

**Niedersächsische Fachhochschule
für Verwaltung und Rechtspflege
(FHVR)**

**- Aufgabenbestand, Fortbestand,
künftige Struktur -**

Beratende Äußerung gemäß
§ 88 Abs. 2 LHO

Übersandt an

- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
- Niedersächsisches Ministerium für Inneres und Sport
- Stabsstelle Verwaltungsmodernisierung -
- Niedersächsisches Finanzministerium
- Niedersächsisches Justizministerium
- Niedersächsisches Ministerium für Wissenschaft und
Kultur
- Niedersächsische Staatskanzlei
- Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege

Hildesheim, 31.01.2005

Az.: 3.1-0304/3-02



Niedersachsen

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|-----------|---|----|
| 0 | Vorbemerkung..... | 1 |
| 1 | Wesentliche Ergebnisse..... | 2 |
| 2 | Entwicklung der FHVR | 5 |
| 2.1 | Entstehung der FHVR | 5 |
| 2.2 | Empfehlungen des Wissenschaftsrats 1996..... | 6 |
| 2.3 | Kabinettsbeschluss 2000 | 8 |
| 2.4 | Kabinettsbeschluss 2001 | 9 |
| 2.5 | Empfehlungen des Wissenschaftsrats 2002..... | 10 |
| 3 | Gegenwärtige Situation | 11 |
| 3.1 | Allgemeines zur gegenwärtigen Struktur der Fachhochschule und der Ausbildung | 11 |
| 3.2 | Entwicklung der Studierendenzahlen | 13 |
| 3.3 | Ausgabenentwicklung der vier Fakultäten | 14 |
| 4 | Stand der Einführung hochschulgerechter Strukturen durch die Umsetzung der Kabinettsbeschlüsse und Probleme bei der Umsetzung..... | 15 |
| 4.1 | Gemeinsamer Haushalt, Globalhaushalt | 15 |
| 4.2 | Kosten der Ausbildung | 15 |
| 4.3 | Beleihungsvertrag | 16 |
| 4.4 | Öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis | 18 |
| 4.5 | Überführung in die C-Besoldung | 18 |
| 4.6 | Fachtheoretische Studienanteile und Praxisanteile, Diplomarbeit | 20 |
| 4.7 | Integration der Studiengänge | 21 |
| 4.8 | Mittelfristige Herausforderungen an die angestrebte Angleichung der FHVR an das allgemeine Hochschulwesen | 22 |
| 4.9 | Würdigung: Das Ziel einer weitgehenden Angleichung der FHVR an das allgemeine Hochschulwesen ist nicht erreicht | 24 |
| 5 | Die FHVR im Gesamtzusammenhang der Aus-, Fort- und Weiterbildung..... | 26 |
| 5.1 | Studieninstitut des Landes Niedersachsen (SiN)..... | 26 |
| 5.2 | Drei kommunale Studieninstitute..... | 27 |
| 5.3 | Landesfinanzschule Niedersachsen in Bad Eilsen | 27 |
| 5.4 | Bildungsinstitut der Polizei Niedersachsen (BIP NI) | 28 |
| 5.5 | Landesweite Integration der Aus-, Fort- und Weiterbildung | 29 |
| 6 | Berufsakademie versus Fachhochschule | 30 |
| 6.1 | Unterschiede zwischen der FHVR und den staatlichen Fachhochschulen..... | 31 |
| 6.2 | Vergleich der FHVR mit Berufsakademien | 31 |
| 6.3 | Würdigung: Nähe der FHVR zur Berufsakademie | 33 |
| 7 | Fakultätsbezogene Änderungsvorschläge..... | 34 |
| 7.1 | Fakultät Allgemeine Verwaltung | 35 |
| 7.1.1 | Künftige Anforderungen an die Ausbildung und die Ausbildungsinstitution..... | 36 |
| 7.1.1.1 | Prognose zum Nachwuchsbedarf aus qualitativer Sicht | 36 |
| 7.1.1.2 | Prognose zum Nachwuchsbedarf aus quantitativer Sicht | 36 |
| 7.1.2 | Konsequenzen für die weitere Entwicklung der Ausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst | 37 |
| 7.1.2.1 | Modelle möglicher Ausbildungsformen | 37 |
| 7.1.2.1.1 | Internes Studium an externer oder interner Fachhochschule..... | 38 |
| 7.1.2.1.2 | Externes Studium an externer oder interner Fachhochschule | 38 |
| 7.1.2.2 | Vorzüge und Nachteile der vorgenannten Alternativen..... | 40 |
| 7.1.2.3 | Ergebnis: Verlagerung der Ausbildung an eine externe Fachhochschule | 41 |
| 7.2 | Fakultät Rechtspflege..... | 42 |
| 7.2.1 | Grundlagen und Bedarf | 42 |

| | | |
|---------|---|----|
| 7.2.2 | Würdigung und Empfehlung: Internes Studium an einer externen Fachhochschule | 43 |
| 7.3 | Fakultät Steuerverwaltung | 44 |
| 7.3.1 | Besonderheiten der Fakultät und Ausbildung | 44 |
| 7.3.2 | Künftige Anforderungen an die Ausbildung und die Ausbildungsinstitution | 45 |
| 7.3.2.1 | Prognose zum Nachwuchsbedarf aus quantitativer Sicht | 45 |
| 7.3.2.2 | Prognose zum Nachwuchsbedarf aus qualitativer Sicht | 45 |
| 7.3.3 | Würdigung und Empfehlung: Errichtung einer Steuerakademie | 46 |
| 7.4 | Fakultät Polizei | 48 |
| 7.4.1 | Grundlagen | 48 |
| 7.4.2 | Künftige Anforderungen an die Ausbildung und die Ausbildungsinstitution | 50 |
| 7.4.2.1 | Prognose zum Nachwuchsbedarf aus quantitativer Sicht | 50 |
| 7.4.2.2 | Prognose zum Nachwuchsbedarf aus qualitativer Sicht | 51 |
| 7.4.3 | Würdigung | 52 |
| 7.4.4 | Empfehlungen: Errichtung einer Polizeiakademie | 52 |
| 8 | Mehrjährige Unterbrechung des Studienbetriebs zur Entlastung des Landeshaushalts? | 53 |
| 9 | Mangelnde Transparenz der Ausgaben im Bereich der Landespolizei | 55 |

Anlagenverzeichnis

| | |
|-----------|--|
| Anlage 1 | Entwicklung der Studienanfänger-, Studierenden- und Absolventenzahlen |
| Anlage 2 | Entwicklung der Haushaltsansätze |
| Anlage 3 | Entwicklung der Einstellungszahlen der Anwärter des geh. Polizeivollzugsdienstes und der maximalen Belegungsstärke bei der Fakultät Polizei |
| Anlage 4 | Vergleich der Kosten der Studiengänge an der FHVR und der zu veranschlagenden Kosten bei einer Verlagerung der Studiengänge an die HAWK |
| Anlage 5 | Übersicht über den Anteil der Stellen der C-Besoldung und deren Besetzung |
| Anlage 6 | Höhe der zusätzlichen Kosten für Lehrpersonal durch die Überführung in die C-Besoldung und durch Zugang von C-Stellen auf Grund der Auflösung der kommunalen Studieninstitut und Übernahme der kommunalen Anwärter |
| Anlage 7 | Vergleich der Stellenentwicklung und der Personalkosten in der Fachhochschulverwaltung vor und nach Einführung der Einheitsverwaltung |
| Anlage 8 | Vergleich Fachhochschule - Berufsakademie: Aufgaben, Lehrpersonal, Organisation und Studium |
| Anlage 9 | Gesamtbaukosten FHVR (Projekt Ledeburkaserne) |
| Anlage 10 | Synopse der bundesländerübergreifenden Umfrage zur Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst |
| Anlage 11 | Vor- und Nachteile verschiedener Modelle von Ausbildungsformen an Fachhochschulen |

Abkürzungsverzeichnis

| | |
|-------------|---|
| APVO-BAkad | Verordnung über Rahmenprüfungsvorschriften für die Ausbildung und Prüfung an Berufsakademien in Niedersachsen |
| APVORpfl | Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger |
| BAFöG | Bundesausbildungsförderungsgesetz |
| BBesG | Bundesbesoldungsgesetz |
| BGBI. | Bundesgesetzblatt |
| BIP NI | Bildungsinstitut der Polizei Niedersachsen |
| BMBF | Bundesministerium für Bildung und Forschung |
| BRRG | Beamtenrechtsrahmengesetz |
| FHVR | Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege |
| GöPA | Göttinger Polizei-Auswahlverfahren |
| HAWK | Hochschule für Angewandte Wissenschaft und Kunst - Fachhochschule Hildesheim, Holzminden, Göttingen |
| HAZ | Hannoversche Allgemeine Zeitung |
| HIS GmbH | Hochschul-Informationen-System GmbH |
| HRG | Hochschulrahmengesetz |
| KMK | Kultusministerkonferenz |
| NBG | Niedersächsisches Beamtengesetz |
| Nds. BAKadG | Niedersächsisches Berufsakademiegesetz |
| Nds. GVBl. | Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt |
| Nds. MBl. | Niedersächsisches Ministerialblatt |
| NHG | Niedersächsisches Hochschulgesetz |
| NLVO | Niedersächsische Laufbahnverordnung |
| NLZSA | Niedersächsisches Landesamt für Zentrale Soziale Aufgaben |
| PoINLVO | Verordnung über die Laufbahnen des Polizeivollzugsdienstes des Landes Niedersachsen |
| RPfIG | Rechtspflegergesetz |
| RSZ | Regelstudienzeit |
| SiN | Studieninstitut des Landes Niedersachsen |
| StBAG | Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz |
| StBAPO | Steuerbeamtenausbildungs- und Prüfungsordnung |
| ZEVA | Zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover |

0 Vorbemerkung

Der LRH hat Ende des Jahres 2003 und im Jahr 2004 örtliche Erhebungen bei der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege (FHVR) in Hildesheim durchgeführt und zu den Ergebnissen der örtlichen Erhebungen eine Vielzahl von Gesprächen u. a. mit Vertretern der Fachhochschule, der kommunalen Spitzenverbände und des MI geführt.

Auf Grund der hierbei gewonnenen Feststellungen und Erkenntnisse ist der LRH zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Aussage zur Zukunft der FHVR nicht allein unter dem Gesichtspunkt des Vergleichs der Kosten verschiedener Organisationsformen der Ausbildung der Studierenden getroffen werden kann (vgl. Tz. 31 f.).

Einzubeziehen ist vielmehr die wertende Einschätzung, inwieweit der Weg der FHVR zu einer Fachhochschule nach den allgemeinen Maßstäben des Hochschulrahmengesetzes auch unter Berücksichtigung der künftigen Entwicklung des Hochschulwesens zu Bachelor-/Masterstrukturen im so genannten Bologna-Prozess und der stärkeren praxisbezogenen Forschungstätigkeit der Fachhochschulen erfolgreich sein kann.

Auffallend ist, dass die Länder sehr unterschiedliche Wege von der nahezu rein verwaltungsinternen Fachhochschulausbildung im beamtenrechtlichen Anwärterverhältnis (z. B. Mecklenburg-Vorpommern, Bayern, Nordrhein-Westfalen) bis hin zur allgemeinen (externen) Fachhochschule nach dem Hochschulrahmengesetz mit Studierenden ohne beamtenrechtlichen Status (so z. B. für den Bereich der Allgemeinen Verwaltung in Sachsen-Anhalt an der Hochschule Harz und für den Bereich Steuer in Bremen an der Hochschule Bremen) beschreiten. Einzubeziehen sind auch Überlegungen, wie ggf. die erheblichen Ressourcen des Landes und der Kommunen berücksichtigt werden können, die allgemein für die Fort- und Weiterbildung sowie für die Schulung der Angestellten und die Ausbildung des mittleren Dienstes vorgehalten werden.

Die Frage, wie die Ausbildung des gehobenen Dienstes so gestaltet werden kann, dass sie den heutigen Maßstäben, auf wissenschaftlichem Niveau Wissen und Bildung zu vermitteln, gerecht wird, dass weiterhin die Absolventen den teils sehr speziellen Anforderungen der allgemeinen Verwaltung und der Fachverwaltungen sowie

der sehr unterschiedlichen Berufe genügen und dass schließlich wirtschaftlich und effizient die Ressourcen des Landes und der Kommunen genutzt werden, ist deshalb nach allgemeinen Maßstäben der Wirtschaftlichkeit und der guten fachlichen Praxis sowie der bis in politische Grundsatzfragen reichenden Bewertung der unterschiedlichen Ausbildungskonzepte in ihrer Bedeutung für die Verwaltung, die Gesellschaft und die Auszubildenden zu beantworten.

Der nachfolgende Bericht soll daher einen Überblick über die Entwicklung der FHVR geben und einen beratenden Beitrag (§ 88 Abs. 2 LHO) des LRH zu der Entscheidungsfindung der LReg. und der zuständigen Ministerien im Prozess der Bestandsaufnahme und Orientierung zur Zukunft der FHVR leisten.

1 Wesentliche Ergebnisse

1. Es ist zwar im Wesentlichen gelungen, die FHVR organisatorisch zu einer Fachhochschule nach den Strukturmerkmalen des Niedersächsischen Hochschulgesetzes zusammenzuführen. Bisher nicht erreicht wurde jedoch die fakultätsübergreifende inhaltliche Integration der Ausbildung an der FHVR. Ursachen hierfür sind die ganz unterschiedlichen laufbahnrechtlichen Ausbildungsanforderungen, die die FHVR zu erfüllen hat, die Zersplitterung der Standorte, an denen insbesondere die Ausbildung für die Polizei und die Steuerverwaltung durchgeführt wird, und der organisatorische Umwandlungsprozess der FHVR, der bisher die Kapazitäten der Hochschulleitung gebunden hat. Die Ausbildung für die Laufbahnen der Polizei und der Steuerverwaltung dürfte auch nicht integrationsfähig sein. Dem Betrachter stellt sich die FHVR gegenwärtig als eine Einrichtung dar, die in der Art und Weise, wie die Ausbildung durchgeführt wird, weniger mit einer Hochschule nach den allgemeinen Maßstäben des Hochschulrahmengesetzes und am ehesten mit der Ausbildung an einer Berufsakademie verglichen werden kann (Abschn. 4.9, Tz. 55 f., Abschn. 6.3, Tz. 83 ff.).
2. Es ist zweifelhaft, ob die seit vielen Jahren verfolgte Angleichung der FHVR an das allgemeine Hochschulwesen der sachgerechteste und wirtschaftlichste Weg ist. Die LReg. wird deshalb zu erwägen haben, ob in Anerkennung der tatsächlichen Lage die FHVR nicht konsequent nach dem Modell einer Berufsakademie für die Zwecke der Verwaltungsausbildung geführt werden sollte. Auch eine solche Akademie kann einen Studiengang anbieten, der nach

den Anforderungen des Beamtenrechts einem Fachhochschulstudiengang gleichwertig ist. Die organisatorische Struktur einer solchen Akademie könnte weniger aufwändig gestaltet werden, als dies das allgemeine Hochschulrecht für Hochschulen gebietet. Nach einem solchen Modell könnte für die gesamte FHVR, aber auch für einzelne Teile wie die Bereiche der Polizei und Steuerverfahren werden. Auch könnten die unterschiedlichen Dienstherren der studierenden Beamtenanwärter, insbesondere also die Kommunen als Hauptabnehmer der Studierenden der Fakultät Allgemeine Verwaltung, (wieder) in die Trägerschaft einer solchen Akademie einbezogen werden (Abschn. 6.3, Tz. 83 f.).

3. Entschließt sich die LRReg. für diesen Weg, so ist ferner zu prüfen, ob die bisher parallel bestehenden Einrichtungen, die der Fort- und Weiterbildung der öffentlichen Bediensteten und der Ausbildung der Angestellten dienen, einbezogen werden können. Durch eine solche Integration lassen sich sehr viel mehr Ressourcen gemeinsam nutzen und Synergieeffekte heben, als dies bei einer weiteren Integration innerhalb der bestehenden FHVR erwartet werden kann (Abschn. 5.5, Tz. 74 f.).
4. Für den Fall, dass es nicht zu einer Umwandlung der gesamten FHVR oder von Teilen der FHVR in eine Ausbildungseinrichtung nach dem Modell einer Berufsakademie kommt, gibt der LRH - bezogen auf die einzelnen Fakultäten - zu erwägen:
 - 4.1 Die Fakultät *Allgemeine Verwaltung* der FHVR sollte, sofern sie nicht als Akademie geführt wird, dann als weitere Fakultät in eine Fachhochschule des allgemeinen Hochschulrechts eingegliedert werden. Als aufnehmende Fachhochschule bietet sich die Fachhochschule Hildesheim-Holzminde-Göttingen an. Das derzeitige Studium mit seiner rechtlichen Verbindung von Studium und Vorbereitungsdienst sollte überdacht werden. Zwar sollten die kompakte, auf drei Jahre angelegte Studienstruktur sowie die bedarfsgesteuerte Einstellung der Studierenden in den öffentlichen Dienst beibehalten werden. Es sollte aber erneut geprüft werden, ob auf den Beamtenstatus der Studierenden verzichtet und stattdessen ein Ausbildungsverhältnis eigener Art (Ausbildungsvertrag) mit einer im Vergleich zur Beamtenbesoldung reduzierten Vergütung begründet werden kann (Abschn. 7.1.2.3, Tz. 117 f.).

- 4.2 Auch die Fakultät *Rechtspflege* sollte, solange § 2 Rechtspflegergesetz abweichend von § 14 Beamtenrechtsrahmengesetz die Einheit von Studium und Vorbereitungsdienst vorschreibt, unter Aufrechterhaltung des gegenwärtig von ihr angebotenen (internen) Studiums mit Beamtenanwärter-Status und unter Wahrung der Belange der entsendenden Länder Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein künftig ebenfalls in eine Fachhochschule des allgemeinen Hochschulrechts, also zweckmäßigerweise auch in die Fachhochschule Hildesheim-Holzminen-Göttingen, eingegliedert werden, sofern nicht der Weg einer Akademie beschränkt wird (Abschn. 7.2.2, Tz. 126).
- 4.3 Die Fakultät *Steuerverwaltung* sollte als eigenständige Ausbildungseinrichtung, möglichst nach dem Modell einer Berufsakademie, unter Eingliederung der Finanzschule in Bad Eilsen mit deren gegenwärtigen Ausbildungs- und Fortbildungsaufgaben am Standort Rinteln/Bad Eilsen verselbständigt werden, wobei die Option einer Zusammenführung mit den Ausbildungsstätten anderer Länder, insbesondere der norddeutschen Länder, aufrechterhalten werden sollte. Mittelfristig sollte die Ausbildungseinrichtung auf einen Standort konzentriert werden (Abschn. 7.3.3, Tz. 139 f.).
- 4.4 Für die Fakultät *Polizei* sollte ebenfalls die Umwandlung in eine eigenständige Bildungseinrichtung, möglichst nach dem Modell einer Berufsakademie, unter Eingliederung des Bildungsinstituts der Polizei Niedersachsen (BIP NI) erwogen werden. Falls der mittlere Dienst wieder eingeführt werden sollte, sollte die Ausbildungsstätte für den mittleren Dienst ebenfalls integriert werden. Eine räumliche Konzentration der verschiedenen Ausbildungsstätten sollte vorangetrieben werden (Abschn. 7.4.4, Tz. 159 f.).
5. Wegen des Überhangs an Personal als Folge der Verwaltungsreform sollte erwogen werden, mehrere Jahre lang die Neuaufnahme von Beamtenanwärtern zum Studium und insoweit den Studienbetrieb an der Fakultät Allgemeine Verwaltung zu unterbrechen. Die Behörden der Landesverwaltung sollten aufgefordert und die kommunalen Körperschaften bewegt werden, ihren Einstellungsbedarf in diesem Zeitraum aus dem Personalüberhang zu decken (Abschn. 8, Tz. 162 f.).
6. Die Transparenz der Ausgaben für die Ausbildung im Bereich der Polizei sollte verbessert werden (Abschn. 9, Tz. 167 f.).

2 Entwicklung der FHVR

Tz. 1 Für das Verständnis der gegenwärtigen Situation der FHVR ist ein Rückblick auf deren Entstehung, auf die bisherigen Empfehlungen des Wissenschaftsrats der Jahre 1996 und 2002 sowie auf die diesbezüglichen Beschlüsse der LReg. der Jahre 2000 und 2001 erforderlich.

2.1 Entstehung der FHVR

Tz. 2 Die FHVR dient gemäß § 53 NHG „der Ausbildung für den öffentlichen Dienst, insbesondere für Laufbahnen des gehobenen nicht technischen Dienstes und des gehobenen Polizeivollzugsdienstes“. Sie ist mit dem Errichtungsbeschluss des Landesministeriums vom 18.05.1974¹ aus den ehemaligen Ausbildungsstätten der einzelnen Ressorts heraus gegründet worden. Die Aufgaben dieser Vorgängereinrichtungen wurden in den vier Fachbereichen (jetzt: Fakultäten) Allgemeine Verwaltung, Rechtspflege, Steuerverwaltung und Polizei fortgeführt.

Tz. 3 Dabei wurde die nach den genannten Ressorts getrennte Veranschlagung der Stellen und Sachmittel in den Epl. 03, 04 und 11 des Landeshaushalts zunächst beibehalten.

Tz. 4 Der Organisationsgewalt der LReg. entzogen wurde die FHVR durch Aufnahme in das Niedersächsische Hochschulgesetz vom 01.06.1978². Ihre Sonderstellung im Vergleich zu den sonstigen Fachhochschulen ist rahmenrechtlich durch § 73 Abs. 2 HRG zugelassen. Danach kann der Landesgesetzgeber abweichende Regelungen für staatliche Hochschulen treffen, deren Ausbildungsgänge ausschließlich auf den öffentlichen Dienst ausgerichtet sind. § 150 Abs. 2 NHG i. d. F. vom 21.01.1994 sah in seinem Satz 2 ausdrücklich vor³, dass in der zu erlassenden Verordnung die „Struktur der Verwaltungsfachhochschule mit dem Ziel einer möglichst weitgehenden Angleichung an die Struktur der anderen Fachhochschulen weiterentwickelt werden“ solle. Auf dieser Grundlage erließ die LReg. die Rechtsverordnung über die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege vom 10.02.1996. Die Fachaufsicht sowie die Rechtsaufsicht in Angelegenheiten der

¹ Nds. MBl. 1974, 1170, spätere Fassung vom 18.04.1978, Nds. MBl. S. 558.

² Nds. GVBl. 1978, 473 (§ 140).

³ Bekanntmachung der Neufassung des Niedersächsischen Hochschulgesetzes vom 21.01.1994, Nds. GVBl. S. 13.

Selbstverwaltung werden in Angelegenheiten der Laufbahnausbildung durch das jeweilige Fachministerium, dem die Laufbahn zugeordnet ist, wahrgenommen⁴.

Von Anfang an war damit die FHVR in einen im Grunde bis heute nicht aufgelösten inhaltlichen und ressortspezifischen Konflikt zwischen der „Wissenschaftsseite“, die entsprechend einem früheren Beschluss des Landesministeriums bereits aus dem Jahre 1973 die Überleitung der FHVR in den allgemeinen Hochschulbereich anstrebte, und der Seite des MI und der Fachverwaltungen gestellt, die ihr Interesse an der Beibehaltung einer besonderen, verwaltungsinternen und verwaltungsspezifischen Ausbildung für den gehobenen Dienst artikulierte⁵.

2.2 **Empfehlungen des Wissenschaftsrats 1996**

Tz. 5 Der Wissenschaftsrat begutachtete 1996 die verwaltungsinternen Fachhochschulen. Dabei kam er zu folgender grundlegender Erkenntnis:

„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.“

„Der Widerspruch zwischen dem Eindruck, dass die Dienstherrn in weiten Teilen mit der Ausbildung zufrieden sind, und der Feststellung, dass diese nicht den Kriterien eines Fachhochschulstudiums entspricht, verlangt von Bund, Ländern und anderen Dienstherrn 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. 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). Wenn ein Hochschulstudium auch künftig die Regelqualifikation für Tätigkeiten im gehobenen Dienst darstellen soll, sind eine Reihe von Maßnahmen erforderlich, um die Qualität der Ausbildung entsprechend zu gestalten.“

Tz. 6 Soweit sich Bund und Länder für ein Hochschulstudium als angemessene Ausbildung aussprechen sollten, konkretisierte der Wissenschaftsrat den Handlungsbedarf

⁴ § 25 der VO 1996, Nds. GVBl. 1996, S. 26, jetzt § 5 der VO-FHVR vom 27.01.2003, Nds. GVBl. S. 29.

⁵ Näher hierzu *Siegmund-Schultze*: Die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege, Nds. VBl. 1996, 245 f.

zur Erreichung einer Fachhochschulstruktur und zur Angleichung des Studienniveaus und nahm zur weiteren Entwicklung wie folgt Stellung:

- Dass die Fach- und Rechtsaufsicht dem jeweiligen Fachministerium obliege, dem die Studiengänge zugeordnet sind, sei für eine hochschulgemäße Weiterentwicklung der Fachhochschule nicht geeignet; stattdessen empfehle sich die einheitliche Ressortverantwortlichkeit des Wissenschaftsministers.
- Durch die räumliche Trennung und weitgehende Selbstständigkeit der Fachbereiche (jetzt: Fakultäten) werde das Zusammenwachsen zu einer einheitlichen Fachhochschule behindert.
- Die Ausbildung der kommunalen Beamtenanwärter sollte vollständig in die Fachhochschule integriert werden.
- Der Anteil der hauptamtlichen Dozenten sollte auf mindestens 60 % erhöht und die Personalstruktur mittelfristig auf Bedienstete umgestellt werden, die nach dem allgemeinen Hochschulrecht als Professoren qualifiziert sind. Um die betriebswirtschaftliche Kompetenz zu stärken, sollte gleichzeitig versucht werden, geeignete Lehrbeauftragte aus der Wirtschaft und öffentlichen Unternehmen und durch Kooperationen mit anderen Fachhochschulen einzubinden.
- Es sollten im Bereich Allgemeine Verwaltung neben den Studiengängen „Verwaltung“ und „Verwaltungsbetriebswirtschaft“ weitere Studiengänge erprobt werden.
- Die Diplomprüfung sollte auch eine praxisbezogene Diplomarbeit beinhalten.
- Im Rahmen des insgesamt dreijährigen Studiums sollten die fachtheoretischen Studienphasen auf 24 Monate⁶ ausgedehnt und die fachpraktischen entsprechend auf 12 Monate⁷ gekürzt werden, um zu einem angemessenen Verhältnis von Theorie und Praxis zu gelangen.

⁶ § 14 Abs.2 BRRG fordert eine Mindestdauer von 18 Monaten.

⁷ Dies entspricht der Mindestdauer nach § 14 Abs. 2 BRRG.

2.3 **Kabinettsbeschluss 2000**

Tz. 7 Daraufhin beschloss die LReg. am 09.05.2000⁸, die FHVR als eigenständige Fachhochschule für den öffentlichen Dienst zur Sicherung der Bedarfsausbildung weiterzuführen⁹, jedoch zur Schaffung hochschulgerechter Strukturen (mit einem gemeinsamen Haushalt, einer Einheitsverwaltung und der Einrichtung von Professorenstellen) folgende grundlegende Veränderungen vorzunehmen. Diese sollen Auslastungs- und Flexibilisierungsgewinne sowie Kosteneinsparungen ermöglichen und durch fakultätsübergreifende Lehrveranstaltungen sowie Forschungs- und Entwicklungsprojekte zu einem wissenschaftlichen Austausch innerhalb der FHVR beitragen. U. a. wurde beschlossen:

- Die bisher in verschiedenen Einzelplänen des Landeshaushalts veranschlagten Mittel werden in dem Kap. 03 04 zusammengefasst.
- Im Zusammenhang damit sollen neue betriebswirtschaftliche Steuerungsmodelle eingeführt werden.
- Beginnend mit dem Hj. 2001 wird eine zentrale Verwaltung (Einheitsverwaltung) unter Leitung eines Kanzlers eingeführt. Es werden drei Sachgebiete (Personal- und Rechtsangelegenheiten, Wirtschafts- und Haushaltsangelegenheiten sowie Immatrikulations- und Prüfungsangelegenheiten; daneben: Zentralbibliothek, Öffentlichkeitsarbeit, Controlling) und eine Fachbereichsassistenz zur Unterstützung des Dekans eingerichtet.
- Für den Übergang zu einer hochschulgerechten Personalstruktur sollen ca. 80 % der bisher der A- und R-Besoldung zugeordneten Planstellen des hauptamtlichen Lehrpersonals in solche der C-Besoldung umgewandelt werden. Entsprechend soll die Struktur des Lehrkörpers den allgemeinen Fachhochschulen angepasst werden, d. h. die hauptamtlich Lehrenden sollen grundsätzlich die im NHG vorgesehenen Einstellungsvoraussetzungen für das Professorenamt erfüllen.

⁸ Kabinettsvorlage des MI vom 27.04.2000 - 15.2-74050.1 -.

⁹ Hierbei wurden die Ergebnisse einer ressortübergreifenden Arbeitsgruppe - unter Beteiligung der betroffenen Ressorts MI, MF, MJ, MWK, der Fachbereiche der FHVR, der allgemeinen Fachhochschulen Osnabrück und Nordostniedersachsen sowie der kommunalen Spitzenverbände - berücksichtigt, die mit dem Auftrag eingesetzt wurden, eine Zielkonzeption für eine am NHG orientierte Weiterentwicklung der FHVR zu erstellen.

- Die Beleihung der kommunalen Studieninstitute¹⁰ mit der Fachhochschulausbildung der kommunalen Beamtenanwärter des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes wird zum nächstmöglichen Zeitpunkt (29.05.2003) aufgehoben¹¹.
- Die wissenschaftliche Ausrichtung der Ausbildung soll gefördert werden (Ausdehnung der fachtheoretischen Ausbildung auf 24 Monate, Einführung einer Diplomarbeit, Einrichtung neuer Ausbildungsgänge in Richtung öffentliches Dienstleistungsmanagement).
- Die allgemeine Rechts- und Fachaufsicht soll weiterhin vom MI wahrgenommen werden. In allgemeinen Hochschulangelegenheiten erfolgt eine Beteiligung des MWK, in Angelegenheiten der Laufbahnausbildung des jeweiligen Fachministers.
- Alternativ zum bisherigen Status der Studierenden als Beamte auf Widerruf soll die Installierung von öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnissen geprüft werden.

2.4 Kabinettsbeschluss 2001

Tz. 8 Im Zusammenhang mit dem Kabinettsbeschluss vom 09.05.2000 zur Weiterentwicklung der FHVR bat die LReg. das MI, das MWK und das MF, bis Ende des Jahres 2000 einen Bericht über die Möglichkeit einer vollständigen Angleichung der Struktur der FHVR an die anderen Fachhochschulen vorzulegen. Dabei sollten die rechtlichen und personalwirtschaftlichen Möglichkeiten zum Wegfall des Anwärterstatus durch die Schaffung eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses oder ein Übergang zu einem „externen“ (d. h. privat- oder BAFöG-finanzierten) Studium geprüft werden. Der daraufhin vorgelegte Bericht des MI vom 21.02.2001 bildete die Grundlage für die Kabinettsvorlage vom 04.04.2001¹², die von der LReg. in ihren Beschluss vom 10.04.2001 übernommen wurde.

Tz. 9 Nach diesem Beschluss kommt die Einführung eines „externen“ Studiums unter personalwirtschaftlichen Gesichtspunkten und - mit Ausnahme der Fakultät Allge-

¹⁰ Beleihungsvertrag vom 30.05.1978, Bek. des MI vom 06.06.1978, Nds. MBl. S. 830. Den kommunalen Schulvereinen in Braunschweig, Hannover und Oldenburg wurde - eine niedersächsische Besonderheit - die Ausbildung der kommunalen Anwärter des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes unter der Aufsicht des Landes übertragen; deren Studieninstitute bildeten kommunale Abteilungen des Fachbereichs „Allgemeine Verwaltung“ der FHVR.

¹¹ Die Kündigung ist erfolgt. Nach den Bestimmungen des Beleihungsvertrags war das Land verpflichtet, im Falle einer Kündigung die vertraglich vereinbarte Mindestzahl von zehn hauptamtlichen Lehrkräften zu übernehmen. Ferner war über eine Übernahme der Sachinvestitionen (Gebäude, Inventar) zu verhandeln.

¹² 15.2-74050.1

meine Verwaltung - auch unter den gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die FHVR nicht in Betracht.

- Tz. 10 Es wurde zwar als grundsätzlich denkbar angesehen, als Alternative zum Beamtenstatus auf Widerruf ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis einzuführen. Dieses setze jedoch eine Änderung von Bundesrecht¹³ voraus, das für den Bereich der Steuerbeamtenausbildung sowie der Rechtspflegerausbildung zwingend ein Studium im Beamtenverhältnis vorschreibt. Das MF (für den Bereich der Steuerbeamtenausbildung) hielt eine Initiative zur Änderung dieses Bundesrechts für nicht Erfolg versprechend. Auch komme, zur Vermeidung unterschiedlicher Rechtsverhältnisse, ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis nur in Betracht, wenn es für alle an der FHVR Studierenden gleichzeitig eingeführt werden könne.
- Tz. 11 Da dieses derzeit nicht möglich sei, solle nach Ansicht des MI durch entsprechende Initiativen des Landes darauf hingewirkt werden, mittelfristig eine Änderung der jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen herbeizuführen, damit ggf. zu einem späteren Zeitpunkt an der FHVR ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis als Alternative zum Beamtenstatus eingeführt werden könne.

2.5 ***Empfehlungen des Wissenschaftsrats 2002***

- Tz. 12 Der Wissenschaftsrat bekräftigte in seinen Empfehlungen vom 18.01.2002 zur Entwicklung der Fachhochschulen¹⁴ seine Feststellungen aus dem Jahr 1996 und warb für die nachhaltige Anhebung des Qualitätsniveaus und die Beibehaltung der dualen Ausbildungsstrukturen.
- Tz. 13 Auf Grund der rückgängigen Studierendenzahlen und der damit verbundenen kritischen Größe der einzelnen Einheiten bat der Wissenschaftsrat die Bundesländer, die Überführung der verwaltungsinternen Studiengänge in den allgemeinen Fachhochschulsektor in Angriff zu nehmen und zu einer hochschulangemessenen Ausstattung beizutragen. Durch die Einbindung in die allgemeinen Fachhochschulen sollten Ressourcen gebündelt und monofachliche Spezialhochschulen vermieden werden. Entgegenstehende Rechtsvorschriften sollten dementsprechend geöffnet werden.

¹³ § 2 Abs. 1 Rechtspflegergesetz, § 4 Abs. 2 Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz.

¹⁴ LT-Drs. 5102/02.

Tz. 14 Die überführten Studiengänge sollten konsekutiv und durchgängig modularisiert konzipiert werden. Sie sollten die Abschlüsse Bachelor/Master mit der Laufbahnbe-fähigung für den öffentlichen Dienst verknüpfen. Die bisherige Praxisorientierung solle beibehalten werden.

3 Gegenwärtige Situation

3.1 *Allgemeines zur gegenwärtigen Struktur der Fachhochschule und der Ausbil-dung*

Tz. 15 Die FHVR ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts und zugleich eine Einrich-tung des Landes¹⁵.

Tz. 16 Im Hj. 2001 wurde die Einheitsverwaltung eingeführt (vgl. Tz. 7).

Tz. 17 Die Hochschule gliedert sich in die Fakultäten

- Allgemeine Verwaltung (verteilt auf zurzeit zwei Standorte in Hildesheim),
- Rechtspflege (eigener Standort in Hildesheim),
- Polizei (eigene Standorte in Hildesheim, Hann. Münden, Oldenburg),
- Steuerverwaltung (Standort Rinteln)

und bildet dort den Nachwuchs für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungs-dienst des Landes und der Kommunen, den gehobenen Polizeivollzugsdienst, den gehobenen Justizdienst (Rechtspflegerlaufbahn) sowie den gehobenen Steuerver-waltungsdienst aus.

Tz. 18 Die Studierendenzahlen sind dabei an dem Bedarf der Einstellungsbehörden orien-tiert. Vor Beginn des Studiums erfolgt eine Bewerberauswahl, welche von der je-weils zuständigen obersten Dienstbehörde geregelt ist¹⁶.

¹⁵ § 2 Nr. 14, §§ 15, 47 NHG.

¹⁶ § 3 Abs. 1 NLVO.

- Tz. 19 Das Studium ist zugleich der laufbahnrechtlich vorgesehene Vorbereitungsdienst und wird im Beamtenverhältnis auf Widerruf¹⁷ absolviert. Die Laufbahnbefähigung wird mit dem Ableisten des Vorbereitungsdienstes und dem Bestehen der Laufbahnprüfung erworben¹⁸. Die Studierenden unterliegen den beamtenrechtlichen Bestimmungen und erhalten während des Studiums Anwärterbezüge¹⁹.
- Tz. 20 Das Studium ist geprägt durch eine duale Struktur, bei der sich berufspraktische Studienzeiten bei der Behörde und fachtheoretische Studienzeiten an der Fachhochschule abwechseln. Es unterliegt nicht der üblichen Semesterstruktur mit ihren vorlesungsfreien Zeiten („Semesterferien“). Vielmehr wird das Studienjahr grundsätzlich nur von den beamtenrechtlich zustehenden Urlaubszeiten unterbrochen.
- Tz. 21 Das Studium soll die wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden sowie die berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse vermitteln, die zur Erfüllung der Aufgaben in der jeweiligen Laufbahn erforderlich sind.²⁰ Entsprechend dem Doppelstatus als Beamte und Studierende wird gleichzeitig mit dem Bestehen der Laufbahnprüfung der dem jeweiligen Studiengang entsprechende akademische Grad verliehen (Dipl.-Verwaltungswirt (FH), Dipl.-Verwaltungsbetriebswirt (FH), Dipl.-Rechtspfleger, Dipl.-Finanzwirt).

¹⁷ § 14 Abs. 2 BRRG

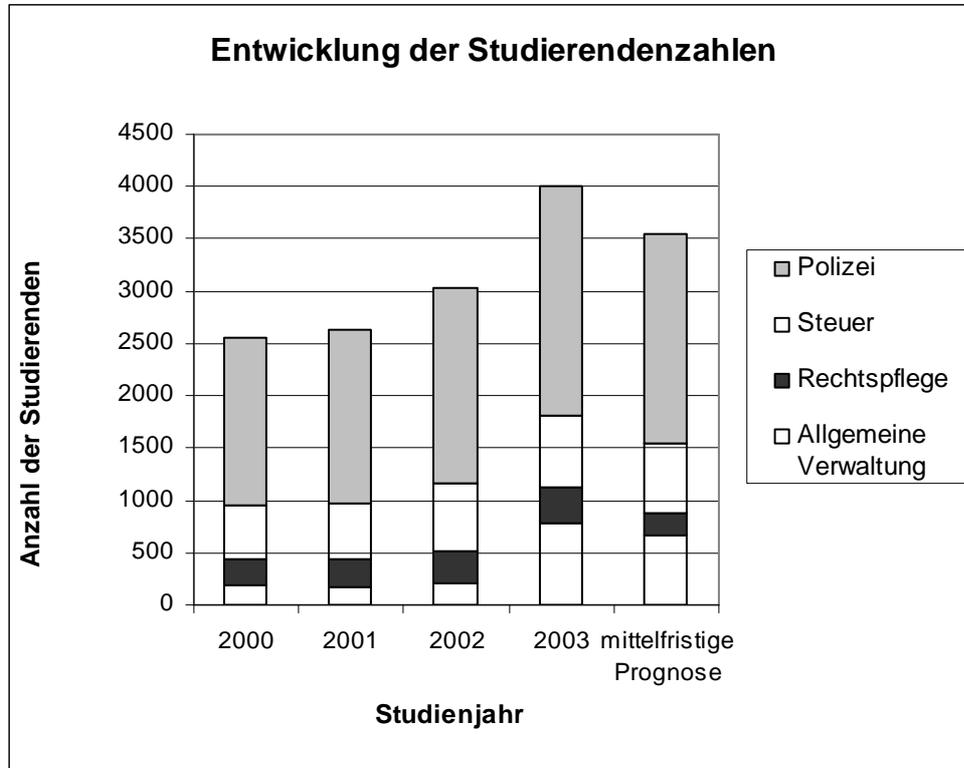
¹⁸ § 4 Abs. 1 Nr. 1 NLVO

¹⁹ Anwärtergrundbetrag ab 01.08.2004 in Höhe von monatlich 866,24 € (BGBl. I 2003, S. 1839). Daneben werden ggf. der Familienzuschlag und vermögenswirksame Leistungen gewährt. Im Vergleich: Juristen absolvieren gemäß § 5 NJAG ihre Referendarzeit (als Vorbereitungsdienst für den höheren Dienst) nicht im Beamtenverhältnis auf Widerruf, sondern in einem öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnis. Sie erhalten eine monatliche Unterhaltsbeihilfe in Höhe von 85 % des höchsten nach dem BBesG geltenden Anwärtergrundbetrags (auf der Basis des Eingangsamts R 1), d. h. 894,25 €. In entsprechender Anwendung des BBesG wird Familienzuschlag für Richter gezahlt. Beihilfe, jährliche Sonderzuwendung, vermögenswirksame Leistungen und Urlaubsgeld werden nicht gewährt. Lehrer für Grund- und Hauptschulen absolvieren ihre Referendarzeit (als Vorbereitungsdienst für den gehobenen Dienst) im Beamtenverhältnis auf Widerruf und erhalten gemäß Anlage VIII zum BBesG einen Anwärtergrundbetrag (auf der Basis des Eingangsamtes A 12) in Höhe von 992,02 €.

²⁰ § 25 Abs. 2 NBG

3.2 Entwicklung der Studierendenzahlen

Tz. 22 Die Studierendenzahlen haben sich in den letzten Jahren wie folgt entwickelt:



Die genauen Einstellungs-, Studierenden- und Absolventenzahlen sind in **Anlage 1** dargestellt.

Tz. 23 Die Erhöhung der Studierendenzahlen bis zum Jahr 2003 bei der Fakultät Polizei (vgl. auch **Anlage 3**) ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass auf Grund des LT-Beschlusses vom 17.02.1993 (zu LT-Drs. 12/4473) der mittlere Polizeivollzugsdienst abgeschafft wurde und seitdem sämtliche Polizeivollzugsbeamten die Ausbildung für den gehobenen Dienst durchlaufen.

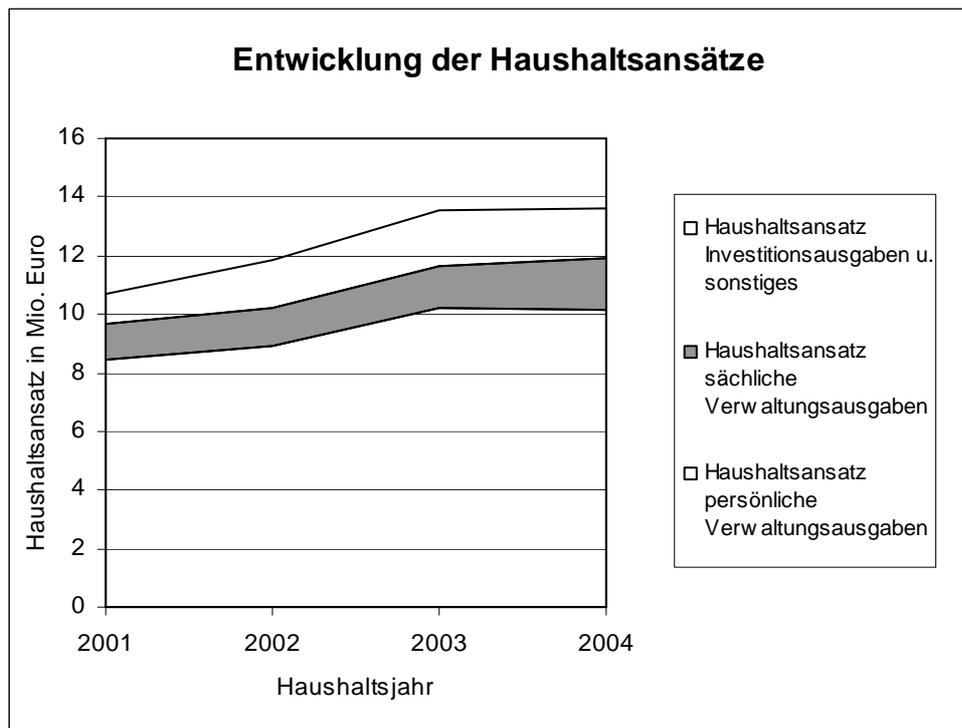
Tz. 24 Der Anstieg der Studierendenzahlen im Jahr 2003 bei der Fakultät Allgemeine Verwaltung ist zurückzuführen auf die Übernahme von 550 kommunalen Anwärtern ab August 2003 nach Kündigung des Beleihungsvertrags mit den kommunalen Studieninstituten (vgl. unten Abschn. 4.3).

Tz. 25 An der Fakultät Rechtspflege werden Rechtspflegeranwärter aus Niedersachsen, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein ausgebildet. Die Zahl der Studierenden bestimmt sich demnach auch nach dem Bedarf der beteiligten anderen Bundeslän-

der. Im Jahr 2004 wurden 73 Rechtspflegeranwärter, davon 46 für Niedersachsen, eingestellt.

3.3 Ausgabenentwicklung der vier Fakultäten

Tz. 26 Die Haushaltsansätze ab 2001 haben sich wie folgt entwickelt:



Die Entwicklung der Ausgaben-Ansätze lt. Haushaltsplan seit 1990 ist in der **Anlage 2** dargestellt.²¹ Dabei ist zu berücksichtigen, dass einige Ressorts „ihren“ Fakultäten zusätzliches Personal im Wege der Abordnung zur Verfügung stellen.

Tz. 27 Seit der Zusammenfassung der bis 2000 in vier verschiedenen Einzelplänen des Landeshaushalts ausgebrachten Mittel im Kap. 03 04 sind die veranschlagten Ausgabemittel und Haushaltszuschüsse stetig gestiegen. Jedoch steht dieser Mittelerhöhung auch ein bedeutender Zuwachs an Studierendenzahlen gegenüber.

²¹ Zur Intransparenz der Haushaltsansätze für die Polizei vgl. Abschn. 9.

4 Stand der Einführung hochschulgerechter Strukturen durch die Umsetzung der Kabinettsbeschlüsse und Probleme bei der Umsetzung

4.1 *Gemeinsamer Haushalt, Globalhaushalt*

- Tz. 28 Die Kabinettsvorlage vom 27.04.2000 geht davon aus, dass die Zusammenfassung der vorhandenen, für den öffentlichen Dienst ausbildenden Fakultäten durch einen gemeinsamen Haushalt und eine gemeinsame Verwaltung zu erheblichen Synergieeffekten, Auslastungs- und Flexibilitätsgewinnen sowie Kosteneinsparungen führe. Ein gemeinsamer Haushalt wurde im Jahr 2001 eingeführt. Die vorher separat für jede Fakultät veranschlagten Mittel bei den Kap. 03 04 (Allgemeine Verwaltung), 03 20 (Polizei), 04 08 (Steuer) und 11 15 (Rechtspflege) wurden unter dem Kap. 03 04 zusammengefasst. Ebenso wurde am Standort Hildesheim die Verwaltung zentralisiert (Einheitsverwaltung). Die angestrebte Reduzierung des Personals der Verwaltung um 3,5 Stellen ist bereits weitgehend erreicht worden (**vgl. Anlage 7**).
- Tz. 29 Dass weitere Synergieeffekte nicht genutzt werden konnten, liegt u. a. auch in der räumlichen Situation begründet. Die Zersplitterung auf verschiedene Standorte erzwingt durch die großen Distanzen einen Mehraufwand bei der Aufgabenerledigung. Dies gilt insbesondere für die Fakultät Polizei, die auf die Standorte Hildesheim, Hann. Münden und Oldenburg verteilt ist, sowie für die Fakultät Steuerverwaltung mit dem Standort Rinteln.
- Tz. 30 Mit der Anpassung an die allgemeinen Fachhochschulen sollten ein Globalhaushalt und betriebswirtschaftliche Steuerungselemente eingeführt werden. Ein Globalhaushalt wurde noch nicht verwirklicht. Zur betriebswirtschaftlichen Steuerung hat die FHVR jedoch erstmals für das Jahr 2003 eine Kostenrechnung für alle vier Fakultäten mit Auswertungen zu den Kosten pro Student/Absolvent erstellt (**vgl. Anlage 4**).

4.2 *Kosten der Ausbildung*

- Tz. 31 Danach belaufen sich die Kosten pro Student bei der FHVR - ohne Berücksichtigung der Anwärterbezüge - auf 8.200 € bis 13.900 € (Steuer: 8.200 €, Polizei:

8.800 €, Rechtspflege: 12.000 € und Allgemeine Verwaltung: 13.900 €). Für einen den Verwaltungsstudiengängen ähnlich kostenintensiven Studiengang wie Sozial- oder Wirtschaftswissenschaften an einer externen Fachhochschule entstehen Kosten in Höhe von ca. 15.500 € pro Student (nähere Angaben hierzu in **Anlage 4** auch unter Berücksichtigung der Anwärterbezüge und der durchschnittlichen BAFöG-Aufwendungen).

Während sich die Kosten in den Bereichen Allgemeine Verwaltung und Rechtspflege wenig von denen eines Studiums an einer externen Fachhochschule unterscheiden, liegen die Kosten in den Studiengängen für die Steuerverwaltung und für den Polizeivollzugsdienst erheblich darunter. Der Grund dafür liegt bei den Kosten für das eingesetzte Lehrpersonal. Während bei den Fakultäten Allgemeine Verwaltung und Rechtspflege bereits fast alle hauptamtlich Lehrenden in die C-Besoldung überführt wurden, wird die Lehre bei den Fakultäten Steuer und Polizei noch in erheblichem Maße von Nebenamtlern und Lehrpersonal des gehobenen Dienstes der A-Besoldung durchgeführt. Sind erst einmal die hochschulgerechten Strukturen in allen Fakultäten der FHVR eingeführt, werden die Kosten je Studierenden kaum von denen bei einer externen Fachhochschule abweichen.

- Tz. 32 Bei der Frage, ob die Ausbildung für den gehobenen Dienst an eine externe Fachhochschule verlagert werden sollte, ist unter Kostengesichtspunkten ferner zu berücksichtigen, dass an einer externen Fachhochschule u. a. wegen der Abbrecherquoten ca. das Doppelte bis Dreifache an Ausbildungskapazität vorgehalten werden müsste, um aus dem Kreis der Absolventen den Nachwuchsbedarf decken zu können. Bei der Ausbildung an einer internen Fachhochschule kann darauf verzichtet werden. Durch die Alimantation der Studierenden (Anwärterbezüge) gibt es kaum Studienabbrecher und die Absolventen können fast vollständig für den öffentlichen Dienst gewonnen werden. Die Kosten für das Vorhalten der doppelten bis dreifachen Studienplatzkapazität an einer externen Fachhochschule und die Kosten für die an Studierende der internen Fachhochschule zu zahlenden Anwärterbezüge dürften sich in etwa aufheben, sodass unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit keine der beiden Alternativen zwingend vorzuziehen wäre.

4.3 Beleihungsvertrag

- Tz. 33 Der Beleihungsvertrag mit den kommunalen Studieninstituten wurde zum 01.08.2003 gekündigt. Die kommunalen Anwärter werden seitdem bei der Fakultät Allgemeine Verwaltung in Hildesheim auf Kosten des Landes ausgebildet.

- Tz. 34 Lt. Kabinettsbeschluss vom 09.05.2000 wurde mit diesbezüglichen Mehrausgaben in Höhe von ca. 3,2 Mio. DM bzw. 1,6 Mio. € (davon für 18 zusätzliche Professoren: ca. 1,1 Mio. €, zwei zusätzliche Verwaltungsmitarbeiter: ca. 100.000 €, zusätzliche Anmietung von Räumen: ca. 100.000 €, zusätzliche sonstige Sach-/Betriebsausgaben: ca. 300.000 €) gerechnet. Die für die Übernahme der kommunalen Anwärter entstandenen Mehrausgaben entsprechen im Wesentlichen dieser Kalkulation.
- Tz. 35 Diese Kalkulation berücksichtigt allerdings nicht die zusätzlichen Kosten des Personals durch Versorgungszuschlag, Beihilfe usw. Wäre auf Kostenbasis kalkuliert worden, hätten allein für das zusätzliche Lehrpersonal (18 zusätzliche Professoren) statt der veranschlagten 1,1 Mio. € ca. 1,9 Mio. € veranschlagt werden müssen (vgl. **Anlage 6**).
- Tz. 36 Zum 01.08.2003 wurden 550 kommunale Anwärter²² wegen der Aufkündigung des Beleihungsvertrags übernommen. Für diese Anwärter entstehen für das Land jährlich Kosten in Höhe von ca. 3,9 Mio. €²³. Da das Land für den eigenen Bedarf nur noch eine geringe Zahl von Anwärtern ausbildet (vgl. **Anlage 1**) und in den nächsten beiden Jahren voraussichtlich keine eigenen Anwärter einstellen wird, kommt die Ausbildung an der Fakultät Allgemeine Verwaltung fast ausschließlich den Kommunen zugute, ohne dass diese noch zu den finanziellen Lasten der FHVR beitragen. Diese Folge der Aufkündigung der Beleihung hat das Land in Kauf genommen. Das dem LRH vorgetragene Argument, dass auch sonst die Ausbildungskosten der Hochschulen nicht den künftigen Arbeitgebern der Studierenden angelastet werden, überzeugt nicht, weil es sich bei der FHVR nach wie vor um eine so genannte verwaltungsinterne Fachhochschule handelt, die nach den besonderen Anforderungen und ausschließlich nach dem Bedarf der unmittelbaren und mittelbaren Verwaltung ausbildet. Es wäre deshalb angemessen, die Kommunen an den Kosten der ihnen zugute kommenden Ausbildung unter der Voraussetzung (wieder) zu beteiligen, dass sie als Träger in die Ausbildung eingebunden werden (vgl. hierzu unten Tz. 84 f.).

²² Vgl. Anlage 1.

²³ Die Kosten der dreijährigen Ausbildung (ohne Bezüge) betragen ca. 21.400 € je Anwärter und damit ca. 7.100 € je Anwärter und Jahr (vgl. **Anlage 4**). Für die übernommenen 550 kommunalen Anwärter ergeben sich damit jährliche Kosten in Höhe von ca. 3.900.000 € (550 x 7.100 €).

4.4 **Öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis**

Tz. 37 In dem Kabinettsbeschluss aus dem Jahre 2001 wurde u. a. festgelegt, dass die rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, damit ggf. zu einem späteren Zeitpunkt ein öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis als Alternative zum Beamtenstatus eingeführt werden kann. Hierfür wären nach der zutreffenden Einschätzung des MI Änderungen des Bundesrechts erforderlich. Initiativen des Landes zur Änderung der jeweiligen rechtlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Einführung eines öffentlich-rechtlichen Ausbildungsverhältnisses als Alternative zum Beamtenstatus sind dem LRH jedoch nicht bekannt.

4.5 **Überführung in die C-Besoldung**

Tz. 38 Wie geplant wurden die bisherigen Planstellen der A- und R-Besoldung zum großen Teil bereits in Planstellen der C-Besoldung²⁴ umgewandelt. Die noch verbleibenden Stellen wurden im HPI 2004 mit einem entsprechenden ku-Vermerk versehen.

Tz. 39 Auf diese Planstellen wurde im Wesentlichen das hauptamtlich lehrende Personal berufen, das bereits an der FHVR tätig war. Der Kabinettsbeschluss sah eine Umwandlung der Stellen in solche der C-Besoldung unter folgenden Voraussetzungen vor²⁵:

„Zur Durchführung des Konzepts ist vorgesehen, ... zum Stichtag 01.07.2003 die Stellen der Lehrkräfte, die bisher schon die Voraussetzungen für die Berufung in ein Professorenamt erfüllen und bereits den akademischen Professorentitel führen, in entsprechende Stellen der C-Besoldung umzuwandeln. ... Zur statusrechtlichen Überführung des vorhandenen Lehrpersonals in die Bundesbesoldungsordnung C ist aus zwingenden personalwirtschaftlichen Gründen eine gesetzliche Überleitungsregelung, z. B. im Rahmen eines Haushaltsbegleitgesetzes, vorzusehen, die ein Abweichen von der Ausschreibungspflicht gemäß § 52 Abs. 1 NHG erlaubt.“²⁶

Tz. 40 Nach der Überleitungsregelung des § 27 Abs. 1 der o. g. Verordnung aus dem Jahr 1996 wurden die damals vorhandenen hauptamtlichen und hauptberuflichen Lehrkräfte Fachhochschuldozentinnen oder Fachhochschuldozenten (§ 11 VO 1996),

²⁴ Inzwischen wurde bundesbesoldungsrechtlich für Professoren die W-Besoldung eingeführt.

²⁵ Beschluss vom 09.05.2000 zur Kabinettsvorlage vom 27.04.2000 - 15.2-74050.1 -, Abschn. 3.3 der Begründung, S. 5 ff.

²⁶ Gemäß Art. 9 des Haushaltsbegleitgesetzes 2002 vom 18.12.2001 (Nds. GVBl. S. 806) konnten Planstellen für Lehrende an der FHVR, die durch das Haushaltsgesetz 2002/2003 der Besoldungsordnung C zugeordnet waren, bis einschließlich des Hj. 2004 ohne Ausschreibung mit hauptamtlich oder hauptberuflich an der FHVR Lehrenden besetzt werden.

nicht jedoch Professorinnen oder Professoren (§ 9 VO 1996). Sofern sie jedoch mindestens ein Jahr die Funktion einer/-s Fachkoordinatorin/-s ausübten, wurde ihnen nach § 27 Abs. 2 VO die Führung des akademischen Titels „Professorin“ oder „Professor“ gestattet. Weiterhin bestimmte diese Regelung, dass bei diesen Lehrkräften die nach dem Hochschulgesetz maßgebenden Einstellungs Voraussetzungen für die Berufung in ein Professorenamt „als erfüllt gelten“. Diese Übergangsregelung mit ihrer Fiktion der Qualifikation für ein Professorenamt betraf insbesondere auch Lehrkräfte mit der Befähigung für den gehobenen Dienst, denn Grundvoraussetzung für die Berufung in ein Professorenamt ist neben weiteren Qualifikationsmerkmalen zumindest ein abgeschlossenes Hochschulstudium (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 NHG).

- Tz. 41 Über das Merkmal, was unter der Tätigkeit der Fachkoordination zu verstehen ist, entstand Streit. Während das MI zunächst davon ausging, dass die Zahl der Betroffenen im Ergebnis durch einen Organisationserlass bestimmt sei, klagten Bedienstete aus den kommunalen Studieninstituten mit Erfolg ein, dass es auf die tatsächliche Ausübung einer solchen Tätigkeit ankomme²⁷. In der Folge gestattete das MI einer größeren Anzahl von Personen als ursprünglich geplant, den Titel Professorin oder Professor zu führen. Wegen der Fiktion der Qualifikation für ein Professorenamt waren alle Titularprofessoren, so nunmehr die Praxis des MI, auch berechtigt, in die C-Besoldung überführt zu werden. Der LRH lässt dahin gestellt, ob diese Praxis zwingend war und (hochschul-)rechtlich ohne Bedenken ist.
- Tz. 42 Der Anteil der somit nach der Überleitungsregelung des § 27 VO 1996 titelführungsberechtigten Professoren und Professorinnen war nach Auskunft der FHVR insbesondere bei der Fakultät Allgemeine Verwaltung wesentlich höher als bei den Fakultäten Steuer und Polizei (vgl. **Anlage 5**), was dazu führte, dass bei der Fakultät Allgemeine Verwaltung alle der 29 Stellen für hauptamtlich Lehrende in die C-Besoldung umgewandelt und bereits mehr als 90 % der Stelleninhaber in die C-Besoldung eingruppiert wurden. Bei der Fakultät Polizei hingegen bestand nach den dem LRH erteilten Auskünften seitens der die Voraussetzungen für die Eingruppierung in die C-Besoldung erfüllenden Lehrenden kaum Interesse an einem Wechsel der Laufbahn, da damit die Vorteile der Polizeilaufbahn wegfielen (Ruhestand mit dem 60. Lebensjahr, Heilfürsorge, Polizeizulage).

²⁷ VG Hannover, Urteil vom 12.02.1998, Nds. VBl. S. 218, mit kritischer Anmerkung *Siegmund-Schultze*, Nds. VBl. 1998, 201 f.

- Tz. 43 Nach Einschätzung des LRH hat die Überführung des Lehrpersonals in die C-Besoldung zusätzliche Kosten in Höhe von insgesamt ca. 200.000 € verursacht (vgl. **Anlage 6**, Spalte VI). Wegen der Übernahme des vorhandenen Personals kann darin jedoch kein Beitrag zur fachhochschulgemäßen Entwicklung der Struktur des Lehrkörpers gesehen werden. Dies wird erst durch die - z. T. bereits durchgeführten - Neuberufungen erreicht, bei denen von den Bewerbern die nach dem NHG vorgeschriebenen Berufungsvoraussetzungen zu erfüllen sind. Dadurch ist der Lehrkörper insbesondere in der Fakultät Allgemeine Verwaltung auf viele Jahre in seiner personellen Entwicklung weitgehend blockiert und damit die angestrebte zügige Aufwertung der Lehre nach dem allgemeinen Maßstab für Fachhochschulen behindert.
- Tz. 44 Weiterhin sah der Kabinettsbeschluss vom 09.05.2000 die Umwandlung von 80 % der Stellen des hautamtlichen Personals in C-Stellen und deren Besetzung mit entsprechend qualifiziertem Personal vor. Diese Quote erreicht die FHVR insgesamt zwar noch nicht (s. **Anlage 5**). Bei der Fakultät Allgemeine Verwaltung wurden jedoch auf Grund der geschilderten Entwicklung 100 % der Stellen des hauptamtlichen Personals in C-Stellen umgewandelt. Die Fakultät ist damit mit C-Stellen überbesetzt. Die FHVR ist gehalten, diese Überbesetzung baldmöglichst wieder zu korrigieren.

4.6 Fachtheoretische Studienanteile und Praxisanteile, Diplomarbeit

- Tz. 45 Zur weiteren wissenschaftlichen Ausrichtung der Ausbildung sollten die fachtheoretischen Studienanteile entsprechend den Empfehlungen des Wissenschaftsrats auf 24 Monate ausgedehnt (so genanntes 24 : 12-Modell) und eine Diplomarbeit eingeführt werden. Diese Vorgabe ist bisher nur in den Fakultäten Allgemeine Verwaltung und Rechtspflege²⁸ im Jahr 2001 umgesetzt worden.
- Tz. 46 Bei der Fakultät Polizei gliedert sich das Studium in je 18 Monate Theorie und Praxis und beinhaltet keine Diplomarbeit. Unter Berücksichtigung der Studienanfängerzahlen (s. **Anlage 1**) ist voraussehbar, dass bei einer Einführung Schwierigkeiten bestünden, in so hoher Zahl geeignete Themen für eine Diplomarbeit zu finden.

²⁸ Vgl. für Niedersachsen APVORpfl vom 20.03.2000 - Nds. GVBl. S. 59 -. Nach Auskunft des MJ wurden diese Anpassungen an den üblichen FH-Standard in keinem der anderen Bundesländer umgesetzt.

- Tz. 47 Der Vorbereitungsdienst bei der Fakultät Steuer besteht aus Fachstudien von 21 Monaten und berufspraktischen Studienzeiten von 15 Monaten. Das Erstellen einer größeren Arbeit im Hauptstudium ist Pflicht, wobei es sich auch hier jedoch nicht um eine Diplomarbeit handelt. Im Fall der Fakultät Steuer wäre eine Anpassung der Studienstruktur nur durch eine Änderung des Bundesrechts möglich.

4.7 Integration der Studiengänge

- Tz. 48 Ferner ist die Vereinheitlichung der Studienabläufe innerhalb der gesamten FHVR bisher nicht gelungen. Zum einen unterscheidet sich der Studienbeginn bei den einzelnen Fakultäten (Rechtspflege zum 01.10., Polizei zum 01.10. und zum 01.04., Steuer und Allgemeine Verwaltung zum 01.08.) und zum anderen auch die Verteilung und die Dauer der Theorie- und Praxisphasen. Des Weiteren besteht in der Fakultät Rechtspflege ein Abstimmungsbedarf auch mit den kooperierenden Bundesländern Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein.
- Tz. 49 Die vier Fakultäten der FHVR arbeiten noch immer weitgehend fachlich voneinander abgesondert. Mit Ausnahme der Fakultäten Rechtspflege und Allgemeine Verwaltung, bei denen in geringem Umfang ein gegenseitiger Austausch der Lehrkräfte erfolgt, werden fakultätsübergreifende Lehrveranstaltungen bisher nicht angeboten. Eine Überwindung der Abschottung durch Organisation gemeinsamer Lehrveranstaltungen wird erst künftig angestrebt²⁹. Erste Ansätze fakultätsübergreifender Initiativen finden sich im Rahmen des Ausbaus des Weiterbildungsangebots (Bilanzbuchhaltung - Neues Kommunales Rechnungs- und Haushaltswesen). Solche Maßnahmen wären aber auch nur ein erster Schritt zu einer fakultätsübergreifenden Integration. Die inhaltliche Abstimmung der Studiengänge sowie die Nutzung von Synergieeffekten durch gemeinsame Module oder gar durch ein gemeinsames Grundstudium stehen - auch wegen der ganz unterschiedlichen Anforderungen an die Ausbildung insbesondere in den Bereichen der Polizei und Steuer - noch aus.
- Tz. 50 Als Gründe für das fehlende „Zusammenwachsen“ der Fakultäten zu einer gemeinsamen Fachhochschule werden von der FHVR die speziellen Anforderungen der einzelnen Fachgebiete, die Zersplitterung der FHVR auf mehrere Standorte und organisatorische Schwierigkeiten angeführt. Aus den Gesprächen, die der LRH mit

²⁹ Vgl. Entwurf der Zielvereinbarung 2004 zwischen der FHVR und dem MI.

Vertretern der Fachhochschule aus den Fachbereichen geführt hat, wurde aber auch deutlich, dass eine solche Integration teils wegen der sehr speziellen Ausbildungsanforderungen vor allem in den Bereichen der Polizei und Steuer gar nicht für möglich gehalten und teils auch nicht gewünscht wird. Hinzu kommt, dass die Fakultät Polizei mit ihrer im Vergleich zu den anderen Fakultäten außerordentlich hohen Zahl an Studierenden die FHVR gleichsam „erdrückt“, was eine gleichberechtigte Integration über alle Fakultäten hinweg erschwert.

Tz. 51 Der Aspekt „Konzentration der verschiedenen FH-Standorte“ wurde bereits von der FHVR aufgegriffen und mündete in die Planung, auf dem Gelände der ehemaligen Ledebur-Kaserne in Hildesheim einen neuen Fachhochschul-Campus zu schaffen und dort zumindest die vier über das Stadtgebiet Hildesheim verteilten Standorte zu konzentrieren (Präsidium/zentrale Verwaltung, Fakultät Allgemeine Verwaltung, Fakultät Rechtspflege und Standort Hildesheim der Fakultät Polizei). Die Fakultät Steuer in Rinteln und die beiden Standorte der Fakultät Polizei in Hann. Münden und Oldenburg blieben bei dieser Planung unberücksichtigt.

Tz. 52 Nach der uns von der FHVR vorgelegten Baukostenplanung für die Ledebur-Kaserne würden ca. 37,5 Mio. € Baukosten anfallen. Unter der Annahme, dass das Land diesen Betrag aus Krediten finanzieren müsste und der Kapitalmarktzins bei ca. 4,5 %³⁰ liegt, ergäbe sich für das Land eine jährliche Zinsbelastung von ca. 840.000 €. Diese läge bereits über den von der FHVR durch die Konzentration erwarteten jährlichen Einsparungen in Höhe von ca. 780.000 € (vgl. **Anlage 9**). Unter rein monetären Gesichtspunkten dürfte sich dieses Projekt daher nicht rechnen. Soweit die Planung unter Integrationsgesichtspunkten dennoch weiterverfolgt werden sollte, müssten zudem auch die Fakultät Steuer und die beiden anderen Standorte der Fakultät Polizei in die Planung einbezogen werden, wenn Integration tatsächlich gelingen soll.

4.8 *Mittelfristige Herausforderungen an die angestrebte Angleichung der FHVR an das allgemeine Hochschulwesen*

Tz. 53 Es ist fraglich, ob die FHVR den sich steigernden Anforderungen des Wissenschaftsrats an Größe und Struktur von Fachhochschulen gerecht werden kann. Generell hält der Wissenschaftsrat sowohl aus wirtschaftlichen als auch aus qualitati-

³⁰ Gemäß telefonischer Auskunft des MF am 01.12.2004: Zinssatz 4,5 % bei einer Laufzeit von 30 Jahren.

ven Gesichtspunkten eine Größe je Fachhochschulstandort von 3.000 bis 5.000 flächenbezogenen Studienplätzen für sinnvoll. Als Mindestgröße hat er einen Ausbau je Fachhochschulstandort mit 1.500 flächenbezogenen Studienplätzen und einem Studienangebot von drei Studiengängen gefordert.

Speziell für die Verwaltungsfachhochschulen hat sich der Wissenschaftsrat besorgt über den Rückgang der Anwärterzahlen und die damit verbundene unterkritische Größe der Verwaltungsfachhochschulen geäußert. Ferner hat er die einseitige fachliche Struktur bemängelt. Die FHVR erfüllt an keinem ihrer vier Standorte die empfohlene Größe. Sie könnte diese nur durch eine Konzentration auf einen Standort erreichen.

Weiterhin führt die FHVR im Gegensatz zu der sich beschleunigenden Entwicklung bei anderen Fachhochschulen kaum „praxisnahe Forschungs- und Entwicklungsaufgaben“ durch, wie dies § 3 Abs. 4 Satz 4 NHG als (weitere) Aufgabe der Fachhochschulen festlegt.

- Tz. 54 Weiterhin trifft die FHVR der so genannte Bologna-Prozess zur Schaffung eines europäischen Hochschulraums bis zum Jahr 2010. Dies bedeutet u. a., dass sich die FHVR der zusätzlichen Herausforderung einer Umstellung der jetzigen vier Diplom-Studiengänge in Bachelor-Studiengänge stellen muss³¹. Die neuen Bachelor-Studiengänge müssten bis 2009 konzipiert und der ZEvA zur Akkreditierung vorgelegt werden. Die nicht behobenen Defizite in der Angleichung der Studiengänge an die wissenschaftliche Praxis der allgemeinen Fachhochschulen müssten bis dahin behoben und die gesetzlichen Regelungen zur Ausbildung der jeweiligen Laufbahn geändert worden sein, um eine Akkreditierung und damit die weitere gleichzeitige Verleihung eines akademischen Grads neben der Laufbahnbefähigung nicht zu gefährden. Dies betrifft insbesondere die Ausbildungsgänge für den gehobenen Polizeivollzugsdienst und den gehobenen Steuerverwaltungsdienst. Die Studiengänge für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst und für den gehobenen Justizdienst scheinen dagegen zumindest formal die Voraussetzungen für eine Akkreditierung als Bachelor-Studiengang zu erfüllen.

³¹ Vgl. KMK-Beschluss vom 14.04.2000, welche den Zugang zum gehobenen Dienst durch den Bachelor-Abschluss und den Zugang zum höheren Dienst durch den universitären Master-Abschluss regelt; Vereinbarung „Zugang zu den Laufbahnen des höheren Dienstes durch Masterabschlüsse an Fachhochschulen“, welche durch die Beschlüsse der KMK vom 24.05.2002 und der IMK vom 06.06.2002 getroffen wurde; KMK-Beschluss: „10 Thesen zur Bachelor- und Masterstruktur in Deutschland“ vom 12.06.2003.

4.9 Würdigung: Das Ziel einer weitgehenden Angleichung der FHVR an das allgemeine Hochschulwesen ist nicht erreicht

- Tz. 55 Zusammenfassend ist festzustellen, dass die FHVR zwar das Ziel weitgehend erreicht hat, die Fachhochschule unter einem organisatorischen Dach zusammenzuführen. Die weitergehenden Ziele, insbesondere die Angleichung der Fachhochschule und ihrer Studiengänge an den Stand des sonstigen Fachhochschulwesens, wie sie der Kabinettsbeschluss vom 09.05.2000, aber auch der Wissenschaftsrat fordert, ist mit Ausnahme der formalen, allerdings bisher weniger qualitativ ausgerichteten Anpassung des Personalkörpers nicht erreicht. Die FHVR ist zwar nach weitgehendem Abschluss der Vereinigung der Verwaltung und Führung ersichtlich bemüht, den weiteren Integrationsprozess unter organisatorischen, räumlichen und qualitativen Gesichtspunkten voranzutreiben. Ob dies Erfolg haben kann und haben wird, ist jedoch keineswegs sicher. Hinzu kommt, dass die FHVR im Hinblick auf die Herausforderungen des Bologna-Prozesses vor einem engen Zeitfenster steht, in dem sich die anderen wissenschaftlichen Fachhochschulen gleichzeitig sehr schnell weiterentwickeln, sodass sich die Lücke zu deren Entwicklungsstand, besonders im Bereich der angewandten Forschung, eher vergrößert als verkleinert.
- Tz. 56 Die Ursachen für den bisher festzustellenden mangelnden Erfolg in den Angleichungs- und Integrationsbestrebungen, die immerhin seit etwa 30 Jahren verfolgt werden, dürften wesentlich in den folgenden vier Umständen begründet liegen:
- Der inhaltliche, aber auch durch das Ressortdenken bestimmte Konflikt über die Ausrichtung der FHVR zwischen wissenschaftlichem Anspruch und verwaltungsinterner Ausbildung ist bis heute nicht überzeugend gelöst. Der beamtete Studierende ist im Grunde ebenso ein Widerspruch in sich wie das laufbahnrechtlich weitgehend vorbestimmte Studium und auch die an sich selbst verwaltete Hochschule, die in Laufbahnangelegenheiten jedoch unter der Fachaufsicht gleich mehrerer Ministerien steht (§ 5 VO-FHVR). Diese Situation hat die Weiterentwicklung der Fachhochschule immer wieder gehemmt³².
 - Auch der Neuorganisation der FHVR auf Grund des Kabinettsbeschlusses vom 09.05.2000 lag kein näher ausgeführtes Konzept zugrunde, wie neben der Konzentration der Leitung und Verwaltung die Integration der Fakultäten in organisa-

³² Anschaulich Siegmund-Schultze (Fn. 6), S. 246 f.

torischer, räumlicher und studienbezogener Hinsicht vorangetrieben werden soll. Ein solches inhaltliches Konzept, dessen Entwicklung jetzt in Anfängen durch die Zielvereinbarung 2004 und durch eigene Bestrebungen der FHVR in Angriff genommen werden soll, hätte am Anfang der durch den Kabinettsbeschluss eingeleiteten Entwicklung stehen müssen und war in Auseinandersetzung mit den Monita und Hinweisen des Wissenschaftsrats geboten. So fehlte die klare zeitliche und inhaltliche Zielorientierung; die vergangenen Jahre wurden im Wesentlichen für die lediglich äußere Zusammenführung der Hochschule genutzt.

- Die vielfach zersplitterten Standorte der Ausbildung lassen eine weitere Integration schon unter räumlichen und organisatorischen Gesichtspunkten nur schwerlich zu. Die Planungen für einen Campus sind finanziell nicht tragfähig und sparen wesentliche Bereiche aus, die zu integrieren wären.
- Die Ausbildungsinhalte und -methoden der verschiedenen Studiengänge in den vier Fakultäten sind - teils aus Rechtsgründen - so unterschiedlich, dass schon deshalb eine Integration über singuläre gemeinsame Vorlesungen hinaus äußerst schwer zu verwirklichen ist. Hinzu kommt, dass eine weitere Integration „von unten“ aus den Fachbereichen, aber auch aus den Fachministerien heraus insbesondere in den Bereichen der Polizei und Steuer offenbar kaum mitgetragen wird. Auch ist die Polizeiausbildung nach der derzeitigen Zahl der Studierenden so übergewichtig, dass auch deshalb eine fakultätsübergreifende, inhaltlich ausgerichtete Integration kaum gelingen kann.

Tz. 57 Auch wenn das Ziel einer Angleichung der FHVR an die sonstigen Fachhochschulen und insbesondere die inhaltliche Integration der Studiengänge nicht erreicht worden ist, so wird dennoch der tatsächliche Zustand einer nach wie vor praxisfundierte und praxisorientierte Ausbildung von den Abnehmern insbesondere in den Kommunen, der Steuerverwaltung und der Polizei geschätzt. Die Ausbildung sollte nach den dem LRH erteilten Auskünften auch nicht substantiell verändert, insbesondere nicht weiter verwissenschaftlicht werden. Es spricht vieles dafür, diesen dezidierten Wünschen und Anforderungen der „Kunden“ der FHVR gebührendes Gewicht beizumessen und in einem neuen Orientierungsprozess der Frage nachzugehen, ob der von der Wissenschaftsseite, insbesondere vom Wissenschaftsrat

geforderte Weg zur wissenschaftlich geprägten Fachhochschule dem Interesse der Verwaltungen des Landes und der Kommunen an ohne weitere Vorbereitung einsetzbaren und praxisgerecht qualifizierten Absolventen tatsächlich entspricht.

5 Die FHVR im Gesamtzusammenhang der Aus-, Fort- und Weiterbildung

Tz. 58 Gegenwärtig wird der Nachwuchs der Landes- und Kommunalbeamten des gehobenen Dienstes in den vier Fakultäten der FHVR ausgebildet, also institutionell losgelöst von der Ausbildung der vergleichbaren Angestellten, von der Ausbildung des mittleren Dienstes sowie vom Fort- und Weiterbildungswesen des Landes und der Kommunen.

5.1 Studieninstitut des Landes Niedersachsen (SiN)

Tz. 59 Das SiN in Bad Münde ist zuständig für die Ausbildung der Angestellten, der Beamten des mittleren allgemeinen und mittleren Polizeiverwaltungsdienstes sowie der Beamten von Sonderverwaltungen. Jährlich besuchen etwa 500 Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Niedersächsischen Landesverwaltung die Ausbildungslehrgänge, die sich im Wesentlichen auf die Ebenen des mittleren und gehobenen Dienstes beziehen. Darüber hinaus bietet das SiN seit 1997 ressortübergreifend Fortbildung für alle Landesbediensteten an.

Tz. 60 Der Etat des SiN beläuft sich auf ca. 2,7 Mio. €³³. Von den Gesamtkosten des SiN fallen ca. 40 % im Bereich der Ausbildung und ca. 60 % im Bereich der Fortbildung an³⁴. Die Personalausstattung umfasst 25 Planstellen³⁵.

Tz. 61 Die Seminar- und Lehrgangskosten werden seit 2004 allen Lehrgangsteilnehmer entsendenden Einrichtungen in Rechnung gestellt. Die Einnahmen sollen lt. HPI 2004 die Ausgaben des SiN decken. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese aus Gründen der Wirtschaftlichkeit sinnvolle Maßnahme auf die Auslastung der Einrichtung auswirkt.

³³ Ausgabenansatz lt. HPI 2004 (Kap. 03 14): 2,749 Mio. € (davon für Personal 1,094 Mio. €, für nebenamtliche Kräfte 0,129 Mio. €, Sachmittel in Höhe von 1,358 Mio. € und Abführung an den Landesliegenschaftsfond in Höhe von 0,168 Mio. €).

³⁴ Die Gesamtzielkosten für das Jahr 2004 lt. HPI 2004 belaufen sich auf ca. 3 Mio. €, wovon 1,2 Mio. € für die Ausbildung und ca. 1,8 Mio. € für die Fortbildung veranschlagt wurden.

³⁵ Davon 16 Stellen für Beamte, sieben für Angestellte und zwei für Arbeiter/innen.

5.2 **Drei kommunale Studieninstitute**

- Tz. 62 Die kommunalen Studieninstitute in Hannover, Braunschweig und Oldenburg werden in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins betrieben. Sie werden jeweils von den Mitgliedskommunen ihres Einzugsgebiets getragen und nehmen die Ausbildung der Angestellten des mittleren und gehobenen Dienstes wahr. Daneben wirken sie an der beruflichen Fortbildung der Angestellten und Beamten der kommunalen Verwaltungen mit. Somit erledigen sie für die Kommunen im Wesentlichen die gleichen Aus-, Fort- und Weiterbildungsaufgaben wie das SiN für den staatlichen Bereich. Diese drei Einrichtungen sind nach der Kündigung der Beleihung von der Ausbildung für die Laufbahn des gehobenen Dienstes entlastet. Dem LRH ist ferner bekannt, dass schon zu den Zeiten der Beleihung hinterfragt wurde, ob tatsächlich alle drei Einrichtungen erforderlich waren und ob nicht eine Konzentration dieser Einrichtungen aus Gründen der Auslastung und damit der Wirtschaftlichkeit geboten wäre.
- Tz. 63 Die Gesamtkosten des Studieninstituts Braunschweig liegen bei ca. 1,7 Mio. €, die sich zu ca. einem Drittel auf Sach- und zwei Drittel auf Personalkosten aufteilen. Das Personal setzt sich aus ca. zehn Mitarbeitern im Verwaltungsbereich sowie 1,5 Stellen beim hauptamtlichen und ca. 70 Stellen beim nebenamtlichen Lehrpersonal zusammen.
- Tz. 64 Die Kosten beim Studieninstitut Oldenburg sind ähnlich gelagert wie in Braunschweig. Die Personalkosten liegen um ca. 300.000 € höher, was in der vom Studieninstitut nicht erhobenen, aber vermutlich höheren Anzahl an nebenamtlichem Lehrpersonal begründet liegen dürfte.
- Tz. 65 Das Studieninstitut in Hannover ist das Größte und verfügt über einen Etat von ca. 6 Mio. €. Die Personalausstattung (Verwaltung und hauptamtliches Lehrpersonal) liegt bei ca. 41 Stellen.

5.3 **Landesfinanzschule Niedersachsen in Bad Eilsen**

- Tz. 66 Die Landesfinanzschule Niedersachsen in Bad Eilsen ist die zentrale Ausbildungsstätte des Landes Niedersachsen für den mittleren Steuerverwaltungsdienst. In den letzten sechs Jahren schwankten die Einstellungszahlen zwischen 75 und 125 An-

wärtern pro Jahr. Zugleich ist die Landesfinanzschule die zentrale Fortbildungsstätte der niedersächsischen Steuerverwaltung.

- Tz. 67 Die Ausgaben-Ansätze der Landesfinanzschule lagen in den letzten Jahren bei ca. 2 Mio. €. Die Landesfinanzschule ist mit 27 Stellen für hauptamtliches Personal ausgestattet. Die Auslastung der bei der Landesfinanzschule vorhandenen Raumkapazitäten (zehn Lehrsäle, ein EDV-Schulungsraum) liegt bei ca. 80 % (50 % Ausbildung und 30 % Fortbildung).
- Tz. 68 Lt. Auskunft des MF werden derzeit auf Grund der Initiative der Staatssekretäre der norddeutschen Bundesländer im Rahmen der Kooperation der norddeutschen Länder Vorschläge für eine Zusammenarbeit der Landesfinanzschulen erarbeitet. Diesbezügliche Ergebnisse stehen noch aus.
- Tz. 69 Eine Zusammenarbeit mit der nahe gelegenen Fakultät Steuer der FHVR beschränkt sich derzeit auf Einzelfälle.

5.4 *Bildungsinstitut der Polizei Niedersachsen (BIP NI)*

- Tz. 70 Das BIP NI ist die zentrale Bildungseinrichtung der Polizei in Niedersachsen mit Hauptsitz in Hann. Münden. Hier hat das BIP NI der Fakultät Polizei der FHVR Räumlichkeiten zur Verfügung gestellt. Daneben existieren die acht weiteren BIP NI-Standorte Oldenburg (ebenfalls ein Standort der Fakultät Polizei der FHVR), Braunschweig, Wennigsen, Hannover, Lüchow, Giesen/Ahrbergen, Bad Iburg und Braunlage³⁶. Das BIP NI ist insgesamt mit ca. 500 Stellen ausgestattet.
- Tz. 71 Die Aufgaben des BIP NI erstrecken sich neben der Durchführung aller Fortbildungsveranstaltungen der Polizei in Niedersachsen u. a. auf die Durchführung von Aufstiegslehrgängen in den gehobenen Dienst, die Durchführung des ersten Studienjahres für den höheren Polizeivollzugsdienst und die Organisation und Durchführung von Bewerberauswahlverfahren.
- Tz. 72 Von den in 2003 beim BIP NI entstandenen Gesamtkosten in Höhe von ca. 10,9 Mio. € entfielen u. a. ca. 5,6 Mio. € auf die Fortbildung, ca. 4,2 Mio. € auf

³⁶ Die Standorte Bad Iburg und Braunlage werden Ende 2004 aufgelöst (vgl. Antwort der LReg. vom 22.06.2004 zum Beschluss des LT zur „Auslastung der Fortbildungseinrichtungen der Polizei“, LT-Drs. 15/1179).

die Ausbildung und ca. 0,8 Mio. € auf die Fakultät Polizei der FHVR wegen des Personals und der Räumlichkeiten, die das BIP NI kostenlos zur Verfügung stellte.

Tz. 73 Im Jahr 2002³⁷ hat der LRH festgestellt, dass das BIP NI in den Jahren 1998 bis 2001 nur zu ca. 60 % der möglichen Bettenkapazität ausgelastet war. Dabei ist zu berücksichtigen, dass durch den 2005 zu erwartenden Wegfall der dort durchgeführten Aufstiegslehrgänge für den gehobenen Polizeivollzugsdienst und den mittelfristigen Rückgang der Anzahl der Studierenden bei der Fakultät Polizei weitere Kapazitäten frei werden.

5.5 Landesweite Integration der Aus-, Fort- und Weiterbildung

Tz. 74 Im Zusammenhang mit der notwendigen Weiterentwicklung bzw. Umgestaltung der gegenwärtig von der FHVR erfüllten Aufgaben sollte das Land prüfen, ob und inwieweit die Aus-, Fort- und Weiterbildungsaufgaben der vorstehend dargestellten Einrichtungen institutionell mit der Beamtenausbildung des gehobenen Dienstes zusammengeführt werden können und sollen. Dies liegt auch deshalb nahe, weil die FHVR ihrerseits den Aufgabenbereich der Fort- und Weiterbildung zunehmend für sich entdeckt und eigene Angebote entwickelt, die zumindest der Koordination mit den sonstigen Angeboten des Landes und ggf. auch der Kommunen bedürfen.

Tz. 75 Der LRH hat im Rahmen dieser Untersuchung das finanzielle Einsparungspotenzial einer solchen Lösung nicht prüfen können. Es ist Aufgabe der LReg., die Perspektiven und die Wirtschaftlichkeit eines solchen Konzepts der ganzheitlich integrierten Aus-, Fort- und Weiterbildung zu untersuchen. Hierzu besteht genügender Anlass: Die aufgabenbezogene Zusammenführung der Beamtenausbildung des gehobenen Dienstes mit den jeweils fachlich zugehörigen sonstigen Aus-, Fort- und Weiterbildungsaufgaben des Landes und ggf. auch der Kommunen würde tendenziell zu größeren Einheiten, zu besseren Ressourcenauslastungen und zu weitaus höheren Synergieeffekten führen können, als dies von einer fakultätsübergreifenden weiteren Integration der bisherigen FHVR erwartet werden kann. Dies muss zu erheblichen Einsparungen an personellen und sächlichen Mitteln für den laufenden Bedarf führen. Gelänge es in einem solchen Konzept, die fachlichen Säulen auch auf wenige Standorte und räumlich zu konzentrieren, so wären weiterhin erhebliche Einsparungen bei den benötigten Flächen und Gebäuden zu erwarten. Es ist nämlich davon

³⁷ „Niederschrift über die Prüfung des Raumbedarfs der Polizeiinspektionen Wolfenbüttel und Göttingen sowie des Bildungsinstituts der Polizei Niedersachsen“ vom 28.11.2002 - I.3-04311-02/02 -.

auszugehen, dass die bisherigen Standorte der Fort- und Weiterbildung nicht hinreichend ausgelastet sind.

- Tz. 76 Das Hochschulrecht stünde einer solchen Aufgabenzuweisung an die FHVR, wenn sie durch den Gesetzgeber erfolgt, nicht entgegen³⁸. Erst recht würde eine solche Integration von Beamtenausbildung und (sonstiger) Aus-, Fort- und Weiterbildung nahe liegen, wenn die Beamtenausbildung des gehobenen Dienstes künftig konsequent nach dem Modell einer Berufsakademie gestaltet werden sollte (vgl. dazu nachfolgend Abschn. 6).
- Tz. 77 Als Beispiel ist das Land Mecklenburg-Vorpommern zu nennen. Es hat seine Bildungseinrichtungen insgesamt in Güstrow konzentriert. Dort sind neben der Fachhochschule auch die Ausbildungs- und Fortbildungsinstitute der verschiedenen Ressorts an einem Standort untergebracht und es bestehen Bestrebungen, all diese Einrichtungen organisatorisch unter einem gemeinsamen Dach zusammenzufassen³⁹.

6 Berufsakademie versus Fachhochschule

- Tz. 78 Berufsakademien sind staatlich anerkennungsbedürftige Einrichtungen *nichtstaatlicher* Träger, die eine mindestens dreijährige wissenschaftsbezogene und zugleich praxisorientierte berufliche Bildung vermitteln (§§ 1 und 2 Nds. BAKadG⁴⁰).
- Tz. 79 Die Berufsakademie nach niedersächsischem Recht ist also keine staatliche Einrichtung. Das Land ist jedoch nicht gehindert, für seine Ausbildungsbedürfnisse eine staatliche Einrichtung nach dem Modell einer Berufsakademie zu schaffen. Im Folgenden sollen daher die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen der FHVR und dem Modell der Berufsakademien auch im Vergleich zu den sonstigen staatlichen Fachhochschulen herausgearbeitet werden.

³⁸ Vgl. § 3 Abs. 1 und Abs. 4 Satz 4 NHG.

³⁹ Vgl. Anlage 10 mit der zusammenfassenden Darstellung der Ergebnisse einer bundesländerübergreifenden Umfrage des LRH.

⁴⁰ Niedersächsisches Berufsakademiegesetz vom 06.06.1994 (Nds. GVBl. S. 233), geändert durch Art. 28 des Gesetzes vom 20.11.2001 (Nds. GVBl. S. 701) und Änderungsgesetz vom 24.10.2002 (Nds. GVBl. S. 414).

6.1 Unterschiede zwischen der FHVR und den staatlichen Fachhochschulen

Tz. 80 Signifikante Unterschiede des Studiums an der FHVR im Vergleich zu anderen staatlichen Fachhochschulen sind:

- Die Studierenden der FHVR besitzen neben ihrem Studierendenstatus gleichzeitig den Status eines Beamten auf Widerruf und werden damit bereits während des Studiums besoldet.
- Die Studieninhalte sind auf die künftige Tätigkeit der Absolventen ausgerichtet und werden von außen durch Bundesgesetz oder die betreffenden Ressorts als Rahmen, dieser teilweise etwa im Bereich der Steuer und Polizei auch detailliert, in Form von Ausbildungs- und Prüfungsordnungen vorgegeben. Die FHVR selbst kann die Studieninhalte und -struktur nur im Rahmen dieser Vorgaben beeinflussen. U. a. hemmt dies die FHVR, die Abschottung der einzelnen Fakultäten untereinander und zu verwandten Studiengängen anderer Fachhochschulen zu überwinden.
- Das Studium ist auf drei Jahre konzentriert, weist einen überdurchschnittlich hohen Anteil an Praxisphasen auf (duales Studium) und wird nicht durch Semesterferien unterbrochen.
- Das Lehrpersonal besteht jedenfalls noch derzeit überwiegend aus Praktikern, welche nicht das reguläre Berufungsverfahren einer Professorin oder eines Professors nach den Vorschriften des NHG durchlaufen haben.

6.2 Vergleich der FHVR mit Berufsakademien

Tz. 81 Wesentliche Merkmale der niedersächsischen Berufsakademien im Vergleich zur FHVR sind (vgl. ausführliche Darstellung in der **Anlage 8**):

- Berufsakademien besitzen eine „schlankere“ Struktur und können eine kostengünstigere Ausbildung anbieten als Fachhochschulen, da sie nicht den Vorgaben des NHG hinsichtlich Personalqualifikation, Gremien, Organe und Organisation unterliegen.

- Berufsakademien sind konsequent nur auf die duale Ausbildung (bestehend aus aufeinander abgestimmten praktischen Ausbildungsphasen im Ausbildungsbetrieb und Studienphasen an der Berufsakademie) ausgerichtet und bieten nur wenige, von regionalen Wirtschaftsbetrieben nachgefragte Studiengänge an. Insofern ähnelt die für staatliche Zwecke erfolgende Ausbildung an der FHVR der an einer Berufsakademie.
- Der Ausbildungsbetrieb schließt mit dem Studierenden einen Ausbildungsvertrag. Damit erhält der Studierende während des Studiums ein Entgelt. Das Land zahlt den Studierenden der FHVR Anwärterbezüge.
- Die Studierenden der Berufsakademien sind in Phasen beruflicher Praxis in Betrieben der Wirtschaft tätig wie die Studierenden der FHVR ihrerseits in den Verwaltungen des Landes und der Kommunen tätig sind.
- Die Ausbildung ist wie bei der FHVR i. d. R. auf drei Jahre konzentriert und wird nicht durch Semesterferien unterbrochen.

Tz. 82 Bis zur Änderung des Nds. BAKadG im Jahr 2002 konnten Berufsakademien keine akademischen Abschlüsse auf dem Niveau der Fachhochschulen anbieten. Ein Berufsakademie-Studium endete z. B. in den Wirtschaftswissenschaften mit dem Betriebswirt (BA), während ein Fachhochschulstudium mit dem Diplom (FH) (künftig Bachelor) abschloss. Um einen dem FH-Abschluss gleichwertigen Abschluss zu erlangen, musste ein Berufsakademie-Absolvent noch ein einjähriges „Aufbau“-Studium an einer Fachhochschule erfolgreich absolvieren. Auf Grund der Einfügung des neuen § 6 a BAKadG können nun auch Berufsakademien nach vorheriger Akkreditierung durch die ZEvA Studiengänge anbieten, die mit dem Bachelor-Grad abschließen (zu den Voraussetzungen vgl. **Anlage 8**). Niedersächsische Berufsakademien können somit künftig einen den Fachhochschulen vergleichbaren akademischen Abschluss anbieten, der die gleichen Berechtigungen wie der Bachelor-Abschluss einer Hochschule vermittelt. Im Falle des § 6 a Nds. BAKadG muss allerdings mindestens 60 % der Lehre von Personen vermittelt werden, die die gesetzlichen Voraussetzungen für die Berufung in das Professorenamt an einer Fachhochschule erfüllen, von denen mindestens ein Drittel hauptberuflich an der Berufsakademie beschäftigt sein und die übrigen Personen an staatlichen oder staatlich anerkannten Fachhochschulen lehren müssen. An der FHVR sind bisher 46 % der

hauptamtlich Lehrenden als Professorin oder Professor in die C-Besoldung eingruppiert worden (vgl. näher **Anlage 5**).

6.3 Würdigung: Nähe der FHVR zur Berufsakademie

- Tz. 83 Die Ausbildung an der FHVR weist nach dem tatsächlich erreichten Entwicklungsstand in Studium und Lehre strukturell eine große Nähe zum Modell Berufsakademie auf. Eine Berufsakademie kann nunmehr ihren Studierenden die gleichen Berechtigungen verschaffen wie eine Fachhochschule. Die Organisationsstruktur der Berufsakademien ist allerdings weit weniger aufwändig und deshalb kostengünstiger als die einer Fachhochschule. Außerdem kann eine Berufsakademie wegen des geringeren Anteils an hauptamtlichem Personal sehr viel flexibler auf Änderungen in der Nachfrage der Arbeitgeber oder auch der Studierenden reagieren als eine Fachhochschule mit Lehrenden, die grundsätzlich auf Lebenszeit eingestellt sind. Das Modell Berufsakademie stellt daher eine kostengünstige und sachgerechte Alternative zu der FHVR dar. Der LRH empfiehlt, diesem Modell näher zu treten und zu prüfen, ob die FHVR in ihrer Gesamtheit oder zumindest in Teilen in eine staatliche Akademie umgewandelt werden sollte. Blicke die FHVR in ihrem Zuschnitt nach dem derzeitigen Stand erhalten und würde auf die Integration der sonstigen Fort- und Weiterbildung des Landes verzichtet, so könnte die FHVR als eine einzige Akademie des Landes geführt werden. Würde dagegen die Fort- und Weiterbildung des Landes in den Bereichen der allgemeinen Verwaltung, der Steuer sowie der Polizei und ggf. auch noch des kommunalen Bereichs integriert, so würde eine solche Akademie eine Größenordnung erreichen, die in ihrer Vielfalt der unterschiedlichsten Anforderungen möglicherweise nicht hinreichend zu steuern und zu beaufsichtigen ist. Als Alternative käme dann in Betracht, die einzelnen Fakultäten der FHVR als selbständige Akademien zu führen, die auch die fachlich zugehörige Fort- und Weiterbildung einschließlich der Ausbildung der Angestellten wahrnehmen (s. oben Tz. 74 f.).
- Tz. 84 Auch der Wissenschaftsrat hat sich in seinen Empfehlungen von 1996 durchaus nicht auf das Modell Fachhochschule festgelegt, sondern die Frage offen gelassen, inwieweit es sachgerecht ist, dass für die Laufbahnen des gehobenen nichttechnischen Dienstes ein Fachhochschulstudium die Regelqualifikation sein soll. Die Voten des Wissenschaftsrats dürften eher dahin zu verstehen sein, dass er Konsequenz in der Angleichung an die sonstige Hochschulstruktur einfordert, wenn das Land den Weg der Fachhochschule wählt.

- Tz. 85 Träger von Berufsakademien sind i. d. R. die künftigen Arbeitgeber der Absolventen. Die Übernahme des Modells Berufsakademie für den staatlichen Bereich bietet die Flexibilität, auch die Dienstherrn der Studierenden der FHVR, soweit das Land nicht selbst Dienstherr ist, in die Trägerschaft einer oder mehrerer Akademien einzubeziehen, um sie an deren Gestaltung, aber auch an deren Lasten zu beteiligen. Von besonderem Vorteil für die Qualität und Anschauungsbreite der Ausbildung wäre, dass auch das Personal anderer Dienstherrn zumindest leichter für Ausbildungszwecke gewonnen werden könnte.
- Tz. 86 Die Einbeziehung anderer Dienstherrn (oder von Vereinigungen dieser Dienstherrn) als Träger bietet sich insbesondere für die Ausbildung für den kommunalen Bereich an, deren Studierende nahezu ausschließlich an der *Fakultät Allgemeine Verwaltung* der FHVR vertreten sind. Die Errichtung einer - ggf. auf den Bereich der allgemeinen Verwaltung spezialisierten - Akademie würde auch von der Bindung an § 73 Abs. 2 HRG befreien, der eine „staatliche“ Hochschule verlangt. Dieser Umstand hatte nämlich zu dem überaus komplizierten Konstrukt der Beleihung und der Angliederung der kommunalen Studieninstitute als „kommunale Abteilungen“ der FHVR geführt, das für die besonderen Probleme der FHVR mitverantwortlich war⁴¹ und letztlich zu der Kündigung der Beleihung durch das Land beigetragen haben dürfte.
- Tz. 87 Für eine solche Lösung in Betracht zu ziehen wäre ebenfalls die *Fakultät Rechtspflege*, die auch für die Bundesländer Schleswig-Holstein, Bremen und Hamburg ausbildet. Auch für die durch die Anwendung einheitlichen Bundesrechts geprägte *Fakultät Steuerverwaltung* könnte diesem Gedanken näher getreten werden, wenn es im Interesse an einer kostengünstigen Ausbildung sowie einer optimalen Größe und Auslastung einer solchen Einrichtung gelänge, andere Bundesländer in die Ausbildung einzubeziehen und an der Trägerschaft zu interessieren (vgl. unten Tz. 137 f., Tz. 155 f.).

7 Fakultätsbezogene Änderungsvorschläge

- Tz. 88 Der LRH gibt nach den vorstehenden Ausführungen grundsätzlich Lösungen den Vorzug, die den Weg der Errichtung einer oder mehrerer Akademien beschreiten. Die Bildung mehrerer fachbezogener Akademien ist insbesondere dann vorzuzie-

⁴¹ Hierzu kritisch *Siegmund-Schultze*, Nds. VBl. 1998, 201 (203 re. Sp.)

hen, wenn die gesamte Fort- und Weiterbildung des Landes ebenfalls fachbezogen mit der Ausbildung zum gehobenen Dienst zusammengeführt werden soll und wenn andere Dienstherren wie z.B. die Kommunen an der Trägerschaft solcher Akademien beteiligt werden sollen.

In den folgenden Ausführungen soll noch einmal jede Fakultät der FHVR für sich daraufhin beleuchtet werden, welche Gestaltung jeweils sachgerecht und wirtschaftlich erscheint.

Es werden die folgenden Begriffe verwendet:

- internes Studium: Studium im Status des Studierenden und gleichzeitig der Beamtin oder des Beamten auf Widerruf;
- interne FH: Staatliche (Verwaltungs-)Fachhochschule, deren Ausbildungsgänge ausschließlich auf den öffentlichen Dienst ausgerichtet sind und für die deshalb gemäß § 73 Abs. 2 HRG Sonderregelungen zur staatlichen Aufsicht, Organisation, Lehre und Studium in Abweichung vom allgemeinen Hochschulrecht getroffen worden sind;
- externes Studium: Studium im Status des Studierenden nach allgemeinem Hochschulrecht;
- externe FH: Fachhochschule nach allgemeinem Hochschulrecht.

7.1 Fakultät Allgemeine Verwaltung

- Tz. 89 Die Fakultät Allgemeine Verwaltung bietet ein Studium mit dem Abschluss zum/zur Diplom-Verwaltungswirt/-in (FH) oder Diplom-Verwaltungsbetriebswirt/-in (FH).
- Tz. 90 Je nach Einstellungskörperschaft werden die berufspraktischen Studienzeiten von insgesamt zwölf Monaten Dauer in Behörden und Betrieben der Gemeinden, Landkreise, des Landes sowie der Evangelisch-lutherischen Landeskirche Hannover absolviert.
- Tz. 91 Einmal jährlich am 01.08. beginnen die dreijährigen grundständigen Studiengänge „Verwaltung“ (rechtswissenschaftlich orientiert) und „Verwaltungsbetriebswirtschaft“ (wirtschaftswissenschaftlich orientiert).

- Tz. 92 Darüber hinaus wird seit dem 01.10.1999 bei Bedarf - letztmalig begonnen am 01.10.2001 - der dreisemestrige Zusatzstudiengang Verwaltungsbetriebswirtschaft angeboten.
- Tz. 93 Eine Erweiterung des grundständigen Studienprogramms ist nach Ansicht der FHVR derzeit nicht möglich. Im Bereich der Weiterbildung wurden für die beiden Weiterbildungsstudiengänge „Europa“ und „Bilanzbuchhaltung - Neues Kommunales Rechnungs- und Haushaltswesen“ jedoch bereits Konzepte erarbeitet.
- Tz. 94 Im Jahr 1997 wurde probeweise der Studiengang „Verwaltungsbetriebswirtschaft“ parallel auch für nichtbeamtete Studierende („Externe“) durchgeführt. Dieses Experiment wurde jedoch wieder eingestellt, da es nicht den gewünschten Erfolg erbrachte. Insbesondere wurden zu hohe Schwund- und Durchfallquoten beklagt.

7.1.1 Künftige Anforderungen an die Ausbildung und die Ausbildungsinstitution

7.1.1.1 Prognose zum Nachwuchsbedarf aus qualitativer Sicht

- Tz. 95 Alle Anzeichen sprechen weiterhin dafür, dass sich die Anforderungen an die Ausbildung des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes auf den Gebieten IuK-Technik und Betriebswirtschaft, aber auch an Sozial- und Managementkompetenz weiter erhöhen werden. Daneben werden allgemeine und spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten auf dem Gebiet des Rechts und der Verwaltungskunde weiter unverzichtbar bleiben. Einen Bedarf an in diesen Richtungen ausgebildeten Nachwuchskräften wird es auch weiterhin geben.
- Tz. 96 Sowohl das MI als auch die kommunalen Spitzenverbände gehen folglich davon aus, dass das Land Niedersachsen und die kommunalen Dienstherrn auch künftig auf Verwaltungsbeamte des gehobenen Dienstes angewiesen sein werden.

7.1.1.2 Prognose zum Nachwuchsbedarf aus quantitativer Sicht

- Tz. 97 Gegenwärtig wird der für maßgeblich gehaltene landesweite jährliche Einstellungsbedarf der staatlichen allgemeinen inneren Verwaltung mittels Fortschreibung der personalwirtschaftlichen Daten und evtl. zusätzlicher aufgabenbezogener Veränderungen vom MI ermittelt und festgelegt. Bislang fungieren die Bezirksregierungen

und das NLZSA als Einstellungsbehörden, wobei die anderen Ressorts und Behörden regelmäßig ihren Nachwuchs aus den Bezirksregierungen rekrutieren.

- Tz. 98 Der künftige quantitative Bedarf ist laut MI abhängig von den in Ausmaß und Konsequenzen noch nicht vollständig übersehbaren Veränderungen durch die Verwaltungsreform. Das MI hält einigermaßen gesicherte Prognosen nicht vor Ende 2005 für möglich. Ein „Einstellungskorridor“ von ca. 20 Anwärter(inne)n sollte nach Auffassung des MI jedoch auf jeden Fall bestehen bleiben. Für 2002 und 2003 betragen die Einstellungszahlen lediglich 64 bzw. 52 (vgl. **Anlage 1**), für die Jahre 2005 und 2006 beabsichtigt das Land sogar ganz auf die Einstellung von Beamtenanwärtern zu verzichten.
- Tz. 99 Im kommunalen Bereich wird sich der künftige Einstellungsbedarf nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände und des MI im Rahmen der durchschnittlichen Einstellungszahlen der letzten Jahre bewegen, d. h. ca. 200 pro Jahr.
- Tz. 100 Allerdings will die Stadt Hannover nach neuesten Pressemeldungen⁴² ab 2005 für den gehobenen Dienst nur noch Angestellte - und zwar in einem zweijährigen Ausbildungsgang, einem „bundesweit einmaligen Pilotprojekt“ - ausbilden, da von ihren derzeit ca. 10.000 Mitarbeitern nur ca. 80 zwingend Beamtenstatus haben müssten.
- Tz. 101 Nach Einschätzung des MI dürfte es aus Gründen der demografischen Entwicklung schon ab ca. 2007 wesentlich schwieriger werden, geeignete Einstellungsbewerber zu finden.

7.1.2 Konsequenzen für die weitere Entwicklung der Ausbildung für den gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienst

7.1.2.1 Modelle möglicher Ausbildungsformen

- Tz. 102 Folgt das Land *nicht* dem Vorschlag der Errichtung einer Akademie und insbesondere nicht dem Vorschlag, die Aus-, Fort- und Weiterbildung des SIN in eine solche Akademie zu integrieren, so ließe sich der auch künftig erforderliche Nachwuchs

⁴² HAZ vom 28.08.2004.

des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes prinzipiell auch in folgenden unterschiedlichen Formen ausbilden⁴³:

7.1.2.1.1 Internes Studium an externer oder interner Fachhochschule

Tz. 103 Der Nachwuchs könnte wie bisher ein dreijähriges FH-Studium an einer verwaltungsinternen Fachhochschule wie der FHVR oder aber auch ein solches Studium an einer externen Fachhochschule durchlaufen (Modelle internes Studium/interne FH und internes Studium/externe FH), in das der laufbahnrechtlich vorgeschriebene Vorbereitungsdienst integriert ist. Die Studierenden sind also zugleich Hochschulmitglieder (§ 16 NHG) und Beamte⁴⁴ auf Widerruf. Dieses so genannte interne Studium, ähnlich dem im Fachhochschulbereich verbreiteten dualen Studium, bei dem das Studium mit einem Ausbildungsvertrag mit einem Betrieb gekoppelt ist, ist nach § 14 Abs. 2 BRRG bzw. § 25 Abs. 2 NBG das Grundmodell.

Tz. 104 Die fachtheoretische Ausbildung während des Studiums umfasst nach Beschluss der Innenministerkonferenz mindestens 2.200 Lehrstunden, wobei der Rechtsfächeranteil bei Studiengängen mit verwaltungsrechtlichem Schwerpunkt mindestens die Hälfte und bei Studiengängen mit wirtschaftswissenschaftlichem Schwerpunkt mindestens ein Drittel des Gesamtstundenumfangs betragen muss. Berufspraktische Studienzeiten von insgesamt mindestens zwölf Monaten Dauer müssen eine Praxisausbildung in unterschiedlichen Aufgabenbereichen und möglichst auch verschiedenen Verwaltungsebenen ermöglichen.

7.1.2.1.2 Externes Studium an externer oder interner Fachhochschule

Tz. 105 § 14 BRRG bzw. § 25 NBG erlauben die Zuerkennung der Laufbahnbefähigung jedoch auch dann, wenn ein Studium ohne diese öffentlich-rechtlichen Bindungen zum künftigen Dienstherrn, also ein externes Studium ohne Vorbereitungsdienst, absolviert worden ist.

⁴³ Vgl. das von der Innenministerkonferenz am 19./20.11.1998 gebilligte Positionspapier „Anforderungen für Studiengänge an internen Fachhochschulen sowie an Fachhochschulen, deren Abschlüsse einer Ausbildung für den gehobenen allgemeinen (nichttechnischen) Verwaltungsdienst gleichgestellt werden können“.

⁴⁴ Die Variante „öffentlich-rechtliches Ausbildungsverhältnis“ ist gemäß § 14 Abs.1 BRRG, also ohne Änderung des Bundesrechts, nicht zugelassen, da es sich im vorliegenden Fall nicht um so genannte Monopolausbildungsgänge handelt, bei denen der Vorbereitungsdienst auch Voraussetzung für die Ausübung eines Berufs außerhalb des öffentlichen Dienstes ist.

- Tz. 106 Ist in diesem Fall über die im Studium allgemein vermittelten Kenntnisse und Befähigungen hinaus laufbahnspezifisch mehr erforderlich, so ist zusätzlich ein verkürzter Vorbereitungsdienst vorzusehen. Bei der anschließenden Laufbahnprüfung werden durch die Studienabschlussprüfung nachgewiesene Ausbildungsinhalte angerechnet (so genanntes *Anrechnungsmodell* nach § 14 Abs.3 BRRG bzw. § 25 Abs. 3 NBG)
- Tz. 107 Soweit das externe Studium bereits das gesamte für die Laufbahn erforderliche Rüstzeug vermitteln kann, lässt dies den unmittelbaren Eintritt in die Laufbahn zu, wenn die Hochschulabschlussprüfung als der Laufbahnprüfung gleichwertig anerkannt worden ist (so genanntes *Anerkennungsmodell* nach § 14 Abs. 4 BRRG bzw. § 25 Abs. 4 NBG)⁴⁵. Als weitere Anerkennungsvoraussetzung kann eine maximal sechsmonatige Einführung in die Laufbahn vorgeschrieben werden.
- Tz. 108 Zum gleichen Ergebnis wie vorstehend führt es, wenn die Abschlussprüfung des externen Studiengangs unmittelbar als Staatsprüfung ausgestaltet wird⁴⁶.
- Tz. 109 Da die genannten externen Studiengänge nicht gleichzeitig Vorbereitungsdienst im beamtenrechtlichen Sinne sind, steht § 14 Abs.1 Satz 1 Halbsatz 2 BRRG der Vereinbarung vertraglicher Ausbildungsverhältnisse⁴⁷ für die Dauer dieser Studien nicht entgegen.
- Tz. 110 Die genannten Ausbildungsformen lassen sich im Prinzip alle sowohl unter dem Dach einer allgemeinen (externen) Fachhochschule als auch in einer speziellen (internen) Verwaltungsfachhochschule ansiedeln. Letztere lässt sich dann als verwaltungsintern charakterisieren, wenn sie dem Ressortbereich für Inneres/Personalwesen oder dem sonst für die jeweilige Beamtenlaufbahn zuständigen Fachressort zugeordnet ist und nicht lediglich der Aufsicht des Wissenschaftsressorts unterliegt.

⁴⁵ Z. B. werden die Diplomabschlüsse der Studiengänge „Öffentliche Verwaltung“ und „Verwaltungsökonomie“ der Fachhochschule Harz in Halberstadt bundesweit als Laufbahnbefähigung anerkannt. Andererseits sind 2001 Bemühungen der Fachhochschule Osnabrück gescheitert, ihren 1996 als vom BMBF geförderter Modellversuch eingerichteten Studiengang „Verwaltungsmanagement“, der auch gegenwärtig noch angeboten wird, als die Laufbahnbefähigung vermittelnd anerkennen zu lassen; dazu hätte der Anteil der Rechtsfächer wesentlich erhöht werden müssen.

⁴⁶ Vgl. das bremische Gesetz über die Staatsprüfung in dem Europäischen Studiengang Wirtschaft und Verwaltung vom 18.06.1996, Brem. GBl. S. 131.

⁴⁷ Solche Verträge könnten den Besonderheiten der zeitlich begrenzten Ausbildungsphase besser und flexibler Rechnung tragen als die starren Vorgaben des Beamtenrechts. Insbesondere könnten unabhängig vom Besoldungsrecht auch unterhalb der Höhe der Anwärterbezüge Unterhaltszahlungen an die Studierenden vorgesehen werden.

7.1.2.2 Vorzüge und Nachteile der vorgenannten Alternativen

- Tz. 111 Die FHVR verfolgt in ihrer Fakultät Allgemeine Verwaltung gegenwärtig das oben beschriebene Ausbildungsmodell eines internen Studiengangs an einer internen Verwaltungsfachhochschule. Für dieses Modell lassen sich die in der **Anlage 11** aufgelisteten Vor- und Nachteile geltend machen.
- Tz. 112 Zusammengefasst kann gesagt werden, dass dieses Modell besonders schnell und verlässlich die jeweils aktuell benötigte Quantität und Qualität kurzfristig einsetzbarer Absolventen sicherstellen kann, allerdings um den Preis einer gewissen fachlichen und sozialen „Engführung“ und der vergleichsweise hohen Beamtenanwärter-Bezüge während des gesamten Studiums. Dieses Modell eines internen Studiums an einer internen Fachhochschule ist besonders eng auf die sich unmittelbar anschließende berufliche Verwendung der Absolventen bezogen.
- Tz. 113 Dieser „Engführung“ könnte dadurch begegnet werden, dass der interne Studiengang an einer externen Hochschule zusammen mit im Übrigen externen Studiengängen angeboten wird. Auch dieses Modell internes Studium/externe FH wäre allerdings wie das Modell internes Studium/interne FH mit den Anwärterbesoldungskosten belastet. Außerdem wäre es unter Umständen Schwierigkeiten und Unzufriedenheiten ausgesetzt, die daraus entstehen können, dass in ein und derselben Hochschule nach Beamtengrundsätzen besoldete und disziplinarrechtlich eingebundene Studierende auf „freie“ Studierende treffen, die über keine gesicherten eigenen Einkünfte verfügen.
- Tz. 114 Diese Nachteile des Modells internes Studium/externe FH vermeidet am konsequentesten das Modell externes Studium/externe FH, bei dem sich normale (externe) Studierende an einer normalen (externen) Fachhochschule befinden. Bei diesem Modell fehlen allerdings zentrale Vorteile des internen Studiums, nämlich:
- Die inhaltlich und organisatorisch engstmögliche Anpassung der Ausbildung an die „Abnehmer“-Wünsche und
 - die verlässlich garantierte Hervorbringung der von den „Abnehmern“ gewünschten Absolventen nach Qualität und Quantität.

- Tz. 115 Eine vermittelnde Lösung bietet ein Modell, dass das Modell externes Studium/externe FH mit einem Ausbildungsvertrag für die Studierenden verbindet. Studiert wird an einer externen Fachhochschule mit ihrem breiteren Fächerspektrum und allgemein freieren Studienbetrieb. Die erwünschte Attraktivität und Verbindlichkeit des Studiums wird zwischen dem Studienbewerber und dem künftigen Dienstherrn durch einen Ausbildungsvertrag hergestellt, in dem auch die Vergütung bestimmt wird. Insofern entspricht ein solches Modell den dualen Studiengängen, wie sie zunehmend in den externen Fachhochschulen eingerichtet werden und sich bewähren.
- Tz. 116 Das Modell externes Studium/externe FH mit Ausbildungsvertrag hält jedoch zusätzlich an dem herkömmlichen Charakterzug des Verwaltungsstudiums fest, ein auf drei Jahre komprimiertes Intensivstudium zu sein. Es vereinigt in sich somit die Vorteile aller anderen Modelle. Als Nachteil fällt lediglich die finanzielle Last der Ausbildungsvergütung an die Studierenden ins Gewicht, die allerdings niedriger und - je nach Bewerberlage - flexibler als die Beamtenanwärterbezüge festgesetzt werden kann.
- 7.1.2.3 Ergebnis: Verlagerung der Ausbildung an eine externe Fachhochschule
- Tz. 117 Wird dem zuvor erörterten, anders gelagerten Modell der Errichtung einer Akademie nicht gefolgt und sollen die aufgezeigten Schwachpunkte der FHVR innerhalb des Systems Hochschule bereinigt werden, so neigt der LRH unter Abwägung der Vor- und Nachteile zu dem Vorschlag, die Fakultät Allgemeine Verwaltung der FHVR in eine externe Fachhochschule als weitere Fakultät einzugliedern und dort das Studium als internes Studium, besser aber noch als externes Studium durchzuführen, das mit einem Ausbildungsvertrag gekoppelt ist, statt den Studierenden den Status des Beamten auf Widerruf zu verleihen. Unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten lassen sich auf diese Weise Einsparungen bei den Bezügen sowie im Bereich der Verwaltung und der zentralen Einrichtungen erzielen und Synergieeffekte zu den vorhandenen Studiengängen der externen Fachhochschule nutzen.
- Tz. 118 Als aufnehmende Fachhochschule bietet sich aus Gründen der räumlichen Nähe die Fachhochschule Hildesheim-Holzminde-Göttingen an. Insbesondere mit deren Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit dürften sich auch in inhaltlicher Hinsicht relevante Berührungspunkte ergeben und spürbare Synergieeffekte erzielen lassen. So könnten den Studierenden der Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit von der Fa-

kultät Allgemeine Verwaltung Kompetenzen im Bereich der Rechtsfächer vermittelt werden. In der Gegenrichtung könnte die Fakultät Soziale Arbeit und Gesundheit den Studierenden der Fakultät Allgemeine Verwaltung soziale Kompetenzen vermitteln, die mit Inkrafttreten der Studienreform 1997 einen Bedeutungszuwachs erfahren haben. Darüber hinaus könnte die Fakultät Allgemeine Verwaltung Dienstleistungen für andere Fakultäten erbringen, soweit dort Lehre in den Bereichen des Rechts benötigt wird. Allerdings dürfen die erzielbaren Synergieeffekte nicht überschätzt werden, da die Berührungspunkte mit der Fakultät Allgemeine Verwaltung nach der Struktur der Studiengänge an der Fachhochschule Hildesheim/Holzminen/Göttingen nicht intensiv ausgeprägt sind.

7.2 Fakultät Rechtspflege

7.2.1 Grundlagen und Bedarf

- Tz. 119 Das dreijährige Studium gliedert sich in Fachstudienzeiten an der Fakultät und in berufspraktische Studienabschnitte bei einem Ausbildungsgericht bzw. einer -Staatsanwaltschaft. Der Studienverlauf und die Studieninhalte sind in der Niedersächsischen Ausbildungs- und Prüfungsverordnung für Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger vom 20.03.2000⁴⁸ geregelt. Die gesetzlichen Vorgaben für die Ausbildung sind im RPfIG geregelt. Die Ausbildung gliedert sich in einen 24monatigen fachtheoretischen und einen zwölfmonatigen berufspraktischen Studienteil.
- Tz. 120 Die Ausbildung wird für vier Länder (Niedersachsen, Hamburg, Schleswig-Holstein und Bremen) in Hildesheim durchgeführt. Die anderen Länder erstatten die Kosten. Die Höhe der angefallenen Kosten wird durch die Kosten- und Leistungsrechnung ermittelt. Es bestehen Staatsverträge mit Schleswig-Holstein, Hamburg und Bremen, in denen die Umlage der Kosten (mit Ausnahme von Schleswig-Holstein auch die Kosten der Liegenschaften) festgehalten werden. Zusätzlich wurden in einem Kooperationsvertrag mit Mecklenburg-Vorpommern (Güstrow) Regelungen zu Dozentenausleihen getroffen.
- Tz. 121 Die Studienanfängerzahlen wurden vom MJ für das Jahr 2004 auf 73 Anwärter geschätzt (davon 46 aus Niedersachsen, 14 aus Schleswig-Holstein, sieben aus Hamburg und sechs aus Bremen). Nach der Einschätzung des MJ kann in den kommen-

⁴⁸ Nds. GVBl. 2000, S. 59.

den Jahren für Niedersachsen eher von einer weiter sinkenden Einstellungszahl ausgegangen werden.

- Tz. 122 Abweichend von § 14 Abs. 3 BRRG (s. oben Tz. 105 f.) sieht § 2 RPfIG nicht vor, dass die Laufbahnbefähigung (abweichend vom Regelfall) auch dann zuerkannt werden kann, wenn das Studium nicht gleichzeitig als Vorbereitungsdienst ausgestaltet ist.

7.2.2 Würdigung und Empfehlung: Internes Studium an einer externen Fachhochschule

- Tz. 123 Soweit im Folgenden Änderungen für die Fakultät Rechtspflege der FHVR vorgeschlagen werden, ist grundsätzlich das Einvernehmen der bisher an der Ausbildung beteiligten Länder anzustreben.

Vorrangig empfiehlt der LRH auch für die Fakultät Rechtspflege, die Errichtung einer Akademie anzustreben und an dieser Akademie ggf. andere Bundesländer als Träger zu beteiligen, soweit sie ihren Nachwuchs in Niedersachsen ausbilden lassen.

- Tz. 124 Wird dieser Lösung *nicht* gefolgt, so empfiehlt der LRH, mit der Fakultät Rechtspflege im Grundsatz wie mit der Fakultät Allgemeine Verwaltung zu verfahren. Allerdings wäre auf Bundesebene eine Angleichung der Regelungen der Rechtspflegerausbildung an § 14 BRRG anzustreben. Solange diese Angleichung nicht erfolgt ist, kommt für die Ausbildung im gehobenen Justizdienst (Rechtspflegerausbildung) nach geltendem Bundesrecht nur ein internes Studium in Betracht. Insbesondere scheidet gegenwärtig die Möglichkeit eines Studiums im Rahmen eines vertraglich geregelten Ausbildungsverhältnisses aus.

- Tz. 125 Jedoch gilt auch für die Rechtspflegerausbildung, dass sie sich unter dem Dach sowohl einer (internen) Verwaltungsfachhochschule als auch einer normalen (externen) Fachhochschule ansiedeln lässt.

- Tz. 126 Zuvor wurde gezeigt, dass für die Fakultät Allgemeine Verwaltung die Angliederung an eine externe Fachhochschule vorzugswürdig ist. Jene Abwägung und ihr Ergebnis können auch für die Rechtspflegerausbildung herangezogen werden.

Tz. 127 Somit empfiehlt sich, solange § 2 RPfIG einer anderen Lösung entgegensteht, dass die bestehende Fakultät Rechtspflege unter Aufrechterhaltung des von ihr angebotenen internen Studiums mit Beamtenanwärter-Status künftig in eine externe Fachhochschule, also zweckmäßiger Weise ebenfalls in die Fachhochschule Hildesheim-Holzminen-Göttingen eingefügt werden sollte. Dabei sollten die beiden Fakultäten Allgemeine Verwaltung und Rechtspflege zu einer Fakultät mit zwei Studiengängen zusammengefasst werden.

7.3 **Fakultät Steuerverwaltung**

7.3.1 **Besonderheiten der Fakultät und Ausbildung**

Tz. 128 Während alle anderen Fakultäten ihren Hauptstandort (mit Dekanat) in Hildesheim haben, befindet sich die Fakultät Steuer am Standort Rinteln. Dies ist eine der Ursachen für die Abschottung der Fakultät Steuer gegenüber den anderen Fakultäten.

Tz. 129 Der Studienablauf und die Studieninhalte für die Ausbildung des gehobenen Steuerverwaltungsdienstes sind, anders als bei den Studiengängen aller anderen Fakultäten, *bundeseinheitlich* im Steuerbeamten-Ausbildungsgesetz (StBAG)⁴⁹ und der Ausbildungs- und Prüfungsordnung für die Laufbahnen der Steuerbeamten (StBAPO) geregelt.

Nach § 4 Abs. 2 StBAG hat die Ausbildung in einem dreijährigen Vorbereitungsdienst zu erfolgen, welcher den Beamten in einem Studiengang einer Fachhochschule oder in einem gleichstehenden Studiengang die erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse vermittelt. Der Vorbereitungsdienst umfasst Fachstudien von 21 Monaten Dauer⁵⁰ bei der Fakultät Steuer in Rinteln und berufspraktische Studienzeiten von 15 Monaten Dauer in den Finanzämtern mit begleitendem Unterricht bei der Finanzschule in Bad Eilsen.

⁴⁹ Vom 16.05.1961 i. d. F. der Bekanntmachung vom 19.10.1996 (BGBl I S. 1577), zuletzt geändert durch das Fünfte Gesetz zur Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes und zur Änderung von Steuergesetzen vom 23.07.2002 (BGBl I S. 2715).

⁵⁰ Vor der Gesetzesänderung im Jahr 2002 betrug die Dauer der Fachstudien lediglich 18 Monate. Mit der Erhöhung des Anteils der theoretischen Ausbildung sollte auch insbesondere den Forderungen des Wissenschaftsrats zur Erhöhung der Qualität der Ausbildung für den gehobenen Verwaltungsdienst nachgekommen werden. Zur Einführung einer Diplomarbeit (welches ein weiteres vom Wissenschaftsrat gefordertes Qualitätskriterium ist) kam es mit der Gesetzesänderung zwar nicht, jedoch ist seitdem eine unter Anwendung wissenschaftlicher Erkenntnisse und Methoden zu fertigende schriftliche Arbeit Teil des Hauptstudiums.

Tz. 130 Eine bundesländerübergreifende Kooperation bestand in geringem Umfang mit Bremen⁵¹.

Tz. 131 Eine Kooperation mit der nahe gelegenen Finanzschule in Bad Eilsen existiert bisher nicht.

7.3.2 Künftige Anforderungen an die Ausbildung und die Ausbildungsinstitution

7.3.2.1 Prognose zum Nachwuchsbedarf aus quantitativer Sicht

Tz. 132 Nach Auskunft des MF liegt der Bedarf an neu einzustellenden Anwärtern in den Jahren 2005 bis 2008 bei jährlich ca. 200, ab 2009 bei jährlich ca. 250 bis 300. In den Hj. 2004 und 2005 werden wegen der finanziell angespannten Haushaltslage nur 50 % des ermittelten Bedarfs als Anwärter eingestellt und in 2004 nur 75 % der Anwärter nach Abschluss der Ausbildung übernommen.

Tz. 133 Unter Berücksichtigung von jährlich ca. 25 zusätzlich auszubildenden Aufsteigern aus dem mittleren Dienst sind somit zurzeit nur 125 Studienanfängerplätze vorzuhalten. Das MF geht jedoch davon aus, dass zukünftig wieder durchschnittlich 225 Anwärter pro Jahr eingestellt werden. Es ist daher mit Studierendenzahlen bei der Fakultät Steuer in Rinteln zwischen 400 und 700 zu rechnen.

7.3.2.2 Prognose zum Nachwuchsbedarf aus qualitativer Sicht

Tz. 134 Nach den uns von der Fakultät Steuer und dem MF erteilten Auskünften entspricht die aktuelle, stark praxisorientierte Ausbildung den Erwartungen der Abnehmerseite. Nach Auskunft des MF wird eine weitere Verwissenschaftlichung der Ausbildung von den Finanzministerien der Länder und dem BMF als nicht sachgerecht angesehen. Die Absolventen sollen für den sofortigen Einsatz im Finanzamt und für das

⁵¹ Die Anzahl der seit dem Jahr 2002 zusätzlich für Bremen ausgebildeten Anwärter belief sich bisher lediglich auf ein oder zwei Personen. Dabei handelt es sich um so genannte „direkte Aufsteiger“, also Anwärter, die gerade ihre Ausbildung für den mittleren Steuerverwaltungsdienst mit mindestens gut abgeschlossen haben. Diesen eröffnet das Land Bremen die Möglichkeit, sofort nach der Ausbildung in den gehobenen Dienst aufzusteigen. Es ist derzeit nicht damit zu rechnen, dass die Kooperation weiter ausgebaut wird. Das Land Bremen hat die interne Ausbildung für den gehobenen Steuerverwaltungsdienst im Jahr 1999 eingestellt. Dafür wird seit dem Wintersemester 2002/2003 an der Hochschule Bremen der Internationale Studiengang Steuer- und Wirtschaftsrecht mit den Abschlüssen Diplom-Steuerjurist und Diplom-Finanzjurist - je nach Vertiefungsrichtung - angeboten (Studium ohne Beamtenstatus). Der Inhalt des Studiengangs mit dem Schwerpunkt Steuerrecht entspricht den Vorgaben des StBAG und der StBAPO. Diese Absolventen haben die Möglichkeit, am Ende des Studiums die Laufbahnbefähigung für den gehobenen Steuerverwaltungsdienst durch Ablegung einer Staatsprüfung zu erwerben.

dort typische Massengeschäft einsatzfähig sein. Dies werde durch die bisherige Ausbildung gewährleistet.

Tz. 135 Aus diesem Grund wurden die vom Wissenschaftsrat empfohlenen Maßnahmen zur Qualitätssteigerung der Ausbildung (u. a. Verlängerung der theoretischen Ausbildungsphase auf 24 Monate, Einführung einer Diplom-Arbeit) auch nur teilweise mit der Änderung des StBAG im Jahr 2002⁵² durch die Erhöhung der Theoriephase des Vorbereitungsdienstes von 18 Monate auf 21 Monate (bei entsprechender Reduzierung der Praxisphase) umgesetzt. Eine Diplom-Arbeit ist nach dem StBAG auch weiterhin nicht Bestandteil der Ausbildung.

Tz. 136 Lediglich das Land Bremen, das derzeit praktisch keinen Nachwuchsbedarf hat, unternahm den Versuch der weiteren Akademisierung und Eingliederung der Ausbildung für den gehobenen Steuerverwaltungsdienst in das allgemeine Hochschulwesen, indem es den Studiengang an eine externe Hochschule (Hochschule Bremen) verlagert, die Ausbildungsstruktur an die normaler FH-Studiengänge angepasst (vierjähriges Studium mit Diplom-Abschluss inkl. der Möglichkeit, die Laufbahnbefähigung zu erwerben) und den Beamtenstatus während der Ausbildung abgeschafft hat. Bremen hat insbesondere durch die Ausrichtung des Studiengangs sowohl auf die Privatwirtschaft (steuerberatende Berufe) als auch auf den öffentlichen Dienst mit gemeinsamem Grundstudium und je nach Vertiefungsrichtung getrenntem Hauptstudium den Integrationsgedanken des Wissenschaftsrats konsequent umgesetzt. Der erste Jahrgang wird das Studium 2006 abschließen, sodass noch keine gesicherten Informationen dazu vorliegen, inwieweit der künftige Nachwuchsbedarf in den Finanzämtern aus der Mitte der Absolventen gewonnen werden kann.

Allerdings hat Hamburg jüngst eine Hochschule für Finanzen gegründet. Bremen und Mecklenburg-Vorpommern sollen bereits ihr Interesse bekundet haben, ihre Anwärter dort ausbilden zu lassen.

7.3.3 Würdigung und Empfehlung: Errichtung einer Steuerakademie

Tz. 137 Die Abnehmerseite (BMF und Finanzministerien der Länder) strebt derzeit keine weitere Verwissenschaftlichung der Ausbildung durch Änderung der StBAPO an, weil sie mit der aktuellen straffen und praxisnahen Ausbildung zufrieden ist.

⁵² Vgl. Fünftes Gesetz zur Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes und zur Änderung von Steuergesetzen vom 23.07.2002 (BGBl I S. 2715).

- Tz. 138 Erfahrungsberichte zu dem Bremer Modell der vollständigen Eingliederung dieser Ausbildung in einen übergreifenden, die steuerberatenden Berufe mit umfassenden Studiengang des allgemeinen Hochschulwesens liegen noch nicht vor. Nach ersten Hinweisen scheint jedoch der Versuch, den Nachwuchsbedarf der Steuerverwaltung der Länder aus einem solchen externen Studiengang zu rekrutieren, schon deshalb nicht zu gelingen, weil die Studierenden eines solchen Studiengangs nicht für den gehobenen Dienst der Steuerverwaltung gewonnen werden können. Außerdem beabsichtigt Bremen nunmehr, seine künftigen Anwärter an der neuen Hochschule für Finanzen in Hamburg ausbilden zu lassen. Zu beachten wäre ferner, dass die Eingliederung eine Verlängerung der Studienzeit von drei auf vier Jahre zur Folge hatte. Vor allem kann aber die Deckung des Nachwuchsbedarfs nicht in dem Maße sichergestellt werden, wie dies mit einem internen Studium wie in Niedersachsen möglich ist. Dies hat für Niedersachsen besonderes Gewicht, weil der Bedarf an Nachwuchskräften im Gegensatz zu Bremen hoch und weil die Konkurrenz der steuerberatenden Berufe auf dem Arbeitsmarkt recht ausgeprägt ist. Eine vollständige Externalisierung der Ausbildung dürfte daher für Niedersachsen ausscheiden.
- Tz. 139 Die Fakultät befindet sich als einzige am Standort Rinteln. Sie führt ein ausgeprägtes Eigenleben. Der LRH sieht keine hinreichende Erfolgsaussicht, die in dieser Fakultät erbrachte Lehre und Ausbildung weiter zu integrieren. Hierfür wäre zumindest eine räumliche Konzentration, also eine Verlagerung der Fakultät Steuer von Rinteln nach Hildesheim erforderlich. Der LRH sähe in einer solchen Maßnahme, ganz abgesehen von dem erheblichen finanziellen Aufwand, jedoch unter Integrationsgesichtspunkten keine erheblichen Vorteile. Zwar wären in einem gewissen Rahmen gemeinsame Vorlesungen für die Vermittlung von Grundlagenwissen in den nicht steuerspezifischen Fächern (z. B. BWL, EDV, Sozialwissenschaften) möglich. Der bundesgesetzlich vorgegebene und von der Abnehmerseite so gewünschte Studienablauf, insbesondere die zeitliche Gliederung der Ausbildung in mehrere Theorie- und Praxisphasen, steht jedoch der an sich gebotenen weitergehenden Harmonisierung der Studienabläufe aller Studiengänge entgegen. Eine fachliche Befruchtung des Studiengangs Steuer durch die anderen drei Studiengänge wäre ebenfalls nur sehr eingeschränkt möglich, da die bundeseinheitlichen Studienpläne kaum Spielraum für zusätzliche Angebote lassen.
- Tz. 140 Stattdessen sollte eine engere Kooperation der Fakultät Steuer mit der in räumlicher Nähe angesiedelten Landesfinanzschule in Bad Eilsen in Betracht gezogen werden, zu welcher die Fakultät derzeit kaum Verbindungen pflegt (vgl. Ausführungen zur

Landesfinanzschule in Abschn. 5.3). Eine engere Kooperation dieser beiden steuerspezifischen Bildungseinrichtungen verspräche Synergie-Effekte sowohl in fachlicher Hinsicht und in der Lehre (Dozentenaustausch) als auch im Verwaltungsbereich und würde eine Einrichtung tragfähiger Größe bilden.

- Tz. 141 Deshalb regt der LRH an zu prüfen, ob für den Steuerbereich eine separate steuerspezifische Bildungseinrichtung, welche die Ausbildungen des mittleren und gehobenen Steuerverwaltungsdienstes sowie die steuerspezifische Weiterbildung umfasst, wirtschaftlicher und auch aus fachlicher Sicht angemessener wäre. Der LRH sieht in einem solchen Zusammenschluss besondere Effizienzgewinne sowie Einsparpotenzial in der Leitungsebene, im Verwaltungsbereich und auch insbesondere im Bereich der Lehre.
- Tz. 142 Eine weitere Angleichung der Strukturen der Fakultät Steuerwesen an die der übrigen Fachhochschulen sollte nicht weiter verfolgt werden. Eine Angliederung der Ausbildung an eine externe Fachhochschule kommt nach den vorstehenden Ausführungen, anders als bei den Fakultäten Allgemeine Verwaltung und Rechtspflege, nicht in Betracht. Deshalb sollte vorzugsweise geprüft werden, ob die Fakultät Steuerwesen als staatliche (Berufs-)Akademie unter Einschluss der sonstigen steuerfachlichen Aus-, Fort- und Weiterbildung weitergeführt werden kann. Da die Landesfinanzschule als eigenständige Einrichtung entfielen, dürften durch eine solche Maßnahme auch keine (wesentlich) höheren Kosten durch die neue Leitung dieser Einrichtung entstehen.
- Tz. 143 Weiterhin sollte eine Kooperation auch mit anderen Bundesländern nach dem Beispiel der Ausbildung in der Fakultät Rechtspflege angestrebt werden. Hierdurch könnte eine wirtschaftliche Größenordnung der Einrichtung bei gleichzeitigen Einspareffekten in den beteiligten Bundesländern erreicht werden. Inwieweit sich eine Kooperation des Landes mit der neu gegründeten Hochschule für Finanzen in Hamburg anbietet, kann der LRH derzeit nicht beurteilen.

7.4 Fakultät Polizei

7.4.1 Grundlagen

- Tz. 144 Die Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst erfolgt gemäß § 25 Abs. 2 NBG in einem dreijährigen Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf

Widerruf. Gemäß § 219 NBG kann das MI durch Verordnung abweichende Regelungen zu Vorschriften des NBG, insbesondere auch zu § 25 NBG treffen, soweit die besonderen Verhältnisse des Polizeivollzugsdienstes dies erfordern. Hierzu ist die PoINLVO ergangen.

- Tz. 145 Vergleichbar mit der Ausbildung für die Laufbahn des gehobenen allgemeinen Verwaltungsdienstes besteht danach aus rechtlicher Sicht - jedenfalls theoretisch - die Möglichkeit, die Ausbildung auch außerhalb des Beamtenverhältnisses zu organisieren.
- Tz. 146 Die Fakultät Polizei ist auf die Standorte Hildesheim, Hann. Münden und Oldenburg aufgegliedert. Ursache für diese „Zergliederung“ war der Anstieg der Studierenden- bzw. Studienanfängerzahlen (1993: 140 Studienanfänger, 2003: 823 Studienanfänger⁵³ - vgl. **Anlage 1** -) auf Grund des LT-Beschlusses vom 17.02.1993 (zu LT-Drs. 12/4473) über die Abschaffung des mittleren Polizeivollzugsdienstes und damit für die Einstellung der entsprechenden Ausbildung. Die Polizeivollzugsbeamten des mittleren Dienstes sollten, so jedenfalls die ursprüngliche Planung der LReg., sukzessive bis spätestens zum Ende des Jahres 2005 in den gehobenen Dienst überführt werden. Diese Entscheidung führte zum Anstieg der Anwärterzahlen im gehobenen Polizeivollzugsdienst. Der damit verbundene Mehrbedarf an Ausbildungsressourcen bei der Fakultät Polizei konnte am existierenden Standort Hildesheim nicht gedeckt werden. Daher kam es zur Neugründung der Standorte Oldenburg (1994) und Hann. Münden (1997) auf den polizeieigenen Grundstücken des Bildungsinstituts der Polizei Niedersachsen (BIP NI) in Hann. Münden und der Bereitschaftspolizei in Oldenburg und damit zu der jetzigen Zersplitterung der Fakultät Polizei auf drei Standorte.
- Tz. 147 Im Gegensatz zu der Ausbildung für die anderen Laufbahnen erfolgt die Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst im so genannten 18 : 18-Modell und weist damit die höchste Praxisbezogenheit aller vier Studiengänge auf. Dies hält die Polizei wegen der besonderen, auf die polizeiliche Praxis gerichteten, Ausbildungserfordernisse für zwingend geboten.

⁵³ Ohne „Aufsteiger“.

- Tz. 148 Für die Fakultät Polizei ist die FHVR grundsätzlich auch Einstellungsbehörde. Eine regionalisierte Einstellung findet derzeit lediglich bei der PD Hannover und der Bezirksregierung Lüneburg statt. Für die anderen Polizei-Bezirke führt zentralisiert die FHVR die Einstellung der Studierenden in Zusammenarbeit mit dem BIP NI durch. Außerdem obliegt der FHVR, anders als bei den Anwärtern der anderen Fakultäten, die Personalverwaltung für die Anwärter des polizeilichen Vollzugsdienstes. Das damit verbundene Personalgeschäft belastet die Verwaltung der FHVR schon wegen der hohen Zahl der Anwärter in besonderer und im Verhältnis zu den anderen Fakultäten ungleichgewichtiger Weise.
- Tz. 149 Während es zwischen der Fakultät Polizei und den anderen Fakultäten, insbesondere auf Grund unabgestimmter Studienstrukturen, keine Kooperationen gibt, ist die Zusammenarbeit der Fakultät Polizei mit dem BIP NI am Standort Hann. Münden sehr ausgeprägt. Dies betrifft sowohl die Liegenschaftsnutzung, weil das BIP NI der Fakultät im Bedarfsfall kostenlos zusätzliche Unterrichtsräume zur Verfügung stellt und von dort vorhandene Unterkünfte an Studierende vermietet, als auch, im Wege der Nebentätigkeit, den Dozentenaustausch und die Nutzung einer gemeinsamen Bibliothek. Am Standort Oldenburg ist die Fakultät auf dem Gelände der Bereitschaftspolizei untergebracht. Auf dem Areal befindet sich u. a. auch ein Standort des BIP NI. Die Zusammenarbeit zwischen Fakultät und BIP NI ist hier wenig ausgeprägt. Einrichtungen der Bereitschaftspolizei (Küche, Kantine) werden mitgenutzt. Die Bereitschaftspolizei vermietet auch hier vorhandene Unterkünfte an die Studierenden.

7.4.2 Künftige Anforderungen an die Ausbildung und die Ausbildungsinstitution

7.4.2.1 Prognose zum Nachwuchsbedarf aus quantitativer Sicht

- Tz. 150 Nachdem im Jahr 2003 mit 823 neu eingestellten Anwärtern (ohne Aufsteiger) das Maximum⁵⁴ erreicht war, ist nach den Auskünften des MI für die Jahre 2004 bis 2006 nur noch mit jährlich maximal 560 und ab 2007 mit ca. 680 neu einzustellenden Anwärtern zu rechnen. Damit wird die Studierendenzahl mittelfristig bei rd. 2.000 liegen.

⁵⁴ Hierbei sind die auf Grund des LT-Beschlusses vom 25.06.2003 (LT-Drs. 15/294) in den Jahren 2003 bis 2008 zur Erhöhung der Polizeidichte insbesondere im ländlichen Raum insgesamt zusätzlich einzustellenden 1.000 Anwärter bereits berücksichtigt.

Tz. 151 Diese Prognose ist ggf. noch nach unten zu korrigieren, wenn und soweit die LReg. den Vorschlägen des LRH zur Befreiung des Polizeivollzugsdienstes von Verwaltungsaufgaben und zur Wiedereinführung des mittleren Dienstes folgt⁵⁵.

7.4.2.2 Prognose zum Nachwuchsbedarf aus qualitativer Sicht

Tz. 152 Auf unsere Anfrage betonte das MI die Notwendigkeit einer hohen Anwendungs- und Praxisorientierung der Ausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst:

„Der Beruf des Polizeibeamten stellt hohe Anforderungen an Entschlusskraft und Besonnenheit, an Durchsetzungsvermögen und Kontaktfähigkeit. Umfassende Rechtskenntnisse aber auch ausgeprägte soziale und persönliche Kompetenz sind erforderlich, um in kritischen Situationen die richtigen Entscheidungen treffen zu können und Konflikte möglichst gewaltfrei, rechtlich einwandfrei und angemessen zu bewältigen. Dies ist durch eine anwendungsorientierte und praxisbezogene Lehre, die den Anforderungen der beruflichen Tätigkeit in der Polizei gerecht wird, sicherzustellen.“⁵⁶

Tz. 153 Auch von Seiten der Fakultät wurde uns während unserer örtlichen Erhebungen bestätigt, dass der hohe Anteil an berufspraktischen Studienzeiten (18 Monate) und insbesondere die praktische Grundausbildung zu Beginn des Studiums wesentlich für eine erfolgreiche Ausbildung ist. Von der Einführung einer Diplomarbeit habe man bisher abgesehen, da für die große Anzahl von Studierenden nicht genügend polizeispezifische Themen zu finden seien und weil die dadurch erlernten wissenschaftlichen Fertigkeiten eine untergeordnete Rolle im späteren Berufsleben spielen.

Tz. 154 Der Aufstieg in den höheren Dienst soll für Polizeivollzugsbeamte des gehobenen Dienstes künftig mit einem Master-Studium an der bundesländerübergreifenden Führungsakademie in Münster verbunden sein. Zugangsvoraussetzung soll der Bachelor-Abschluss sein.

⁵⁵ Vgl. Jahresbericht 2004 des LRH und Abschn. VI, Ziff. 2: „Einstellung von zusätzlich 1 000 Polizeianwärtern ohne Not“ und Ziff. 3 „Die Kosten der so genannten zweigeteilten Laufbahn bei der Polizei“ (LT-Drs. 15/1050, S. 53 ff. und S. 57 ff.).

⁵⁶ Schreiben des MI vom 18.02.2004 - 15.2-04311.1 -.

7.4.3 Würdigung

- Tz. 155 Die typischen Mehrkosten auf Grund der Zersplitterung der Fakultät auf drei Standorte (Mehrfachvorhalten von zentralen Dienstleistungen, wie z. B. Bibliothek, CIP-Pools) entstehen auch bei dieser Fachhochschule. Ferner wird mittelfristig die Nutzung der - beim BIP NI ohnehin nicht ausgelasteten - Liegenschaften auf Grund der sinkenden Studierendenzahlen der Fakultät Polizei und des Wegfalls der Aufstiegsausbildung für den gehobenen Polizeivollzugsdienst ab 2005/2006 weiter zurückgehen. Die Polizeiausbildung insgesamt in Hildesheim zu konzentrieren dürfte jedoch schon aus finanziellen Gründen unrealistisch sein.
- Tz. 156 Synergie-Effekte in der Lehre, z. B. durch gemeinsame Lehrveranstaltungen mit den anderen Fakultäten, werden auch in Zukunft auf Grund der unterschiedlichen Studienstruktur und der Dislozierung nicht zu erreichen sein.
- Tz. 157 Eine weitere Akademisierung der Ausbildung wäre nach der Darstellung des MI nicht sachgerecht und u. a. mit der Erhöhung der Theoriephase auf 24 Monate und der Einführung einer Diplom-Arbeit verbunden. Diese Maßnahmen wären mit erheblichen zusätzlichen Kosten verbunden.
- Tz. 158 Die Wahrnehmung der gesamten Personalsachbearbeitung für die Anwärter ist keine Hochschulaufgabe.

7.4.4 Empfehlungen: Errichtung einer Polizeiakademie

- Tz. 159 Da eine weitere Verwissenschaftlichung danach nicht anzuraten ist, scheidet eine Angliederung der Fakultät Polizei an eine andere staatliche Fachhochschule aus. Die Fakultät sollte als eigenständige Bildungseinrichtung weiterbetrieben werden, wobei:
1. Mittelfristig eine Konzentration der Ausbildung möglichst auf einen Standort angestrebt und
 2. auf Grund der bereits bestehenden engen Zusammenarbeit mit dem BIP NI über eine einheitliche Einrichtung in der Form einer übergreifenden Aus- und Fortbildungsstätte (FH + BIP NI) nachgedacht werden sollte.

Für eine solche Einrichtung bietet sich wiederum wie im Fall der Fakultät Steuerwesen vorzugsweise das Modell der (Berufs-)Akademie an. Da das BIP NI als eigenständige Einrichtung entfiel, dürften durch eine solche Maßnahme auch keine (wesentlich) höheren Kosten durch die neue Leitung dieser Einrichtung entstehen.

Tz. 160 Eine möglicherweise andere oder modifizierte Betrachtungsweise könnte sich unter Umständen ergeben, wenn das Land wieder einen zahlenmäßig bedeutenden mittleren Dienst im Bereich der Polizei einrichten würde. Dann würde die Zahl der Anwärter des gehobenen Dienstes so stark sinken können, dass das Übergewicht der Fakultät Polizei in der FHVR schwinden würde und zumindest eine Chance bestünde, Strategien für eine wirksame Integration der Ausbildung der Polizei in die sonstige Ausbildung zu entwickeln. Für solche Überlegungen wird geltend gemacht, dass die Polizei in ihrer Gesamtheit in besonderer Weise der Gefahr der Abschottung unterliege und dass es für die Führungskräfte der Polizei ein Gewinn wäre, wenn sie sich zumindest in der Ausbildung öffnen und insbesondere Erfahrungen und Kenntnisse aus dem kommunalen Bereich aneignen würde. Der LRH kann solche eher gesellschaftspolitischen Gesichtspunkte nicht werten. Sie würden es aber nicht rechtfertigen, deshalb die Vorschläge des LRH zu den anderen Fakultäten der FHVR nicht weiter zu verfolgen. Außerdem dürfte die polizeiliche Ausbildung auch auf andere Weise geöffnet werden können. So wäre z. B. die Einführung einer „Kommunalstation“ denkbar, in der angehende Polizisten mit den Beamten der allgemeinen Verwaltung insbesondere auf den Gebieten des Gefahrenabwehrrechts zusammenarbeiten und so die kommunale Praxis und die Verwaltungstätigkeit außerhalb der Polizei kennenlernen.

Tz. 161 Die Personalsachbearbeitung für die Anwärter sollte von der FHVR auf die Polizeidirektionen übertragen werden.

8 Mehrjährige Unterbrechung des Studienbetriebs zur Entlastung des Landeshaushalts?

Tz. 162 Im Rahmen der gegenwärtig stattfindenden Verwaltungsreform soll mittelfristig Personal in einer Größenordnung von über 5.000 Stellen eingespart werden, was mit erheblichen Schwierigkeiten bei der Unterbringung des dabei freiwerdenden Perso-

nals verbunden sein wird⁵⁷. Wegen des damit verbundenen Überhangs von in den aufgelösten Bezirksregierungen nicht mehr benötigtem Personals spricht vieles dafür, mehrere Jahre lang die Neuaufnahme von Beamtenanwärtern zum Studium und insoweit den Studienbetrieb an der Fakultät Allgemeine Verwaltung zu unterbrechen.

- Tz. 163 Gleichzeitig sollten die Behörden der Landesverwaltung und insbesondere auch die kommunalen Körperschaften bewogen werden, ihren Einstellungsbedarf in diesem Zeitraum aus dem Personalüberhang der Verwaltungsreform zu decken.
- Tz. 164 Die Fakultät Allgemeine Verwaltung könnte diese mehrjährige „Durststrecke“ dazu nutzen, sich - sollte den Vorschlägen des LRH gefolgt werden - organisatorisch und inhaltlich entweder auf die Bildung einer Akademie vorzubereiten oder aber sich in die aufnehmende externe Fachhochschule einzugliedern und Lehr-, Forschungs- und Weiterbildungskonzepte zu erarbeiten.
- Tz. 165 Entsprechend sollte auch von der Fakultät Steuerverwaltung verfahren werden. Nach entsprechenden Schulungs- und Einweisungsmaßnahmen sind bereits in der Vergangenheit Kräfte aus der allgemeinen Verwaltung in die Steuerverwaltung übernommen worden.
- Tz. 166 Eine solche Maßnahme der Unterbrechung des Studienbetriebs hätte zwar den erheblichen Nachteil, dass der vorhandene Lehrkörper nicht ausgelastet werden könnte. Die damit verbundene Unwirtschaftlichkeit des Personaleinsatzes dürfte aber in keinem Verhältnis zu den Kosten stehen, die entstehen, wenn das Land den durch die Verwaltungsreform ermöglichten Personalabbau nicht konsequent umsetzen kann.

⁵⁷ Vgl. Bericht des LRH an den LT nach § 99 Abs. 1 LHO vom 30.09.2004 - 1.1-2005.1.18/2004 - „Der Beitrag der Verwaltungsmodernisierung zur Konsolidierung des Landeshaushalts“.

9 Mangelnde Transparenz der Ausgaben im Bereich der Landespolizei

- Tz. 167 Die Ausgaben für die gesamte Landespolizei einschließlich der Fakultät Polizei waren bis 2001 bei Kap. 03 20 veranschlagt. Der FHVR war es nicht möglich, den von diesem Gesamtansatz auf die Fakultät Polizei entfallenen Anteil zu ermitteln.
- Tz. 168 Auch nach 2001 war eine vollständige Transparenz der Ausgaben der Fakultät Polizei nicht gegeben, da der Fakultät vom BIP NI kostenlos sowohl Personal als auch Räumlichkeiten aus Kap. 03 20 zur Verfügung gestellt werden.
- Tz. 169 Ähnlich problematisch gestaltet sich die Ermittlung der Ausgaben für das BIP NI. Während die Sachausgaben bei der TGr. 67 des Kap. 03 20 veranschlagt und damit transparent sind, sind die zum BIP NI gehörenden Stellen und damit die Personalausgaben in den zentralen Ansätzen des Kap. 03 20 enthalten und konnten vom LRH nur nachträglich über die Kostenrechnung des BIP NI nachvollzogen werden.
- Tz. 170 Der LRH regt an, dass der Stellenplan des Kap. 03 20 so unterteilt wird, dass Transparenz in Bezug auf die Personalausstattung der einzelnen Einrichtungen der Landespolizei geschaffen wird.

J a n s e n

M ü l l e r

P a l m

G ö k e

D r . T h ö r m e r

H o n é

B a r d e l l e