

Dr. Dieprand von Richthofen

Direktor
der Fachhochschule für
öffentliche Verwaltung
Nordrhein-Westfalen

40479 Düsseldorf, 07.01.2005
Gartenstr. 39
Tel. (0211) 575 960

An den
Präsident des Landtages Nordrhein-Westfalen
Referat I.1 – Herrn Wolfgang Fröhlecke
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf



Anhörung zur Änderung des FHöD und des LBG **hier: schriftliche Stellungnahme**

Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

zur Vorbereitung der öffentlichen Anhörung des Innenausschusses am 20. Januar 2005 zum oben genannten Gesetzentwurf gebe ich folgende Stellungnahme ab:

1. Zusammenfassende Bewertung

Der Gesetzentwurf zur Änderung des FHöD und des LBG ist als ein beachtlicher Schritt zur Weiterentwicklung der FHöV NRW anzusehen. Die FHöV NRW wird in die Lage versetzt, die Ausbildungsqualität noch weiter zu verbessern, die Hochschulstruktur weiterzuentwickeln, sich an internationalen Standards messen zu lassen und im Wettbewerb mit anderen Fachhochschulen zu bestehen. Die Verabschiedung des Änderungsgesetzes wird die FHöV NRW „zu einer der modernsten internen Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung machen“ (Hans-Martin Barthold, in: ibv 24/04, Bundesagentur für Arbeit).

2. Bewertungsmaßstäbe

Zur Beurteilung des Gesetzentwurfs zur Änderung des FHöD und des LBG werden folgende Bewertungsmaßstäbe herangezogen:

- Verbesserung der Qualität der Ausbildung für die Verwaltung der Zukunft
- Berücksichtigung der positiven Erfahrungen, die an der FHöV NRW und in anderen Bundesländern gemacht wurden
- Erwartungen der Einstellungsbehörden

- Entwicklung der allgemeinen Fachhochschulen, Empfehlungen des Wissenschaftsrats von 1996 und 2002 und Entschließung der HRK vom 09.11.2004
- Empfehlungen der Bull-Kommission

Dabei sind die gegenwärtigen Rahmenbedingungen, insbesondere das derzeitige System des Beschäftigungsrechts im öffentlichen Dienst, zugrunde gelegt.

3. Eckpunkte des Änderungsgesetzes zum FHGöD und LBG

3.1 Verbesserung der Ausbildungsqualität

Das Änderungsgesetz schafft die Voraussetzungen für die Verbesserung der Ausbildungsqualität durch folgende Maßnahmen:

- Die Möglichkeit, neue Studiengänge, insbesondere Bachelor- und Masterstudiengänge einzuführen (§ 3 Abs. 4, S. 8).

Die Umwandlung von Diplomstudiengängen in Bachelorstudiengänge setzt eine grundlegende Studienreform voraus, die internationalen Standards entspricht. Die Qualität der Bachelorstudiengänge wird im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durch das erforderliche Einvernehmen mit dem Wissenschaftsministerium und vor allem durch das Akkreditierungsverfahren überprüft. Die Einführung von Bachelorstudiengängen an der FHöV NRW wird erleichtert, weil das dreijährige Studium, eine niedrige Dropoutquote und eine durchgehende Praxisorientierung schon jetzt zum Profil ihrer Studiengänge gehören. Die Entwicklung von Bachelorstudiengängen erfordert auch eine verstärkte Ausrichtung auf künftige Berufsfelder, was nur durch eine intensive Zusammenarbeit mit der Berufspraxis gelingen kann. Als Ausdruck dieser Zusammenarbeit kann das notwendige Einvernehmen mit den Beiräten (§ 28 Abs. 5, S. 34 f) angesehen werden.

- Die Notwendigkeit, Masterstudiengänge, in der Regel nur in Kooperation mit einer Universität des Landes, durchzuführen. (§3 Abs. 4, S. 8).

Dadurch wird sichergestellt, dass das bei der Akkreditierung von Masterstudiengängen erforderliche Ausbildungsniveau erreicht wird.

- Das notwendige Einvernehmen des Wissenschaftsministeriums bei der Einführung neuer Studiengänge (§ 3 Abs. 4, S. 8).

Dadurch werden die für die allgemeinen Fachhochschulen des Landes geltenden Maßstäbe angelegt.

- Die verpflichtende Einführung eines Qualitätsmanagements mit Evaluation der Lehrveranstaltungen (§ 5a i. V. m. § 6 HG, S. 12).

Die im Rahmen eines Modellversuchs an der Abteilung Köln mit der Lehrevaluation

gemachten Erfahrungen sind ermutigend. Die Evaluation soll nach Inkrafttreten des Gesetzes auf alle Abteilungen ausgedehnt werden.

3.2 Weiterentwicklung der Hochschulstrukturen

Das Änderungsgesetz schafft durch folgende Regelungen die Voraussetzung zur Weiterentwicklung der Hochschulstrukturen der FHöV NRW:

- Öffnung für nichtbeamtete Studierende (§3 Abs. 4, S. 8)

Dadurch wird vor allem eine Forderung der kommunalen Einstellungsbehörden umgesetzt, die künftig wählen können, entweder - wie bisher - beamtete Studierende an die FHöV NRW zu schicken oder externen Studenten, die bei ihnen einen Praktikumsplatz erhalten, ein dreijähriges Studium an der FHöV NRW zu ermöglichen.

- Verbesserung der Verzahnung von Theorie und Praxis durch:

- Die Einführung paritätisch besetzter Gremien (§ 3 Abs. 1, Satz 6, S. 7), deren Empfehlungen von den Fachbereichsräten zu berücksichtigen sind (§ 13 Nr. 3, S. 21).

Auf diese Weise entsteht eine regelmäßige Kommunikation über Ausbildungsfragen, und die gemeinsame Verantwortung für die gesamte Ausbildung wird verstärkt.

- Die Erhöhung des Anteils der Praxisvertreter in den Fachbereichsräten (§ 14 Abs. 1, Nr. 2, S. 21)

Damit wird einer Forderung der kommunalen Einstellungsbehörden entsprochen. Die Interessen und Erfahrungen der Ausbildungsbehörden können besser als bisher berücksichtigt werden.

- Das Einvernehmen der Beiräte über den Erlass von Ausbildungs- und Prüfungsordnungen und die Einrichtung neuer Studiengänge (§ 28 Abs. 5, Sätze 1 u. 3, § 34 f).

Hierdurch wird einer Forderung der kommunalen Spitzenverbände entsprochen.

Aufgrund dieser durchgreifenden Maßnahmen müsste es gelingen, die Vorteile dualer Studiengänge besser als bislang zu nutzen und den Praxisbezug der Ausbildung als Profilelement der FHöV NRW zu verstärken.

- Erweiterung des Auftrags für anwendungsbezogene Forschungs- und Entwicklungsaufgaben in einer für andere Verwaltungsfachhochschulen vorbildlichen Weise durch:
 - Aufforderung, einen Beitrag zur Modernisierung der Verwaltung und Förderung des Wissenstransfers zu erbringen (§ 3 Abs. 5, Satz. 2, S. 8)

Diese Regelung geht über das Hochschulgesetz hinaus und formuliert einen spezifischen Auftrag für die FHöV.

- Gewährung von Forschungsfreisemestern mit der Maßgabe, dass die entstehenden Kosten vollständig ausgeglichen werden (§ 18 Abs. 1. i.V.m. § 51, Abs. 1 HG, § 18 Abs. 2, S. 28)

Auf diese Weise können auch umfangreichere Drittmittelprojekte bewältigt werden. Wenn die erstatteten Forschungskosten für die Vergütung von gut qualifizierten Lehrbeauftragten eingesetzt werden, entsteht durch die Freistellung der hauptamtlich Lehrenden kein Nachteil für die Lehre. Außerdem wird die praxisbezogene Lehrqualifikation der forschenden Professoren und Dozenten durch anwendungsbezogene Forschungs- und Entwicklungsprojekte verbessert.

- Anwendung von Vorschriften des Hochschulgesetzes im Bereich der Forschung, wodurch insbesondere Drittmittelprojekte ermöglicht werden (§27b i.V.m. §§ 99 bis 101 HG, S. 33)

Dabei ist allerdings die Regelung des § 101, Abs. 2 HG zu beachten, wonach durch ein Drittmittelprojekt die Rechte und Pflichten anderer Personen nicht beeinträchtigt und entstehende Folgekosten angemessen berücksichtigt werden müssen.

- Die Möglichkeit, eine Zentralstelle für Forschung und Weiterbildung an der FHöV NRW einzurichten, durch die die Aktivitäten im Bereich von Forschung und Weiterbildung gebündelt werden können (§ 17 c Abs. 2 i.V.m. §§ 29 bis 31 HG)

Schon jetzt gibt es an der FHöV NRW einen wissenschaftlichen Dienst, der durch die gesetzliche Regelung bestätigt und in seiner Aufgabenwahrnehmung unterstützt wird.

Die Erweiterung des Forschungsauftrages wird nur dann zu verstärkten Aktivitäten führen, wenn das Land und die Kommunen das Potenzial des interdisziplinär zusammengesetzten Lehrkörpers der FHöV NRW stärker als bisher nutzen, indem sie der FHöV Forschungs- und Entwicklungsaufträge erteilen. Allerdings können die Forschungsaktivitäten auch bei solchen Aufträgen nicht beliebig ausgedehnt werden, zumal das Innenministerium den Rahmen des Lehrdeputats festlegt (§ 3 Abs. 5, Satz 6, S. 9)

- Intensivierung der Weiterbildung

Der bislang eingeschränkte Weiterbildungsauftrag wird ausgedehnt (§ 3 Abs. 5, Sätze 4 u. 5). Dadurch wird es der FHöV NRW z. B. möglich, spezifische, von anderen Fortbildungseinrichtungen nicht abgedeckte Weiterbildungsveranstaltungen oder weiterbildende Studien anzubieten. Bei dem von der FHöV NRW u. a. für ihre Absolventen mitentwickelten weiterbildenden Verbundstudiengang „Öffentliche Betriebswirtschaftslehre“ war dies bislang nicht möglich, so dass die Studierenden an der FH Dortmund eingeschrieben werden mussten.

- Einführung einer auf Zeit bestellten Hochschulleitung

Es entspricht der heutigen Vorstellungen, dass Hochschulleiter nur auf Zeit ernannt werden. Deshalb ist die Einrichtung einer Präsidialverfassung mit Präsident, Vizepräsident und Kanzler zu begrüßen, die für die Dauer von acht Jahren ernannt werden, zu begrüßen (§ 9, S. 14 ff). Die Entscheidung über die Besetzung der Stelle des Präsidenten soll durch die Landesregierung auf Vorschlag des Innenministeriums erfolgen (§ 9 Abs. 5, Satz 5, S. 16). Der Senat der FHöV NRW hat sich demgegenüber für die Wahl des Präsidenten und Vizepräsidenten durch den Senat und die Bestellung durch das Innenministerium ausgesprochen und daher die Zuständigkeit des Innenministeriums für das Auswahlverfahren kritisiert, an dem die Fachhochschule lediglich beteiligt ist. Allerdings hat der Senat im November 2004 anerkannt, dass die Fachhochschule in dem parallel ausgestalteten Auswahlverfahren zur Besetzung von drei Abteilungsleiterstellen angemessen mitwirken konnte.

- Einführung eines Kanzlers

Die Position des Kanzlers an Stelle des bisherigen Verwaltungsleiters bzw. der Verwaltungsleiterin ist als Ausdruck der Professionalisierung der Hochschulverwaltung zu begrüßen (§ 9 Abs. 5, S. 16, § 17a Abs. 1, S. 26)

- Einführung eines Globalhaushaltes (§ 5a, S. 12)

Der Globalhaushalt soll im Jahr 2006 an allen Hochschulen des Landes eingeführt werden. Es erscheint daher selbstverständlich, dass er auch an einer Fachhochschule realisiert wird, die die zu seiner Umsetzung erforderlichen Fachkenntnisse vermittelt.

3.3 Teilhabe an der Hochschulentwicklung

Der Gesetzentwurf regelt in § 4 Satz 2: „Für die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung ist sicherzustellen, dass sie an der allgemeinen Hochschulentwicklung teil hat“ (S.10). Dieser Bestimmung kommt besondere Bedeutung zu, da in der Reformdiskussion der vergangenen Jahre die Abkoppelung der Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst von der Entwicklung im Hochschulbereich kritisiert wurde. Die Entwicklung der allgemeinen Hochschulen ist durch Reformgesetze gekennzeichnet, die das Ziel verfolgen, die Innovationsfähigkeit, Leistungskraft und Selbstverantwortung der Hochschulen zu stärken (Begründungen zu den Regierungsentwürfen des Hochschulgesetzes vom 14. März 2000 und des noch nicht verabschiedeten Gesetzes zur Weiterentwicklung der Hochschulreform vom 9. Juni 2004. Wenn die FHöV an diesem dynamischen Prozess teilhaben soll, wird es darauf ankommen, dass alle Beteiligten gemeinsam konkrete Maßnahmen entwickeln, damit die Bestimmung des § 4 Satz 2 nicht zum Programmsatz wird.

Eine vollständige Teilhabe der FHöV NRW an der Hochschulentwicklung und insbesondere an den Förderprogrammen des Hochschulbereiches kommt wohl erst in Betracht, wenn die FHöV das Qualitätsniveau und die Strukturen der allgemeinen Hochschulen erreicht hat. Zu den anerkannten Hochschulstrukturen gehört die Rechtstellung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, die durch dieses Gesetz nicht geschaffen wird.

Anzuerkennen ist, dass der Gesetzentwurf einige Änderungen des FHGöD enthält, die dazu beitragen können, das Ziel der Teilhabe an der Hochschulentwicklung zu verwirklichen:

3.3.1 Bachelor- und Masterstudiengänge

Durch die mögliche Umwandlung der Diplomstudiengänge in Bachelorstudiengänge wird die FHöV NRW am Bologna-Prozess teilnehmen. Das bedeutet, dass für sie die modularisierten Abschlüsse, die Qualitätssicherung durch Akkreditierung und die Flexibilisierung der Lernwege ebenso relevant werden wie für den allgemeinen Hochschulbereich.

3.3.2 Teilnahme am Wettbewerb

Wettbewerb um gute Studenten

Durch die Einführung von Bachelorstudiengängen verbessert die FHöV NRW ihre Chancen in dem zunehmenden Wettbewerb um gute Studienbewerber.

Aufgabe der Monopolstellung

Die Änderung des Landesbeamtengesetzes und die Folgeänderungen der Laufbahnverordnung werden es auch Studenten gleichwertiger Studiengänge an allgemeinen Fachhochschulen ermöglichen, Beamte des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes zu werden. Die FHöV NRW wird dadurch ihre bisherige Monopolstellung verlieren. Das ist grundsätzlich zu begrüßen und entspricht sowohl der Forderung der kommunalen Spitzenverbände als auch dem von der Bull-Kommission geforderten Wettbewerb der Bildungseinrichtungen. Die FHöV NRW braucht den Wettbewerb nicht zu fürchten und wird sich, unter Ausschöpfung der vom Änderungsgesetz geschaffenen neuen Möglichkeiten, dafür einsetzen, dass sie den sich ändernden Anforderungen der Berufspraxis flexibel und zeitnah entsprechen kann. Bei der Einführung neuer Studiengänge ist jedoch zusätzlich zu der Genehmigung durch das Innenministerium, das Einvernehmen des Wissenschaftsministeriums (§3 Abs. 4, S. 8) und der Beiräte (§ 28 Abs. 5, S. 34f.) erforderlich. Es ist darauf zu achten, dass sich aus der voraussehbaren Länge des Genehmigungsverfahrens kein Wettbewerbsnachteil gegenüber den externen Fachhochschulen ergibt.

3.3.3 Anpassung des FHGöD an das Hochschulgesetz

Durch die Übernahme von Vorschriften des Hochschulgesetzes und zahlreiche Verweise werden die Rechtsverhältnisse der FHöV NRW sehr viel weitergehend als bislang an das nordrhein-westfälische Hochschulgesetz angepasst. Dadurch wird für die FHöV NRW die Vorgabe des § 73 Abs. 2 HRG ernstgenommen, wonach für verwaltungsinterne Fachhochschulen Abweichungen vom HRG nur getroffen werden können, „soweit die besondere Struktur und Aufgabenstellung dieser Hochschulen es erfordern.“

3.4 Fortsetzung der Integration von Verwaltungs- und Polizeiausbildung

Das Änderungsgesetz bestätigt die seit Gründung der FHöV NRW im Jahr 1976 bewährte Regelung, dass die Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst nicht isoliert in einer eigenen Polizeifachhochschule, sondern gemeinsam mit der Ausbildung für die Verwaltung erfolgen soll. Durch die integrative Studienreform im Jahre 2000 wurde die Zusammenarbeit der Fachbereiche verstärkt. Die Ziele der Integration – Horizonterweiterung, Kooperation, Sozial- und Methodenkompetenz – wurden durch ein externes Evaluationsgutachten bestätigt.

Die Abkoppelung der Polizeiausbildung von der Ausbildung der anderen Fachbereiche wäre auch gesellschaftspolitisch unerwünscht. Der Wissenschaftsrat warnt in diesem Zusammenhang vor einer gegenüber der Gesellschaft abgeschotteten Ausbildung (Empfehlungen zur weiteren Entwicklung der verwaltungsinternen Fachhochschulen 1996, S. 47, 64).

Das Änderungsgesetz folgt in diesem Punkt zu Recht auch nicht der Bull-Kommission, die empfohlen hat, die bisherigen verwaltungsinternen Fachhochschulen sollten – mit Ausnahme des Fachbereiches Polizeivollzugsdienst – in den allgemeinen Hochschulbereich integriert werden (Bericht S. 121 ff.). Die Kommission erörtert nicht die Folgen einer isolierten Polizeiausbildung. Auch sind ihre Argumente für eine Externalisierung der Ausbildung nicht zwingend. Der angestrebte Wechsel von Führungskräften zwischen Verwaltung und Privatwirtschaft erscheint auf absehbare Zeit beim mittleren Management kaum realisierbar. Außerdem lassen die Erfahrungen mit der Externalisierung der Verwaltungsausbildung in anderen Bundesländern bislang noch keine Prognose zu, dass ein derartiges Modell in Nordrhein-Westfalen funktionieren würde.

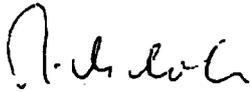
Auch der Antrag der CDU-Fraktion vom 2.3.2004 (Drs. 13/4317) „Mit unseren polizeilichen Profis mehr Straftaten bekämpfen und aufklären“ fordert die Gründung einer Fachhochschule für Polizei. Die zur Begründung angeführten Argumente – das integrative Studium habe sich nicht bewährt, fachspezifische Lehrinhalte würden vernachlässigt und eine Polizeifachhochschule sei kostengünstiger – können jedoch nicht überzeugen. Sie berücksichtigen nicht die Ergebnisse der bisherigen Evaluation, die Beschlüsse der Hochschulorgane nach Auswertung der ersten Erfahrungen (z.B. zur Aufstockung des Faches Eingriffsrecht) und die haushaltsmäßigen Rahmenbedingungen.

3.5 Regelung nur für die FHöV NRW

Das für die Fachhochschule für öffentliche Verwaltung (FHöV NRW), die Fachhochschule für Finanzen (FHF) und die Fachhochschule für Rechtspflege (FHR) geltende Fachhochschulgesetz öffentlicher Dienst (FHGöD) wird ausdrücklich nur für die FHöV NRW geändert. Die Gründe für diese Sonderregelung liegen vor allem darin, dass in der Reformdiskussion der vergangenen Jahre im Hinblick auf die Veränderungen, vor allem im kommunalen Berufsfeld, ein hoher Reformbedarf speziell für die FHöV NRW festgestellt wurde.

Im Beratungsprozess, der der Einbringung des Gesetzes vorangegangen ist, haben die für die beiden anderen verwaltungsinternen Fachhochschulen des Landes zuständigen

Ressorts nachvollziehbare Gründe für die Nichtteilnahme am Reformprozess vorgetragen. Allerdings hat der Rechtsausschuss des Landtags in einer Entschließung am 27. November 2002 das Justizministerium u. a. um Prüfung gebeten, ob die strukturelle Weiterentwicklung der Fachhochschule für Rechtspflege durch konkret benannte Maßnahmen erreicht werden kann. Das Ergebnis dieser Prüfung sollte abgewartet werden, bevor – ggf. in einem künftigen Gesetzgebungsverfahren – geprüft wird, ob und wie weit die Änderungen auf die FHR übertragen werden sollten. Für die FHR und FHF besteht außerdem die Chance, zunächst die Erfahrungen der FHöV NRW mit den Gesetzesänderungen auszuwerten, so dass über die Frage ihrer strukturellen Weiterentwicklung zu einem späteren Zeitpunkt entschieden werden kann.



(Dr. von Richthofen)