



Zentrum für
Qualitätssicherung
und -entwicklung

MAINZER BEITRÄGE ZUR HOCHSCHULENTWICKLUNG

Tamara Zajontz, Kyra Riedschy, Uwe Schmidt, Laura Wagner

**Agieren im Verbund.
Erfahrungen und Perspektiven der Hochschulen
im Hochschulevaluierungsverbund Südwest**

Sammelband zum 20-jährigen Jubiläum des
Hochschulevaluierungsverbundes Südwest

Mainzer Beiträge zur Hochschulentwicklung, Band 27, 2025

Tamara Zajontz
Kyra Riedschy
Uwe Schmidt
Laura Wagner

**Agieren im Verbund.
Erfahrungen und Perspektiven der Hochschulen im
Hochschulevaluierungsverbund Südwest
Sammelband zum 20-jährigen Jubiläum des Hochschulevaluierungsverbundes
Südwest**

Mainzer Beiträge zur Hochschulentwicklung, Bd. 27
Hrsg.: Zentrum für Qualitätssicherung und -entwicklung (ZQ)
Mainz 2025

Nachdruck und Verwendung in elektronischen Systemen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung.

ISBN: 3-935461-99-2
978-3-935461-99-3

ISSN: 1616-5799

PROZESS DER STRATEGIEENTWICKLUNG AN DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Ulrich Stelkens

Zusammenfassung: Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUV) ist ein interföderales und ressortübergreifendes „Zentrum der Verwaltungswissenschaften“ des Bundes und der Länder. Zu ihren Kernaufgaben gehört, ihre Studierenden so auszubilden, dass sie über die erforderlichen Fach- und Führungskompetenzen verfügen, um in der Bundes- oder Landesverwaltung Aufgaben im höheren Dienst oder in vergleichbaren Positionen übernehmen und ausfüllen zu können. Um diesen Aufgaben zukünftig noch besser gerecht werden zu können, hat die DUV einen Prozess der Strategieentwicklung eingeleitet, der ab dem Wintersemester 2024/25 zu einer vollständigen Umstellung ihres Studienprogramms führen und vom Bund und allen Ländern mitgetragen wird.

Schlagerworte: Verwaltungswissenschaft, öffentlicher Dienst, Universitätsentwicklung, Hochschulrecht, Juristenausbildung

1. GESCHICHTE UND ORGANISATION DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer (DUV) wurde 1947 von der damaligen französischen Besatzungsmacht als „Staatliche Akademie für Verwaltungswissenschaften“ gegründet und nach Ende der Besatzungszeit als „Hochschule für Verwaltungswissenschaften“ vom Land Rheinland-Pfalz weitergeführt. Diesem gelang es, den Bund und alle Länder für eine gemeinsame Trägerschaft (und damit auch eine gemeinsame Finanzierung) zu gewinnen. Dies geschah und geschieht auf Grundlage eines Verwaltungsabkommens vom 23. April 1952, dem nach 1990 auch die neuen Länder beigetreten sind. Gesetzlicher Name der DUV – die jedenfalls seit der Verleihung des Habilitations- und Promotionsrechts 1961 und 1970 Universitätsstatus im Sinne des Hochschulrechts hatte – war lange Zeit „Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“. Seit 2011 ist sie jedoch berechtigt, sich entsprechend ihres Universitätsstatus auch Universität zu nennen. An diese Entwicklung wurde anlässlich des 75-jährigen Jubiläums des Bestehens der DUV im Jahre 2022 vielfach erinnert (vgl. Mühlenkamp, 2022, S. 66 ff.).

Die DUV nimmt damit nicht nur in Rheinland-Pfalz, sondern auch bundesweit eine Sonderstellung in der Hochschullandschaft ein: Für sie gilt nicht das Hochschulgesetz (HochSchG RLP) des Landes Rheinland-Pfalz (nach § 1 Abs. 2 Satz 2 i. V. mit § 10, § 11 HochSchG RLP mit Ausnahme der Regelungen zur Zusammenarbeit, zu Hochschulverbänden¹ und zur Hochschulpräsidentenkonferenz), sondern das Landesgesetz über die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften (DUVwG), das nach § 3 des Verwaltungsabkommens von 1952 als Bestandteil dieses Verwaltungsabkommens „anerkannt“ ist. Die DUV ist damit keine „Hochschule des Landes“ (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 HochSchG RLP), sondern wird nach § 1 Abs. 2 Satz 1 DUVwG „vom Land Rheinland-Pfalz [...] gemeinsam mit der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Ländern getragen“.

Nach § 2 Abs. 1 Satz 1 DUVwG bildet die DUV „ein Zentrum der Verwaltungswissenschaften und dient deren Pflege und Entwicklung durch Forschung, Lehre und Studium.“ Ferner obliegt der DUV nach § 2 Abs. 1 Satz 2 DUVwG „durch postgraduales, weiterbildendes, fachbezogenes und fächerübergreifendes Studium die wissenschaftliche Aus- und Weiterbildung.“ Sie bietet daher keine Bachelorstudiengänge an. Die DUV wirkt zudem nach § 2 Abs. 3 DUVwG an „den staatlichen Aufgaben der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ mit und ihre Studiengänge dienen nach § 17 Abs. 1 DUVwG der „verwaltungswissenschaftlichen Aus- und Weiterbildung“. In Erfüllung dieses Auftrags bietet die DUV neben dem einsemestrigen „verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium“ (sogenanntes „Speyersemester“) auf unterschiedliche Zielgruppen zugeschnittene konsekutive Masterstudiengänge (§ 17 Abs. 2 DUVwG) an, von denen hier nur der einjährige LL.M. Studiengang „Staat und Verwaltung in Europa“ und der zweijährige Masterstudiengang „Public Administration“ (MAPA) zu nennen sind. Hinzu tritt das einjährige „verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium“, das mit der Verleihung des Magistergrads der Verwaltungswissenschaften („Magistra rerum publicarum“ oder „Magister rerum publicarum“) abschließt (§ 24 Abs. 1 DUVwG).² Die Weiterbildungsaufgabe wird in § 26 Abs. 1 DUVwG als „wissenschaftliche Weiterbildung“ qualifiziert, die „berufspraktische Erfahrungen für die Lehre nutzbar“ machen soll. Sie wird von der DUV v.a. in Form von Tagungen,

¹ Aus der Geltung des § 11 HochSchG für die DUV erklärt sich etwa die Mitgliedschaft der DUV im Hochschulevaluierungsverbund Südwest e.V.

² Der „mag. rer. publ.“ hat sich seit seiner Einführung 1976 zu einem festen Bestandteil der „Marke Speyer“ entwickelt und hat insbesondere bei Juristinnen und Juristen sowie im Ausland einen hohen Bekanntheitsgrad.

Foren und Seminaren angeboten, ohne dass die Einrichtung von weiterbildenden Master- und Zertifikatsstudiengängen ausgeschlossen wäre.³

Die DUV hat zudem – anders als die anderen Hochschulen in Rheinland-Pfalz – eine Rektoratsverfassung (§§ 59 ff. DUVwG). Neben dem Senat, in dem – wie üblich – die verschiedenen Universitätsgruppen vertreten sind, verfügt sie mit dem „Verwaltungsrat“ über ein besonderes Organ (§ 62 DUVwG). Dieser besteht aus je einer Vertreterin oder einem Vertreter der Träger der Universität (in der Regel stammen sie aus ihren Innenministerien). Den Vorsitz führt kraft Gesetzes eine Vertreterin oder ein Vertreter des rheinland-pfälzischen Ministeriums für Wissenschaft und Gesundheit (MWG), den stellvertretenden Vorsitz eine Vertreterin oder ein Vertreter des Ministeriums für Justiz des Landes Rheinland-Pfalz. Beratende Mitglieder sind die Rektorin oder der Rektor und die Prorektorin oder der Prorektor. Nicht immer eindeutig ist, ob die Mitglieder des Verwaltungsrats diesen als „Aufsichtsrat“ der DUV (also als Kontrollorgan) oder als „Gesellschafterversammlung“ der Träger (als „Shareholder“ der DUV, die diese als „Gemeinschaftseinrichtung“ zur Erreichung bestimmter Zwecke betreiben) verstehen. Der gesetzliche Auftrag des Verwaltungsrats beschränkt ihn jedenfalls nicht auf eine Kontrollfunktion. So heißt es in § 62 Abs. 1 Satz 2 DUVwG: *„Er [der Verwaltungsrat] berät die [DUV] in grundsätzlichen Angelegenheiten, insbesondere durch Erarbeitung von Konzepten zur Weiterentwicklung.“* Unklar ist die Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen dem Verwaltungsrat und dem MWG als Rechts- und Fachaufsichtsbehörde des Landes (§ 74 DUVwG). Unklar ist auch das Verhältnis zwischen der Verwaltungsvereinbarung von 1952 und dem DUVwG. Auch ist nicht stets deutlich, ob das MWG für den Vorsitz des Verwaltungsrats oder als Rechts- und Fachaufsichtsbehörde handelt.

Die DUV ist eine sehr kleine Universität: Sie hat eine Kapazität von circa 430 Studienplätzen und verfügt derzeit über 18 Lehrstühle. Lehrende sind in allen Studiengängen nicht nur die Lehrstuhlinhaberinnen und Lehrstuhlinhaber der DUV, sondern auch hochqualifizierte Lehrbeauftragte sowie Honorarprofessorinnen und Honorarprofessoren aus der Verwaltungs-, Gerichts- und Beratungspraxis. Dies ist

³ Nach dem Modell des DUVwG ist damit – anders als nach § 35 HochSchG RLP für andere Hochschulen in Rheinland-Pfalz – die wissenschaftliche Weiterbildung Bestandteil der Lehre und damit des Lehrangebots der DUV. Sie ist keine zusätzliche Aufgabe. Der Verordnungsgeber der rheinland-pfälzischen Landesverordnung über die Lehrverpflichtung an den Hochschulen (HLehrVO) hat dies richtig erkannt: § 2 Abs. 1 Nr. 1 lit. b). HLehrVO ordnet für Professorinnen und Professoren der DUV an, dass diese von den neun Stunden Regellehrverpflichtungen mindestens zwei im Bereich der Weiterbildung erbringen sollen.

Bestandteil ihres Markenkerns. Weil die DUV nur 18 Lehrstühle hat, hat sie keine Fakultäten – und auch kein Studierendenwerk. Die Universitätsleitung der DUV nimmt daher neben den üblichen „universitätsleitungsspezifischen“ Aufgaben auch Aufgaben wahr, die sonst von den Dekanaten und Studierendenwerken (z.B. Mensa- und Wohnheimbetrieb) wahrgenommen werden. Problematisch ist, dass das DUVwG keine hauptamtliche Verwaltungsleitung vorsieht. Auch diese Kanzlerfunktion muss das Rektorat übernehmen. Dieses Problem zu lösen, wird Hauptaufgabe einer Reform des DUVwG sein, die das MWG im Oktober 2023 in Angriff genommen hat.

Zu ergänzen ist noch, dass die §§ 67 bis 70 DUVwG Regelungen über das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) enthalten. Dies lässt sich nur historisch erklären. Das FÖV war früher ein Institut der DUV, wird aber seit 2016 als rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts geführt und wurde damit – v.a. auf Wunsch des Bundesministeriums des Innern (BMI) und ohne Einbeziehung der Organe der DUV – vollständig aus der DUV ausgegliedert. Dies bedeutet insbesondere, dass das FÖV sein Forschungsprogramm unabhängig von der DUV entwickelt und zurzeit nur noch ein sehr kleiner Teil der an der DUV aktiven Professorinnen und Professoren an der Forschung des FÖV beteiligt ist. Ob diese Trennung wissenschafts- und hochschulpolitisch jemals sinnvoll war und heute (noch) ist, ist von der DUV nicht infrage zu stellen und als gesetzgeberische Entscheidung hinzunehmen. Sie führt aber dazu, dass die Strategieentwicklung der DUV unabhängig von den Bedarfen und Strategien des FÖV erfolgen muss.

2. GESETZLICHES PROFIL DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Die DUV hat ein gesetzlich klar definiertes Profil, das an Schärfe und Alleinstellungsmerkmalen im Vergleich zu anderen Universitäten nichts zu wünschen übriglässt. Sie bildet nach § 2 Abs. 1 Satz 1 DUVwG „ein Zentrum der Verwaltungswissenschaften“ und wirkt nach § 2 Abs. 3 DUVwG an „den staatlichen Aufgaben der Aus- und Weiterbildung von Angehörigen des öffentlichen Dienstes“ mit. Diese besonderen Aufgaben erklären sich auch aus der Verwaltungsvereinbarung von 1952. Hiernach erhalten die Vertragsschließenden (also der Bund und alle Länder) gleichsam als Gegenleistung dafür, dass sie sich nach § 1 der Verwaltungsvereinbarung verpflichtet haben, die DUV zu unterhalten, in § 2 der

Verwaltungsvereinbarung das Recht, „*Beamte und Beamtenanwärter sowie Angestellte des höheren Dienstes zur verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung und Fortbildung [an die DUV] abzuordnen*“. Damit ist Kernaufgabe der DUV, ihre Studierenden (und die Teilnehmenden ihrer Weiterbildungsveranstaltungen) so auszubilden (und weiterzubilden), dass sie über die notwendigen Fach- und Führungskompetenzen verfügen, um in der Bundes- oder Landesverwaltung Aufgaben im höheren Dienst oder in vergleichbaren Positionen übernehmen und ausfüllen zu können. Klarstellend ist zu vermerken, dass insoweit die Bundes- und Landesverwaltung *insgesamt* in den Blick zu nehmen ist, nicht nur die Einstellungspraxis der bundes- und landesunmittelbaren Verwaltungen oder der Ministerien und Einrichtungen, die Vertreterinnen und Vertreter in den Verwaltungsrat entsenden: Träger der DUV sind der Bund und die Länder, nicht einzelne Ministerien. Die DUV ist damit nicht nur eine *interföderale*, sondern auch eine *ressortübergreifende* Universität zur Aus- und Weiterbildung für die gesamte deutsche öffentliche Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen.

Was in diesem Sinne unter „Verwaltungswissenschaften“ zu verstehen ist, ist im DUVwG nicht explizit geregelt, dennoch gleichwohl zu einem wesentlichen Teil (wenn auch versteckt) *bundesgesetzlich* und im Landes-Juristenausbildungsrecht festgelegt (siehe hierzu und zum Folgenden Stelkens, 2017). Denn § 5b Abs. 3 Satz 2 des Deutschen Richtergesetzes (DRiG) ordnet ausdrücklich an, dass eine Ausbildung an der „Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer“ auf die Pflicht- und Wahlstationen des juristischen Vorbereitungsdienstes angerechnet werden kann. Das Durchlaufen des juristischen Vorbereitungsdienstes und das Bestehen der zweiten Staatsprüfung sind nach § 5 DRiG Voraussetzung für die „Befähigung zum Richteramt“ und zugleich gesetzliche Voraussetzung für eine Tätigkeit als Rechtsanwältin oder Rechtsanwalt, aber auch für einige Positionen im öffentlichen Dienst. Die „Befähigung zum Richteramt“ vermittelt aber im Bund und in den meisten Ländern v.a. auch die Laufbahnbefähigung für den höheren (nicht-technischen) Verwaltungsdienst. Der juristische Vorbereitungsdienst hat daher nach wie vor (auch) die Funktion eines Vorbereitungsdienstes für den höheren Dienst.⁴ Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare sind aber (bei „historischer Auslegung“) „Beamtenanwärter“ i.S. des § 2 der Verwaltungsvereinbarung von 1952, sodass die

⁴ Dies ergibt sich für die Bundesverwaltung heute aus § 21 Abs. 2 der Bundeslaufbahnverordnung (BLV). Auch wenn das Laufbahnrecht der Länder mittlerweile recht heterogen ist, finden sich vergleichbare Vorschriften auch in den meisten Landesbeamtenengesetzen bzw. den Laufbahnverordnungen.

Entsendung dieser Personen „zur *verwaltungswissenschaftlichen* Ausbildung“ von dieser Bestimmung gedeckt ist. Dementsprechend sieht § 17 Abs. 3 DUVwG vor, dass die DUV insbesondere (aber nicht ausschließlich) im Rahmen der Ausbildung von Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren Studienprogramme anbieten darf, die nicht mit einer Hochschulprüfung abgeschlossen werden. Dieses Studienprogramm ist das einsemestrige „verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium“, das sich eben auch als verwaltungswissenschaftliches *Ergänzungsstudium* zum grundständigen rechtswissenschaftlichen Studium i.S. des § 5a DRiG versteht, dessen erfolgreicher Abschluss mit der „ersten Prüfung“ nach § 5 DRiG wiederum Voraussetzung für die Zulassung zum juristischen Vorbereitungsdienst ist.

Diese bundesgesetzlich vorgesehene Einbindung der DUV in den juristischen Vorbereitungsdienst als gemeinsame – interföderale und ressortübergreifende – universitäre Ausbildungsstätte erklärt nicht nur den bereits erwähnten Umstand, dass der stellvertretende Vorsitz des Verwaltungsrats der DUV beim Ministerium für Justiz des Landes Rheinland-Pfalz angesiedelt ist und dass die DUV (als [einzige] in den juristischen Vorbereitungsdienst eingebundene Universität) ordentliches Mitglied des Deutschen Juristen-Fakultätentags (DJFT) werden konnte. Es erklärt auch, dass sich Aussagen über den Inhalt des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums in § 28 der rheinland-pfälzischen Juristischen Ausbildungs- und Prüfungsordnung (JAPO) finden. Dort heißt es, dass während der Ausbildung an der DUV „die Rechtsreferendarin oder der Rechtsreferendar die theoretischen und praktischen Kenntnisse im Öffentlichen Recht vertiefen sowie Grundkenntnisse in anderen verwaltungsbezogenen Disziplinen einschließlich Verwaltungsmanagement und Abschätzung wirtschaftlicher Auswirkungen erwerben“ soll. Offenbar wird ein entsprechender Inhalt des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums auch von den Innen- und Justizministerien der übrigen Träger vorausgesetzt.

Diese gesetzlichen Vorgaben zu den Ausbildungsinhalten wirken darauf zurück, was die Träger der DUV mit „Verwaltungswissenschaften“ meinen: Ein Schwerpunkt der DUV liegt traditionell in den Verwaltungs*rechts*wissenschaften, die auch in Zukunft für eine Tätigkeit in der deutschen öffentlichen Verwaltung mit ihrer legalistischen Verwaltungskultur ihre Bedeutung behalten werden.⁵ Gleichwertig

⁵ Hierin liegt insbesondere auch das Alleinstellungsmerkmal der DUV im Vergleich z.B. zur Hertie School of Governance und den verwaltungswissenschaftlichen Instituten der Universitäten Potsdam, Konstanz und Bochum, die Verwaltungswissenschaften hauptsächlich aus der politik- und sozialwissenschaftlichen Perspektive betreiben.

gehören zum traditionellen Profil der DUV die Pflege der wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Zugänge zur Verwaltungswissenschaft sowie die vergleichenden und integrativen Verwaltungswissenschaften.⁶ Konkret lassen sich damit folgende für die deutsche öffentliche Verwaltung relevanten Themenbereiche benennen, mit denen sich die DUV jeweils aus rechtlicher, wirtschaftswissenschaftlicher, sozialwissenschaftlicher und in vergleichender Perspektive befasst (die Reihenfolge der Aufzählung sagt nichts über deren Gewichtung):

- Öffentliches Management, (Verwaltungs-)Organisation, Personal und Führung, öffentlicher Dienst;
- Digitale und automatisierte Verwaltung, Datenschutz, Datennutzung, Transparenz;
- Haushalt und Finanzen, öffentliches Rechnungswesen, Wirtschaftlichkeitskontrolle;
- Föderalismus, Kommunalwissenschaften, Finanzausgleich, öffentliche Unternehmen;
- Verfahren, Planen, Entscheiden, Gestalten;
- „Bessere“ vollzugstaugliche und evidenzbasierte Rechtsetzung und Politikgestaltung;
- Verwaltung in europäischen und internationalen Kontexten;
- Wirtschaftsrecht und Wirtschaftspolitik, Sozialrecht und Sozialpolitik, Sicherheitsrecht und Sicherheitspolitik, Migrationsrecht und Migrationspolitik, Umwelt-, Nachhaltigkeits- und Klimaschutzrecht und Umwelt-, Nachhaltigkeits- und Klimaschutzpolitik.

Diese Aufzählung zeigt, dass zum Profil der DUV nicht nur verwaltungswissenschaftliche Querschnittsthemen gehören, sondern auch ausgewählte Staatsaufgaben

⁶ Siehe zur Verwaltungswissenschaft als Verbindung verschiedener disziplinärer Zugänge der wissenschaftlichen Analyse von Staat und Verwaltung (Verwaltungswissenschaft als Integrationswissenschaft) E. Bohne, 2018, S. 23 ff. (m.w.N.).

und Fachpolitiken. Dies führt zu einer thematischen Breite, die die 18 Lehrstühle an der DUV nur mit Unterstützung der bereits erwähnten Lehrbeauftragten und Honorarprofessorinnen und -professoren abdecken können, dies aber – wenn auch nicht zu allen Zeiten gleichgewichtig – im Grundsatz auch tun.

Als Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften und aufgrund ihrer besonderen Trägerstruktur ist die DUV zudem nicht nur ein *interföderales* Zentrum für Verwaltungswissenschaften – und damit in gewisser Weise eine Gemeinschaftseinrichtung von Bund und Ländern –, sondern zugleich wichtige Ansprechpartnerin in der Bundesrepublik Deutschland für ausländische Einrichtungen und Hochschulen, die sich mit der Aus- und Weiterbildung von Personen befassen, die für Positionen qualifiziert werden sollen, die dem deutschen höheren Dienst entsprechen (*senior civil servants*). Dies wird vom Auswärtigen Amt, der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) und den Europaabteilungen der deutschen Bundes- und Landesministerien durchaus so wahrgenommen. Dies spiegelt sich etwa auch in der Einbindung der DUV in den deutsch-französischen Masterstudiengang „Master of European Governance and Administration (MEGA)“ wider, die auf ausdrücklichen Wunsch des BMI erfolgte.

Im Vergleich zum Profil anderer Universitäten ist das Profil der DUV damit sowohl mit ihrer thematischen Ausrichtung (Verwaltungswissenschaften im oben beschriebenen Sinne) als auch mit ihren Aufgaben in Studium und Weiterbildung schon kraft Gesetzes relativ eng: Eine weitere Verengung dieses Profils durch die Bildung von Forschungsschwerpunkten, um allgemeinen wissenschaftspolitischen Vorstellungen zur Bildung institutioneller Forschungsschwerpunkte zu entsprechen, ist daher nicht zielführend. § 3 und § 12 DUVwG, die die Bildung derartiger Forschungsschwerpunkte nahelegen, sind in der Praxis nicht umsetzbar. Zu Recht führt daher die „Forschungslandkarte der Universitäten“ der Hochschulrektorenkonferenz für die DUV als einzigen Forschungsschwerpunkt „Verwaltungswissenschaften“ auf.

Schließlich stellt sich die Frage der Zusammenarbeit und Abgrenzung der DUV zu den sogenannten Verwaltungshochschulen des Bundes und der Länder. Rechtsstellung und Struktur der Verwaltungshochschulen sind sehr unterschiedlich: Zumeist handelt es sich um Hochschulen für Angewandte Wissenschaften/Fachhochschulen, die als Ausbildungsstätte für den öffentlichen Dienst i.d.R. den Innenministerien unterstellt sind. Ihre Hauptaufgabe ist das Anbieten von Bachelor- oder (teilweise noch) Diplomstudiengängen, die für den gehobenen Dienst qualifizieren. Teilweise bieten sie auch (zumeist berufsbegleitende) Masterstudiengänge an, die im Wege der

sogenannten „Aufstiegsqualifizierung“ Personen, die über eine Ausbildung für den gehobenen Dienst verfügen, für den Einstieg in den höheren Dienst qualifizieren sollen. Die DUV zielt *nicht* darauf ab, zu diesen Hochschulen in Konkurrenz zu treten, sondern ist mit ihnen seit 2021 aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der Rektorenkonferenz der Hochschulen für den öffentlichen Dienst (RKHöD) verbunden, die – entsprechend ihrem Leitbild – „ein professionelles Kompetenz- und Kooperationsnetzwerk für den öffentlichen Dienst“ ist. Daher sind die Angebote der DUV zu den Angeboten dieser Hochschulen *komplementär*. Soweit die DUV Studiengänge für Absolventinnen und Absolventen nicht-juristischer Studiengänge anbietet, sind dies Studiengänge für Personen, die nach Erwerb eines nicht-rechtswissenschaftlichen Bachelors oder Masters eigeninitiativ ein (weiteres) postgraduales Universitätsstudium absolvieren wollen, das ihnen verwaltungsbezogene sowie rechtliche Fach- und Führungskompetenzen vermittelt, die für Positionen im höheren Dienst oder für vergleichbare Positionen unerlässlich sind. Solche *universitären* Masterstudiengänge, die eine gerade auf die Bedürfnisse der deutschen öffentlichen Verwaltung fokussierte Ausbildung für die Übernahme von Positionen im höheren Dienst vermitteln, existieren in Deutschland sonst nicht. Weitere Alleinstellungsmerkmale der DUV gegenüber den Verwaltungshochschulen sind ihre interföderale (mit der Möglichkeit länder- und ebenenübergreifender Netzwerkbildung für die Studierenden) und ihre internationale Ausrichtung.

3. DER AKTUELLE PROZESS DER STRATEGISCHEN WEITERENTWICKLUNG DER DEUTSCHEN UNIVERSITÄT FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Während bis etwa 2005 mit dem „verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudium“ für Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare die Kapazitäten der DUV nahezu vollständig ausgeschöpft waren, hat sich seither die Zahl dieser Studierendengruppe etwa halbiert. Die Gründe für diesen Rückgang sind vielfältig und oft weder von der DUV noch von ihren Trägern – kostenneutral – beeinflussbar (vgl. Stelkens, 2017, S. 158 ff.).⁷ Sie hängen auch mit dem allgemeinen Rückgang der Studierenden der Rechtswissenschaften sowie dem Rückgang derjenigen zusammen, die nach dem rechtswissenschaftlichen Studium noch den juristischen Vorbereitungsdienst durchlaufen wollen. Die DUV ist jedoch nicht auf ihre spezielle

⁷ Einige der in dem oben zitierten Beitrag vorgeschlagenen Maßnahmen sind jedoch mittlerweile von den betroffenen Ländern ergriffen worden.

Rolle im juristischen Vorbereitungsdienst festgelegt. So wird das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium auch zur Ausbildung im Verwaltungs- bzw. Wirtschaftsreferendariat, mittlerweile auch im technischen Referendariat genutzt. Es wird teilweise auch im Rahmen von Traineeprogrammen genutzt, die einzelne Ministerien insbesondere im Rahmen der Probezeit nach einer Einstellung in den höheren Dienst oder in Vorbereitung auf eine Verbeamtung im höheren Dienst durchführen. Insgesamt konnte der Rückgang der Studierenden, die im juristischen Vorbereitungsdienst das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium absolvieren jedenfalls durch das Angebot neuer Masterstudiengänge (v.a. des MAPA und des LL.M.) aufgefangen werden. Tatsächlich gibt die Verwaltungsvereinbarung von 1952 den Trägern zwar ein Recht zur Entsendung zur verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung (mit der Folge, dass die DUV die entsendeten Personen im Rahmen ihrer Kapazitäten gegebenenfalls vorrangig vor anderen Bewerberinnen und Bewerbern um Studienplätze an der DUV einzuschreiben hat). Dies bedeutet aber nicht, dass die Ausbildung von Studierenden, die „eigeninitiativ“ ein Studium an der DUV mit dem Ziel aufnehmen, für eine Tätigkeit im höheren Dienst oder in vergleichbarer Position im öffentlichen Sektor ausgebildet zu werden, um sich dann auf entsprechende Stellen in der Bundes- und Landesverwaltung zu bewerben, nicht vom Auftrag der DUV gedeckt wäre oder nicht im Interesse ihrer Träger läge: Die Studienangebote der DUV steigern die Zahl von Bewerberinnen und Bewerbern, die für die Übernahme von Positionen im höheren Dienst oder von vergleichbaren Stellen in der Bundes- und Landesverwaltung besonders geeignet sind.

Im Verwaltungsrat der DUV hatte sich der Blick der Träger jedoch auf die Zahl der im juristischen Vorbereitungsdienst nach Speyer entsandten Studierenden verengt. Die finanzielle und personelle Ausstattung der DUV wurde allein vor diesem Hintergrund bewertet. Der damalige und heute noch amtierende Rektor⁸ hatte 2019 auf dieses Problem erstmals aufmerksam gemacht und ein grundsätzliches Umdenken gefordert. Daraufhin erteilte der Verwaltungsrat an die Universitätsleitung den Auftrag zur Entwicklung eines Konzeptes zur Weiterentwicklung der Universität. Sehr schnell legte die Universitätsleitung daraufhin ein Konzept zur Weiterentwicklung der DUV in Richtung eines Zentrums für digitale Verwaltungskompetenz vor, welches von allen Seiten viel Zuspruch erntete und auch im Koalitionsvertrag der derzeitigen rheinland-pfälzischen Landesregierung begrüßt wurde. Dieser von der

⁸ Rektor der DUV ist seit Oktober 2017 der Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliche Betriebswirtschaftslehre der DUV, Univ.-Prof. Dr. Holger Mühlkamp. Seine zweite Amtszeit wird im September 2025 enden.

DUV selbst angestoßene und in den Verwaltungsrat eingebrachte Prozess der Weiterentwicklung der DUV wurde jedoch zunächst durch die Corona-Pandemie unterbrochen. Zudem begann im Jahr 2019 eine umfangreiche Prüfung der DUV durch den Landesrechnungshof, welche in nicht unerheblichem Maße Ressourcen der Universitätsleitung band und deren Ergebnisse sinnvollerweise berücksichtigt werden sollten. Im Jahr 2021 wurde der Prozess der Weiterentwicklung der DUV auf der Grundlage eines nun von der DUV erweiterten Konzeptes wieder aufgenommen.

In diesem Kontext gab das rheinland-pfälzische MWG ein Gutachten in Auftrag, welches sich für die spezielle Situation der DUV jedoch als nur begrenzt tauglich erwies. Es zeigte sich (wieder einmal) das Phänomen, welches zugleich ein Problem darstellt, dass zwischen der Sichtweise und den Instrumenten der allgemeinen Wissenschafts- und Hochschulpolitik und den besonderen Ausbildungslogiken der Hochschulen des öffentlichen Dienstes, die größtenteils von den Innenministerien des Bundes und der Länder vorgegeben werden, nicht unerhebliche Divergenzen bestehen. Dies zeigt sich auch bei Akkreditierungsverfahren für die Studiengänge dieser Hochschulen. Die Situation ist hier durchaus ähnlich wie bei der Ausbildung von Juristinnen und Juristen, die ja ebenfalls weniger von der allgemeinen Wissenschafts- und Hochschulpolitik als vielmehr von den Justizministerien mit ihrer besonderen Expertise in diesem Bereich geprägt wird.

Anfang 2023 hat daher eine Arbeitsgruppe von Professorinnen und Professoren der DUV ein Konzept zur Weiterentwicklung des Studienangebots der DUV nach einem „Blockmodell“ und einem „Baukastensystem“ vorgelegt, das sowohl im Senat der DUV, dem Fachausschuss für Studium und Lehre (§ 16 DUVwG) und dem Senatsausschuss für die Masterstudiengänge und das verwaltungswissenschaftliche Aufbaustudium insbesondere auch mit den Studierenden, dem wissenschaftlichen Mittelbau und der Verwaltung diskutiert und weiter konkretisiert wurde. Somit waren und sind alle Gruppen der DUV an der Entstehung und Entwicklung des Konzeptes beteiligt und alle Gruppen der DUV tragen dieses Konzept mit. Es wurde auch mit den Teilnehmenden des Führungskollegs Speyer (FKS) und in einem Workshop mit Vertreterinnen und Vertretern der Träger der DUV erörtert. Hier wurden vor allem die Inhalte der Ausbildung und die Einbindung der Träger in das zukünftige Studienangebot diskutiert.

Das auf dieser Grundlage weiterentwickelte Konzept wurde dem Verwaltungsrat der DUV am 20. Juni 2023 vorgestellt. Der Verwaltungsrat hat die vorgestellten

Studiengänge insgesamt – einschließlich des neu konzipierten Masterstudiengangs MAPA – einstimmig als dem Auftrag der DUV entsprechend und als sinnvollen Beitrag zur Qualifizierung von Personen für Tätigkeiten im höheren Dienst und vergleichbaren Positionen in der Bundes- und Landesverwaltung begrüßt. Es wird daher nach Reakkreditierung des Masterstudiengangs MAPA und des LL.M.-Studiengangs „Staat und Verwaltung in Europa“ zum Wintersemester 2024/25 plangemäß umgesetzt.

Grundlage des Konzepts ist eine *vollständige Modularisierung des Lehrangebots der DUV in allen Studiengängen*. Die bisherigen Vorlesungszeiten der DUV (in der Regel jeweils 12 Wochen im Winter- und Sommersemester) werden beibehalten, aber in jeweils sechs Zwei-Wochen-Blöcke unterteilt. Ferner wird jedes Modul in jeweils zwei Zwei-Wochen-Blöcke in der Form verblockt (und damit verdichtet), dass in der ersten Hälfte der Vorlesungszeit ein zweiwöchiger Grundlagenkurs angeboten wird, auf den in der zweiten Hälfte der Vorlesungszeit zweiwöchige Vertiefungskurse aufbauen, in deren Rahmen auch Prüfungsleistungen zu erbringen sind. Dieses „Blockmodell“ ermöglicht es, einzelne Module auch im Rahmen von kurzen Präsenzphasen zu absolvieren und dafür Micro-Credentials (ggf. auch in Form von ECTS für ein „gestrecktes“ bzw. „Teilzeitstudium“) zu erwerben. Auch lassen sich hiermit die Module des Studienprogramms mit den Weiterbildungsveranstaltungen der DUV so kombinieren, dass dafür Micro-Credentials vergeben werden können. Das „Blockmodell“ wird damit den Trägern insgesamt auf sehr flexible Weise ermöglichen, Personen für Aus- und Weiterbildungszwecke auch nur für einzelne Module nach dem „Baukastensystem“ an die DUV zu entsenden.

Was die Zielgruppen der Studiengänge der DUV angeht, werden sich diese nach wie vor auch an Juristinnen und Juristen richten und auch das verwaltungswissenschaftliche Ergänzungsstudium wird beibehalten werden, sodass die Träger unverändert Personen im juristischen Vorbereitungsdienst, im Wirtschafts-, Verwaltungs- und technischen Referendariat sowie im Rahmen von Traineeprogrammen oder zur „Nachqualifizierung“ an die DUV entsenden können. Der Rückgang der Zahl der Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendare, der Personen mit Befähigung zum Richteramt und der Personen, die eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst anstreben, wirft jedoch die Frage nach der Nutzung des Rechtsreferendariats als Personalrekrutierungsinstrument für die Landesverwaltung auf. Zugleich wird die Notwendigkeit für Bund und Länder offensichtlich, Personen in den höheren Dienst einzustellen, die nicht über eine juristische Ausbildung verfügen. Es bietet sich daher

an, dass die Träger die DUV vor allem stärker und besser als bisher auch als Instrument der Personalrekrutierung und -entwicklung nutzen. Sie werden an der DUV im Wissen um die dort vermittelten Kompetenzen ihr künftiges Personal gewinnen, aber auch bereits eingestelltes Personal in verwaltungsbezogenen Disziplinen „nachqualifizieren“ können. So werden Bund und Länder auch mittels der DUV als attraktive Aus- und Weiterbildungsstätte ihr Interesse und ihre Wertschätzung für Personen ausdrücken können, die ihrerseits den öffentlichen Dienst als Berufsperspektive sehen.

Dies gilt auch für den neu konzipierten Masterstudiengang MAPA. Dieser wird den Studierenden genau die Kompetenzen vermitteln, aufgrund derer Personen mit der Befähigung zum Richteramt vielfach als besonders geeignet für die Übernahme von Fach- und Führungsaufgaben im höheren Dienst angesehen werden: Dies sind nicht nur ihre verwaltungsrechtlichen Rechtskenntnisse, sondern v.a. ihre generalistische Fähigkeit, komplexe Fallgestaltungen auch unter Zeitdruck zu analysieren, die zu entscheidenden Fragen herauszuarbeiten, die für die Entscheidung erforderlichen Informationen zu erheben und eine verantwortungsvolle Entscheidung auch unter Berücksichtigung verbleibender Unsicherheiten zu treffen und nachvollziehbar begründen zu können. Umgekehrt soll der MAPA auch solche generalistischen Kompetenzen vermitteln, die für eine Tätigkeit im höheren Dienst oder in vergleichbaren Positionen in der öffentlichen Verwaltung als erforderlich angesehen werden, jedoch im rechtswissenschaftlichen Studium nicht oder nur am Rande vermittelt werden. Die DUV will mit den Absolventinnen und Absolventen des MAPA eine „echte Alternative“ zur Einstellung von Personen mit der Befähigung zum Richteramt für Tätigkeiten im höheren Dienst oder in vergleichbaren Positionen der öffentlichen Verwaltung bieten.

In den Diskussionen mit den Verwaltungsratsmitgliedern wurde auch klar: Es bestehen unterschiedliche Vorstellungen darüber, welche Funktionen die Studienprogramme der DUV gerade für die Träger haben können: Teilweise besteht bereits ein eher abstraktes Interesse daran, dass an der DUV die notwendigen verwaltungsbezogenen Fach- und Führungskompetenzen für Tätigkeiten im höheren Dienst oder vergleichbaren Positionen in der Bundes- und Landesverwaltung vermittelt werden. Das „Trägerinteresse“ an der Ausbildung in Speyer kommt hier *nicht* darin zum Ausdruck, dass die ausgebildeten Personen von „eigenen“ Behörden eingestellt werden. Diese Sichtweise ist Grundlage der „klassischen“ Entsendung von Rechtsreferendarinnen und Rechtsreferendaren nach Speyer, weil sie ungeachtet der

Frage erfolgt, ob diese Personen später auch von dem Land eingestellt werden, in dem sie den juristischen Vorbereitungsdienst durchlaufen.

Bei anderen Behörden wird dagegen die Möglichkeit gesehen, die Studienangebote der DUV auch für die Ausbildung, „Nachqualifizierung“ und Weiterbildung von (späteren) Beschäftigten dieser Behörden zu nutzen. Das „Trägerinteresse“ an der Ausbildung in Speyer kommt hier darin zum Ausdruck, dass die ausgebildeten Personen von „eigenen“ Behörden eingestellt werden (können) bzw. sich ein „Nachqualifizierungsbedarf“ der eigenen Beschäftigten unmittelbar nach ihrer Einstellung (Traineeprogramme) oder mit dem Ziel des Aufstiegs oder des Erwerbs von Kenntnissen ergibt, die für die Übernahme neuer Aufgaben in anderen Abteilungen und Referaten (z.B. bei einem Wechsel von der Pressestelle in eine Fachabteilung) erforderlich sind.

Beide Vorstellungen schließen sich nicht wechselseitig aus, sondern können auch „innerhalb“ eines Trägers unterschiedlich sein: So bedarf es keines ressortübergreifenden Traineeprogramms für ein Land insgesamt, damit ein Landesministerium eine „Station“ in Speyer in sein spezielles Traineeprogramm integriert. Von umso größerer Bedeutung für den Erfolg des neu ausgerichteten Studienprogramms der DUV wird es daher sein, dass die Träger (mit Unterstützung der DUV) ressortübergreifend über die Angebote der DUV und die Möglichkeit informieren, diese Angebote für die Rekrutierung, Ausbildung und „Nachqualifizierung“ eigenen Personals zu nutzen.

4. FAZIT

Die Ausführungen sollen zeigen, dass Strategieentwicklungskonzepte „von der Stange“ für hochspezialisierte Hochschulen wie die DUV (und die übrigen in der RKHöD zusammengeschlossenen Verwaltungshochschulen) in der Regel nicht passen. Sie auf die besonderen Bedürfnisse solcher Hochschulen zuzuschneiden, ist finanziell und zeitlich aufwändiger als von vornherein ein auf die Bedürfnisse und das Leistungsspektrum maßgeschneidertes Konzept zu entwickeln. Externe Gutachten von Hochschul- und Wissenschaftsorganisationen sowie von Beratungsinstituten, die auf das allgemeine Hochschulwesen ausgerichtet sind, können hier in der Regel ebenso wenig weiterführende Impulse geben wie ad hoc zusammengesetzte (interdisziplinäre) Gruppen von Hochschullehrenden „normaler“ Hochschulen ohne Erfahrung im konkreten Aufgabenfeld, in dem sich die

hochspezialisierte Hochschule bewegt. Letztlich wird es daher für den Erfolg eines solchen Strategieentwicklungsprozesses bei solchen hochspezialisierten Hochschulen wie der DUV entscheidend sein, dass allen beteiligten Organen und Aufsichtsbehörden (wieder) klar wird, was der eigentliche Zweck für die Errichtung dieser Hochschule mit ihren spezifischen Aus- und Weiterbildungsaufträgen war und ist.

LITERATURVERZEICHNIS

Bohne, E. (2018). *Verwaltungswissenschaft. Eine interdisziplinäre Einführung in die Grundlagen*. Springer VS.

Mühlenkamp, H. (2022). Was kann die DUV Speyer für Deutschland leisten? In H. Mühlenkamp (Hrsg.), *Speyer Journal – Sonderheft zum Jubiläumsjahr 2022* (S. 66–71). Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Stelkens, U. (2017). Die Funktion des verwaltungswissenschaftlichen Ergänzungsstudiums für Rechtsreferendare an der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer in der Juristenausbildung. *Die Öffentliche Verwaltung*, 70(4), 148–160.