

Große Anfrage

der Abgeordneten Odendahl, Dr. Penner, Dr. Böhme (Unna), Bernrath, Kastning, Kuhlwein, Dr. Niehuis, Rixe, Weisskirchen (Wiesloch), Dr. Vogel und der Fraktion der SPD

Entwicklung der „Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung“

Durch das Zweite Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften vom 18. August 1976 wurde der Ausbildungsbereich der öffentlichen Verwaltung für eine bildungspolitische Entwicklung geöffnet, die sich im allgemeinen Bildungsbereich bereits Anfang der 70er Jahre durchgesetzt hatte: Die Ausbildung für die Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes in Bund und Ländern (einschließlich Kommunen), die bis dahin in Form von Lehrgängen an behördeneigenen Verwaltungsschulen – verbunden mit praktischer Ausbildung in den Behörden – durchgeführt worden war, sollte auf das Bildungsniveau der Fachhochschule angehoben werden. Damit sollten für die Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes dieselben Ausbildungsvoraussetzungen geschaffen werden, welche bis dahin schon für die Absolventinnen und Absolventen allgemeiner Fachhochschulen galten, die ebenfalls im öffentlichen Dienst Beschäftigung finden als Ingenieurinnen und Ingenieure, Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeiter, Lehrerinnen und Lehrer oder in anderen Berufen der Sonderlaufbahnen. Die bis 1981 neu gegründeten Verwaltungsfachhochschulen in den Ländern und im Bund stehen ausschließlich Bewerberinnen für eine der Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes offen. Die Studentinnen und Studenten erhalten nach einem Auswahlverfahren bei den einstellenden Behörden bereits den Status eines Beamtenanwärters (Beamter auf Widerruf), ihr Studium ist zugleich beamtenrechtlich geregelter Vorbereitungsdienst. Die Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung wurden ausnahmslos als sogenannte interne Fachhochschulen errichtet, d. h. sie sind nicht in das allgemeine Bildungs- und Hochschulwesen eingeordnet, sondern verbleiben unter dem gestaltenden Einfluß und der Aufsicht der laufbahnrechtlich zuständigen Fachressorts und anderer oberster Dienstbehörden.

Die Anhebung des Ausbildungsniveaus im Bereich der nichttechnischen Verwaltung auf die Ebene eines Hochschulstudiengangs wollte jedoch nicht nur die Gleichwertigkeit der Ausbildung in der gesamten Laufbahngruppe des gehobenen Dienstes (tech-

nischer und nichttechnischer Bereich) sicherstellen, sie war auch Reaktion auf gewandelte gesellschaftliche und berufspraktische Rollenanforderungen an Verwaltungsangehörige und auf die Notwendigkeit, die Effizienz der Verwaltung zu steigern.

Als die Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (FH Bund) durch Erlaß vom 3. Oktober 1978 errichtet wurde, lagen nicht nur in einigen Bundesländern bereits Erfahrungen mit Verwaltungsfachhochschulen vor, sondern es waren auch schon wissenschaftliche Untersuchungen über diesen Fachhochschultypus durchgeführt worden. Praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Reflexionen kamen gleichermaßen zu dem Ergebnis, daß sich die Verwaltungsfachhochschulen nach dem Willen ihrer Träger – der jeweils zuständigen obersten Dienstbehörden – in mehreren relevanten Merkmalen von dem inzwischen bewährten Hochschultypus „Fachhochschule“ als umfassender Bezugsgröße unterscheiden sollten.

Wie alle anderen Verwaltungsfachhochschulen der Länder auch, ist die FH Bund als „interne“ Einrichtung konzipiert worden. Sie unterliegt in hohem Maße fachaufsichtlicher Reglementierung. Die Willensbildungsprozesse über „innere“ und „äußere“ Entwicklungen der FH Bund erfolgen in der gemeinsamen Verantwortung von mehr als einem Dutzend Ausbildungsträgern des Bundes, die institutionell im Aufsichtsorgan „Kuratorium“ zusammengefaßt sind. Damit soll nach Auffassung der Beschäftigungsbehörden die „Praxisnähe“ des Studiums sichergestellt werden.

Die Entwicklung der FH Bund in den letzten Jahren zeigt jedoch immer deutlicher, daß die institutionellen Konsequenzen, die die obersten Dienstbehörden aus dem – an sich positiven – Gebot der Praxisnähe gezogen haben, auch die Neigung zu Ressortegoismus, zu übersteigertem Kontroll- und Überwachungsbedürfnis und zu mangelnder Innovationsbereitschaft stärkten und förderten. Zu einer wirklichen „Hochschule“, die u. a. durch Wissenschaftsbezug, angemessene Lehr- und Lernfreiheit, Selbststudium, Selbstverwaltungsrechte usw. gekennzeichnet ist, kann die FH Bund mit solchen Vorgaben und Rahmenbedingungen nicht werden. Deshalb besteht die Gefahr, daß sie auf die Verwaltungsschule reduziert wird, die sie zuvor gewesen ist. Damit würde sie zurückentwickelt zu einem behördenmäßigen Lehrgangsinstitut, das nach heutigen Ansprüchen eher der Qualifikationsebene des mittleren Dienstes entspricht.

Die FH Bund hat nach § 3 Abs. 6 ihres Vorläufigen Errichtungserlasses (VEE) zu gewährleisten, daß die Ausbildung im Verhältnis der Fachhochschule zu den anderen staatlichen Fachhochschulen gleichwertig ist. Aber schon die Gründungskonzeption hatte nur bescheidene Ansätze für eine fachhochschulgemäße Ausgestaltung vorgesehen, die zudem in der nunmehr fast zehnjährigen Entwicklung der FH Bund kaum genutzt wurden. Der gegenwärtige Zustand der Stagnation und – in manchen Fachbereichen der FH Bund – sogar der Rückentwicklung ist von Hochschulfachleuten von Anfang an befürchtet und vorhergesehen worden.

Wir fragen daher die Bundesregierung:

1. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der inzwischen verbreiteten Erkenntnis, daß das Ausbildungsprogramm einer Fachhochschule – mit einer nach EG-Vorschriften obligatorischen Mindeststundenzahl von 2 200 Stunden Hochschulunterricht – in nur 18 Monaten fachtheoretischer Studienzeit allenfalls für Prüfungszwecke oberflächlich eingeprägt, aber nicht wirklich studiert werden kann – in Wirklichkeit also gar kein „Studium“ ist? Erkennt die Bundesregierung dabei an, daß das Bestehen der Laufbahnprüfung allein noch keinen Hinweis auf die Qualität des Studiums zuläßt?
2. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß die FH Bund nach den gegebenen Strukturen ziemlich genau einer Berufsakademie entspricht und damit nur nominell als Fachhochschule bezeichnet werden kann?
3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung mancher Aufsichtsbehörden, daß die FH Bund weniger eine Hochschule als vielmehr eine weisungsgebundene „Ausbildungsbehörde“ im nachgeordneten Bereich sei und auch sein solle?
4. Läßt die Bundesregierung zu, daß über unterschiedliche Qualitätsniveaus der Ausbildungen der gehobene Dienst bundesweit endgültig gespalten wird, weil der nichttechnische Bereich an den Verwaltungsfachhochschulen faktisch eine eingeschränkte hochschulische Ausbildung erhält, im technischen Bereich und in weiteren Studiengängen an den öffentlichen Fachhochschulen aber tatsächlich die vom Gesetz geforderte Fachhochschulausbildung stattfindet?
5. Wie will die Bundesregierung sicherstellen, daß sich das Merkmal „Verwaltungsinternität“ der FH Bund ausschließlich auf den Beamtenstatus der Studentinnen und Studenten bezieht, die FH Bund aber ansonsten in jeder Hinsicht der allgemeinen Fachhochschule tatsächlich gleichwertig sein kann, und wie kann das ihrer Auffassung nach überzeugend sichtbar werden in den Fragen
 - Rechtsfähigkeit,
 - Hochschulselbstverwaltung,
 - Wahl der Leitungsorgane durch die Mitglieder der Hochschule,
 - effektive Beteiligungsrechte der Studierenden,
 - hochschulnotwendige Berufsverfahren und Personalstruktur,
 - Förderung von Forschung und Entwicklung,
 - Anpassung der Lehrverpflichtung der Hochschullehrer/Hochschullehrerinnen an das hochschulübliche Maß,
 - Bewilligung der dafür erforderlichen Stellen?
6. Ist die Bundesregierung angesichts zahlreicher Hinweise in der Fachliteratur und nicht zuletzt auch angesichts der Ergebnisse des IX. Kolloquiums des Hochschullehrerbundes 1986 bereit, die Gesamtstudienzeit – wie an den allgemeinen Fach-

hochschulen – auf vier Jahre (einschließlich Praktika) zu verlängern und damit dem Beispiel Baden-Württembergs zu folgen? Ist die Bundesregierung in diesem Zusammenhang bereit, im Interesse der Studierbarkeit des vorgegebenen Stoffumfangs und der vorgegebenen Stundenzahl und im Interesse des angestrebten Ausbildungserfolges zunächst nur die fachtheoretischen Studienzeiten von jetzt 18 Monaten auf mindestens 24 Monate zu verlängern, und zwar ohne Erhöhung der Stundenzahl?

7. Was wird die Bundesregierung tun, um zu gewährleisten, daß über den derzeit 18monatigen fachtheoretischen Studienabschnitt hinaus auch die 18 Monate umfassenden Behördenpraktika im Sinne von § 14 Abs. 2 Beamtenrechtsrahmengesetz tatsächlich als Bestandteile des Studiums an der FH Bund gestaltet werden, und zwar notwendigerweise unter verantwortlicher Beteiligung der Fachhochschule (z. B. durch Einrichtung von Praktikantenämtern in allen Fachbereichen der FH Bund)?
8. Hält es die Bundesregierung für vertretbar, daß den Absolventinnen und Absolventen der FH Bund ein Hochschuldiplom verliehen wird, ohne daß diese dafür – wie sonst an Fachhochschulen selbstverständlich – den akademischen Befähigungsnachweis in Gestalt einer Diplomarbeit erbringen müssen?

Erkennt die Bundesregierung an, daß die Anfertigung einer Diplomarbeit unter den gegebenen zeitlichen Beschränkungen nicht erfolgen kann und daß allein schon aus diesem Grund eine Verlängerung der fachtheoretischen Studienzzeit dringend erforderlich ist?

9. Ist der Bundesregierung bekannt, daß die seit Jahren zwischen Hochschule und Aufsichtsbehörden einiger Fachbereiche geführten Auseinandersetzungen um die Verschärfung eines Dienstpflichtenkataloges für die Lehrenden die Hochschularbeit in hohem Maße lähmen, die Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer in langwierigen Rechtsstreitigkeiten binden oder sie demotivieren? Was wird die Bundesregierung tun, um insoweit den Hochschullehrerinnen und Hochschullehrern der FH Bund – und damit mittelbar auch den Studierenden – Arbeitsbedingungen wie an anderen vergleichbaren Hochschulen zu sichern?
10. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ergriffen, um die nach § 2 Abs. 2 HRG vorgesehene Förderung von Frauen umzusetzen?
11. Ist die Bundesregierung bereit, die Aufsicht über die FH Bund auf die hochschulübliche Rechtsaufsicht zu beschränken, diese dem Bundesminister für Bildung und Wissenschaft – oder diesem gemeinsam mit dem Bundesminister des Innern – zu übertragen und die Durchsetzungsmöglichkeiten einzel fachlicher oder ressortspezifischer Interessen der beteiligten obersten Dienstbehörden insgesamt so zu kanalisieren, daß sich an allen Fachbereichen der FH Bund für Hochschul-

lehrerinnen und Hochschullehrer und Studentinnen und Studenten Arbeitsbedingungen entwickeln können, die denen an öffentlichen Fachhochschulen entsprechen?

12. Welche Konsequenzen für die FH Bund zieht die Bundesregierung aus der Tatsache, daß die öffentlichen Fachhochschulen Mitglieder der Westdeutschen Rektorenkonferenz (WRK) sind, die Verwaltungsfachhochschulen aber nicht? Teilt die Bundesregierung unsere Auffassung, daß die Rahmenbedingungen der FH Bund insgesamt so geändert werden müssen, daß die von der WRK am 7. Oktober 1986 genannten Gründe, die zu einer Ablehnung der WRK-Mitgliedschaft von Verwaltungsfachhochschulen geführt haben, überwunden werden?
13. Hält die Bundesregierung es in gesellschaftspolitischer, bildungspolitischer und verwaltungspolitischer Sicht für verantwortbar, die Ausbildung für eine wichtige Beamtengruppe wie den gehobenen nichttechnischen Dienst so vom öffentlichen Bildungswesen abzukoppeln und zu isolieren, daß hier eine gesellschaftliche Sondergruppe mit einem entsprechenden Selbstverständnis – und zudem ohne Chance eines beruflichen Wechsels auch in die Privatwirtschaft – entstehen kann? Hält die Bundesregierung diese Situation für vereinbar mit allen zeitgemäßen Vorstellungen von der Rolle des öffentlichen Dienstes in der Demokratie?
14. Wie stellt sich die Bundesregierung auf die voraussichtliche demographische Entwicklung in den 90er Jahren ein, die einen Wettbewerb um den Nachwuchs für gehobene Fach- und Führungskräfte entstehen läßt? Wie beurteilt die Bundesregierung die Gefahr, daß die öffentliche Verwaltung in diesem Wettbewerb gegenüber anderen Beschäftigungsbereichen – insbesondere der privaten Wirtschaft – unterliegen könnte, mit der Folge, daß nur minderqualifizierte und schlecht motivierte Schulabgängerinnen und Schulabgänger für ein Studium an der FH Bund gewonnen werden könnten?
15. Teilt die Bundesregierung unsere Auffassung, daß die Fachhochschule des Bundes unter den Verwaltungsfachhochschulen eine gewisse Vorbildfunktion haben muß, die ihr nicht nur aufgrund ihrer Größe zukommen sollte, sondern vor allem auch wegen der Zuständigkeit des Bundes für die entsprechenden rahmenrechtlichen Vorgaben im Hochschulrecht und im Dienstrecht?
16. Ist die Bundesregierung bereit, der FH Bund im Rahmen des § 3 des Vorläufigen Errichtungserlasses Aufgaben der Entwicklung und Durchführung von Veranstaltungen der verwaltungswissenschaftlichen Weiterbildung – speziell für den Kreis ihrer Absolventinnen und Absolventen – zu übertragen?
17. Wie beurteilt die Bundesregierung aus heutiger Sicht die zur Zeit der Errichtung der FH Bund maßgeblichen Gründe für die Bevorzugung des – rechtlich nicht zwingenden – „internen Modells“? Wird die Bundesregierung bei der Auswertung der zehnjährigen Erfahrung mit Fachhochschulen für öffentliche Verwaltung auch Anregungen zur Öffnung des „internen Modells“ berücksichtigen?

18. Wann gedenkt die Bundesregierung den Entwurf eines FH Bund-Gesetzes vorzulegen, damit die FH Bund, wie es § 21 VEE vorsieht, nach nunmehr zehnjährigem Bestehen auf eine gesicherte rechtliche und vertretbare politische Grundlage gestellt wird? Sieht die Bundesregierung angesichts der bestehenden Defizite die Notwendigkeit, die FH Bund stärker und eindeutiger als bisher in den hochschulrechtlichen Regelungsbereich einzubinden?

Bonn, den 18. August 1988

Odendahl
Dr. Penner
Dr. Böhme (Unna)
Bernrath
Kastning
Kuhlwein
Dr. Niehuis
Rixe
Weisskirchen (Wiesloch)
Dr. Vogel und Fraktion

