

Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung und der Wettbewerb um die Studierenden

Uwe Meyer

1 Einleitung

Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung stehen im Wettbewerb mit anderen Hochschultypen in einer mehr und mehr differenzierten Hochschullandschaft. Der Wettbewerb geht um Geld, um die staatliche Grundfinanzierung und um Drittmittel, er geht um die besten Professorinnen und Professoren sowie Dozentinnen und Dozenten und er geht schließlich auch um die gut qualifizierten, interessierten und engagierten Studierenden. Nur Hochschulen, die eine ausreichende Finanzierung und gute Lehrende und Studierende haben, werden auf Dauer ihre Existenz sichern können. Wie der Exzellenzwettbewerb, aber auch die Fusion und sogar die Schließung von Studiengängen und Hochschulen in den letzten Jahren gezeigt haben, gibt es in Zeiten immer knapper werdender öffentlicher Mittel für die Grundfinanzierung und immer wichtiger werdender Drittmittel keine Bestandsgarantien für Hochschulen mehr.

Neben dem allgemeinen Interesse für das gewählte Fach und den Neigungen und Begabungen des Studierenden, sind für Studierende insbesondere die Aussichten, einen gewünschten und häufig auch finanziell attraktiven Beruf ergreifen zu können, und die Möglichkeiten, nach dem Studium im Sinne eines Lifelong Learning auf das erste Studium aufbauen zu können, wichtige Kriterien für die Entscheidung, welchen Studiengang sie an welcher Hochschule studieren wollen (vgl. Hachmeister et al. 2007). Daneben gibt es selbstverständlich noch viele weitere Gründe für die Studienfachwahl, nicht zuletzt auch familiäre und geografische Aspekte. Für die Hochschulen für öffentliche Verwaltung in Deutschland sind aber gerade die künftigen Berufsaussichten der Studierenden interessant, da hierin einer der wesentlichen Unterschiede dieser Hochschulen zu den übrigen Hochschulen zu sehen ist.

2 Die Hochschullandschaft in Deutschland

Die insgesamt in Deutschland bestehenden Hochschulen lassen sich in verschiedene Gruppen einteilen: Neben den staatlichen Hochschulen existieren mittlerweile zahlreiche private Hochschulen in Trägerschaft von Kirchen, Stiftungen,

Unternehmen aber auch staatlichen Institutionen. So ist die Hochschule der Bundesagentur für Arbeit (HdBA) eine private Hochschule in Trägerschaft der Bundesagentur für Arbeit mit Sitz in Mannheim und deshalb anerkannt nach dem Hochschulrecht des Landes Baden-Württemberg. Sodann werden traditionell zwei verschiedene Arten von Hochschulen unterschieden.

Auch wenn die Grenzen verschwimmen, die verschiedenen Hochschulen lassen sich auch heute noch verschiedenen Gruppen zuordnen: Zum Ersten gibt es die Gruppe der Hochschulen mit Promotionsrecht, insbesondere die Universitäten und verschiedene Akademien, Gesamthochschulen, Medizinische oder Pädagogische Hochschulen etc., und die künstlerischen Hochschulen (Konservatorien, Kunstakademien, Musikhochschulen, Filmhochschulen etc.), die in der Regel den Universitäten gleich gestellt sind. In vielen Gesetzen (zum Beispiel der Besoldungsordnung) und staatlichen Verlautbarungen wird diese Gruppe auch als „Universitäten und gleichgestellte Hochschulen“ bezeichnet.

Zweitens gibt es die Gruppe der Hochschulen ohne eigenes Promotionsrecht, insbesondere die Fachhochschulen, die sich heute in vielen Bundesländern Hochschulen für angewandte Wissenschaften nennen, die Dualen Hochschulen etc. Zu dieser Gruppe sind auch die Fachhochschulen oder Hochschulen für öffentliche Verwaltung zu zählen, sie unterscheiden sich aber bisher in ganz erheblichem Maße von den übrigen Fachhochschulen. Eine Übersicht über die meisten Hochschulen für öffentliche Verwaltung findet sich auf der Homepage der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (RKHöD).

Im Gegensatz zu früheren Zeiten sind die Grenzen zwischen den einzelnen Gruppen der Hochschulen fließend geworden. Dies hat einmal rein faktische Gründe, denn die früheren Fachhochschulen, deren Primat allein in der Lehre liegen sollte, wenden sich immer mehr der Forschung zu und die Universitäten, die sich einstmals allein der Wissenschaft verpflichtet fühlten, nehmen immer mehr berufspraktische Elemente in ihren Studiengängen auf. Zudem ebnet auch der Gesetzgeber immer mehr Grenzen zwischen den verschiedenen Hochschultypen ein, indem er zum Beispiel die Unterscheidung zwischen wissenschaftlichen und nichtwissenschaftlichen Hochschulen aufgegeben hat, statt Universitäts- und Fachhochschulgesetzen einheitliche Hochschulgesetze erlassen hat und den Forschungsauftrag und die Vermittlung wissenschaftlicher Grundlagen auch den Fachhochschulen als Aufgabe zuerkennt (zum Beispiel §§ 2, 3 und 40 des Hochschulgesetzes des Landes Baden-Württemberg; siehe auch: BVerfG, Beschluss vom 13.4.2010, 1 BvR 216/07, BVerfGE 126, 1, Rdn. 44; Zimmerling 2001).

3 Die Ausgangslage der Hochschulen für öffentliche Verwaltung und neue Entwicklungen

Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung sind zwar als staatliche Fachhochschulen zunächst problemlos in das oben beschriebene System einzuordnen, sie zeichnen sich jedoch wie gesagt durch zahlreiche Besonderheiten aus. Diese Besonderheiten beruhen aber im Wesentlichen auf einem zentralen Aspekt: Die Hochschulen für öffentliche Verwaltung bilden für eine schon konkret feststehende Tätigkeit in der staatlichen Verwaltung aus. Daraus ergeben sich dann in der praktischen Durchführung des Studiums die Unterschiede zu den anderen Hochschulen.

3.1 Rahmenbedingungen und Aufbau des Studiums

Nach dem klassischen Modell der internen Hochschulen für öffentliche Verwaltung erfolgt vor Beginn des Studiums eine Einstellung als Beamtin bzw. als Beamter auf Widerruf (oder als Angestellte oder als Angestellter im öffentlichen Dienst) durch den Dienstherrn, für den die Ausbildung an der Hochschule erfolgen soll. Während des gesamten Studiums sind die Studierenden dann als Beamte oder im Rahmen eines Dienstvertrages an den Dienstherrn gebunden. Daneben besteht ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis zwischen den Studierenden und der Hochschule. Wie dieses Rechtsverhältnis zu qualifizieren ist, hängt in erster Linie von dem Status der Hochschule ab. Für die allermeisten Hochschulen für öffentliche Verwaltung ist dies zweifellos ein öffentlich-rechtliches Verhältnis. Die HdBA als staatlich anerkannte private Hochschule kann aber zum Beispiel durch die Immatrikulation nur ein privatrechtliches oder gegebenenfalls als Beliehene ein öffentlich-rechtliches Rechtsverhältnis mit den Studierenden begründen. Daneben besteht für die Studierenden ein privatrechtlicher Dienstvertrag zwischen der Bundesagentur für Arbeit und den Studierenden.

Aus diesem Konzept ergeben sich für die Hochschulen für öffentliche Verwaltung weitere Konsequenzen: Die Auswahl der Studierenden erfolgt nicht allein durch die Hochschule, sondern in erster Linie durch den Dienstherrn, also den zukünftigen Arbeitgeber. Es verwundert dann nicht, dass bei der Auswahl der Studierenden nicht immer akademische oder gar wissenschaftliche Aspekte im Vordergrund stehen, sondern eher auf berufspraktische Fertigkeiten fokussiert wird. Auch für die inhaltliche Konzeption der Studiengänge an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung spielt das Berufsbild, auf das die Studiengänge hinführen, dann eine große Rolle.

3.2 Inhaltliche Schwerpunktsetzungen

Traditionell stehen in den Studiengängen der Hochschulen für öffentliche Verwaltung neben verwaltungs-, wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Fächern die rechtswissenschaftlichen Fächer und die Fächer, die die praxisorientierte konkrete Verwaltungstätigkeit abhängig von der jeweiligen Fachorientierung der Hochschule lehren, im Vordergrund. Man kann viele Studiengänge an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung als juristische Studiengänge bezeichnen (vgl. Prümm 2013, S. 35ff., 2012, S. 11).

Auch andere juristische Studiengänge an den Fachhochschulen bieten keine komplette juristische Ausbildung, sondern konzentrieren sich auf juristische Schwerpunkte (vgl. die Übersicht juristischer Studiengänge an Fachhochschulen bei Bergmanns 2013). Sie bereiten die Studierenden aber in der Regel auf ein wesentlich breiteres Berufsbild vor, als dies die Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung tun. Dies gilt insbesondere für die zahlreichen Studiengänge Wirtschaftsrecht, die für eine Tätigkeit als Paralegal in Unternehmen, Rechtsberatung und auch für eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst qualifizieren.

Zudem ist der praxisorientierte Teil der Rechtsanwendung in anderen Studiengängen in der Regel nicht derart am künftigen konkreten Berufsbild orientiert, wie es bei den Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung der Fall ist. In den anderen Studiengängen steht die Qualifizierung für eine Vielzahl möglicher Berufe im Vordergrund. Die Ausbildung ist mit gutem Grund eher auf die jeweiligen Grundlagen, auch den wissenschaftlichen, der Fächer bezogen und weniger auf konkrete Details, um den Studierenden in der Berufspraxis die eigenständige Erarbeitung der je nach dem gewählten Beruf sehr unterschiedlichen konkreten Anforderungen in kurzer Zeit zu ermöglichen.

3.3 Neue Entwicklungen

Das geschilderte traditionelle Bild der Hochschulen für öffentliche Verwaltung wird in jüngster Zeit in einigen Bundesländern durch neue Formen der Hochschulausbildung für den öffentlichen Dienst verändert. Dies beginnt mit der Abkehr vom Beamtenverhältnis der Studierenden, geht über die Verleihung eines Hochschulgrades *Bachelor of Arts* bis hin zu einer Verlagerung der bisherigen Studiengänge der Hochschulen für öffentliche Verwaltung an die allgemeinen staatlichen Hochschulen mit der Zulassung nur externer Studierender ohne Sonderstatus dieser Studierenden.

Die HdBA ist zum Beispiel eine Hochschule für öffentliche Verwaltung, die nur interne Studierende zulässt, die in einem Dienstverhältnis zur Bundesagentur für Arbeit stehen. Das Studium an der HdBA schließt aber mit einem Bachelor of Arts ab, nicht mit einer Laufbahnprüfung. In Hamburg wurde der Fachbereich

allgemeine Verwaltung der 2006 aufgelösten Fachhochschule für öffentliche Verwaltung ausgelagert an die allgemeine staatliche Hochschule für Angewandte Wissenschaften Hamburg. Auch die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege wurde 2007 aufgelöst. Der Studiengang *Öffentliche Verwaltung* für externe Bewerber und Bewerberinnen mit dem Abschluss Bachelor of Arts ist nun an der Hochschule Osnabrück angesiedelt, die Laufbahnbefähigung kann erst nach einem zusätzlichen Praktikum erteilt werden.

In Thüringen gibt es an der Fachhochschule Nordhausen einen Studiengang *Öffentliche Betriebswirtschaft/Public Management* nur für externe Bewerberinnen und Bewerber ohne Beamtenstatus, mit dem Abschluss des Studiums wird zugleich die Laufbahnbefähigung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst erlangt. Das Gleiche gilt für Brandenburg mit dem Studiengang *Verwaltung & Recht* an der Technischen Fachhochschule Wildau im Fachbereich Wirtschaft, Verwaltung und Recht und in Sachsen-Anhalt im Fachbereich *Verwaltungswissenschaften* der Hochschule Harz für mehrere Studiengänge mit Bachelorabschluss und Laufbahnbefähigung für den gehobenen Dienst.

Schließlich sind auch in Berlin der Studiengang *Öffentliche Verwaltungswirtschaft* und andere Verwaltungsstudiengänge an der Hochschule für Wirtschaft und Recht angesiedelt, ohne Beamtenstatus der Studierenden und Laufbahnprüfung. Stattdessen wird der akademische Titel Bachelor of Arts verliehen. Der Studiengang *Öffentliche Verwaltungswirtschaft* erfüllt aber die Voraussetzungen für die Laufbahnanerkennung zum gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst bei Absolvierung der entsprechenden Praktika (vgl. zu den Studiengängen: www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/studiengaenge). Daneben gibt es auch diverse Masterstudiengänge für den Bereich der öffentlichen Verwaltung.

4 Konsequenzen für den Wettbewerb

Die aufgezeigten neuen Entwicklungen in den Studiengängen für die öffentliche Verwaltung insbesondere an den allgemeinen staatlichen Hochschulen aber auch an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung zeigen, dass sich die Ausbildung in diesem Bereich in vielen Bundesländern bereits stark verändert hat. Dies lässt sich durchaus als eine Reaktion auf den gewachsenen Wettbewerb der Hochschulen untereinander um die besten Studierenden begreifen, wenn auch bei den Veränderungen organisatorische und finanzielle Gründe sicher eine große Rolle gespielt haben werden.

Wenn davon auszugehen ist, dass neben den Neigungen und Begabungen der Studierenden insbesondere die beruflichen Möglichkeiten und die Arbeitsmarkchancen eine wesentliche Motivation für die Wahl des Studienganges sind,

muss es das Ziel der Hochschulen für öffentliche Verwaltung sein, die Studiengänge an diesen Hochschulen so zu gestalten, dass die Studierenden nach dem erfolgreichen Abschluss des Studiums möglichst viele und möglichst attraktive Berufe ergreifen können. Dazu gehört, dass die Studierenden verschiedene Aufgaben im öffentlichen Dienst übernehmen können, auch bei unterschiedlichen Dienstherrn, dass ihnen ebenso Arbeitsplätze bei Non-Profit-Organisationen und in der Privatwirtschaft offen stehen, aber auch eine wissenschaftliche Laufbahn möglich ist. Im öffentlichen Dienst müssen die Absolventinnen und Absolventen die Möglichkeit haben, im Verlauf ihres Berufslebens in den höheren Dienst zu wechseln. Auch deshalb und für weitere vielfältige Berufsmöglichkeiten müssen die Studierenden die Möglichkeit haben, sich im Anschluss an ihr erstes Studium für verschiedene Masterstudiengänge zu immatrikulieren. Im Bereich des Bundes ist zum Beispiel nach § 17 Abs. 5 Bundesbeamtengesetz das abgeschlossene Masterstudium Voraussetzung für den höheren Dienst.

Dies alles bedeutet konkret: Es sollte keine Ausbildung für eine bestimmte Verwaltung oder Behörde angeboten werden, sondern allgemeine Studiengänge mit verschiedenen Schwerpunktbildungen. Neben eher juristischen Studiengängen gibt es heute schon Public Management, Verwaltungsinformatik und weitere Schwerpunktstudiengänge. Es sollte aber keine zu starke Betonung berufspraktischer Anwendungen erfolgen, sondern die Grundlagen der jeweiligen Fächer sollten so gelehrt werden, dass den Studierenden nach der Ausbildung die Einarbeitung in verschiedene Berufsbilder möglich ist, so wie es für eine Hochschulausbildung eben typisch ist.

Wichtig ist auch der (masterfähige) Abschluss Bachelor, der auch in privaten Unternehmen und in europäischen Organisationen und Unternehmen anerkannt ist. Die Laufbahnbefähigung kann gegebenenfalls zusätzlich erworben werden. Schließlich kann den herausragenden Absolventinnen und Absolventen über ein anschließendes Masterstudium danach auch eine Promotion ermöglicht werden. Eine Voraussetzung für masterfähige Bachelorabschlüsse ist aber eine ausgeprägte Wissenschaftlichkeit, es muss also auch ein Schwerpunkt auf die Forschung an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung und an den entsprechenden Fachbereichen gelegt werden. Der bisherige Fokus auf die Ausbildung und Lehre muss einem hochschultypischen Fokus auf Lehre und Forschung weichen. Dies führt im Übrigen dazu, dass es leichter wird, in der Lehre und in der Forschung gut ausgewiesene Dozentinnen und Dozenten zu gewinnen.

Die Studiengänge müssen externen Bewerberinnen und Bewerbern offen stehen, obwohl dies dazu führt, dass diese Studierenden keine Bezüge während ihres Studiums erhalten und keine Arbeitsplatzgarantie nach erfolgreichem Abschluss des Studiums bekommen. Dies sollte gerade für engagierte und interessierte Studierende durch die wesentlich erweiterten Berufsmöglichkeiten aufgewogen werden, zumal der sich abzeichnende Fachkräftemangel den Absolventin-

nen und Absolventen tatsächlich vielfältige Berufsmöglichkeiten eröffnen wird. Für die Hochschulen ergibt sich dadurch der Vorteil, dass Fehlanreize durch die finanzielle Alimentierung vermieden werden.

5 Ausblick

Die Veränderungen an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung gehen heute schon in die Richtung, externe Bewerber ohne Dienstverhältnis zum eventuell zukünftigen Dienstherrn zuzulassen, anstelle nur der Laufbahnprüfung allgemein anerkannte und masterfähige Bachelorabschlüsse zu vergeben und die Inhalte des Studiums stärker auf allgemeine Inhalte in den Rechts-, Sozial- und Verwaltungswissenschaften zu fokussieren und weniger konkrete Details der Verwaltungstätigkeit einzelner Behörden zu vermitteln. All dies dient dazu, den Studierenden nach erfolgreichem Abschluss ihres Studiums vielfältige Berufsmöglichkeiten zu eröffnen.

Das konsequente Ende dieser Entwicklung ist die Einrichtung verwaltungsspezifischer Studiengänge an den allgemeinen staatlichen Hochschulen mit masterfähigem Bachelorabschluss für externe Bewerber in der (im Wesentlichen) alleinigen Verantwortung der Hochschulen, so wie es in Berlin, Niedersachsen, Brandenburg, Thüringen und Sachsen-Anhalt heute in Teilen schon praktiziert wird. Diese Konzeption eröffnet den Studierenden die umfangreichsten Möglichkeiten, einen Beruf (oder im Laufe des Lebens auch mehrere Berufe) zu ergreifen, der ihren Wünschen und Interessen, die oft erst im Laufe des Studiums oder danach deutlich werden, entspricht. Aber auch durch die Aufnahme einzelner dieser Elemente können die Berufsmöglichkeiten der erfolgreichen Absolventinnen und Absolventen bereits erheblich erweitert werden. Zukünftig wird an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung neben der Lehre auch die Forschung einen größeren Platz einnehmen müssen, um masterfähige Bachelorabschlüsse zu ermöglichen.

Quellen

- Bergmanns, B. (2013): Überblick über die derzeitigen Ausbildungsmodelle zum Bachelor- und Master-Juristen. In: Ders. (Hg.): Berufs- und Arbeitsmarktperspektiven von Bachelor- und Masterjuristen. Stuttgart, S. 14–19
- Hachmeister, C./Harde, M./Langer, M. (2007): Einflussfaktoren der Studienentscheidung – Eine empirische Studie von CHE und EINSTIEG. Gütersloh: Centrum für Hochschulentwicklung (Arbeitspapier Nr. 95)

- Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (Internet: www.hwr-berlin.de/fachbereich-allgemeine-verwaltung/studiengaenge; zuletzt aufgesucht am 31.8.2013)
- Prümm, H. P. (2013): Der Studiengang „Recht – Ius (LL.B.)“. In: Bergmanns 2013, S. 35–58
- Prümm, H. P. (2012): Editorial. In: Rechtslehre – Jahrbuch der Rechtsdidaktik 2011. Berlin, S. 7–15
- Zimmerling, W. (2001): Die Rechtsprobleme der Rechtsprofessoren. In: Recht im Amt, Jg. 48 (2001), S. 82–90