

Anforderungen für Studiengänge

an internen Fachhochschulen sowie an Fachhochschulen, deren Abschlüsse einer Ausbildung für den gehobenen allgemeinen (nichttechnischen) Verwaltungsdienst gleichgestellt werden können

- Zur Wahrung der Einheitlichkeit laufbahnrechtlicher Anforderungen nach § 14 Abs. 2 bis 4 BRRG -

1. Vorbemerkung, Anlaß

Mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 18.08.1976 (BGBl. I. S. 2209) ist auch für den gehobenen allgemeinen (nichttechnischen) Verwaltungsdienst die Fachhochschulausbildung eingeführt worden. Alle alten Länder wie auch der Bund haben zu diesem Zweck verwaltungsinterne Fachhochschulen eingerichtet. Inzwischen sind Entwicklungen insbes. durch Einspar- und Reformbemühungen der öffentlichen Verwaltung wie auch durch Anstöße aus dem Hochschulpolitischen Bereich zu verzeichnen, die Anlaß zu neuen Überlegungen geben, die Inhalte der Ausbildung zu überdenken.

Die Anforderungen an die Fachhochschulausbildung zum Erwerb der Laufbahnbefähigung entsprechen den allgemeinen, in den §§ 13 und 14 BRRG vorgegebenen Grundsätzen; in diesem Rahmen haben sich länderweise unterschiedliche Strukturen und Inhalte herausgebildet. Es sollen jedoch nicht diese Unterschiede in der verwaltungsinternen Fachhochschulausbildung für die Bundes-, Länder- und Kommunalverwaltungen miteinander verglichen und bewertet werden. Vielmehr kommt es zur Wahrung der rahmenrechtlich in § 122 BRRG festgelegten Einheitlichkeit für die Zukunft jetzt darauf an, die Kriterien für ein Fachhochschulstudium festzulegen, anhand derer die Eignung für die Zuerkennung der Laufbahnbefähigung nach beamtenrechtlichen Anforderungen bestimmt werden kann.

Ausgehend von der Feststellung des Wissenschaftsbereichs, das Studium an einer allgemeinen Fachhochschule vermittele unmittelbare berufliche Qualifikationen, und unter Hinweis auf die im BRRG ohnehin vorgesehenen unterschiedlichen Qualifizierungsvoraussetzungen für die Zuerkennung der Laufbahnbefähigung gehen einige Länder dazu über, für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst nicht länger auf der Ableistung eines dreijährigen Vorbereitungsdienstes zu bestehen, sondern nunmehr auch die anderen rahmenrechtlich vorgesehenen Zugangswege zu nutzen. Derartige Entscheidungen gehen mit entsprechenden Modellversuchen für neuartige Studiengänge bzw. entsprechenden Kooperationsvorhaben einher oder sind Folge allgemeiner Externalisierungsbestrebungen. Des weiteren bieten einige allgemeine Fachhochschulen - mehr betriebswirtschaftlich orientierte - Studiengänge an, die für eine spätere Verwendung in mittleren Managementfunktionen auch in der öffentlichen Verwaltung in Frage kommen.

Die nachfolgenden Aussagen beziehen sich anlaßbedingt auf die Ausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst. Daneben bestehen weitere Fachhochschulstudiengänge für andere Laufbahnen des gehobenen Dienstes, die bislang ebenfalls den verwaltungsinternen Fachhochschulen vorbehalten sind (z.B. Steuerverwaltung, Rechtspflege und Polizei). Soweit sich für die Zukunft generelle strukturelle Veränderungen in der Fachhochschulausbildung für den gehobenen Dienst ergeben, ist sicherzustellen, daß die Einheitlichkeit gewahrt bleibt und sich nicht partielle Sonderentwicklungen einstellen, die eine mögliche Integration in ein verändertes neues System ausschließen.

2. Laufbahnrechtliche Rahmenbedingungen, Konsequenzen für die Personalwirtschaft

Die Laufbahnbefähigung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst erhält nach bisher einheitlicher Handhabung in Bund und Ländern nur, wer innerhalb eines Vorbereitungsdienstes das Studium abgeleistet hat (sog. Grundmodell nach § 14 Abs. 2 BRRG). Hierbei ist das Fachhochschulstudium in den Vorbereitungsdienst integriert, fachtheoretische und berufspraktische Studienzeiten wechseln sich ab.

Abweichend von diesem bisher als Regel betrachteten Zugang zur Laufbahn erlaubt § 14 BRRG die Zuerkennung der Laufbahnbefähigung auch dann, wenn ein Studium außerhalb eines Vorbereitungsdienstes absolviert worden ist. Ist für eine Laufbahn über die im Studium allgemein vermittelten Kenntnisse und Befähigungen hinaus weiteres laufbahnspezifisches Wissen erforderlich, kommt die zusätzliche Ableistung eines - verkürzten - Vorbereitungsdienstes in Betracht (sog. Anrechnungsmodell nach Abs. 3). Soweit zusätzliche Anforderungen dieser Art nicht bestehen und das gesamte erforderliche Rüstzeug bereits durch das Studium vermittelt wird, läßt dies den unmittelbaren Eintritt in eine laufbahnbezogene Verwendung zu (sog. Anerkennungsmodell nach Abs. 4). Zu den rahmenrechtlich zugelassenen unterschiedlichen Wegen des Zugangs zu einer Laufbahn ist in Übereinstimmung mit dem Arbeitskreis für Beamtenrechtsfragen (72. Sitzung am 7./8.11.1996) festzustellen, daß der Erwerb der Laufbahnbefähigung über alle in § 14 BRRG genannten Modelle möglich ist und diese sich nicht gegenseitig ausschließen.

Werden künftig für die Personalgewinnung im Bereich des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes alle aufgezeigten vorgenannten Möglichkeiten ohne Zuhilfenahme näherer Kriterien für die Laufbahneignung genutzt, ergibt sich für die Personalwirtschaft eine Vielfalt an möglichen Ausbildungs- und Studienabschlüssen, die in konkreten Personalauswahlverfahren nicht mehr einzeln daraufhin überprüft werden könnten, ob sie tatsächlich den laufbahnrechtlichen Anforderungen entsprechen. Dies erfordert Festlegungen, um die bisher im Rahmen des § 122 BRRG gesicherte Anerkennung von Laufbahnbefähigungen im Geltungsbereich des Rahmenrechts gegenüber allen Dienstherrn auch zukünftig zu gewährleisten.

3. Leitbild und Anforderungsprofil

Auf allen Ebenen in Bund, Ländern und Gemeinden sind Reformprozesse in Gang gesetzt worden, die das Bild der öffentlichen Verwaltung und die an sie zu stellenden Anforderungen in vielen Bereichen grundlegend verändern werden. Während hier vor allem die Rahmenbedingungen und Voraussetzungen für die Erfüllung der öffentlichen Aufgaben überprüft und neu bestimmt werden müssen, bestehen jedoch die Kernfunktionen staatlichen Handelns und die Vielfalt der Aufgaben selbst weitgehend unverändert fort.

Die sich abzeichnenden Veränderungen lassen sich nicht bewältigen, wenn nicht zugleich das Personal der öffentlichen Verwaltung selbst hierauf vorbereitet ist. Die im wesentlichen über die Ausbildung zu vermittelnden Kenntnisse und Fähigkeiten müssen den neuen Anforderungen angepaßt werden. Zu den bisher stark rechtlich geprägten Kenntnissen und Fähigkeiten müssen weitere betriebswirtschaftliche, daneben aber auch soziale Kompetenzen hinzutreten, um das traditionell ausgebildete Verwaltungshandeln verstärkt unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu werten und für notwendige Entscheidungen die Akzeptanz zu sichern.

4. Prägende Inhalte und Merkmale für die Ausbildung

4.1 Schwerpunkte des Studiums

Die fachtheoretische Ausbildung während des verwaltungsinternen Studiums umfaßt auf der Grundlage eines Beschlusses der Innenministerkonferenz mindestens 2.200 Lehrstunden. Zur Sicherung der Qualität der Ausbildung wird dieser Umfang auch künftig beizubehalten sein, jedoch ist die Stundenverteilung auf die inhaltlich neu zu bestimmenden Schwerpunkte des Studiums zu überprüfen.

Die in einer sich ändernden Verwaltung auf die Funktionsträger im gehobenen allgemeinen (nichttechnischen) Verwaltungsdienst zukommenden Aufgaben werden in der Regel auch zukünftig überwiegend durch rechtliche Inhalte geprägt sein. Im Hinblick auf die hohe Normdichte ist die sichere Beherrschung der Methoden der Rechtsanwendung unerlässlich. Hinzu kommt, daß zukünftig ~~noch~~ im verstärkten Umfang auf der Funktionsebene des gehobenen Dienstes schwierige Rechtsfragen - vorwiegend bei der Ausübung des der Verwaltung zustehenden Ermessensspielraums - zu bewältigen sind. Der Sicherheit in der Rechtsanwendung kommt daher nach wie vor eine große Bedeutung zu.

Gleichwohl können künftig neben den rechtswissenschaftlichen Fächern verstärkt wirtschafts- und verwaltungswissenschaftliche Fächer gelehrt werden, daneben aber auch sozialwissenschaftliche Fächer in einem größeren Umfang als bisher.

Zur Wahrung der Einheitlichkeit laufbahnrechtlicher Anforderungen nach § 14 Absätze 2 bis 4 BRRG sind folgende Studieninhalte unverzichtbar:

- Rechtswissenschaften mit den Schwerpunkten Verfassungsrecht einschl. Europarecht, allgemeines und besonderes Verwaltungsrecht, Grundlagen des Privatrechts
- Verwaltungswissenschaften mit den Schwerpunkten Verwaltungslehre und Informations- und Kommunikationstechnologie
- Wirtschaftswissenschaften mit den Schwerpunkten Verwaltungsbetriebswirtschaft und Finanzwirtschaft
- Sozialwissenschaften mit den Schwerpunkten Soziologie, Politologie und Sozialpsychologie

Dabei muß sichergestellt bleiben, daß bei einer Reduzierung der rechtswissenschaftlichen Lehrinhalte zugunsten wirtschafts- und sozialwissenschaftlicher Lehrfächer anwendungsorientiert Kenntnisse in rechtlichen Basisfächern und in der fächerübergreifenden Rechtsmethodik vermittelt werden. Dies ist unerlässlich, weil die Absolventinnen und Absolventen der Studiengänge an internen wie an externen Fachhochschulen in der Lage sein müssen, sich auf der Grundlage fundierter Rechtskenntnisse in ihnen nicht vertraute Gebiete des öffentlichen Rechts, daneben aber auch des privaten Rechts selbständig einzuarbeiten. Deshalb darf auch zur Sicherung des von einer Verwendung in der öffentlichen Verwaltung bestimmten Leitbildes im Rahmen einer speziellen wirtschaftswissenschaftlichen Schwerpunktbildung der Anteil der rechtswissenschaftlichen Fächer ein Drittel des Gesamtumfangs nicht unterschreiten. Bei einer verwaltungsrechtlichen Schwerpunktbildung sollte der Anteil der rechtswissenschaftlichen Fächer in der Regel die Hälfte des Gesamtumfangs nicht unterschreiten.

4.2 Praxisausbildung

Die Praxisausbildung nimmt nach allen vorliegenden Erkenntnissen neben der fachtheoretischen Ausbildung einen hohen Stellenwert ein. Als notwendig wird es dabei insbesondere angesehen, die Inhalte der fachtheoretischen Studienzeiten und der berufspraktischen Studienzeiten eng miteinander zu verzahnen.

Die mindestens zwölfmonatige berufspraktische Studienzeit muß eine Praxisausbildung in unterschiedlichen Aufgabenbereichen ermöglichen; sie sollte zugleich auch in verschiedenen Verwaltungsebenen (z.B. Wechsel zwischen staatlicher und Kommunalverwaltung, zwischen Orts- und höherer Verwaltungsebene) stattfinden.

5. Schlußfolgerungen

Das verwaltungsinterne Fachhochschulstudium führt über die erfolgreich abgelegte Prüfung zur unmittelbaren Laufbahnbefähigung (§ 14 Abs. 2 BRRG). Es garantiert einen qualifizierten gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst.

Studiengänge externer Fachhochschulen, deren Absolventinnen und Absolventen eine Laufbahnbefähigung im Wege des Anerkennungsmodells (§ 14 Abs. 4 BRRG) erhalten sollen, müssen neben dem Nachweis einer der Laufbahnprüfung gleichwertigen Prüfung in ihrem Studienangebot die Kriterien nach den Nummern 3 und 4 erfüllen.

Gleiches gilt für das Anrechnungsmodell (§ 14 Abs. 3 BRRG). Der Umfang der Anrechnung hängt dabei von dem Grad der Annäherung an die Inhalte der Nummern 3 und 4 ab.