

## Anmerkungen zur Diplomarbeit

### „Überlegungen zur grundlegenden Reform des öffentlichen Dienstes“

#### als Hilfe für die Anfertigung wissenschaftlicher Arbeiten - Version 2.0 -

Online-Quelle: [http://www.verwaltungsmanagement.info/studium/hs/Publikationen/DA-Reform\\_oed-Anm.pdf](http://www.verwaltungsmanagement.info/studium/hs/Publikationen/DA-Reform_oed-Anm.pdf)

Vgl. zum Thema „Wissenschaftliches Arbeiten“ auch die Beiträge auf der Hauptseite für Diplomarbeiten:  
<http://www.verwaltungsmanagement.info/diplomarbeit>

Auch eine mit „sehr gut“ bewertete Arbeit sollte nicht unbesehen als Beispiel für die von der LAP geforderte „wissenschaftliche Arbeitsweise“ verwendet werden, wie die Original-Auszüge (Seite 3 ff.) aus einer solchen Arbeit zeigen:

- Zentrale Aussagen der Arbeit kommen ohne jedwede Quellenangabe aus,
- es wird nicht einmal versucht, den Meinungsstand zu ermitteln und in Auseinandersetzung damit eine Antwort auf die gestellten Fragen zu entwickeln.
- Die Fragen sind ungenau, unklar, die Argumentation ist größtenteils logisch nicht nachvollziehbar ([Beispiele s. u.](#)),
- Begriffe werden ohne Rücksicht auf den Meinungsstand, z. T. unklar oder falsch definiert und wechseln ihre Bedeutung im Verlauf der Arbeit.

#### Exemplarische Details:

1. Die Definition des Zentralbegriffs der Arbeit, "öffentlicher Dienst", besteht aus einem Satz am Anfang des Kapitels 2 (S. 11), ohne eine einzige Quellenangabe, und ist falsch, wie sich aus den weiteren Ausführungen ergibt: nicht nur die Beschäftigten von Bund, Ländern und Gemeinden gehören zum öffentlichen Dienst, sondern auch diejenigen aller anderen juristischen Personen des öffentlichen Rechts.

**Prinzip der Objektivität:**

Achten Sie auf:

- Gutachtenstil
- Darstellung des Meinungsstandes:

"Ihre Meinung ist nicht gefragt"!

**Empfehlung:** Achten Sie auf die sorgfältige Definition der zentralen Begriffe ihres Themas:

- a) Es gilt der Gutachtenstil, das Ergebnis steht am Ende und nicht am Anfang.
  - b) Ermitteln Sie den Meinungsstand in Fachwissenschaft und -praxis,
  - c) und weisen Sie ihn durch Quellenangaben nach,
  - d) erst dann ist, wenn erforderlich, Anlass für eine eigene Stellungnahme *in Auseinandersetzung mit dem Meinungsstand*.
2. Die Bewertung des vorhandenen Systems soll anhand von Zielen erfolgen, die eingangs formuliert werden (S. 14: "Der öffentliche Dienst soll den folgenden

Qualitätsanforderungen entsprechen:"), unter der falschen Überschrift "Zielanalyse". Der Zielkatalog ist eine Anleihe bei der Disziplin "Verwaltungsmanagement" (= "BWLöV"), was nicht mitgeteilt wird - ein Verstoß gegen das **Gebot der Transparenz und Ehrlichkeit**. Eine sachliche Auseinandersetzung mit den Arbeitsergebnissen dieser Disziplin findet nicht statt. Die Definition des Zieles "Wirtschaftlichkeit" ist offensichtlich falsch, denn Kostendeckung ist kein Ziel der öffentlichen Verwaltung in ihrem Kernbereich (z. B. für die Polizei, aber auch den Bildungsbereich!). Mir ist keine einzige Quelle bekannt, die Effektivität so definiert wie der Verf.

**Beachten Sie:**

- **Prinzip der Ehrlichkeit:** alle von anderen Autoren geleistete Arbeit ist als solche zu kennzeichnen.

- **Prinzip der Objektivität:** die kritische Auseinandersetzung mit bisher bekanntem Wissen

**Wer ein fachliches Urteil abgibt, das Grundlage einer Entscheidung der öffentlichen Verwaltung sein soll (dies ist die Funktion einer solchen Arbeit!), darf nicht alles Nachdenken, das schon geschehen ist, ignorieren.**

**Empfehlung:** siehe oben. Zusätzlich: Vorsicht vor "großen Themen". Gefordert ist eine im Detail logisch exakte Argumentation. Das kann im Rahmen einer 8-Wochen-Diplomarbeit nur für ein überschaubares Thema geleistet werden. Im Zweifel ist weniger mehr!

### 3. Logik der Argumentation:

- Was hat die Struktur des öffentlichen Dienstes, z. B. ob es ein einheitliches Dienstrecht gibt oder nicht, mit der "Überregulierung" zu tun (S. 14) oder damit, ob "die deutsche Verwaltung [...] mehr als die notwendigen Aufgaben wahrnimmt" (S. 23)? Sind "Überregulierung" und Aufgabenumfang überhaupt ein Problem des öffentlichen Dienstes, oder nicht eher ein Problem der Politik und der Parlamente?
- Die Diskussion der Reformbedürftigkeit erfolgt z. B. anhand der Frage der Staatsquote (S. 23 ff.), für die kein ursächlicher Zusammenhang mit der Erreichung der von dem Verf. postulierten Ziele oder generell mit der Struktur des öffentlichen Dienstes erkennbar ist. Auch hier fehlt eine nachvollziehbare Argumentation sowie jedwede Verarbeitung des Meinungsstandes in Wissenschaft und Praxis.

**Empfehlung:** Die Argumentation muss in allen Schritten logisch nachvollziehbar sein. Testen Sie die Logik: Verändert sich die Staatsquote je nachdem, ob das Dienstrecht einheitlich oder "zweispurig" ist? Ist "Überregulierung" überhaupt ein Problem des öffentlichen Dienstes, oder nicht eher ein Problem der Politik und der Parlamente? Hätte die Veränderung einzelner Strukturmerkmale (welcher genau?!) Auswirkungen auf Staatsquote, Ausmaß der Regulierung, Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung, usw.?

Argumentieren Sie exakt: schrittweise logisch nachvollziehbar. Testen Sie Ihre Aussagen durch "Gedankenexperimente".

# Überlegungen zur grundlegenden Reform des öffentlichen Dienstes

## Diplomarbeit

an der Fachhochschule des Bundes

für öffentliche Verwaltung

Fachbereich Allgemeine Innere Verwaltung

im Fach: **Dienstrecht**

vorgelegt von:

**Lehrgang XX Kurs Y**

Erstprüfer/-in: **Herr Prof. Dr. Peter Conze**

**Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung**

Zweitprüfer/-in: **Frau RAR`in Karin Gemke**

**Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung**

Themenstellung am: 22. März 2004

Bearbeitungsbeginn: 23. März 2004

Vorgelegt am: 17. Mai 2004

## 2 Definition des öffentlichen Dienstes

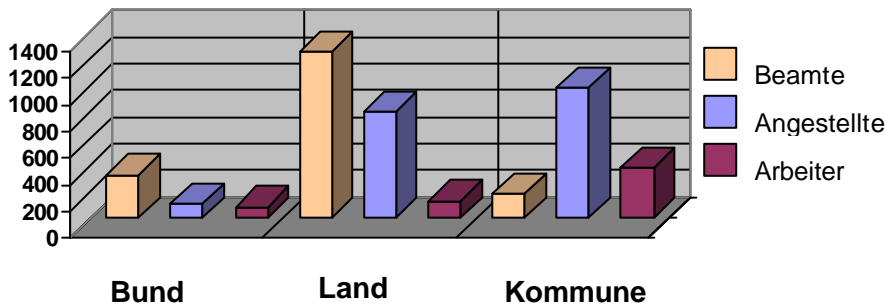
Unter dem Begriff des öffentlichen Dienstes ist in Deutschland die Gesamtheit der Beschäftigten des Bundes, der Länder und der Kommunen zu verstehen. D.h. es handelt sich bei diesem Personenkreis um Beamte, Angestellte und Arbeiter. Dabei unterliegen die Beamten dem öffentlichen Recht (besonderes Verwaltungsrecht) und die Arbeitnehmer dem allgemeinen Arbeitsrecht. Auf Grund dieser Zweiteilung wird von einer Zweispurigkeit im öffentlichen Dienst gesprochen. Die folgende Darstellung soll einen Überblick über die Beschäftigungssituation im öffentlichen Dienst geben.

Hier wird - im Urteilsstil - der zentrale Begriff der Arbeit definiert - ohne eine einzige Quelle zu zitieren ...

... erst auf der folgenden Seite (hier nicht abgedruckt) erfährt man dann, dass es auch noch weitere juristische Personen des öffentlichen Rechts gibt, deren Beschäftigte ebenfalls zum öffentlichen Dienst gehören.

Die Definition ist also auch unrichtig.

**Angehörige des öffentlichen Dienstes**  
(Oktober 2003, Angaben in Tausend)



**Abbildung 2: Der öffentliche Dienst in Deutschland<sup>9</sup>**

Ein kurzer Blick ins Ausland<sup>10</sup> soll die Beschäftigungsstruktur anderer Länder aufzeigen.

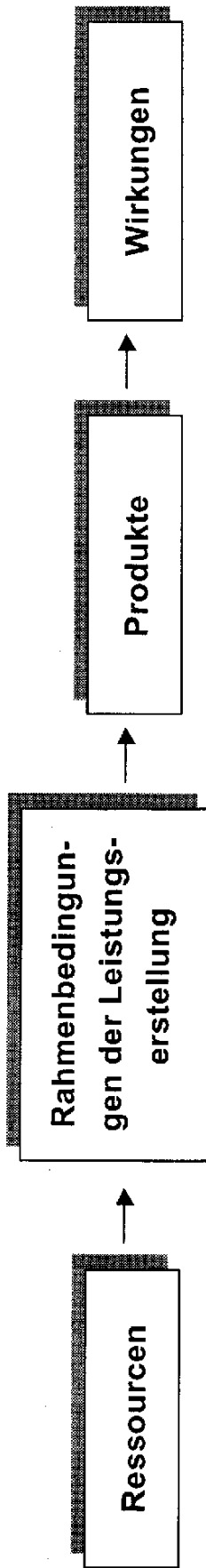
In Italien finden sich in Folge der Privatisierung des öffentlichen Dienstes fast ausschließlich Vertragsbedienstete vor. Lediglich eine kleine Gruppe von Beschäftigten (u.a. Richter, Polizisten, Diplomaten) stehen in einem öffentlich-rechtlichen Beschäftigungsverhältnis. Annähernd vergleichbar ist diese Situation auch mit Schweden und Großbritannien. Allgemein ist in Europa eine Tendenz zu arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverhältnissen festzustellen.

<sup>9</sup> Zahlen aus: Andrea Rungg, Süddeutsche Zeitung Nr. 9/2004, Seite 20 unter Bezug auf das Statistische Bundesamt

<sup>10</sup> aus Demmke, ZTR 10/2003, Seite 485 ff.

Hier wird das Systemmodell des Verwaltungsmanagements verwendet, ohne es zu sagen, die Anwendung auf die Fragestellung der Arbeit ist falsch. Alternativen zur Strukturierung der Fragestellung werden nicht einmal erwähnt, obwohl es eine umfangreiche Reform-Literatur gibt.

## Die Leistungserstellung im öffentlichen Dienst (ö.D.)



Hauptsächlich Personal	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dienstrecht</li> <li>2. Organisation</li> <li>3. Personalmanagement</li> <li>4. Finanzierung</li> </ol> Wie ist der ö.D. zu gestalten?	Kurzfristige Wechsel möglich, je nach politischen Schwerpunkten und Zeitgeschehen	Gezielte Eigenschaften des öffentlichen Dienstes (siehe Abschnitt 3) Wie soll der ö.D. sein?
Konstant	Mittelfristig konstant	Variabel	Mittelfristig konstant
Nicht veränderbar	Veränderbar	Veränderbar	Veränderbar
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; display: inline-block;">Reformfeld I</div>			
Keine Planungsgröße, zu unstabil			

Erst wenn die Zielrichtung klar ist, kann die konkrete Ausgestaltung erfolgen.

Abbildung 4: Leistungserstellung im öffentlichen Dienst

Es ist keine "-analyse", sondern eine Zielstruktur, die sich orientiert an dem, was der/die Verf. im Unterricht BWLöV gelernt hat - was nicht gesagt wird (Prinzip der Ehrlichkeit verletzt).

- 14 -

Die Anwendung auf die Fragestellung ist falsch, weil kein klarer Bezug vorhanden ist: für wen gelten diese Ziele, was ist Bezugssystem?

### 3 Zielanalyse

Der öffentliche Dienst soll den folgenden Qualitätsanforderungen entsprechen:

Zielfeld	Ausprägung
1 Effektivität („die richtigen Dinge tun“)	Keine Überregulierung, sinnvolle Wahrnehmung der staatlichen Aufgaben, gesellschaftlicher Verantwortung nachkommen, Handlungsfähigkeit des Staates gewährleisten
2 Qualität („die Dinge richtig tun“)	Produkt- erstellung fachlich korrekte transparente zeitgerechte willkürfreie
3 Kundenfreundlichkeit	Kundenorientierung um Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sicherzustellen, Kunden: u.a. Bürger, Regierung, Europäische Union, Wirtschaft, Mitarbeiter
4 Mitarbeiterzufriedenheit	Arbeitsumfeld, Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten, modernes Führungsverhalten und Personalmanagement
5 Nachhaltigkeit	Zukunftssicheres System, das flexibel, anpassungs- und lernfähig ist, um nachhaltigen Erfolg zu gewährleisten
6 Wirtschaftlichkeit	Kostendeckende Arbeitsweise

Das hätte zumindest auffallen müssen:  
"Kostendeckung" setzt voraus, dass man seine Leistungen gegen Entgelt abgibt - öffentliche Sicherheit lässt sich aber nicht "verkaufen" an diejenigen, denen sie zugute kommt: das ist die Allgemeinheit.

## 5 Notwendigkeit von Reformen?

Mit Hilfe der vorangegangenen Darstellungen ist nun zu überprüfen, ob Friktionen zwischen dem Soll (Abschnitt 3) und dem Ist (Abschnitt 4) auftreten. Zugleich soll deutlich werden, ob ein eventuell festgestellter Handlungsbedarf eine grundlegende Reform des Dienstrechtes nötig erscheinen lässt oder ob punktuelle Änderungen ausreichend wären.

Pauschale und vorurteilsbehaftete Aussagen sollen vermieden werden. Statt dessen soll anhand von Kennzahlen ermittelt werden, wo genau ein Ansatz für mögliche Reformen liegen kann. Orientierung ist das bereits aufgestellte Zielsystem (Seite 14).

### 5.1 Effektivität

Gibt es Anhaltspunkte, die begründen, dass die deutsche Verwaltung uneffektiv arbeitet, also mehr als die notwendigen Aufgaben wahrnimmt? Insbesondere veranlasst die defizitäre Haushaltslage zu solch einer Fragestellung. Laut den Statistiken des Bundesfinanzministeriums<sup>36</sup> lag das Finanzierungsdefizit des Bundes 2003 bei 7,8% und wird 2004 voraussichtlich auf 12,4% der Gesamtausgaben (u.a. durch das Vorziehen der Steuerreform) steigen. Bis 2007 ist eine Absenkung bis auf 4% geplant. Eine bedenkliche Konsequenz dessen ist, dass die Bundesschuld der zweit größte Ausgabenblock<sup>37</sup> (ca. 15,4%) des Bundeshaushaltes ist.

Eine Kennzahl für die Staatstätigkeit könnte die Staatsquote darstellen, welche das Verhältnis der Staatsausgaben zum Bruttosozialprodukt darstellt (tw. wird auch das Bruttoinlandsprodukt verwendet). Wie sich die Staatsquote<sup>38</sup> in Deutschland in den letzten Jahren entwickelt hat, zeigt Abbildung 4. Abbildung 5 soll verdeutlichen, wo sich Deutschland damit im internationalen Vergleich zu anderen Staaten einordnet.<sup>39</sup>

Die Staatsquote als Messgröße für die Effektivität des öffentlichen Dienstes bzw. die Eignung seiner Struktur? Steigen die Renten oder die Ausgaben für Sozialleistungen, zeigt diese Messgröße an, dass die Effektivität des öffentlichen Dienstes sinkt?

Diese Logik ist abwegig.

<sup>36</sup> BMF, Bundeshaushalt 2004 Tabellen und Übersichten, Seite 7

<sup>37</sup> Haushaltsgesetz 2004

<sup>38</sup> Vgl. Sponsel (1), Wichtige finanzwirtschaftliche Daten (Zeitreihen) 1991-2003

<sup>39</sup> Vgl. Sponsel (2), Materialien zur Staatsquote, M01