

Rolf Hüper

Laufbahnbefähigende Studiengänge an allgemeinen Fachhochschulen — Eine Möglichkeit zur Säkularisierung der Beamtenausbildung

Würde jemand die siebziger Jahre im Bildungsbereich nachträglich als das 'Jahrzehnt der Fachhochschulen' apostrophieren, er hätte wohl kaum zu befürchten, als Emphatiker belächelt zu werden. Sind doch allein die äußeren Strukturwandlungen, die in diesem Bereich innerhalb eines knappen Jahrzehnts eingesetzt haben, beachtlich: Ehemalige höhere Fachschulen (z.B. die Ingenieur- und Werkkunstschulen) wurden in Akademien, später in Fachbereiche selbständiger Fachhochschulen umgewandelt und diese schließlich in den allgemeinen Hochschulbereich aufgenommen. Verbunden damit waren Statusänderungen, die keineswegs nur formaler Natur sind: Aus Schülern wurden Studenten, aus graduierten Fachschulabgängern diplomierte Hochschulabsolventen und aus Dozenten, in der Regel in Laufbahnämtern, Hochschulprofessoren.

0 Fachhochschulen allerorten

Den größten Einschnitt brachte dabei die mit dem Hochschulrahmengesetz (HRG) eingeleitete Entwicklung, durch die die Fachhochschulen fast vorbehaltlos in den allgemeinen Hochschulbereich aufgenommen wurden. Die Landeshochschulgesetze folgten dieser rechtlichen Rahmenregelung und wiesen den Fachhochschulen in Ausfüllung von § 2 Absatz 8 HRG die 'anwendungsbezogene Lehre' (siehe z.B. Artikel 2 des Bayrischen Hochschulgesetzes) oder die 'praxisbezogene Ausbildung' (§ 1 Absatz 1 Satz 1 des Saarländischen Fachhochschulgesetzes) zu.

Fast parallel dazu hat die Entwicklung zur Fachhochschulausbildung in einem zunächst ganz anderen Rechtsbereich stattgefunden. Im Rahmen der Reform der Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Dienstes wurden schon zu Beginn der siebziger Jahre in fast allen Bundesländern Beamtenfachhochschulen gegründet (siehe z.B. Huhn 1974 für Berlin und Metz 1974 für Bayern). Der entscheidende strukturelle Wandel setzte aber

auch hier schließlich durch eine rahmenrechtliche Regelung ein, die fast zeitgleich mit den Entwicklungen einherging, die durch das HRG im allgemeinen Hochschulbereich eingeleitet worden sind.

1 Fachhochschulgesetze für den öffentlichen Dienst

Hinter einem profanen Titel verbirgt sich Gewichtiges: Das 'Zweite Gesetz zur Änderung beamtenrechtlicher Vorschriften' stellte vor allem die künftige Ausbildung des gehobenen Dienstes auf eine neue Basis. Zugleich mit ihm wurden das 'Gesetz zur Änderung des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes' und das 'Zweite Gesetz zur Änderung des Rechtspflegergesetzes' verabschiedet, in denen die entsprechenden Grundlagen für die künftige Ausbildung der Steuerbeamten und Rechtspfleger enthalten sind. In die Literatur sind diese drei Rechtsgrundlagen als die 'Fachhochschulgesetze für den öffentlichen Dienst' eingegangen.

Mit diesen Regelungen wurde zum einen als Zugangsvoraussetzungen die Fachhochschulreife, die allgemeine Hochschulreife oder ein gleichwertiger Bildungsstand als Zulassungserfordernis für den gehobenen Dienst festgeschrieben. Zudem sind darin die Laufbahnvoraussetzungen für den gehobenen Dienst geregelt worden. Das Beamtenrechtsrahmengesetz (BRRG), auf das hier nachfolgend vor allem abgestellt werden soll, führt dazu in § 14 drei gleichberechtigte Alternativen an. Diese verdienen es, im einzelnen zunächst ausführlicher vorgestellt zu werden.

1.1 Erste Alternative: Vorbereitungsdienst

Erste Alternative ist danach der dreijährige Vorbereitungsdienst

"... in einem Studiengang einer Fachhochschule ..."
(§ 14 Absatz 2 Satz 2 BRRG).

Dieses Modell ist realisiert worden durch die Einrichtung entsprechender Studiengänge für den gehobenen nichttechnischen Dienst an verwaltungsinternen Fachhochschulen der Länder und des Bundes. Gesetzliche Mindestanforderungen sind dabei sogenannte Fachstudien von mindestens 18 monatiger Dauer und berufspraktische Studienzeiten, die die Ausbildung in fachbezogenen Schwerpunktbereichen der Laufbahnaufgaben betreffen. § 14 Absatz 2 Satz 4, zweiter Halbsatz BRRG enthält zudem die Aussage, daß

"der Anteil der praktischen Ausbildung ... Dauer von einem Jahr nicht unterschreiten (darf)".

1.2 Zweite Alternative: Anrechnungsmodell

Die zweite Alternative ist das sogenannte Anrechnungsmodell. Danach

"... kann der Vorbereitungsdienst auf eine Ausbildung in fachbezogenen Schwerpunktbereichen der Laufbahnaufgaben beschränkt werden, wenn der Erwerb der wissenschaftlichen Erkenntnisse und Methoden, die zur Erfüllung der Aufgaben in der Laufbahn erforderlich sind, durch eine insoweit als geeignet anerkannte Prüfung als Abschluß eines Studienganges an einer Hochschule nachgewiesen worden ist" (§ 14 Absatz 3 Satz 1 BRRG).

Wichtigster Anwendungsfall dieses Modells sind die Laufbahnen des gehobenen technischen Dienstes, in denen in der Regel der Bewerber ein Studium an einer verwaltungsexternen Fachhochschule absolviert hat und dann zum Erwerb der Laufbahnbefähigung noch einen ergänzenden, regelmäßig einjährigen Vorbereitungsdienst durchlaufen muß.

1.3 Dritte Alternative: Anerkennungsmode

Dritte Alternative schließlich ist das sogenannte Anerkennungsmode. Danach besitzt nach näherer Bestimmung der Laufbahnvorschriften

"... die Befähigung für eine Laufbahn des gehobenen Dienstes auch, wer außerhalb des Vorbereitungsdienstes eine den Anforderungen des Absatzes 2 (d.h. der ersten Alternative, d. Verf.) entsprechende Ausbildung in einem Studiengang einer Hochschule durch eine Prüfung abgeschlossen hat, die der Laufbahnprüfung gleichwertig ist" (§ 14 Absatz 4 Satz 1 BRRG).

Dabei kann u.U.,

"wenn die besonderen Verhältnisse der Laufbahn es erfordern, ..." (§ 14 Absatz 4 Satz 2 BRRG)

eine Laufbahneinführung von höchstens sechs Monaten vorgeschrieben werden.

Diese dritte Alternative vor allem wird uns hier beschäftigen. Sie ist, wie zu zeigen sein wird, die interessanteste und weitreichendste Öffnung des öffentlichen Dienstrechts gegenüber der Ausbildung im allgemeinen Hochschulbereich. Zuvor soll aber zur Verdeutlichung und zum besseren Verständnis noch einmal auf die Intention und Entwicklung der Fachhochschulgesetze für den öffentlichen Dienst eingegangen werden.

2 Intention und Genese der Fachhochschulgesetze für den öffentlichen Dienst

Zunächst ist zu konstatieren, daß sich spätestens Anfang der siebziger Jahre bei allen Dienstherren die Erkenntnis durchgesetzt hatte, daß die Aufgabenentwicklung in der öffentlichen Verwaltung vor allem ein Anwachsen der Anforderungen an das 'middle-management', den gehobenen Dienst also, mit sich gebracht habe und weiter bringen würde. Mit seltener Einmütigkeit brachten die Konferenzen der Innen-, Finanz- und Justizminister der Länder in entsprechenden Entschlüssen ihren Willen zum Ausdruck, die künftige Ausbildung des gehobenen Dienstes auf die Bildungsebene der Fachhochschulen anzuheben. Hervorgehoben worden ist dabei vor allem die Notwendigkeit, den Beamten des gehobenen Dienstes die für ihr berufliches Tätigkeitsfeld erforderlichen fachlichen Kenntnisse, Fähigkeiten und Methoden mehr wissenschaftsorientiert, aber weiterhin zugleich praxisnah zu vermitteln (Schröder 1976, S. 233). Abgestellt wurde in diesem Zusammenhang aber auch auf die seinerzeitigen allgemeinen bildungspolitischen Entwicklungen im Hochschulbereich, insbesondere auf Fachhochschulebene. Weitere mitentscheidende Überlegung war schließlich, daß nach Auffassung der öffentlichen Dienstherren angesichts der finanziellen Situation die Funktionsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung nicht durch ständige Personalvermehrung, sondern vor allem durch eine Steigerung der Ausbildungsqualität gesichert werden sollte (Pappermann 1979, S. 249). Dabei wurde das praxis- und wissenschaftintegrierende Bildungssystem der Fachhochschulen grundsätzlich als die geeignete Ausbildungsform angesehen, diese hohen Erwartungen zu erfüllen.

2.1 Kontrovers: Interne oder externe Lösung?

Über die Frage der Fachhochschulkonzeption selbst setzte jedoch bald eine heftige Kontroverse ein, die ihre Gegenpole in einer externen (d.h. der Ausbildung an einer Fachhochschule des allgemeinen Hochschulbereiches) und einer internen (d.h. der Ausbildung an einer Verwaltungsfachhochschule) Lösung hatte. Nachträglich halten die damals gegen eine externe Ausbildung vorgebrachten Argumente einer Überprüfung kaum noch stand.

So haben z.B. die Fachhochschulen für Wirtschaft mit ihren Absolventen den Beweis erbracht, daß allgemeine Hochschuleinrichtungen durchaus in der Lage sind, die hohen Qualifikationsanforderungen an das 'middle-management' zu erfüllen. Den an externen Fachhochschulen ausgebildeten Ingenieuren und Sozialarbeitern, die im öffentlichen Dienst beschäftigt sind,

wird bescheinigt, daß die Ausbildung, die sie in ihrem Studium erfahren haben, fast uneingeschränkt als fachliche Qualifikation auch für eine Tätigkeit im öffentlichen Beschäftigungssystem geeignet ist. Auch das Argument einer bedarfsgerechten Ausbildung, will man es nicht ohnehin schon in Zweifel ziehen, dürfte durch die Entwicklung im öffentlichen Dienst selbst überholt sein. Schließlich hätten, worauf Schelo hinweist, mit den Verwaltungs-Akademien wohl auch Einrichtungen zur Verfügung gestanden, die durchaus eine Alternative zur Errichtung der verwaltungsinternen Fachhochschulen gewesen wären (Schelo 1984, S. 210).

2.2 Die Entscheidung: Grundmodell Vorbereitungsdienst

Die Entwicklung ist jedoch anders verlaufen. Bundes- und Landesgesetzgeber haben sich für die Ausbildung des gehobenen nichttechnischen Dienstes zunächst auf das Grundmodell des dreijährigen Vorbereitungsdienstes an einer internen Fachhochschule festgelegt. So gab es im Wintersemester 1980/81 schließlich 115 staatliche und private Fachhochschulen, von denen 20 Fachhochschulen der öffentlichen Verwaltung waren. Von der Absicht, auf längere Sicht die internen Fachhochschuleinrichtungen soweit wie möglich in den allgemeinen Hochschulbereich überzuleiten, ein Ziel, das z.B. in Niedersachsen 1973 durch Beschluß des Landesministeriums ausdrücklich bekundet worden ist (siehe Siegmund-Schultze 1974, S. 381), ist zumindest derzeit wohl nicht auszugehen. Die verwaltungsinternen Fachhochschulen scheinen sich in ihrem Status außerhalb des allgemeinen Hochschulbereiches vielmehr auf Dauer eingerichtet zu haben.

2.3 Vorbereitungsdienst und Hochschulrecht

Andererseits werden für diese Ausbildungseinrichtungen durchaus spezielle Attribute des allgemeinen Hochschulrechts über die § 70 HRG (für die Fachhochschulen des Bundes) bzw. § 73 HRG (für die Fachhochschulen der Länder) in Anspruch genommen (siehe auch Lepper 1982, S. 161 ff.). So wird z.B. von den Dienstrechtlern allenthalben postuliert, daß mit dem Erwerb der beamtenrechtlichen Laufbahnbefähigung zugleich eine allgemeine Hochschulqualifikation verbunden sei. Kritik gegenüber solcher Gleichsetzungen hat es unter Hinweis auf die Spezifika des Hochschulrechts vereinzelt gegeben. Dabei ist vor allem darauf hingewiesen worden, daß sowohl der Status der verwaltungsinternen Fachhochschulen, die überwiegend unselbständige Anstalten sind, als auch der der dort Studierenden, die zugleich Beamte sind, und schließlich auch die Einschränkungen der allgemeinen Selbstverwaltungsrechte und Mitwir-

kungsregelungen sowie die Einstellungsvoraussetzungen für das Lehrpersonal an den Verwaltungsfachhochschulen doch erhebliche Unterschiede gegenüber dem allgemeinen Hochschulbereich ausweisen (siehe z.B. Lühje 1984, § 73 Anm. 9). Auch geht § 10 Absatz 4 Satz 2 HRG von einer Regelstudienzeit von mindestens drei Jahren aus, auf die nach Satz 3 dieser Regelung eine in den Studiengang eingeordnete berufspraktische Tätigkeit nicht angerechnet wird, das Studium also mindestens sechs Semester ohne Berücksichtigung eventueller berufspraktischer Tätigkeiten umfassen muß. Bei der internen Fachhochschulausbildung liegen die beamtenrechtlich zwingend vorgeschriebenen berufspraktischen Studienzeiten, die im Regelfall bis zu 18 Monaten dauern, demgegenüber aber innerhalb der dreijährigen Gesamtausbildungszeiten.

Die 'Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder in der Bundesrepublik Deutschland' hat in ihrem Beschluß vom 14. November 1980 zur 'Vereinbarung über Fachrichtungen an Fachhochschulen' für 16 Hauptfachrichtungen, zu denen auch Finanzen, Rechtspflege und Verwaltung sowie das Bibliotheks- und Dokumentationswesen gehören, allerdings pauschal festgestellt, daß alle diese Fachhochschulen ein Studium anbieten, das zum ersten berufsqualifizierenden Abschluß entsprechend § 10 Absatz 2 bis 4 HRG führt (GMBI 1981, S. 95 ff.). Festzuhalten bleibt damit, daß der Laufbahnausbildung in der Form des dreijährigen Vorbereitungsdienstes, de facto auch die hochschulrechtliche Anerkennung nicht versagt blieb.

3 Laufbahnrechtliche Akzeptanz der Hochschulausbildung

Hier interessiert nun, wann und inwieweit die umgekehrte Akzeptanz gegeben ist, unter welchen Voraussetzungen Absolventen der allgemeinen Fachhochschulen also die dienstrechtliche begründete Laufbahnbefähigung erreichen können.

3.1 Laufbahnbefähigung nach dem Anrechnungsmodell

Dazu sei zunächst an das sogenannte Anrechnungsmodell erinnert. Danach können Zeiten eines durch Prüfung abgeschlossenen externen Hochschulstudiengangs (in der Regel eines Fachhochschulstudiums) auf den Vorbereitungsdienst angerechnet werden und dieser auf die berufspraktische Ausbildung beschränkt bleiben. Entsprechende Laufbahnvorschriften für den gehobenen technischen Dienst, den Hauptanwendungsfall dieses Modells, sehen dazu typischerweise einen nach Absolvierung des regelmäßig sechssemestrigen Fachhochschulstudiums zu leistenden einjährigen Vorbereitungsdienst vor.

Der Bewerber kommt in diesen Fällen also auf eine insgesamt mindestens vierjährige Ausbildungsdauer und liegt damit mindestens ein Jahr über derjenigen der ersten Alternative. Mag dies, etwa im Hinblick auf die höhere Eingangsbesoldung derzeit als vertretbar erscheinen, so dürfte die Diskussion aber spätestens dann erneut einsetzen, wenn sich die Mindestausbildungszeiten an den Fachhochschulen durch Einführung integrierter Praktika und eine sonstige Verlängerung der Studienzeiten von jetzt sechs auf sieben oder gar acht Semester erhöhen sollten. Kommt es in einer solchen Situation nicht zu einer Verkürzung des ergänzenden Vorbereitungsdienstes, so hieße das für diese Laufbahnbewerber, daß sie unter Umständen künftig erst nach viereinhalb oder gar fünf Jahren den dienstrechtlichen Befähigungsnachweis erwerben können. Spätestens dann dürfte auch für diese Laufbahnen die Frage des Rückgriffs auf das sogenannte Anerkennungsmodell Bedeutung gewinnen.

3.2 Laufbahnbefähigung nach dem Anerkennungsmodell

Das Anerkennungsmodell stellt die weitestgehende Öffnung des Beamtenrechts für Entwicklungen im allgemeinen Hochschulbereich dar. Ähnlich wie für den Absolventen des Vorbereitungsdienstes nach der ersten Alternative mit der Laufbahnbefähigung automatisch eine Hochschulqualifikation verbunden ist, kann danach unter bestimmten Voraussetzungen der Absolvent eines Studiengangs einer allgemeinen Hochschule mit seinem Diplom zugleich die Laufbahnbefähigung erwerben.

Die Hürden für einen solchen Automatismus sind hoch angesetzt, allerdings auch nicht unüberwindlich. Immerhin hatte die Bundesregierung seinerzeit bei der Vorlage des entsprechenden Gesetzentwurfes ausdrücklich an dieser Alternative mit dem Ziel festgehalten,

"... Ausbildungen für Laufbahnen des öffentlichen Dienstes ... auch im allgemeinen Bildungsbereich einzurichten und in ihn einzugliedern ..., so daß gegebenenfalls auf einen Vorbereitungsdienst im Beamtenverhältnis auf Widerruf verzichtet werden kann" (Drucksache des Dt. Bundestages 7/2204, S. 10).

4 Das Beispiel der hannoverschen Bibliotheksausbildung

Bisher ist nach Kenntnis des Verfassers der 1979 neu eingerichtete Studiengang Bibliothekswesen an der Fachhochschule Hannover bundesweit der einzige, in dem der Student mit seinem Hochschuldiplom zugleich die Laufbahnbefähigung erwirbt. Daher sollen hier die Anforderungen an einen solchen 'lauf-

bahnbefähigenden Studiengang' exemplarisch am Studiengang Bibliothekswesen der Fachhochschule Hannover dargestellt werden.

Zunächst dürften noch einige kurze Bemerkungen zur Entstehungsgeschichte dieses Studiengangs hilfreich sein. In Niedersachsen wurden bereits seit 1965 an der Niedersächsischen Bibliotheksschule Diplombibliothekare für den gehobenen Dienst an wissenschaftlichen Bibliotheken im Beamtenverhältnis, d.h. als Inspektorenanwärter ausgebildet, als Ende der siebziger Jahre aufgrund der dargestellten Entwicklung auch dieser Ausbildungsbereich auf Fachhochschulebene umzustellen war. Bei den Planungsarbeiten im Rahmen eines Modellversuches des Landes und des Bundes wurde dazu auch die Möglichkeit einer künftig verwaltungsexternen Ausbildung der Bibliothekare in Niedersachsen entsprechend § 14 Absatz 4 BRRG untersucht. Der Modellversuch hatte zudem die Aufgabe, zur Kompensation der bis dato in der Bundesrepublik Deutschland vernachlässigten Dokumentarusbildung Studiengänge im Bereich 'Information und Dokumentation' zu entwickeln, die in das bestehende Hochschulgefüge eingepaßt werden, zu staatlicher Anerkennung führen und dabei auch für Tätigkeitsbereiche der Privatwirtschaft ausbilden sollten.

Aufgrund der Ergebnisse dieses Modellversuches kam es 1979 zur Errichtung eines neuen Fachbereiches 'Bibliothekswesen, Information und Dokumentation' an der Fachhochschule Hannover mit den selbständigen Studiengängen 'Bibliothekswesen', 'Allgemeine Dokumentation' und 'Biowissenschaftliche Dokumentation'. Dabei bestand die Notwendigkeit des Erwerbs der Laufbahnbefähigung von vornherein nur für den bibliothekarischen Studiengang. Wegen der mit dem Modellversuch verfolgten Absicht, weitgehend integrierte Studiengänge einzurichten, wurde allerdings auch für die beiden nicht laufbahnbefähigenden dokumentarischen Studiengänge eine fast identische Studiengangskonzeption erarbeitet und realisiert. Nachfolgend soll allerdings aus Gründen der Übersichtlichkeit nur auf den für die hier interessierende Fragestellung relevanten Studiengang Bibliothekswesen abgestellt werden.

4.2 Hochschulrechtliche Anforderungen

Zunächst wird dabei auf die hochschulrechtlichen Erfordernisse einzugehen sein. Die Mindestdauer für die Absolvierung des Studienganges Bibliothekswesen in Hannover beträgt sieben Semester. Während dieser Zeit sind von den Studenten studienintegrierte berufspraktische Studienzeiten im Gesamtumfang von neun Monaten zu absolvieren. Diese unterteilen sich in ein

Großes Praktikum von sechs Monaten Dauer im dritten Semester und in ein Kleines Praktikum im Umfang von drei Monaten, das am Ende des 4. Semesters liegt und weitgehend während der vorlesungsfreien Zeiten abzuleisten ist. Durch die Festlegung ist erreicht worden, daß die Studienzeiten an der Fachhochschule selbst sechs Semester betragen und damit die Anforderungen des § 10 Absatz 4 Satz 2 HRG erfüllt sind, nach denen die Regelstudienzeit mindestens drei Jahre betragen soll. Dabei können kürzere berufspraktische Tätigkeiten während der Vorlesungszeiten, die hier im Kleinen Praktikum knapp sechs Wochen ausmachen, außer Betracht bleiben. Da auch die anderen hochschulrechtlichen Voraussetzungen, vor allem die der inhaltlichen Anlage und Ausgestaltung des Studiums, erfüllt sind, ist der Studiengang Bibliothekswesen uneingeschränkt diplomierungsfähig.

4.3 Beamtenrechtliche Anforderungen

Zur Anerkennung als laufbahnbefähigender Studiengang bedarf es zugleich der Erfüllung der Voraussetzungen des § 14 Absatz 4 BRRG. Diese Regelung enthält keine selbständigen Kriterien, sie fordert vielmehr, daß das Studium an einer externen Hochschule den Anforderungen entspricht, die an eine verwaltungsinterne Ausbildung gestellt werden und die Hochschulprüfung der Laufbahnprüfung gleichwertig ist (siehe auch Hüper 1982, S. 16).

4.4 Gleichwertigkeit als Anerkennungsvoraussetzung

Ein unmittelbar zur Laufbahnbefähigung führender Studiengang ist danach so zu gestalten, daß damit zugleich die dienstrechtlichen Laufbahnvoraussetzungen erfüllt sind. Ausbildung und Prüfung im Studiengang einer externen Fachhochschule müssen dazu den in § 14 Absatz 2 BRRG aufgestellten Anforderungen an den Vorbereitungsdienst gleichwertig sein. Gleichwertigkeit bedeutet dabei gerade nicht Identität. Allgemeiner Bewertungsmaßstab muß vielmehr das generelle Ziel der Beamtenausbildung sein, Absolventen, gleich in welcher Ausbildungseinrichtung, hervorzubringen, die ihre künftigen Laufbahnaufgaben fach- und sachgerecht wahrnehmen können. In concreto wird man bei anzustellenden Gleichwertigkeitsprüfungen dazu neben studieninhaltenlichen Fragen vor allem Länge und Art der praktischen Ausbildung sowie die Prüfungsgestaltung einzubeziehen haben.

4.4.1 Studieninhaltliche Gestaltung

Zur studieninhaltlichen Gestaltung kann allgemein wenig gesagt werden. Hier hat im Einzelfall eine fachspezifische Prüfung

der Lehrinhalte im Hinblick auf die Laufbahnaufgaben zu erfolgen. Zu berücksichtigen ist dabei, daß der Absolvent zur Erfüllung der Aufgaben im Bereich des öffentlichen Dienstes über die fachliche Qualifikation hinaus in der Regel zudem über spezifische verwaltungs- und rechtskundliche Kenntnisse verfügen muß, für deren Erwerb auch entsprechende Lehrveranstaltungen vorzusehen sind.

Am Zeitvolumen zur Berücksichtigung aller für die Erfüllung der Laufbahnaufgaben erforderlichen fachlichen und für die künftige Beamtentätigkeit notwendigen spezifischen Lehrveranstaltungen jedenfalls wird eine solche Gleichwertigkeitsprüfung kaum scheitern. Bei einer dreijährigen Regelstudienzeit, die für die externen Fachhochschulen ohne Anrechnung möglicher längerer Praktika gilt, errechnen sich die Gesamtlehrveranstaltungsstunden im Studienablauf mit Zahlenwerten von 2500 bis 3000 Unterrichtsstunden. Diese Gesamtvolumina liegen deutlich über denjenigen der internen Fachhochschulen. Daß die allgemeinen Fachhochschulen die Vermittlung der Studieninhalte auch qualitativ, insbesondere im Hinblick auf wissenschaftliche Kenntnisse und Methoden, gewährleisten können, bedarf keiner Beweisführung.

4.4.2 Praktische Ausbildungszeiten

Die Frage nach der Gesamtausbildungsdauer eines laufbahnbefähigenden Studiums hängt unmittelbar davon ab, in welchem Umfang für einen solchen Studiengang Praktika außerhalb der Hochschule für erforderlich gehalten werden. Für die Ausbildung im Vorbereitungsdienst wird als Regelfall eine dreijährige Gesamtdauer vorausgesetzt. Mindestens diesen Umfang haben externe Fachhochschulstudiengänge schon aus hochschulrechtlichen Gründen, da, wie oben dargestellt, die Regelstudienzeit für sie mindestens drei Jahre betragen soll.

Allerdings sieht das Beamtenrecht neben der dreijährigen Gesamtausbildungszeit für den Vorbereitungsdienst als weiteres Erfordernis eine integrierte, mindestens einjährige praktische Ausbildung vor. Für die Gleichwertigkeitsprüfung laufbahnbefähigender, externer Studiengänge ist zunächst fraglich, ob dieses formale Zeitkriterium in diesem Zusammenhang überhaupt heranzuziehen ist. Immerhin hat es doch darum zu gehen, daß die Absolventen die notwendigen berufspraktischen Fähigkeiten und Kenntnisse erwerben. Erwartet wird von den künftigen Beamten, daß sie mit Ausbildungsabschluß berufsfähig sind, gerade auch über den status quo der Berufswirklichkeit hinaus, weniger, daß sie berufsfertig sind.

Unabhängig davon ist aber festzustellen, daß im Beamtenrecht selbst schon ausdrücklich zwischen den Begrifflichkeiten der 'berufspraktischen' und der 'praktischen' Ausbildungszeiten unterschieden wird. Berufspraktische Ausbildung ist angeleitete Tätigkeit im Berufsfeld selbst, praktische Ausbildung kann aber durchaus, zumindest teilweise, auch an der Hochschule selbst betrieben werden. Die Bundeslaufbahnordnung z.B. differenziert entsprechend, wenn sie für die von ihr erfaßten Vorbereitungsdienste in ihrem § 25 Absatz 4 Satz 2 davon ausgeht, daß berufspraktische Studienzeiten bis zum Umfang von drei Monaten auf praxisbezogene Lehrveranstaltungen entfallen können.

Selbst also, wenn man eine schematische Gleichsetzung und damit eine mindestens einjährige praktische Ausbildung bei externem Studium ebenso wie bei internem Vorbereitungsdienst bejaht: Das Erfordernis eines einjährigen, außerhochschulischen Praktikums läßt sich daraus nicht ableiten. Die praktischen Ausbildungsanteile lassen sich, tatsächlich möglich und rechtlich unbedenklich, in erheblichem Umfang auch an der Hochschuleinrichtung selbst durchführen. Dabei sei daran erinnert, daß gerade die Fachhochschulen unter dem besonderen Auftrag des Praxisbezugs des Studiums stehen. Vorzusehen wären dazu regelmäßig aber doch in vermehrtem Umfang praxisbezogene Ausbildungselemente, die allerdings regelmäßig auch, z.B. in der Form der Projektarbeit (siehe dazu auch den Beitrag von A. Rohloff in diesem Band sowie Hüper 1981), der entsprechend intensiven Nutzung vorhandener oder gegebenenfalls auszubauender fachhochschuleigener Ausbildungslabore sowie allgemein durch Verstärkung des Anwendungsbezugs in den bestehenden Lehrveranstaltungen selbst, studienorganisatorisch bzw. apparativ (s. auch Hüper 1985, S. 34 ff.) gerade an externen, sich selbstverwaltenden Hochschulen von innen her realisierbar erscheinen.

Selbstverständlich sind damit hochschulexterne Praktika für laufbahnbefähigende Studiengänge nicht völlig verzicht- oder ersetzbar. Angeleitete, längere Mitarbeit bei der Erfüllung von Laufbahnaufgaben in der Berufspraxis selbst bereits während des Studiums hat für den künftigen Beamten einen besonderen, ausbildungsfördernden Stellenwert. Bei entsprechend umfangreicher praktischer Ausbildung an der Fachhochschule dürften diese studienintegrierten Praktika, auch rechtlich vertretbar, bis auf sechs Monate reduzierbar sein, ohne dadurch bereits die Notwendigkeit entstehen zu lassen, nach Studienende noch eine ergänzende Laufbahneinführung vorsehen zu müssen.

Für den Studiengang Bibliothekswesen an der Fachhochschule Hannover sind jedenfalls studienintegrierte Praktika von insgesamt neun Monaten Dauer vorgesehen worden. Zusammen mit weiteren praxisbezogenen Lehrveranstaltungen, die während des Studiums an der Fachhochschule im Gesamtumfang an Ausbildungszeiten von etwa einem Semester zu absolvieren sind, ergibt sich daraus ein Gesamtumfang an praktischer Ausbildungszeit von ca. 15 Monaten, so daß auch insoweit für diesen Studiengang die Gleichwertigkeitsprüfung positiv ausfallen mußte.

Im Hinblick auf die Frage der Gesamtstudiendauer ergibt sich aus den vorstehenden Überlegungen, daß der Erwerb der Laufbahnbefähigung nach dem Anerkennungsmodell ein mindestens siebensemestriges Studium voraussetzt. Wie das Beispiel des hannoverschen Studiengangs Bibliothekswesen ausweist, ist diese dreieinhalbjährige Ausbildungszeit auch dann ausreichend, wenn während des Studiums insgesamt neun Monate Praktika außerhalb der Hochschule zu absolvieren sind.

Mit dieser dreieinhalbjährigen Gesamtzeit liegt die Ausbildung nach dem Anerkennungsmodell im Umfang von sechs Monaten Dauer über der des dreijährigen Regelvorbereitungsdienstes. Gegenüber der regelmäßig erforderlichen vierjährigen Minstdauer bis zum Erwerb der Laufbahnbefähigung nach dem Anrechnungsmodell mit dem großen Bereich der Laufbahnen des gehobenen technischen Dienstes ergibt sich eine um ein halbes Jahr kürzere Ausbildungszeit. Letzteres würde sich übrigens regelmäßig für Laufbahnen mit einer den Restvorbereitungsdienst nach § 14 Absatz 6 BRRG ersetzenden Berufstätigkeit ergeben, zu denen z.B. die Laufbahnen des gehobenen Sozialdienstes in den Ländern gehören.

4.4.3 Prüfungsgestaltung

Nur kurz gestreift werden kann hier abschließend die Frage der von § 14 Absatz 4 BRRG ausdrücklich geforderten Gleichwertigkeit von Hochschul- und Laufbahnprüfung. Diese soll sich beziehen auf die Prüfungsinhalte, die förmliche Gestaltung der Prüfung und insbesondere die Art und Intensität der geforderten Leistungsnachweise, das Bewertungsverfahren und die materiellen Bewertungsmaßstäbe.

An den verwaltungsexternen Fachhochschulen bestehen schon seit geraumer Zeit durchweg entsprechende Prüfungsordnungen. In Niedersachsen z.B. legen diese u.a. differenzierte Prüfungsarten, Prüfungsbewertungen und Verfahren der Zulassung zu den einzelnen Prüfungen fest. Das Prüfungsverfahren ist dabei

dergestalt aufgebaut, daß der Student bereits am Ende des Grundstudiums eine umfangreiche Diplomvorprüfung abzulegen hat, die aus zahlreichen Teilprüfungen besteht und einen breiten Fächerkatalog zum Gegenstand hat. Die am Ende des Studiums stehende Diplomprüfung ist im Hinblick auf Prüfungsablauf und -inhalte noch differenzierter.

Das Gleichwertigkeitserfordernis von Hochschul- und Laufbahnprüfung dürfte damit bei Studiengängen an externen Fachhochschulen im formalen Prüfungsbereich regelmäßig einer Überprüfung standhalten. Hinsichtlich der Prüfungsinhalte kann hier naturgemäß keine verallgemeinernde Aussage getroffen werden. Darauf hinzuweisen ist aber, daß wie für den Studiengang Bibliothekswesen geschehen, auch die berufspraktischen Ausbildungszeiten Prüfungsrelevanz haben sollten.

4.5 Das Abstimmungsverfahren mit Bund und Ländern

Vor die bundes- und länderweite Anerkennung eines laufbahn-befähigenden Studienganges hat der Gesetzgeber schließlich noch das Abstimmungsverfahren der Dienstherren gesetzt. In Niedersachsen ist für den hannoverschen Studiengang Bibliothekswesen seinerzeit vor Entlassung der ersten Absolventen eine entsprechende Laufbahnregelung ergangen, die mittlerweile auch die Zustimmung aller anderen Bundesländer und des Bundes erfahren hat. Die als Diplom-Bibliothekare entlassenen Absolventen des Fachbereichs BID der Fachhochschule Hannover besitzen damit die Laufbahnbefähigung für den gehobenen Dienst an wissenschaftlichen Bibliotheken bei allen Dienstherren im Geltungsbereich des Beamtenrechtsrahmengesetzes.

5 Die hannoversche Bibliothekarausbildung als Modell?

Es kann nicht Gegenstand dieses Beitrages sein, zu untersuchen, wo und inwieweit die in Niedersachsen für die Laufbahn des gehobenen Dienstes an wissenschaftlichen Bibliotheken, einem zugegebenermaßen quantitativ kleinen Bereich, gefundene Lösung geeignet ist, für andere Ausbildungsbereiche der Ebene des gehobenen Dienstes Modellcharakter zu entwickeln. Nach nunmehr immerhin drei Absolventenjahrgängen, die am Fachbereich BID ihre Laufbahnbefähigung erworben haben, und aufgrund der vorliegenden Untersuchungsergebnisse über die Berufsausübung der Absolventen dieser verwaltungsexternen Ausbildung in Laufbahnämtern des gehobenen Dienstes (siehe dazu auch den Beitrag von J. Kutz in diesem Band) können aber erste positive Aussagen getroffen werden. So vermochte die an der Fachhochschule Hannover seit 1979 betriebene verwaltungsexterne Ausbildung von Laufbahnbewerbern mittlerweile auch

anfängliche Skeptiker durchweg zu überzeugen. Generalisierungen dürften dennoch verfrüht sein. Für schöpferische Phantasie, die sich auf fundierter beamten- und hochschulrechtlicher Basis bewegen will, kann das hannoversche Ausbildungsmodell aber sicherlich anregend sein.

Literatur

- Huhn, Diether (1974): Die Fachhochschule für Rechtspflege und Verwaltung in Berlin. - In: ZBR 1974, S. 145 u. 146.
- Hüper, Rolf (1981): Rahmenkonzeption der Projektarbeit für die Studiengänge im Fachbereich 'Bibliothekswesen, Information und Dokumentation' der Fachhochschule Hannover. - Materialien zum Modellversuch Nr. 8, hrsg. von Fachhochschule Hannover und Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH an der Universität Hannover. - Hannover, Mai 1981.
- Hüper, Rolf (1982): Rechtsgrundlagen für Lehre und Studium am Fachbereich BID der Fachhochschule Hannover. - Entwicklung, Darstellung und Dokumentation. - Materialien zum Modellversuch Nr. 11, hrsg. von Fachhochschule Hannover und Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH an der Universität Hannover. - Hannover, März 1982.
- Hüper, Rolf (1985): Die Ergebnisse des Modellversuchs BID und ihre Umsetzung in die Praxis. - In: Internationaler BID-Abschlußworkshop '85 am 13. und 14. März 1985 in Hannover. - Präsentation und Diskussion der Ergebnisse des Modellversuchs BID. - Redaktion: Rolf Hüper. - Materialien zum Modellversuch Nr. 25, hrsg. von Fachhochschule Hannover. - Hannover, Juni 1985, S. 31 - 44.
- Lepper, Manfred (1982): Verwaltungsfachhochschulen in der Bewährung. - In: ZBR 1982, S. 161 - 166.
- Lüthje, Jürgen (1984): Kommentierung zu § 73. - In: Denninger, Erhard (Hrsg.): Hochschulrahmengesetz. - Kommentar. - München.
- Metz, Matthias (1974): Die bayerische Beamtenfachhochschule - Ein tragfähiger Kompromiß zwischen Bildungs- und Beamtenrecht. - In: ZBR 1974, S. 326 - 330.

- Pappermann, Ernst (1979): Aktuelle Fragen der Ausbildung an Fachhochschulen für den öffentlichen Dienst. - In: ZBR 1979, S. 349 - 363.
- Schelo, Peter (1984): Hochschulgrade für Verwaltungsinspektoren des Bundes. - In: ZBR 1984, S. 205 - 210.
- Schröder, Heinz (1976): Dreijährige Studiengänge und Laufbahnrecht. - In: Loccumer Protokolle Nr. 4/76 der Arbeitstagung am 18. und 19. Juni 1986, Leitung: Michael Bosch. - Neue dreijährige Studiengänge im Hochschulbereich als Teil der Neustrukturierung des Studiensystems und -angebots. - Loccum 1976, S. 58 - 69.
- Siegmund-Schultze, Gerhard (1974): Die Niedersächsische Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege im Entstehen. - In: ZBR 1974, S. 380 - 383.