kommunale Verwaltung entstanden. Dabei ging die Initiative zum Teil von den Fachbereichen, zum Teil aber auch von den Kommunen aus. Der Wissenschaftsrat begrüßt die Einführung dieser Studiengänge, die unterschiedlichen Konzepten folgen und unterschiedlich strukturiert sind. Eine abschließende Bewertung der Modelle ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht möglich, da bislang noch keine Absolventen diese Studiengänge abgeschlossen haben. Nach Vorliegen der ersten Erfahrungen erscheint eine vergleichende Evaluation der verschiedenen Varianten dieser Studiengänge sinnvoll.

Eine besondere Problematik, die das Ausbildungskonzept in Frage stellt, resultiert aus der tatsächlichen Beschäftigung der Absolventen in den aufnehmenden Behörden, deren Möglichkeiten im Bereich der systematischen Personalentwicklung begrenzt zu sein scheinen. So werden die Absolventen in den meisten Kommunen bereits seit einigen Jahren weit überwiegend, zum Teil sogar ausnahmslos zunächst in den Sozialämtern eingesetzt. Dies widerspricht dem Anspruch der verwaltungsinternen Ausbildung, Generalisten auszubilden. Andererseits werden gerade in der Bearbeitung von Sozialhilfefällen als einem wichtigen Bereich kommunaler Ver-

waltung Qualifikationen vorausgesetzt, die soziale und konfliktlösende Kompetenzen wünschenswert erscheinen lassen; diese werden in der gegenwärtigen Ausbildung jedoch nur unzureichend vermittelt.

Im Bereich der Polizei ist eine Reform des Studiums in den Ländern, die in die Begutachtung durch den Wissenschaftsrat einbezogen waren, zum Teil bereits in Angriff genommen worden. Ausgehend von einem veränderten Aufgaben- und Rollenverständnis der Polizei und einem veränderten Berufsbild des Polizisten, das sowohl von den besuchten Fachbereichen als auch von den jeweiligen Innenverwaltungen geteilt wird und einer bürgerfreundlichen Polizei in stärkerem Maße Aufgaben der Prävention und der Vermittlung in Konfliktfällen zuschreibt, wurde das Studium um neue Inhalte und neue Lehrformen erweitert. In Form von Seminaren und Projektstudium wurden Kommunikations- und Konfliktlösungskompetenzen mit höherem Anteil in das Studium integriert. Diese Veränderungen sind auch vor dem Hintergrund zu sehen, daß in den meisten Ländern in der Polizei ein Übergang zur zweigeteilten Laufbahn bevorsteht, d.h. der mittlere Dienst und damit auch die bislang zahlenmäßig oft bestimmenden Studiengänge für Aufstiegsbeamte entfallen werden.

Starke Vorbehalte gegen eine grundlegende Reform der Studienorganisation und -inhalte bestehen seitens der Dienstherren im Bereich der allgemeinen staatlichen (Landes-) Verwaltung. Sie verweisen darauf, daß in diesem Bereich auch in Zukunft in hohem Maße Sachbearbeitertätigkeiten dominieren werden, die in erster Linie fundierte Kenntnisse der Rechtsanwendung voraussetzen. Unter Hochschulgesichtspunkten hält der Wissenschaftsrat aber auch in der allgemeinen Verwaltung eine Differenzierung des Studienangebots mit einer Schaffung unterschiedlicher Studienschwerpunkte für erforderlich. Mögliche Schwerpunkte sind neben Betriebswirtschaftslehre (und hier z.B. Controlling), Personal- und Organisationswesen und europäisches Recht. Eine

Differenzierung kann sowohl über ein Nebeneinander verschiedener Studiengänge (z.B. juristisch oder betriebswirtschaftlich orientiert) als auch im Rahmen eines Y-Modells mit gemeinsamem Grundstudium und anschließender Schwerpunktbildung erfolgen.

Die Ausbildung für die Steuerverwaltung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen der Länder ist in hohem Maße durch bundeseinheitliche Regelungen bestimmt, die den Ländern und den Fachhochschulen nur wenig Spielraum in der Gestaltung des Studiums lassen. Dies betrifft zum Beispiel die zeitlichen Anteile der Ausbildungsabschnitte in Hochschule und Finanzverwaltung, die mit jeweils 18 Monaten vorgegeben sind, aber auch die Inhalte des Studiums und die Fächerstruktur. Nach Auffassung des Wissenschaftsrates stellt sich die Situation in der Steuerverwaltung unter Qualitätsgesichtspunkten zwiespältig dar: Dieser Bereich ist durch eine hohe staatliche Normierungsdichte gekennzeichnet, die die Ausbildung an der verwaltungsinternen Fachhochschule mit den Erfordernissen der routinisierten Rechtsanwendung in der Praxis verbindet. Infolgedessen dominiert die Wissensvermittlung, die im späteren Berufsleben durch Schulungsveranstaltungen auf dem aktuellen Stand gehalten wird. Unter diesen Strukturbedingungen sind die Ausbildungsphasen an der Hochschule und in der Finanzverwaltung eng aufeinander abgestimmt. Der Wissenschaftsrat hat jedoch Zweifel, ob eine solcherart dominierende Vermittlung von Faktenwissen dem Charakter eines Fachhochschulstudiums entspricht, unabhängig von der Beurteilung der Angemessenheit der Ausbildung für die beruflichen Anforderungen der Praxis. Einerseits versuchen die besuchten Fachbereiche unter Ausnutzung des Handlungsspielraums, den die Steuerausbildungsordnung läßt, in stärkerem Maße Elemente eines Hochschulstudiums in die Ausbildung einzubeziehen (Seminare, Selbststudium, exemplarische Fallbearbeitung), andererseits bestehen von Seiten der Dienstherren zum Teil deutliche Vorbehalte gegenüber einer Fachhochschulorientierung der Ausbildung.

Die stärksten Vorbehalte gegen den Hochschulcharakter der Ausbildung wurden von den Dienstherren der Sozialversicherungsträger geäußert. Hier scheint eine Ausbildung außerhalb des Hochschulbereichs am stärksten den Bedürfnisse der Verwaltungspraxis zu entsprechen. Der Wissenschaftsrat hegt Zweifel am Sinn einer derartig eng angelegten Hochschulausbildung, die die Absolventen meist nur für einen einzelnen Arbeitgeber, die Landesversicherungsanstalten, qualifiziert.

Auf eine einzelne Behörde ausgerichtet ist auch die Ausbildung für die Arbeitsverwaltung an der Fachhochschule des Bundes. Zwar ist sie als Fachbereich in die Fachhochschule des Bundes eingebettet, die ein breiteres Spektrum an Studiengängen anbietet. Die räumliche Trennung und der Grad der Eigenständigkeit der Fachbereiche sowie die Zuordnung zu unterschiedlichen Bundesministerien bzw. obersten Bundesbehörden lassen den Fachbereich Arbeitsverwaltung in dieser Hinsicht jedoch eher als eigenständige Einrichtung erscheinen, die als solche nur über zwei, auf eng verwandte Tätigkeiten in der gleichen Behörde zielende Studiengänge verfügt. Diese Struktur trägt gleichzeitig aber dazu bei, daß die Ausbildung sehr eng auf die Ausbildungs- und Qualifikationsanforderungen der Praxis abgestimmt ist. Umgekehrt erweist sie sich aber auch als Hindernis für eine weitergehende Angleichung an Strukturen, wie sie im Fachhochschulbereich üblich sind. Dies hat nach Einschätzung des Wissenschaftsrates wiederum Auswirkungen auf die Ausbildung, die in einigen Punkten nicht den Kriterien eines Fachhochschulstudiums entspricht (z.B. Fehlen einer Diplomarbeit), obwohl der Fachbereich bemüht ist, die durch die Studienpläne festgeschriebene Stofffülle durch exemplarisches Lernen und ein Fördern methodischer Kompetenzen in hochschulgemäßer Weise abzufedern.

V. Öffnung der verwaltungsinternen Fachhochschulen

Die mangelnde Verzahnung der theoretischen und praktischen Ausbildung, die Defizite in der praxisbezogenen Forschung und der meist nicht bestehende Weiterbildungsauftrag sind nach Ansicht des Wissenschaftsrates Ausdruck einer wechselseitigen Abschottung der verwaltungsinternen Fachhochschulen und der Verwaltungen. Auch zwischen verwaltungsinternen und - selbst räumlich benachbarten - externen Fachhochschulen bestehen nur sehr wenige Kooperationen, die ganz überwiegend von Einzelpersonen in Form von Lehraufträgen getragen werden. Im Interesse sowohl der Auszubildenden und der Behörden als auch der Gesellschaft als Kunde für Dienstleistungen der Verwaltungen sollte die vorgefundene Abschottung der Ausbildung für den öffentlichen Dienst überwunden werden. In die Ausbildungsinhalte und die Mentalitätsentwicklung der Studierenden sollten veränderte Erwartungen und Entwicklungen eingehen. Zudem stellt der Wissenschaftsrat für das gegenwärtige Studienangebot fest, daß die an diesen Einrichtungen erlangten Abschlüsse außerhalb des öffentlichen Dienstes auf Akzeptanzprobleme stoßen. Um die Ausbildung auf neue Anforderungen einzustellen, hält der Wissenschaftsrat eine schrittweise Öffnung der verwaltungsinternen Fachhochschulen für geboten.

Als Voraussetzung für jede Form der Öffnung ist zunächst jedoch eine deutliche Qualitätsverbesserung der Studiengänge erforderlich, wie der Wissenschaftsrat sie im einzelnen skizziert hat (vgl. B.IV). Solche qualitätssteigernden Maßnahmen sollten mit einer schrittweisen Öffnung der verwaltungsginternen Fachhochschulen einhergehen, die auch die Kooperation mit allgemeinen Fachhochschulen umfassen sollte. Ein erster Schritt auf diesem Weg könnte in der Neuentwicklung von Studiengängen bestehen, die für verwaltungsnahen Tätigkeiten und Wirtschaftsbereiche oder für fachlich nahe an den herkömmlichen Studiengängen liegenden Berufsfeldern (z.B. Steuerberatung, Sicherheitsdienste) qualifi-

zieren. In einem zweiten Schritt könnte dann eine Öffnung der verwaltungsinternen Fachhochschulen für externe, nicht in einem Beamtenverhältnis stehende Studierende erfolgen. Begrüßenswerte Ansätze hierzu bietet beispielsweise der gemeinsame Modellstudiengang der Berliner Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege und der FHTW Berlin. Eine Kooperation mit externen Fachhochschulen sollte auch die Integration neuer Studieninhalte, z.B. Betriebswirtschaftslehre und Qualitätsentwicklung, in die Studiengänge der Verwaltungsfachhochschulen anregen und fördern. Diese Zusammenarbeit erscheint zur Verbesserung der Qualität der Ausbildung an denjenigen verwaltungsinternen Fachhochschulen um so dringlicher, an denen die Einstellungsvoraussetzungen für Lehrende nicht den allgemeinen Fachhochschulen entsprechen und an denen die Rekrutierung entsprechend qualifizierter Lehrender aufgrund mangelnder Attraktivität erschwert wird.

Beispiele für solche Erweiterungen des Studiengangsspektrums finden sich in den bereits existierenden Modellstudiengängen im Umfeld der kommunalen Verwaltung, die über den engeren Bereich der Kommunalverwaltungen hinaus auf ein breiteres Berufsfeld in verwaltungsnahen Bereichen kommunaler Dienstleistungs- und Beteiligungsunternehmen und in Wirtschaftsbereichen mit hohen Verwaltungskontakten zielen. Denkbar sind solche Erweiterungen aber auch in anderen Fachrichtungen.

Eine Möglichkeit zur Öffnung der verwaltungsinternen Fachhochschulen im Bereich der Polizei und zur Erweiterung des Ausbildungsspektrums sieht der Wissenschaftsrat im Bereich der privaten Sicherheitsdienste. Hier könnten die Fachbereiche eigenständige oder in die vorhandenen Studiengänge integrierte Angebote zur Ausbildung des Führungspersonals entwickeln, die in Deutschland bislang nicht professionalisiert ist. Erste Überlegungen hierzu werden in einigen Fachbereichen angestellt. Dadurch könnte auch eine unter Hochschulgesichtspunkten anzustrebende Verbreitung des Be-

rufsfelds erreicht werden. In diesem Zusammenhang sollten die Ergebnisse der geplanten Externalisierung der Polizeiausbildung in Bremen Berücksichtigung finden. Anknüpfungspunkte für eine Öffnung sind auch im Überschneidungsbereich mit den externen Studiengängen des Sozialwesens vorhanden, die für beide Ausbildungsbereiche neue Anstöße geben könnten. Eine weitere Reform der Polizeiausbildung ist auch wünschenswert, weil eine mögliche Heraustrennung der Polizeiausbildung aus externalisierten Einrichtungen und ihre verwaltungsinterne Weiterführung zu einer noch stärkeren Abschottung von der Öffentlichkeit führen würde, die gerade im Polizeibereich auch aus gesellschaftspolitischen Gründen nicht erwünscht sein kann.

Möglichkeiten einer Öffnung in der Steuerverwaltung, die faktisch bereits nicht mehr ausschließlich für den öffentlichen Dienst ausbildet, wie die vergleichsweise hohe Zahl von Abwerbungen zeigt, sieht der Wissenschaftsrat in der Entwicklung von übergreifenden Studienangeboten für die steuerverwaltenden und die steuerberatenden Berufe. Er empfiehlt Bund und Ländern, den verwaltungsinternen Fachhochschulen die Möglichkeit zu eröffnen, derartige Reformelemente einzuführen, ohne daß die grundgesetzlich geforderte Einheitlichkeit der Ausbildung der Steuerbeamten als gefährdet angesehen werden sollte. Die Einheitlichkeit grundlegender Inhalte und der Anforderungen kann, wie in anderen Studiengängen auch, gegebenenfalls durch eine einheitliche Staatsprüfung gewährleistet werden. Dieses Erfordernis sollte einer Öffnung der Studienangebote nicht im Wege stehen; gerade die Ausbildung für dieses Berufsfeld erscheint dem Wissenschaftsrat für eine Öffnung für Studierende ohne Anwärterbezüge besonders geeignet.

Ansätze zu einer Ausweitung des Ausbildungsspektrums z.B. für arbeits- und berufsnahe Beratungstätigkeiten sind auch im Bereich der Arbeitsverwaltung vorstellbar und wurden auch vom Fachbereich selbst bereits angedacht. Sie stoßen

jedoch auf das Hindernis der verwaltungsinternen Struktur des Fachbereichs. Nach Auffassung des Wissenschaftsrates sollte auch der Bund die Möglichkeiten eines breiteren Berufsfeldbezugs und einer Öffnung seiner verwaltungsinternen Ausbildung prüfen, da dies wesentlich zu Entwicklung von Ausbildungsgängen beiträgt, die den Kriterien eines Fachhochschulstudiums entsprechen.

VI. Zur Frage der Eingliederung in das allgemeine Hochschulsystem und der Struktur der Studiengänge

Mit der schrittweisen Öffnung der verwaltungsinternen Fachhochschulen, die eng mit Reformen zur Verbesserung der Qualität der Ausbildung verwoben sein muß, stellt sich die Frage nach der institutionellen Zukunft der Einrichtungen. Der Wissenschaftsrat hat sich in seinen "10 Thesen zur Hochschulpolitik" dafür ausgesprochen, die "Studiengänge der Verwaltungsfachhochschulen über den Bedarf des öffentlichen Dienstes hinaus für weitere Bewerber zu öffnen und diese Hochschulen in das allgemeine Hochschulwesen zu überführen".¹⁾ Unter allgemeinen hochschulpolitischen Gesichtspunkten ist kein Grund ersichtlich, warum die Ausbildung von Teilen des Personals der öffentlichen Verwaltung, das in einem Hochschulstudium für den Umgang mit den Bürgern ausgebildet wird, in einer abgeschotteten Sonderinstitution erfolgen soll. In dem Maße, in dem sich die Trennlinien zwischen privatwirtschaftlich und staatlich organisierten Bereichen, zwischen der Anwendung kameralistischer Buchführung und betriebswirtschaftlichem Rechnungswesen verschieben und überlappen, werden die alten Trennungslinien zwischen der Ausbildung an internen Verwaltungsfachhochschulen und an externen Fachhochschulen im Hinblick auf Studiengänge, Studieninhalte und Hochschulorganisation obsolet. Die sich wandelnden Qualifikationsanforderungen an eine bürger-

¹⁾ In: Empfehlungen und Stellungnahmen 1993. Köln 1994, S. 28.

nahe und zunehmend auch betriebswirtschaftlichen Grundsätzen folgende Verwaltung werden in verstärktem Maße die Ausbildungsinhalte bestimmen müssen. Eine schrittweise Angleichung der verwaltungsinternen Fachhochschulen an Qualitätsstandards und Strukturelemente einer Fachhochschulausbildung ist deshalb unausweichlich. Sie sollte nach Auffassung des Wissenschaftsrates beschleunigt und systematisch herbeigeführt werden.

Eine katalytische Wirkung könnte dabei der gegenwärtige, fiskalisch bestimmte, deutlich sinkende Einstellungsbedarf der Behörden ausüben. Die zugrundeliegenden kurzfristigen Haushaltsentscheidungen erschweren eine längerfristige Personalplanung, wie sie für die Erfüllung der Erwartung und Verpflichtung zur Übernahme der Absolventen notwendig ist. Deutliche Anzeichen zur Schwächung dieses wesentlichen Elementes der Attraktivität verwaltungsinterner Ausbildung sind erkennbar und werden den Externalisierungsdruck verstärken. In dem Maße, in dem die Übernahmegarantie fraglich wird, wird auch die Bedarfsorientierung als zentrales Charakteristikum der bisherigen Ausbildung in Frage gestellt. Wenn in dieser Weise das Arbeitsmarktrisiko bei Ausbildungsabschlüssen, die auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt nur sehr eingeschränkt nutzbar sind, auf die Absolventen verlagert wird, entfällt zugleich ein wichtiges Moment der Attraktivität des Vorbereitungsdienstes, das wesentlich zur Stabilität der verwaltungsinternen Ausbildung beigetragen hat.

Die Ausführungen zur gegenwärtigen Ausbildungsqualität haben allerdings verdeutlicht, daß eine Eingliederung in das allgemeine Hochschulwesen ohne vorangegangene nachhaltige Qualitätsverbesserungen, zu denen auch eine Reform der Personalstruktur gehören muß, nicht zu verantworten wäre. Im Ergebnis eines solchen Prozesses einer miteinander verknüpften Qualitätsverbesserung und Öffnung sollte nach Einschätzung des Wissenschaftsrates eine Eingliederung der

verwaltungsinternen Fachhochschulen in das allgemeine Hochschulwesen stehen.

Eine solche Eingliederung könnte in zwei Formen erfolgen: Zum einen durch die Umwandlung der verwaltungsinternen Fachhochschulen in eigenständige Fachhochschulen mit einem auf Verwaltung und verwaltungsnahe Berufsfelder zielenden eigenständigen Profil und zum anderen über eine Integration als Fachbereich in bestehende Fachhochschulen. Dies macht insbesondere bei kleinen Verwaltungsfachhochschulen Sinn, die nicht die Anforderungen des Wissenschaftsrates an Größe und Fächerspektrum einer Fachhochschule erfüllen können.

Bei einer Eingliederung in das allgemeine Fachhochschulwesen könnten die verwaltungsinternen Fachhochschulen von den Entwicklungen profitieren, die in den letzten Jahren zur Profilierung und Qualitätsentwicklung der Fachhochschulen beigetragen haben. Eine Eingliederung in bestehende Fachhochschulen hätte den direkten Vorteil einer Einbettung in ein breites, entwickeltes Fächerspektrum. Dadurch könnte ein breiterer Berufsfeldbezug hergestellt werden, der ein wesentliches Charakteristikum eines Hochschulstudiums ist. Als Beispiel hierfür kann die Einbindung von Inhalten aus dem Bereich der Sozialarbeit genannt werden, die in einigen Berufsfeldern zum Qualifikationsprofil dazugehören könnten. Weiter ließen sich auch in der Weiterbildung durch die Verknüpfung verschiedener Fächer neue Angebote auf breiterer Grundlage entwickeln.

Umgekehrt könnte die Eingliederung dualer Studienelemente in das Fachhochschulsystem einen Antrieb geben, den Praxisbezug der bisherigen Fachhochschulstudiengänge zu überdenken und zu stärken. Nicht zuletzt die Tatsache, daß die internen Fachhochschulen in den letzten Jahren teilweise räumlich wie personell unterausgelastet sind, während die externen Fachhochschulen in einigen Bereichen immer noch unter einer Überlast leiden, spricht für ein einheitliches

Fachhochschulsystem, das Nachfrageschwankungen besser abfedern könnte.

Solche Studienangebote können aus Sicht des Wissenschaftsrates jedoch auch in der Form der an Fachhochschulen bewährten Studiengänge mit Praxissemestern angeboten werden. Dies würde auch für den gehobenen nichttechnischen Dienst eine Fachhochschulausbildung vorsehen, wie sie im Rahmen allgemeiner Studiengänge für den gehobenen technischen Dienst bereits seit langem besteht. Damit einher gehen müßte allerdings eine Verbreiterung des Berufsfeldes, auf das die Ausbildung zielt, um den Absolventen Arbeitsmarktchancen außerhalb des öffentlichen Dienstes zu eröffnen.

Mit seiner Empfehlung zur Eingliederung der verwaltungsin-
ternen Fachhochschulen in das allgemeine Hochschulsystem hat sich der Wissenschaftsrat in seinen "10 Thesen zur Hochschulpolitik" für den Erhalt der strukturellen Möglichkeiten für einen besonders intensiven Praxisbezug ausgesprochen. Die Eingliederung der Angebote der verwaltungsin-
ternen Fachhochschulen in das allgemeine Hochschulwesen in Form von Studiengängen, die im Kooperationsverbund von Fachhochschulen und Behörden/Dienststellen gemeinsam getragen und im Wechsel an beiden Lernorten durchgeführt werden, bietet nach Ansicht des Wissenschaftsrates jedoch deutliche Vorteile:

- Die kontinuierliche Integration der Behörden und Dienststellen in den Studiengang erlaubt eine Verstärkung des Praxisbezugs.
- Wesentliche Rahmenelemente der gegenwärtigen Ausbildungsstruktur bleiben erhalten, können aber mit einer erhöhten Ausbildungsqualität verbunden werden.

Ebenso wie sich in den letzten Jahren die Wirtschaft zunehmend für duale Studienangebote interessiert, würde auf die-

se Weise auch dem öffentlichen Dienst der Weg geöffnet, sich innerhalb des allgemeinen Hochschulwesens in Kooperation mit Fachhochschulen für eine anspruchsvolle Ausbildung zu engagieren, ohne für die Dienstherren wesentliche Strukturelemente der gegenwärtigen Ausbildung aufgeben zu müssen. Dazu gehören insbesondere:

1. Die Auswahl der Studienanfänger durch die Verwaltungen, allerdings ergänzt durch eine Mitwirkung der Fachhochschulen zumindest in der Beurteilung der Studierfähigkeit mit Blick auf die hohen Anforderungen eines qualitativ zu verbessernden, zeitlich aber kompakt strukturierten Studiengangs. Das Vorliegen eines Ausbildungsvertrags als subjektive Zulassungsvoraussetzung zum Studium erfordert keine hochschulrechtlichen Änderungen
2. Die Möglichkeit zur Beschäftigung der Studierenden in einem Anwärterverhältnis. Damit kann ein Element der bisherigen Ausbildung beibehalten werden, das wesentlich zur Attraktivität bei den Studierenden beiträgt und aus Sicht der Dienstherren die Bindung der Absolventen an die die Ausbildung finanzierende Behörde zu vertretbaren Gehaltskonditionen gewährleistet.
3. Im Sinne einer gemeinsamen Verantwortung der dualen Partner für die Gesamtausbildung sollte auch die Mitwirkungsmöglichkeit der Dienstherren bei der Gestaltung des Studiums erhalten werden. Eine Mitwirkung der Dienstherren bei Prüfungen ist hochschulrechtlich ohne weiteres möglich (vgl. § 15 Abs 4 HRG). Der Wissenschaftsrat hält mit Blick auf die gegenwärtige Situation eher noch eine Intensivierung institutionalisierter Formen der Kooperation und Absprache zwischen Fachbereichen und Verwaltungen für erforderlich.
4. Durch die Ausbildungsphasen am Lernort Behörde kann wie bisher ein Sozialisationseffekt auf die besonderen so-

zialen und mentalen Anforderungen der einstellenden Behörde erreicht werden.

5. Die dienstrechtliche Grundstruktur der Ausbildung bleibt gewahrt, so daß ohne Anwendung von Anrechnungsmöglichkeiten und ohne zusätzlichen Vorbereitungsdienst die Übernahme ins Beamtenverhältnis möglich wäre.
6. Die Europafähigkeit der Abschlüsse wäre ebenso gewährleistet wie die Vergleichbarkeit mit den übrigen Fachhochschulabschlüssen, was sowohl für den Absolventen wie die Behörde von Vorteil wäre.

Eine solche Organisationsform qualitativ verbesserter Studienangebote an einer allgemeinen Fachhochschuleinrichtung erhält damit die Strukturelemente, die von Seiten der Behörden auch unter Kostenbedingungen als vorteilhaft angesehen werden. Gegenüber dem jetzigen Modell der verwaltungsinternen Ausbildung wäre eine solche Eingliederung in das allgemeine Hochschulwesen in weiten Teilen kostenneutral. Höhere Kosten würden jedoch durch eine an das allgemeine Hochschulwesen angegliche Personalstruktur entstehen. Auf der anderen Seite entstünden bei einer Eingliederung in bestehende Fachhochschulen aber auch Einsparmöglichkeiten. Ob sich darüber hinaus für den Investitionsbereich Möglichkeiten einer Mitfinanzierung durch den Bund im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau eröffnen, biebe im konkreten Fall zu prüfen.

VII. Zusammenfassung

Nach der Gründung der Fachhochschulen, die in den neu entstandenen Ingenieurstudiengängen auch die Ausbildung des Personals für den gehobenen technischen öffentlichen Dienst übernommen hatten, beschloß der Gesetzgeber 1976 in einer Novellierung des Beamtenrechts, künftig auch die Ausbildung

für den gehobenen nichttechnischen Dienst in Form eines Fachhochschulstudiums durchzuführen. Im Unterschied zu den technischen Studiengängen entschieden sich Bund und Länder jedoch dafür, die Ausbildung in Form eines dreijährigen Vorbereitungsdienstes an verwaltungsinternen Fachhochschulen anzusiedeln. Hierzu wurden zum Teil neue Einrichtungen gegründet, zum größeren Teil aber vorhandene Verwaltungsschulen in Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung überführt.

Mit dieser Neuordnung verknüpften die Dienstherrn die Erwartung, zum einen eine wissenschaftsorientierte Ausbildung zu schaffen, die den gewandelten Qualifikationsanforderungen des gehobenen Dienstes gerecht werden kann, zum anderen aber auch einen ausgeprägten Berufs- und Behördenbezug sicherzustellen. Die Belange der Dienstherrn sollten durch ihre Gestaltungskompetenz für die Studieninhalte möglichst weitgehend berücksichtigt werden. Die Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung wurden als Bedarfshochschulen konzipiert, deren Studentenzahlen strikt am Einstellungsbedarf der Behörden orientiert sein sollten. Mit der Entscheidung, die Hochschulausbildung der Studierenden über Anwärterbezüge zu vergüten, war die Auswahl unter den Bewerbern bereits zu Beginn der Ausbildung verbunden. Prägendes Merkmal der Ausbildung ist die duale Struktur des Vorbereitungsdienstes im Wechsel der Lernorte Behörde und Fachhochschule, die durch die kontinuierliche Einbindung der Anwärter in die Dienststellen eine unmittelbare Einsatzfähigkeit nach Bestehen der Laufbahnprüfung gewährleisten soll. Die verwaltungsinterne Organisation wird nicht zuletzt mit dem Argument begründet, daß durch die Zahlung von Anwärterbezügen während des Vorbereitungsdienstes eine niedrigere Eingangsbesoldung der Absolventen möglich ist, die die Personalkosten im Vergleich zur Rekrutierung von Absolventen des allgemeinen Hochschulwesens deutlich verringert.

Der Wissenschaftsrat hat sich in der Vergangenheit mehrfach, zuletzt in seine "Zehn Thesen zur Hochschulpolitik",¹⁾ für eine Eingliederung der verwaltungsinternen Fachhochschulen in das allgemeine Hochschulwesen ausgesprochen. Dabei hat er im Sinne einer Differenzierung des Hochschulbereichs die Möglichkeit eingeräumt, zentrale Strukturelemente der bisherigen Ausbildung, insbesondere ihren dualen Charakter, beizubehalten. Gleichzeitig hat er zur Förderung des Wettbewerbs im Hochschulwesen auch die allgemeinen Fachhochschulen ermuntert, Studiengänge zu entwickeln, die im kooperativen Wechsel der Lernorte Verwaltung und Fachhochschule auf Berufsfelder in der Verwaltung und in verwaltungsnahen Bereichen zielen. In den letzten Jahren sind an einigen Fachhochschulen Studiengänge entstanden, die ebenfalls auf Berufsfelder in der öffentlichen Verwaltung bzw. in verwaltungsnahen Dienstleistungsbereichen zielen (vgl. A.VIII.). Gleichzeitig haben auch einige verwaltungsinterne Fachhochschulen, z.T. in Kooperation mit allgemeinen Fachhochschulen, Modellstudiengänge insbesondere für den kommunalen Sektor entwickelt, die zum einen in stärkerer Weise betriebswirtschaftliche Studieninhalte und Schlüsselqualifikationen berücksichtigen und zum anderen auf eine Verbreiterung des Berufsfeldbezugs ausgerichtet sind.

In dieser Situation ist der Wissenschaftsrat von den Ländern Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen gebeten worden, eine Stellungnahme zu ihren verwaltungsinternen Fachhochschulen zu erarbeiten (vgl. C. bis E.). Um die Basis für Bewertungen und Empfehlungen zu verbreitern, wurde mit dem Bereich der Arbeitsverwaltung auch ein Fachbereich der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in die Begutachtung einbezogen (vgl. F.). Auf dieser Grundlage hat der Wissenschaftsrat allgemeine Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der verwaltungsinter-

¹⁾ a.a.O.

nen Fachhochschulen erarbeitet. Die Reichweite der Aussagen ist zwar zum einen durch die Fachrichtungen, die bei den Begutachtungen der einzelnen Einrichtungen einbezogen werden konnten, eingeschränkt. Zum anderen sind die Aussagen auch nicht ohne weiteres auf die verwaltungsinternen Fachhochschulen anderer Länder und anderer Fachbereiche der Fachhochschule des Bundes übertragbar. Gleichwohl sollten die Empfehlungen eine allgemeine Standortbestimmung der verwaltungsinternen Fachhochschulen anregen und in ihrer grundlegenden Zielrichtung bei der künftigen Entwicklung dieses Hochschultyps insgesamt umgesetzt werden.

Die Beurteilung der verwaltungsinternen Fachhochschulen orientiert sich an dem Grundsatz, daß Einrichtungen, die ein Hochschuldiplom vergeben, qualitative Mindestanforderungen wie vergleichbare staatliche Hochschulen erfüllen müssen. Den Qualitätsmaßstab für die verwaltungsinternen Fachhochschulen bilden daher die Merkmale der allgemeinen Fachhochschulen (vgl. B.II): Im Rahmen einer berufsfeldorientierten Qualifizierung auf eine Vielzahl beruflicher Tätigkeiten soll das Studium die Absolventen in die Lage versetzen, Probleme der beruflichen Praxis durch die Anwendung wissenschaftlicher Methoden eigenständig zu lösen. Zur Förderung des Praxisbezugs wie auch als Nachweis für diese Qualifikationen betrachtet der Wissenschaftsrat eine praxisbezogene Diplomarbeit als unverzichtbares Element eines Fachhochschulstudiengangs. Wesentliche Grundlage für ein hochschulgemäßes Studium sind die Hochschulautonomie als Voraussetzung für die verantwortliche Gestaltung der Studiengänge und die Qualifikation der hauptberuflichen Lehrenden, die sowohl über die notwendige wissenschaftliche Qualifikation als auch über ausreichende Praxiserfahrung verfügen sollten. Darüber hinaus erfüllen die Fachhochschulen Aufgaben der Forschung und Entwicklung, die an Anwendungsproblemen der beruflichen Praxis orientiert sein sollten.

Vor dem Hintergrund dieser Bewertungsmaßstäbe ist der Wissenschaftsrat zu der Einschätzung gelangt, daß die gegenwärtige Ausbildung an den verwaltungsinternen Fachhochschulen den Anforderungen an ein Fachhochschulstudium in struktureller und qualitativer Hinsicht in weiten Teilen nicht entspricht. In den Inhalten der gegenwärtigen Ausbildung und in den vermittelten Qualifikationen bestehen deutliche Defizite: Die schwerpunktmäßige Vermittlung von Kenntnissen in einer Vielzahl von Rechtsfächern erfüllt nicht die Anforderungen an die breit angelegte Vermittlung methodischer Kenntnisse und Fähigkeiten, die zum Maßstab eines Hochschulstudiums gemacht werden muß. Als wesentliche Ursache für diese Qualitätsmängel sieht der Wissenschaftsrat die Strukturen und Rahmenbedingungen der verwaltungsinternen Fachhochschulen, die in vielen Punkten nicht hochschulgemäß sind. Hierzu zählt zunächst die weitgehende Versagung der Hochschulautonomie und der curricularen Gestaltungskompetenz, die die Entwicklung eines hochschulgemäßen Selbstverständnisses behindert. Weiter gilt dies für die Personalstruktur: In den meisten Einrichtungen erfüllt der hauptamtliche Lehrkörper überwiegend nicht die Einstellungsanforderungen, die das Hochschulrecht von Professoren, die die Lehre an allgemeinen Fachhochschulen weitgehend tragen, verlangt. Hinzu kommt, daß die Lehre häufig in einem Umfang von nebenberuflichen Lehrbeauftragten abgedeckt wird, der der Qualität und der Organisation des Studiums abträglich ist.

Darüber hinaus hat der Wissenschaftsrat aber auch den Eindruck gewonnen, daß in vielen Bereichen auch der Praxisbezug, der ein zentrales Merkmal der verwaltungsinternen Fachhochschulen darstellen soll, nicht ausreichend ist. Die Möglichkeiten eines kooperativen Studiums im Wechsel der Lernorte Verwaltung und Fachhochschulen werden insbesondere in den Ausbildungsgängen für die allgemeine Verwaltung der Länder und Kommunen nicht hinreichend genutzt. Die Lernorte Hochschule und Behörde und die jeweils vermittelten Lernin-

halte stehen sich in vielen Bereichen weitgehend unvermittelt gegenüber. Als wesentliche Ursache für dieses Defizit sieht der Wissenschaftsrat die fehlende gemeinsame Verantwortung für die Gesamtausbildung von Hochschulen und Dienstherren. Neben Maßnahmen zur besseren inhaltlichen Abstimmung zwischen den Ausbildungsphasen in den Behörden und in den Fachhochschulen und der Einführung praxisbezogener Diplomarbeiten hält der Wissenschaftsrat insbesondere eine Einbeziehung der Kompetenzen und Ressourcen der verwaltungsinternen Fachhochschulen in Prozesse der Verwaltungsreform für ein wichtiges Element zur Stärkung des Praxisbezugs.

Der Widerspruch zwischen dem Eindruck, daß die Dienstherren in weiten Teilen mit der gegenwärtigen Ausbildung zufrieden sind, und der Feststellung, daß diese nicht den Kriterien eines Fachhochschulstudiums entspricht, verlangt von Bund, Ländern und anderen Dienstherren eine Entscheidung über den zukünftigen Status der verwaltungsinternen Fachhochschulen und über ihre weitere Entwicklung. Zunächst stellt sich die Frage, ob in allen Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes ein Fachhochschulstudium die Regelqualifikation sein sollte. In den Bereichen, in denen dies für nicht sachgerecht gehalten wird, sollte eine berufliche Ausbildung außerhalb des Hochschulbereichs angesiedelt werden. Wenn ein Hochschulstudium auch künftig die Regelqualifikationen für Tätigkeiten im gehobenen Dienst darstellen soll, sind eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, um die Qualität der Ausbildung entsprechend zu gestalten (vgl. B.IV.). Der Wissenschaftsrat hat erhebliche Zweifel an der Hochschul-tauglichkeit von eng auf einen Verwaltungszweig oder gar eine Behörde ausgerichteten Ausbildungsgängen (wie z.B. in den Bereichen Rentenversicherung und Steuerverwaltung). Darüber hinaus hält der Wissenschaftsrat eine Reihe von Veränderungen in den Strukturen und Rahmenbedingungen der verwaltungsinternen Fachhochschulen für erforderlich, um die Einrichtungen selbst den Charakteristika von Hochschu-

len anzugleichen und um Hindernisse für eine Verbesserung der Ausbildungsqualität zu beseitigen.

Darüber hinaus stellt sich die Frage nach der institutionellen Zukunft der verwaltungsinternen Fachhochschulen. Der Wissenschaftsrat hat sich mehrfach für ihre Eingliederung in das allgemeine Hochschulwesen ausgesprochen.¹⁾ Wenn- gleich er unter Qualitätsgesichtspunkten eine sofortige Externalisierung der bestehenden verwaltungsinternen Fachhochschulen für nicht tragfähig hält, kann er im Grundsatz jedoch keine Gründe erkennen, warum die Ausbildung für einen Teil des Personals des öffentlichen Dienstes, das für den Umgang mit den Bürgern ausgebildet wird, in einer weitgehend abgeschotteten Sondereinrichtung stattfinden soll. Die Eingliederung in das allgemeine Hochschulwesen bietet die Möglichkeit, die Trennung der Ausbildung für öffentliche Verwaltung und Wirtschaft zu überwinden und damit auch, die Voraussetzungen für eine höhere Mobilität zwischen beiden Bereichen zu schaffen.

Für eine Eingliederung der jetzigen verwaltungsinternen Fachhochschulen in das allgemeine Hochschulwesen kommen sowohl ihre Überführung in eigenständige Fachhochschulen als auch ihre Angliederung als Fachbereiche an bestehenden allgemeinen Fachhochschulen in Frage. Die Eingliederung in bestehende Fachhochschulen macht insbesondere bei kleinen Verwaltungsfachhochschulen Sinn, die den vom Wissenschaftsrat definierten Mindestanforderungen an Größe und Fächerspektrum nicht genügen.

Dabei sind zum einen Studiengänge für Berufsfelder in der Verwaltung denkbar, die dem an Fachhochschulen üblichen Muster von Studien- und Praxissemestern folgen. Der Wissenschaftsrat appelliert vor diesem Hintergrund an Bund, Länder und andere Dienstherren, den restriktiven Gebrauch

¹⁾ Vgl. Wissenschaftsrat: Zehn Thesen zur Hochschulpolitik, a.a.O.

der Regelungen zur Anrechnung und Anerkennung von Studiengängen außerhalb des herkömmlichen Vorbereitungsdienstes bei der Einstellung in Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes zu überdenken. Im Rahmen einer gewünschten Differenzierung des Fachhochschulbereichs hat sich der Wissenschaftsrat in der Vergangenheit aber bereits für die Möglichkeit der Beibehaltung zentraler Strukturmerkmale der bisherigen verwaltungsinternen Fachhochschulen, insbesondere des dualen Wechsels der Lernorte Hochschule und Behörde, ausgesprochen. Der Wissenschaftsrat erkennt hierin die Möglichkeit der Entwicklung von Studiengängen mit einem in besonderer Weise ausgeprägten Praxisbezug und sieht gleichzeitig eine Chance für die verwaltungsinternen Fachhochschulen, eine hochschulgemäße Ausbildung zu entwickeln, die auch veränderten Anforderungen einer kundenorientierten Verwaltung gerecht wird.

