

Reinhard Mokros

Aktuelle und zukünftige Ausrichtung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW

Impulsreferat auf dem Ausbildungsforum 2017 des Landesbezirks NRW der Gewerkschaft der Polizei am 17.11.2017 in Sprockhövel

Sehr geehrte Damen und Herren,

herzlichen Dank für die Einladung zum heutigen Ausbildungsforum. Das Thema Polizeiausbildung hat nicht nur für das Land NRW eine große Bedeutung. Die aktuellen Diskurse über eine neue Sicherheitsarchitektur sind auch mit dem Thema Ausbildung verknüpft. Denn wer die Zusammenarbeit von kommunalen Sicherheitsbehörden mit der örtlichen Polizei, das Zusammenwirken von Länderpolizeien mit den Sicherheitsbehörden des Bundes und einen intensiveren Informationsaustausch mit den Verfassungsschutzbehörden fordert, muss sich auch Gedanken machen wie er den Nachwuchs qualifiziert.

Als Polizeibeamter, der seit 2003 an der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW (FHöV NRW) tätig ist, aber auch die Praxis der Polizeiarbeit aus eigener Anschauung kennt, liegt mir die bestmögliche Ausbildung des Nachwuchses sehr am Herzen. Aufgrund meiner persönlicher Erfahrungen, den Ergebnissen der Akkreditierung und Re-Akkreditierung, der Evaluationen und der positiven Rückmeldungen aus den Polizeibehörden lässt sich sagen, dass die Polizeiausbildung in NRW eine hervorragende Qualität hat. Ein Grund dafür ist, dass die drei Bildungsträger FHöV NRW, Landesamt für Ausbildung, Fortbildung und Personalangelegenheiten (LAFP NRW) und Ausbildungsbehörden anteilig und abgestimmt zusammenarbeiten. Wie dies im Einzelnen geschieht, wird Ihnen gleich die Sprecherin des Fachbereichsrates Polizei sagen.

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

im Einladungsschreiben der GdP wurde ich gebeten, über die aktuelle und zukünftige Ausrichtung der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW zu sprechen. Mit diesem wichtigen hochschulpolitischen Thema haben sich Lehrende und Verwaltungsmitarbeiter der FHöV NRW im Dialog mit Praxisvertretern während der drei letzten Hochschultage intensiv befasst. Bereits im Jahr 2010 wurde ein Hochschulentwicklungsprozess eingeleitet, der 2018 mit der Verabschiedung eines Hochschulentwicklungsplans abgeschlossen sein wird.

Die aktuelle Ausrichtung der Hochschule, also die Hochschulstrategie, muss vor dem Hintergrund der über 40jährigen Geschichte der FHöV NRW gesehen werden. Lassen Sie uns also zunächst auf

das Jahr 1976 zurückblicken, als für 956 Nachwuchskräfte des gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienstes das Studium an der neu gegründeten FHöV NRW begann. Zu den Studierenden des ersten Einstelljahrgangs gehörten 254 Kriminalkommissaranwärter (KKA) als Direkteinsteiger in den gehobenen Polizeivollzugsdienst. Aufstiegsbeamte, also Polizeibeamte des mittleren Dienstes, folgten ein Jahr später bzw. im Jahr 1978 nach erfolgreichem Besuch des polizeiinternen einjährigen Oberstufenlehrgangs.

Mit der Gründung der FHöV NRW setzte das Land eine Vorgabe im Beamtenrechtsrahmengesetz um, der die Bundesländer zur Einführung einer Fachhochschulausbildung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst verpflichtete. Unabhängig davon gab es in NRW aber bereits vorher Diskussionen über eine Verbesserung der Ausbildung von Führungskräften der Schutzpolizei und Ermittlern in der Kriminalpolizei des Landes. In einem Artikel zur Fachhochschulausbildung für die Polizei in Heft 4/1975 der Zeitschrift *Die Streife* heißt es dazu:

„Die Aufgaben des gehobenen Dienstes sind zwar grundsätzlich gleich geblieben, ihre Erfüllung aber wird zunehmend schwieriger. Das einmal erworbene Fachwissen genügt nicht mehr. Ständige Veränderungen der Gesetzgebung, in der Gesellschaft, in der Organisation und Arbeitsweise der Verwaltung erfordern eine Ausbildung, die den Beamten in die Lage versetzt, diese Entwicklungen zu erkennen, zu verstehen und bei der Berufsausübung zu berücksichtigen. Der Beamte muss stärker als bisher mit wissenschaftlichen Methoden und Arbeitsweisen vertraut gemacht und gleichzeitig auf die erhöhten Anforderungen der Praxis vorbereitet werden. Diese Zielrichtung entspricht genau dem Bildungsauftrag der Fachhochschule.“

Über die Einführung eines Fachhochschulstudiums für den gehobenen Verwaltungsdienst gab es im Land NRW keine politischen Meinungsverschiedenheiten. Kontrovers diskutiert wurde allerdings die Frage, ob die fachwissenschaftlichen Studienabschnitte an einer der bestehenden Fachhochschulen absolviert werden sollten oder an einer neu zu gründenden internen Fachhochschule. Der Landtag NRW hat schließlich die Errichtung von drei internen Fachhochschulen beschlossen, und zwar der FHöV NRW, der Fachhochschule für Finanzen und der Fachhochschule für Rechtspflege. An der FHöV NRW sollte der gehobene Dienst der Kommunalverwaltung, der Sozialversicherungsträger, der staatlichen Verwaltung und der Polizei ausgebildet werden.

Der Änderungsantrag der CDU-Fraktion, der eine ressortübergreifende Hochschule mit dem Argument forderte, dass größerer Einheiten die Anpassung an neue Entwicklungen erleichtern und eine gleichwertige Ausbildungsqualität in allen Bereichen der Verwaltung sichern würde, wurde im Ausschuss abgelehnt (vgl. dazu den Ausschussbericht LT-Drs. 7/4626).

Weder die Landesregierung (SPD und FDP) noch die Opposition (CDU) sahen die Notwendigkeit einer eigenständigen Fachhochschule für die Polizei. Die gemeinsame Ausbildung des gehobenen Dienstes der Verwaltung und der Polizei an einer Bildungseinrichtung war eine bewusste politische Entscheidung. Ein Grundsatzartikel in Heft 12/1976 der Zeitschrift *Die Streife* zeigt, welche Erwartungen damit verbunden waren:

„Man darf jedoch erwarten, daß sich in den Studienfächern, die für alle Beamten des gehobenen Dienstes gleichermaßen von Bedeutung sind (z.B. Staats- und Verfassungsrecht, Wirtschaftswissenschaft, Psychologie usw.), in zunehmenden Maße Gemeinsamkeiten entwickeln werden. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn Professoren und Dozenten in mehreren Fachbereichen gleichzeitig unterrichten. Es wäre zu begrüßen, wenn später einmal in geeigneten Fächern gemischte Klassen aus Beamten verschiedener Laufbahnen gebildet werden könnten. Gegenseitiges Kennenlernen und ein gesundes Konkurrenzstreben würden dem gehobenen Dienst insgesamt zugute kommen.“

Nach diesem Rückblick auf die Gründungsphase beschreibe ich die aktuelle Ausrichtung der FHÖV NRW als interne Fachhochschule im Geschäftsbereich des Innenministeriums:

An der FHÖV NRW studieren aktuell ca. 10.000 Nachwuchskräfte in fünf Bachelorstudiengängen für die kommunale und staatliche Verwaltung, die Deutsche Rentenversicherung und die Polizei des Landes. Sie werden von 100 Professorinnen/Professoren und 150 hauptamtlichen Dozentinnen/Dozenten (davon sind 20 Polizeivollzugsbeamte) unterrichtet. Ohne die zusätzlichen ca. 1.000 Lehrbeauftragte wäre es allerdings nicht möglich, den Studienbetrieb in der jetzigen Form zu organisieren. Das fachwissenschaftliche Studium findet im Kurssystem statt. In einem Kurs – der während des gesamten Studiums besteht – sind 25-30 Studierende. Die Präsenzveranstaltungen der fachwissenschaftlichen Module finden an acht Studienorten (Bielefeld, Münster, Gelsenkirchen, Dortmund, Hagen, Duisburg, Mülheim/Ruhr, Köln) statt, die gut bis sehr gut ausgestattet sind (Bibliotheken, Mensa, Medientechnik). Ergänzt wird die Präsenzlehre durch das Selbststudium, das durch eLearning unterstützt wird.

Die FHÖV NRW sieht sich als Hochschule für angewandte Wissenschaften und als gleichberechtigtes Mitglied im Kreis der Fachhochschulen des Landes NRW. Äußeres Zeichen dafür ist die Mitgliedschaft der FHÖV NRW in der Landesrektorenkonferenz der Fachhochschulen in NRW. Die Ausrichtung als Spezial-Hochschule bedeutet, dass für die FHÖV NRW die gleichen Qualitätsstandards gelten wie für die anderen Fachhochschulen.

Unsere Studiengänge werden nach den gleichen Kriterien akkreditiert und reakkreditiert wie die Studiengänge der anderen (Fach-)Hochschulen. Die FHöV NRW erfüllt die gleichen gesetzlichen Aufgaben in Lehre, Forschung und Wissenstransfer. Die angewandte Forschung hat an der FHöV NRW einen hohen Stellenwert. Die beiden Forschungszentren der FHöV NRW, nämlich das Institut für Polizei- und Kriminalwissenschaften (IPK) und das Forschungszentrum für Personal und Management (FPM) leisten in den Aufgabenfeldern Forschung und Wissenstransfer hervorragende Arbeit.

Zusammenfassend stelle ich fest: Die vom Präsidium der FHöV NRW verfolgte Strategie soll den Hochschulstatus der FHöV NRW sichern und stärken. Unser Markenzeichen ist eine qualifizierte und anerkannte Ausbildung für den öffentlichen Dienst. Die im Gesetz für die Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes (FHGöD NRW) geforderte Teilhabe der FHöV NRW an der allgemeinen Hochschulentwicklung ist für uns keine Leerformel.

Auf Wunsch des Veranstalters soll sich mein Referat auch mit der künftigen Ausrichtung der FHöV NRW befassen.

Der Begriff „Ausrichtung“ deutet an, dass es nicht um die Bewältigung aktueller Herausforderungen aufgrund der stark gestiegenen Studierendenzahlen gehen soll, sondern um die mittel- und langfristige Weiterentwicklung der Hochschule. Diese hängt aber von den Entscheidungen und dem Verhalten einer Vielzahl von Akteuren ab, so dass dem Präsidium der FHöV die Beeinflussung der künftigen Entwicklungen nur begrenzt möglich ist.

Wichtigste Akteure innerhalb der FHöV NRW sind die Gremien der akademischen Selbstverwaltung. Das sind der Senat und die beiden Fachbereichsräte für den Fachbereich Allgemeine Verwaltung/Rentenversicherung und den Fachbereich Polizei.

Dem Senat obliegen gemäß § 10 Abs. 1 FHGöD NRW die Behandlung von Grundsatzfragen der Studienreform, die Beschlussfassung über Grundsatzfragen des Lehr- und Studienbetriebes und die Beschlussfassung zu Grundsatzfragen der Forschungs- und Entwicklungsaufgaben. Zu den Aufgaben des Fachbereichsrates gehören gemäß § 13 FHGöD NRW insbesondere die Beschlussfassung über die Studienordnung und die Abstimmung der Studieninhalte auf die Erfordernisse der Praxis. Sitz und Stimme im Fachbereichsrat haben die Einstellungs- und Ausbildungsbehörden und das LAFP, so dass diese ebenfalls die Hochschulentwicklung beeinflussen können. Ohne Senat und Fachbereichsrat kann zum Beispiel eine Erweiterung des Studienangebots, die Konzeption von

Weiterbildungsangeboten oder die Festlegung von Forschungsschwerpunkten nicht erfolgen. Sie sind der Motor der Hochschulentwicklung.

Wichtigster Akteur außerhalb der Hochschule ist für die FHöV NRW das Ministerium für Inneres. Das gilt besonders für die Polizeiausbildung. Das Innenministerium legt in einer Ausbildungs- und Prüfungsordnung das Ausbildungsziel fest und gibt damit die wesentlichen Ausbildungsinhalte vor. In § 1 Abs. 2 der aktuellen Rechtsverordnung wird bestimmt:

„Die Ausbildung soll die Studierenden in den Stand versetzen, Aufgaben des Wachdienstes zu erfüllen und Grundkenntnisse der allgemeinen Kriminalitätssachbearbeitung, der Verkehrssicherheitsarbeit sowie des Einsatzes aus besonderem Anlass anzuwenden. Darüber hinaus soll die Ausbildung Grundlagen der Führung und Zusammenarbeit vermitteln.“

Ebenso wichtig wie dieser inhaltliche Einfluss ist für die Entwicklung der FHöV NRW die Festlegung von Anzahl und Qualifikation der Polizeivollzugsbeamten, die an der FHöV NRW als Lehrende tätig sind durch das Innenministerium. Im Unterschied zu Professorinnen/Professoren und Dozentinnen/Dozenten für die nicht-polizeispezifischen Fächer kann die FHöV NRW für diese Lehrenden nicht eigenständig Stellen ausschreiben und besetzen.

Landesregierung und Landtag sind voneinander abhängige Akteure. Ihr Einfluss auf die künftige Ausrichtung der FHöV NRW erfolgt zum einen dadurch, dass im Haushaltsgesetz die Anzahl der Neueinstellungen und die Haushaltsmittel für die FHöV NRW festgelegt werden.

Zum anderen werden in einem Landesgesetz Aufgaben, Organisation und Rechtsstatus der FHöV NRW bestimmt. Die Entscheidungen von Landesregierung und Landtag sind politische Entscheidungen.

Die Polizeiausbildung ist dem Politikfeld Innere Sicherheit zuzuordnen. Das wird im Koalitionsvertrag von CDU und FDP im Kapitel III > Land der Freiheit und Sicherheit deutlich. Unter der Überschrift Innere Sicherheit werden die Vorhaben im Bereich personelle und technische Ausstattung der Polizei beschrieben. Dort (S. 56 f.) heißt es:

„Wir brauchen mehr Polizei auf der Straße, weshalb wir die Einstellungszahlen bei der Polizei Nordrhein-Westfalen noch in diesem Jahr auf 2.300 Kommissaranwärterinnen und Kommissaranwärter erhöhen werden. Bis zum Jahr 2022 wird dieses Einstellungsniveau mindestens beibehalten. Um die hohen unterjährigen Abgänge im Polizeibereich künftig zeitnah kompensieren zu können, werden wir zudem einen zweiten jährlichen Einstellungs- und Nachersatztermin prüfen. Wir prüfen die Gründung einer Fachhochschule für die Polizei. Dabei sind sowohl ein zentraler oder mehrere dezentrale Standorte denkbar.“

Der innenpolitische Sprecher der CDU-Landtagsfraktion, *Dr. Katzidis*, sagt dazu in einem Interview für die Mitgliederzeitschrift der Polizeigewerkschaft im Deutschen Beamtenbund (Polizeispiegel, Oktober 2017):

„Mir sind die Stärken und Schwächen des bestehenden Systems gut bekannt und ich setze mich für die Gründung einer Polizeifachhochschule ein. (...) Wichtig halte ich insbesondere auch wieder eine Kasernierung, um den gestiegenen Anforderungen an die körperliche Leistungsfähigkeit besser gerecht werden. Das würde auch bereits in der Ausbildung zu einer stärkeren Teambildung führen.“

Wenn diese Vorstellung über die zukünftige Polizeiausbildung im Land NRW von der Landesregierung geteilt wird und eine Mehrheit im Landtag einem entsprechenden Gesetz zustimmt, ist eine wichtige Weichenstellung für die künftige Ausrichtung der FHÖV NRW erfolgt.

Inzwischen mehren sich aber die Anzeichen dafür, dass der Prüfauftrag aus dem Koalitionsvertrag vorläufig nicht umgesetzt wird. Als Grund dafür wird vermutet, dass eine derartige Neuorganisation bei der momentanen Sicherheitslage nicht zu verantworten sei. Wenn tatsächlich nur dies der Grund für das Aussetzen des Plans der Gründung einer FH Polizei ist, dann ist das aus meiner Sicht nicht zufriedenstellend. Wenn von Stärken und Schwächen der Polizeiausbildung an der FHÖV NRW gesprochen wird und die Schwächen offenbar so groß sind, dass über eine Herauslösung des Fachbereichs Polizei aus der FHÖV NRW nachgedacht wird, dann haben die Lehrenden und Studierenden ebenso wie die Hochschulleitung einen moralischen Anspruch auf Offenlegung der Kritikpunkte. Das ist eine Frage der politischen Kultur in unserem Land.

Zum Schluss werde ich – trotz der von mir beschriebenen begrenzten Einflussmöglichkeiten des Präsidiums – auf eine mögliche künftige Ausrichtung der FHÖV NRW eingehen und meine persönliche fachliche Einschätzung mitteilen:

- Die Diskussion über die Gründung einer FH Polizei sollte durch eine Evaluation der derzeitigen Ausbildung und Diskussion der Ergebnisse dieser Evaluation ersetzt werden. Dies sollte nach der *Maxime Stärken ausbauen und Schwächen minimieren* geschehen.
- Wir sollten über die Möglichkeiten einer besseren Verzahnung von Theorie und Praxis nachdenken und die Chancen und Möglichkeiten des dualen Studiums noch besser nutzen.
- Wir müssen uns mit dem Thema Spezialisierung in der Ausbildung befassen. Ein eigener Bachelorstudiengang für die Kriminalpolizei darf nicht länger ein Tabu sein. Spätestens wenn die bundeseinheitlichen Standards der Innenministerkonferenz für die Ausbildung von Ermittlungsbeamten der Kriminalpolizei vorliegen, stellt sich nämlich die Frage, ob der Bachelorstu-

diengang in seiner jetzigen Form in Kombination mit fachlicher Fortbildung den Herausforderungen aufgrund neuer Kriminalitätsphänomene und zunehmend international agierender Täter gerecht werden kann.

- Wir sollten uns an der Diskussion beteiligen, ob ein Bachelorstudium für alle Ämter der Laufbahngruppe 2.1 (einschließlich Dienstgruppenleiter, Zugführer, Hundertschaftsführer) ausreichend und konstruktive Vorschläge für eine Weiterentwicklung machen.
- Wir müssen auf Bedarfe im Bereich der Sicherheitsverwaltung reagieren und Angebote entwickeln. Dringend gebraucht wird zum Beispiel ein Studiengang für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im operativen Bereich des Verfassungsschutzes. An der Hochschule für Verwaltung des Bundes gibt es einen solchen Studiengang seit langem.
- Wir müssen uns mit dem gesetzlichen Weiterbildungsauftrag der FHöV NRW befassen und uns an der Diskussion über die Zukunft von polizeilicher Aus- und Fortbildung beteiligen. Es gibt eine Nachfrage nach akademischer Weiterbildung auf Masterniveau mit der Möglichkeit, dabei ECTS zu erwerben, die bei einem späteren Masterstudium angerechnet werden (Zertifikatskurse).

Meine sehr geehrten Damen und Herren,

Formulierungen in Koalitionsverträgen können nicht nachträglich korrigiert werden. Der Innenminister hat aber die Möglichkeit, den Prüfauftrag zu modifizieren. Die Weiterentwicklung der polizeilichen Aus- und Fortbildung könnte die Aufgabe sein. Dabei sollten die Laufbahngruppen 2.1 und 2.2 in den Blick genommen werden.

Reinhard Mokros
Präsident der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW
Haidekamp 73
45886 Gelsenkirchen
Telefon 0209 – 1659 3100
Mail: reinhard.mokros@fhoev.nrw.de