Dossier Öffentlicher Dienst

Untersuchung zu Einstellungsmustern von Bürgern und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes

vom: _____ bis: _____

vorherige Akte von: _____ bis: _____

im Archiv unter Nr: _____

DBV-winterthur

F.A.Z.-INSTITUT
FÜR MANAGEMENT-, MARKT- UND MEDIENINFORMATIONEN GMBH

Impressum

August 2006

HAFTUNGSAUSSCHLUSS: Alle Angaben wurden mit größter Sorgfalt recherchiert und zusammengestellt. Für die Richtigkeit und Vollständigkeit des Inhalts sowie für zwischenzeitliche Änderungen übernehmen Redaktion und Verlag keine Gewähr.

HERAUSGEBER: © F.A.Z.-Institut für Management-,
Markt- und Medieninformationen GmbH
Postfach 20 01 63
60605 Frankfurt am Main

DBV-Winterthur Versicherungen
Frankfurter Straße 50
65178 Wiesbaden

Alle Rechte sind vorbehalten, auch die der fotomechanischen Widergabe und der Speicherung in elektronischen Medien.

REDAKTION: Dr. Guido Birkner (F.A.Z.-Institut)
LAYOUT & SATZ: Daniela Seidel (F.A.Z.-Institut)
LEKTORAT: Vera Pfeiffer (F.A.Z.-Institut)
DRUCK & VERARBEITUNG: Boschen Offsetdruck GmbH, Frankfurt am Main

BEFRAGUNG DER BÜRGER UND BESCHÄFTIGTEN IM ÖFFENTLICHEN DIENST: forsa Gesellschaft für Sozialforschung und statistische Analysen mbH
Max-Beer-Straße 2/4
10119 Berlin

Inhalt

Vorwort 4

Der öffentliche Dienst steht für Sicherheit und Kontinuität 5

Executive Summary 6

Öffentlicher Dienst im Umbruch 10

Ergebnisse der Bürgerbefragung 16
Verantwortungsträger im Umbruch 16
Öffentliches wird Privatsache 22
Pensionskürzung erfordert Vorsorge 28

Glossar 34

Literaturhinweise 34

Ansprechpartner 35

Vorwort

Beamte fungieren seit jeher als verlängerter Arm der staatlichen Obrigkeit bei der Erledigung hoheitlicher Aufgaben. Diese Funktion fordert den Bediensteten ein hohes Maß an Verantwortung ab, beschert ihnen andererseits öffentliches Ansehen und zumeist lebenslange Versorgungsleistungen. Doch angesichts der finanziellen Schieflage der öffentlichen Haushalte entpuppen sich hohe Personalbestände und deren Anwartschaften auf Pensionsleistungen als kaum mehr tragbar. Unter diesen Vorzeichen vollzieht sich seit einigen Jahren ein Umbruch im öffentlichen Dienst, der keinen Bereich unberührt lässt. Behörden werden zusammengelegt, lokale Versorger privatisiert und hoheitliche Aufgaben extern vergeben. Damit wandelt sich auch die Arbeitswelt der Beschäftigten. An die Stelle einer überbordenden Bürokratie treten heute zunehmend flexible und kundenorientierte Dienstleistungseinheiten.

Welches Ansehen genießen die Beschäftigten im öffentlichen Dienst bei den Bundesbürgern? Wo sehen diese Stärken und Schwächen im Verantwortungsbewusstsein der Bediensteten? Wie bewerten sich die Beamten und öffentlichen Beschäftigten selbst? Wie reagieren sie auf die neuen Herausforderungen im öffentlichen Sektor? Die DBV-Winterthur und das F.A.Z.-Institut zeigen in der vorliegenden Studie auf, wie der öffentliche Dienst in den Augen der Bürger dasteht und wie es um die Stimmung unter den Bediensteten bestellt ist.

Die Grundlage der Untersuchung sind zwei repräsentative Erhebungen unter Bundesbürgern und Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Wir fragen detailliert nach dem Arbeitsethos der Bediensteten, nach ihren Erfahrungen im Berufsalltag und nach der Wirkung ihrer beruflichen Tätigkeit auf das Privatleben. Auch das Bild der Bürger von den öffentlichen Beschäftigten interessiert uns. Im Juni 2006 interviewte das Marktforschungsinstitut forsa für uns 500 deutschsprachige Bürger ab 18 Jahre sowie 500 Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst ab 18 Jahre. Sowohl die interviewten Bürger als auch die befragten Bediensteten repräsentieren einen Querschnitt beider Personengruppen in Deutschland. Die Befragung erfolgte mittels computergestützter Telefoninterviews anhand von strukturierten Fragebögen (Computer Aided Telephone Interviewing oder CATI-Methode). Die Ermittlung der Interviewpersonen wurde über eine mehrstufige systematische Zufallsauswahl durchgeführt.

Bevor wir auf die Ergebnisse der beiden Befragungen eingehen, skizzieren wir den Werdegang des Beamtentums im Laufe der Geschichte und zeigen aktuelle Entwicklungen und Probleme im öffentlichen Dienst auf. Der Leser erfährt, an welchen Stellen sich der öffentliche Dienst im Umbruch befindet. Wir bedanken uns bei Frau Petra Roth, Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main, Herrn Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes, und Herrn Frank Bsirske, Bundesvorsitzender der Dienstleistungsgewerkschaft verdi, für ihre Kolumnenbeiträge zur vorliegenden Studie.

DBV-Winterthur Versicherungen
F.A.Z.-Institut

Der öffentliche Dienst steht für Sicherheit und Kontinuität

Sehr geehrte Damen und Herren,



Dr. Frank Keuper
Vorstandsvorsitzender
DBV-Winterthur Versicherungen

die DBV-Winterthur konzentriert sich seit ihren Anfangstagen auf die Zielgruppe der Beamten und Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes. Gegründet 1871 als „Lebensversicherungsanstalt für Heer und Marine“, hat sie sich in den Zwanzigerjahren des letzten Jahrhunderts zur Deutschen Beamtenversicherung (DBV) weiterentwickelt. Bereits 1923 übernahm der Deutsche Beamtenbund durch Vertrauensleute die Werbung für unsere Gesellschaft in den Behörden. Nach ihrer Satzung diente die DBV vornehmlich der Selbsthilfe der Beamtenschaft im weiteren Sinne, also aller öffentlichen Bediensteten. Die früheren Aufnahmebeschränkungen sind zwar seit langem gefallen, aber eine 135jährige Tradition und ein hoher Anteil an Beschäftigten im öffentlichen Sektor – zu denen wir auch alle Mitarbeiter ehemals staatlicher Betriebe zählen – bedeuten für uns die Verpflichtung, möglichst viel über diese Zielgruppe zu erfahren. Nicht nur, um sie im Hinblick auf Risikoabsicherung und Vorsorge optimal unterstützen zu können, sondern wir sehen uns über unser Leistungsangebot für private Daseinsvorsorge hinaus als Partner der Beschäftigten im öffentlichen Dienst.

Die vorliegende Studie zeigt, dass der öffentliche Dienst in Deutschland von den Bürgern als langfristige Konstante in einer sich rasch verändernden Umwelt geschätzt wird. Er steht für Sicherheit und Nachhaltigkeit. Eine Mehrheit der Bevölkerung schreibt den Bediensteten Vorschriften- und Gesetzestreue zu und attestiert ihnen Zuverlässigkeit und Pflichtbewusstsein. Als ein wesentliches Merkmal des öffentlichen Dienstes nennen die Bürger das hohe Maß an Verantwortung. Auch die Angehörigen des öffentlichen Dienstes geben an, dass aus ihrem Berufsethos eine größere Verantwortungsübernahme im privaten und gesellschaftlichen Umfeld erwächst. Dies bestätigt die Erkenntnisse aus unserer Studie „Verantwortung 2006“ und bestärkt uns in der Auffassung, dass Verantwortung ein zentraler Wert ist, der uns mit unseren Zielgruppen verbindet.

Als Versicherer interessiert uns besonders die Versorgungssituation der Bediensteten. Die Studie zeigt, dass die Bürger berufliche Sicherheit und gute Versorgung als markante Merkmale des öffentlichen Dienstes ansehen – ein überholtes Klischee, denn das Versorgungssystem für die rund 1,7 Millionen Beamten, das bisher finanzielle Sicherheit im Alter garantierte, gerät ins Wanken. Bund, Länder und Gemeinden werden ihren Pensionsverpflichtungen bald nicht mehr nachkommen können. Beamte müssen sich auf erheblich geringere Ruhegehälter einstellen. Gleiches gilt für die gesetzlichen Leistungen bei Dienstunfähigkeit, vor allem für Dienstanfänger. Die DBV-Winterthur hat sich als Spezialversicherer des öffentlichen Dienstes bereits früh mit dieser Problematik auseinandergesetzt und entsprechende Vorsorge- und Risikoabsicherungsprodukte entwickelt. Mit dieser Studie bauen wir unsere Kompetenz als Partner des öffentlichen Dienstes weiter aus.

Dr. Frank Keuper
Vorstandsvorsitzender der DBV-Winterthur Versicherungen

Weitere Informationen finden Sie unter **www.verantwortung-verbindet.de**

Executive Summary

- Beamte im Zwiespalt zwischen eigenem Verantwortungsbewusstsein und Vorurteilen der Bürger
- Berufliche Sicherheit im öffentlichen Dienst schwindet
- Beamte gelten für die Bürger als Repräsentanten der öffentlichen Hand
- Öffentliche Bedienstete engagieren sich oft ehrenamtlich
- Fortschreitende Privatisierung des öffentlichen Sektors stößt bei Mitarbeitern auf Akzeptanz
- Justiz, innere Sicherheit und Finanzverwaltung sollen in staatlicher Hand bleiben
- Bürokratie, Missmanagement und Hierarchien ärgern die Beamten
- Jeder zweite Bedienstete sieht sich mit Versuchen illegaler Einflussnahme und Korruption konfrontiert
- Kürzungen von Zulagen und Pensionen zwingen zur Zusatzvorsorge
- Bedarf an Berufshaftpflichtversicherungen wird unterschätzt
- Kunden aus dem öffentlichen Dienst wollen leistungsstarke Vorsorge mit hoher Risikoabdeckung
- Empfehlungen aus persönlichem Umfeld beeinflussen Entscheidung über Versicherungs- und Vorsorgeabschluss

ERGEBNIS 1:

Beamte im Zwiespalt zwischen eigenem Verantwortungsbewusstsein und Vorurteilen der Bürger

Die öffentlichen Beschäftigten unterstreichen ihr Verantwortungsbewusstsein, ihre Fachkompetenz und ihre Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber. Vor allem die jüngere und mittlere Generation sowie die Führungskräfte heben das eigene positive Berufsethos hervor. Hingegen sind die Bürger vom Verantwortungsbewusstsein und der Kompetenz der Beamten und öffentlichen Angestellten nicht immer überzeugt. Vielen Menschen im Land fehlt der Einblick in den beruflichen Alltag in Behörden, um sich darüber ein umfassendes Urteil bilden zu können. Ihr Beamtenbild prägen Vorurteile und Klischées wie die hohe berufliche Sicherheit.

ERGEBNIS 2:

Berufliche Sicherheit im öffentlichen Dienst schwindet

Zwar genießen die unbefristeten Beschäftigten im öffentlichen Dienst innerhalb der Bevölkerung nach wie vor den Ruf, sich um ihre berufliche Zukunft keine Sorgen machen zu müssen. Die Betroffenen selbst sehen aber ihre berufliche Stellung langfristig nur noch bedingt als gesichert an. Der Grund für diese pessimistische Perspektive ist die fortschreitende Privatisierung und Konsolidierung in der öffentlichen Hand. Zugleich streichen oder kürzen viele Dienstherren die Zulagen und Zusatzleistungen ihrer Beschäftigten. Die Zahl der festen und befristeten Angestellten in Behörden nimmt stetig zu, während der Anteil der Beamten in lebenslangen Arbeitsverhältnissen rückläufig ist.

ERGEBNIS 3:

Beamte gelten für die Bürger als Repräsentanten der öffentlichen Hand

Die meisten Bürger sehen in den Beamten und Angestellten Repräsentanten der öffentlichen Hand. Insbesondere die Menschen in Westdeutschland bewerten die Stellvertreterfunktion der Beschäftigten in Behörden als ein prägendes Merkmal dieses Berufsstandes. Unter den Ostdeutschen hat sich die Akzeptanz der Bediensteten noch nicht vollkommen durchgesetzt. Der öffentliche Dienst ist in den alten Bundesländern traditionell wesentlich stärker vertreten und höher angesehen als in den neuen Ländern. In der alten DDR hatte es keine Beamten gegeben, und auch heute ist ihr Anteil geringer als im Westen.

ERGEBNIS 4:

Öffentliche Bedienstete engagieren sich oft ehrenamtlich

Zuverlässigkeit und Rechtschaffenheit im Privatleben sind für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst eine Selbstverständlichkeit. Frauen zeigen vor allem im privaten Bereich eine große Bereitschaft zu zusätzlichen Engagements, während fast jeder zweite Mann neben der Berufstätigkeit im öffentlichen Dienst auch in der Kommune bzw. in lokalen Einrichtungen Verantwortung übernimmt. Die Befragten in der Altersgruppe bis 29 Jahre engagieren sich bevorzugt im Familien- und Freundeskreis. Mit zunehmendem Alter steigt die Bereitschaft, Verantwortung für die eigene Kommune, beispielsweise in Form von Ehrenämtern, zu übernehmen, kontinuierlich an. Insbesondere Ältere, Männer und Personen in Führungspositionen erläutern ihren Mitmenschen häufiger die Funktionen des öffentlichen Dienstes und seiner Institutionen. Damit schlagen diese öffentlichen Beschäftigten im Privatleben eine Brücke zwischen ihren Behörden und der Bevölkerung und sorgen auf beiden Seiten für mehr gegenseitige Aufklärung und Transparenz.

ERGEBNIS 5:

Fortschreitende Privatisierung des öffentlichen Sektors stößt bei Mitarbeitern auf Akzeptanz

Eine knappe Mehrheit der Beamten und Angestellten akzeptiert die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen grundsätzlich. Sie sprechen sich aber dagegen aus, privatwirtschaftliche Grundlagen auf den gesamten öffentlichen Bereich auszudehnen. Die Gegner einer weiteren Privatisierung sind vor allem die Beschäftigtengruppen, deren Arbeitsplätze in diesem Fall bedroht wären: Hauptschulabsolventen, jüngere Altersklassen und die unteren Hierarchieebenen. Gemischte Finanzierungsmodelle für Infrastrukturprojekte mit öffentlichen und privaten Beiträgen, so genannte Public Private Partnerships, werden in Zukunft weiter zunehmen. Die öffentlichen Beschäftigten stehen aber einem breiten Einsatz privatwirtschaftlicher Finanzierungsinstrumente mit einer gewissen Skepsis gegenüber.

ERGEBNIS 6:

Justiz, innere Sicherheit und Finanzverwaltung sollen in staatlicher Hand bleiben

Vor allem die Justiz, die innere Sicherheit und die Finanzverwaltung sollen nach Ansicht der Bürger Kernaufgaben des Staates bleiben. Auch beim Schulwesen existiert nach Ansicht der Bevölkerung zu Recht ein staatliches Monopol. Die Sympathisanten einer Zurückführung des staatlichen Einflusses auf das Leben der Bevölkerung befürworten auch in zentralen Bereichen wie der gesetzlichen Rentenversicherung Entflechtungen der bestehenden Strukturen, ohne diese vollkommen aufgeben zu wollen. Viele Bürger wünschen sich einen schlankeren Staat und ein höheres Kostenbewusstsein in den Behörden. Gerade Männer und Besserverdiener fordern eine forcierte Umwandlung von Behörden in Privatunternehmen, die bestimmte hoheitliche Aufgaben wahrnehmen.

ERGEBNIS 7:

Bürokratie, Missmanagement und Hierarchien ärgern die Beamten

Das Gros der öffentlichen Beschäftigten beklagt die ausufernde Bürokratie, die ihnen die tägliche Arbeit erschwert. Fast jeder zweite Befragte wünscht sich an seinem Arbeitsplatz mehr Freiraum für Eigeninitiative. Ein weiteres Ärgernis für die Beamten und Angestellten ist das Missmanagement öffentlicher Gelder. Gut jeder zweite öffentliche Beschäftigte kritisiert die hierarchischen Strukturen innerhalb der Behörden. Je älter die Befragten sind, desto größer ist ihr Unmut über die Dienstebenen in ihrer Behörde.

ERGEBNIS 8:

Jeder zweite Bedienstete sieht sich mit Versuchen illegaler Einflussnahme und Korruption konfrontiert

Fast jeder zweite Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst sieht sich an seinem Arbeitsplatz häufiger direkt oder mittelbar Versuchen von Einflussnahme und Korruption ausgesetzt. Allein in Ostdeutschland beklagt die Mehrheit der Befragten solche illegalen Ansuchen im Dienst, doch auch fast jeder zweite Westdeutsche bestätigt diesen Punkt. Korruptionsversuche gegenüber Angestellten finden sich deutlich häufiger als Anfragen an Beamte. Bei denen vermelden die Beschäftigten im einfachen und mittleren Dienst die meisten Bestechungsversuche, unter den Angestellten vor allem die Führungskräfte.

ERGEBNIS 9:

Kürzungen von Zulagen und Pensionen zwingen zur Zusatzvorsorge

Die Kürzung von Zulagen und Pensionen sowie die laufende Neuausrichtung vieler Zweige des öffentlichen Sektors machen für Beamte und Angestellte Zusatzvorsorge auf verschiedenen Gebieten dringend geboten. Insbesondere die Befragten aus der jungen und mittleren Generation sind sich der Notwendigkeit zusätzlicher Sparleistungen für den eigenen Lebensabend bewusst. Dabei spielt der Berufsstatus – Beamter oder Angestellter – für die Intensivität der Vorsorge offenbar keine Rolle. Neben der Altersvorsorge nimmt die Absicherung der eigenen Pflegebedürftigkeit und des Unfallrisikos die Hauptrolle ein. Je höher das Haushaltsnettoeinkommen und die hierarchische Position der Beamten und Angestellten sind, desto geringer fällt der Bedarf an neuer Zusatzvorsorge aus.

ERGEBNIS 10:

Bedarf an Berufshaftpflichtversicherungen wird unterschätzt

Die meisten Beschäftigten im öffentlichen Dienst unterschätzen das finanzielle Risiko, das sich für sie aus verschuldeten Schäden gegenüber dem Arbeitgeber ergeben kann. Die Beamten und Angestellten machen sich kaum Gedanken darüber, dass sie selbst für solche Schäden zur Rechenschaft gezogen werden könnten.

ERGEBNIS 11:

Kunden aus dem öffentlichen Dienst wollen leistungsstarke Vorsorge mit hoher Risikoabdeckung

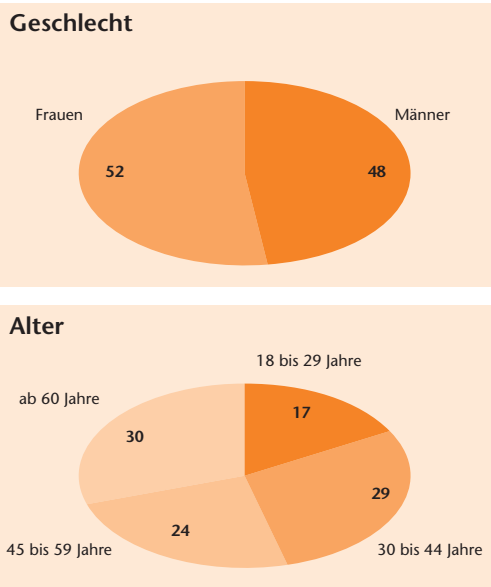
Das wichtigste Auswahlkriterium für Beamte und öffentliche Angestellte vor dem Abschluss eines Vorsorge- bzw. Versicherungsvertrags ist ein gutes Leistungsniveau. Damit verbinden sie den Anspruch der größtmöglichen Risikoabdeckung an das Produkt. Insbesondere den jüngeren Beschäftigten bis 29 Jahre und den Geringverdienern geht es darum, mögliche Risiken durch entsprechende Versicherungen möglichst vollständig abzudecken. Auch das Image des Anbieters spielt für die meisten Befragten eine große Rolle bei der Entscheidung über ein Vorsorgeprodukt. Hierauf legen die jüngere Generation und die Geringverdiener hohen Wert, während den Besserverdienern und den Führungskräften die Leistungsqualität der Produkte deutlich wichtiger ist als Markennamen.

ERGEBNIS 12:

Empfehlungen aus persönlichem Umfeld beeinflussen Entscheidung über Versicherungs- und Vorsorgeabschluss

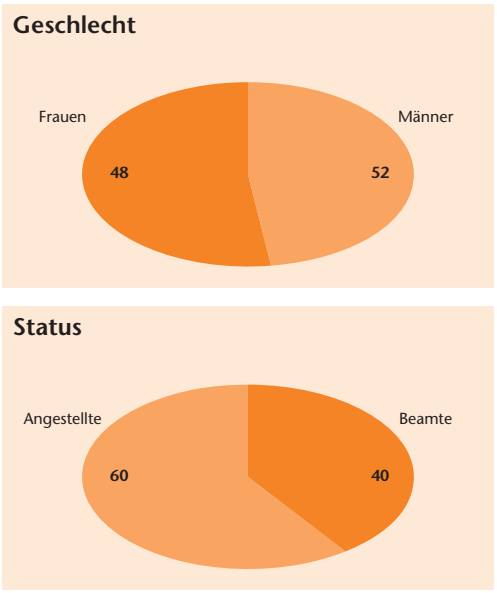
Viele Beschäftigte im öffentlichen Dienst beziehen vor dem Abschluss von Vorsorge- und Versicherungsprodukten Ratschläge aus dem Verwandten-, Freundes- und Kollegenkreis in ihre Entscheidung ein. Vor allem die Westdeutschen umhören sich vor dem Abschluss eines Versicherungsproduktes im näheren Lebensumfeld sowie am Arbeitsplatz. Auf Empfehlungen von Berufsverbänden und Gewerkschaften hören insbesondere ältere Beschäftigte. Arbeitnehmervertretungen bieten ihren Mitgliedern häufig den Einstieg in Rahmenverträge an. Dadurch können die Beschäftigten zu oft günstigen Konditionen vorsorgen und sich versichern.

Befragte Bürger nach Geschlecht und Alter
(Anteile der befragten Bürger in %; insgesamt 500 Befragte)



Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

Befragte Beschäftigte im öffentlichen Dienst nach Geschlecht und Status
(Anteile der befragten öffentlichen Beschäftigten in %; insgesamt 500 Befragte)



Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

Zusammensetzung der 500 Bürger und der 500 Beschäftigten im öffentlichen Dienst

Die 500 befragten deutschsprachigen volljährigen Bürger aus Deutschland unterteilen sich nach Geschlecht in 48 Prozent Männer und 52 Prozent Frauen. Altersmäßig gehören 17 Prozent der befragten Bürger der Gruppe der 18- bis 29-Jährigen an, 29 Prozent der Gruppe der 30- bis 44-Jährigen, 24 Prozent der Gruppe der 45- bis 59-Jährigen und 30 Prozent der Gruppe der Personen ab 60 Jahre.

Die 500 befragten Beschäftigten im öffentlichen Dienst in Deutschland setzen sich aus 52 Prozent Männern und 48 Prozent Frauen zusammen. Unter den Befragten sind 200 Beamte und 300 Angestellte.

ÜBERBLICK ÜBER DAS THEMA

Öffentlicher Dienst im Umbruch

Der öffentliche Dienst bezeichnet die Arbeit der knapp 4,7 Millionen Beamten, Angestellten und Arbeiter öffentlich-rechtlicher Körperschaften in Deutschland. Ursprünglich persönlich an den Landesherrn gebunden, schwören Staatsbedienstete heute Treue gegenüber dem demokratischen Verfassungsstaat und erhalten für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben Versorgungsleistungen.

Doch der öffentliche Dienst befindet sich im Umbruch: Die finanzielle Schieflage der öffentlichen Haushalte zwingt Kommunen und Behörden zu Privatisierungen und zum Personalabbau. Die Pensionsansprüche der Beamten belasten den Bund und die Länder zusätzlich.

„Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem öffentlich-rechtlichen Dienst- und Treueverhältnis stehen. Das Recht des öffentlichen Dienstes ist unter Berücksichtigung der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zu regeln."

Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland, Artikel 33, Absätze (4) und (5)

Jeder Staat besitzt Hoheitsrechte, die seine Existenz begründen. In allen Epochen nahmen Amtsträger im Auftrag des Staates oder des Herrschers Aufgaben wie Verwaltung, Polizei- und Finanzwesen und Rechtsprechung wahr. Heutige Beamte sind dem Staat und dem Gesetz verpflichtet, ungeachtet der Person der Regierenden – ein Grundsatz, der zum ersten Mal im antiken Griechenland formuliert wurde, der aber in Europa erst seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts als Fundament des modernen Beamtentums gilt.

Der Staatsdienst entwickelte sich zusammen mit dem modernen Staat zu Beginn der Neuzeit durch Ausdifferenzierung aus dem privaten Haushalt des Landesherrn. Die Grundsätze des Rechtsstaates verlangen, dass ein Beamter sein Amt unparteiisch, gerecht und zum Wohl der Allgemeinheit wahrnimmt. Er ist dem Staat zur Treue verpflichtet, der im Gegenzug Fürsorge leistet. Allen Epochen gemeinsam ist die hierarchische Ordnung der Amtsträger.

Amtsträger im alten Ägypten, in der Antike und im Mittelalter

Die Ursprünge des Beamtentums liegen im alten Ägypten. Der Dienstherr war im Gegenzug für die unbedingte Treue seiner Bediensteten verpflichtet, sie lebenslang angemessen zu unterhalten. Dieses prägende Merkmal des modernen Beamtentums hat sich wie die hierarchische Ordnung bis heute erhalten. Die Beamten in Ägypten und im Orient waren zudem einem absoluten Herrscher verpflichtet, hingegen die Bediensteten im antiken Griechenland dem Staat und dem Gesetz.

Im Römischen Reich oblag die öffentliche Verwaltung staatlichen Beamten. In der Kaiserzeit wurde eine breite Reichsverwaltung aufgebaut. Staatlich besoldete Verwaltungsbeamte waren dem Kaiser persönlich verpflichtet. Fein durchgegliederte Abstufungen ermöglichten eine regelrechte Laufbahn im öffentlichen Dienst. Auch in der späten Kaiserzeit, als das Imperium wegen schwerer politischen, wirtschaftlichen und sozialen Problemen dahinsiechte, galt das Beamtendasein auf Grund seiner Privilegien als Vorzug.

Im Mittelalter entstand im Königreich Sizilien des Kaisers Friedrich II. (1194-1250) ein straff geführtes Beamtentum ohne Einfluss der katholischen Kirche. Friedrich II. hatte ein Land

geerbt, in dem die Normannen einen fast modern zu nennenden Staat mit Verwaltungsapparat, Berufsbeamtentum und einer Behördenverfassung geschaffen hatten. Die Beamten wurden jährlich neu gewählt, gut besoldet und mit einer geregelten Altersversorgung ausgestattet. Bis ins Detail wollte Friedrich II. über seine Beamten informiert sein und ließ sie überwachen.

Vom preußischen Beamtentum bis ins 20. Jahrhundert

In Preußen bildeten sich in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts der klassische Typ des modernen Beamten heraus. Der militärische Aspekt prägte die Organisation des öffentlichen Lebens. Friedrich II. (der Große) von Preußen (1740-1786) beeinflusste die Entstehung eines Beamtentums mit festen Arbeitsstunden und geregeltem Bürobetrieb. Eigeninitiative und Verantwortungsbereitschaft der Bediensteten waren beschränkt. Die Beamtenschaft rekrutierte sich zum großen Teil aus ehemaligen Unteroffizieren und Soldaten. Militärischer Ton und unbedingte Pflichterfüllung gegenüber dem Vorgesetzten fanden so ihren Eingang in den zivilen Bereich.

Beamte genossen in der Bevölkerung ein hohes Ansehen. Die Dankbarkeit der Beamten für das gewonnene Ansehen und für die Sicherung ihres Lebensunterhaltes äußerte sich in einer loyalen Haltung gegenüber dem Staat und der Regierung. Die Besoldung des Beamten galt nicht als Leistungsentgelt, sondern als Unterhalt. Der Staat besoldete den Inhaber einer bestimmten Rangstufe in der Höhe, die für eine standesgemäße Lebensführung angemessen war. Hinzu kamen Teuerungszuschläge, Gehaltsfortzahlung bei Urlaub oder Krankheit. Das Wort vom sicheren Brot machte im 19. Jahrhundert die Runde.

Nach dem Ersten Weltkrieg entstand 1918 der Deutsche Beamtenbund als „Zusammenschluss der deutschen Beamten- und Lehrervereinigungen auf gewerkschaftlicher Grundlage“. Die Organisation war noch durch die wilhelminische Zeit und konservative Traditionen geprägt. Deshalb bedeutete die Weimarer Republik für die deutschen Beamten – wie für andere Institutionen des alten Kaiserreichs ebenfalls – zunächst einen grundlegenden Wandel.

Nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten im Februar 1933 schaltete die NSDAP den Deutschen Beamtenbund gleich. Während des Dritten Reichs diskreditierten sich viele Beamte als willfährige Helfer des Systems, andere hielten als Mitläufer still. Nach dem Zusammenbruch des Hitlerregimes organisierten die Alliierten die Entnazifizierung eines Teils der Beamten. Die Gründungsväter der Bundesrepublik im parlamentarischen Rat konnten die Funktionsfähigkeit des Staates nur mit einem Beamtenapparat nach dem Vorbild der Weimarer Verfassung gewährleisten und setzten deshalb Beamte zur Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben ein, insbesondere bei der Polizei, der Justiz und den Finanzbehörden.

Bis heute besitzt der Beamte einen Sonderstatus innerhalb der Gesellschaft. In der DDR gab es keine Beamten. Auch heute ist der Anteil der Beamten in Ostdeutschland geringer als auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik.

Der öffentliche Dienst im Umbruch

Die Dreiteilung der öffentlichen Bediensteten in Beamte, Angestellte und Arbeiter ent-

„Die Bürokratie ist es, an der wir alle kranken.“

Otto von Bismarck

Umfang des öffentlichen Dienstes

Arbeitgeber bzw. Dienstherr sind Kommunen, Bundesländer, der Bund oder andere Körperschaften, Anstalten des öffentlichen Rechts oder Stiftungen des öffentlichen Rechtes. Bundesämter und Landesämter sind dabei Bundes- oder Landesbehörden. Dazu kommen Ämter im umgangssprachlichen Sinne. Hierbei handelt es sich um rechtlich unselbstständige Untergliederungen von Gemeinde-, Stadt- oder Kreisverwaltungen. Neben der Verwaltung gehören auch Schulen, Krankenhäuser in öffentlicher Trägerschaft, die gesetzliche Sozialversicherung sowie die Beschäftigten in öffentlich-rechtlichen Sparkassen zum öffentlichen Dienst. Die Müllabfuhr und Verkehrsbetriebe sind vielerorts schon privatisiert. Nicht direkt öffentlicher Dienst sind die Kirchen.

„Fast überall in Europa herrscht der Souverän auf zwei Arten: den einen Teil der Bürger lenkt er durch ihre Furcht vor seinen Beamten, den anderen durch die Hoffnung, seine Beamten zu werden."

Alexis de Tocqueville

stammt einer berufsständischen Gesellschaftsordnung, die heute in vielen Bereichen nicht mehr existiert. Das Monopol der Beamten auf die Ausübung hoheitlicher Aufgaben, wie es das Grundgesetz postuliert (s. S. 10 Marginalie), entspricht nicht mehr überall der Realität. Durch die Privatisierung von Staatsunternehmen in den Neunzigerjahren dürfen die Nachfolgegesellschaften der Bundesanstalt für Flugsicherung, der Bundespost und der Bundesbahn keine Beamten mehr neu einstellen. Beamte, die bei den ehemaligen Staatsbetrieben tätig waren, können dort verbleiben.

„Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung."

Max Weber, Soziologe

Innerhalb der Gruppe der Angestellten im gesamten öffentlichen Dienst gibt es Ungleichheiten zwischen den quasi unkündbaren dauerhaften Beschäftigten und denjenigen mit Zeitverträgen. Der Trend zu geringeren Anteilen an Beamten und zu mehr befristeten Beschäftigungsverhältnissen wird anhalten. Dazu tragen auch die aktuellen Reformen der gesetzlichen Sozialversicherung und die Konsolidierung unter deren Trägern bei. Dabei stehen Kosteneinsparungen durch Personalreduzierungen in vielen Behörden und Institutionen der sozialen Sicherung nicht zur Debatte.

Die Inflexibilität der Personalwirtschaft im öffentlichen Dienst erwächst auch aus den geringen Aufstiegschancen zwischen unterschiedlichen, nach formalen Bildungsabschlüssen eingeteilten Qualifikationsstufen. Ein vereinheitlichtes Dienstrecht mit stärkerem Bezug auf die aktuelle Leistung – und nicht primär auf Examina – und mit mehr Durchlässigkeit für Aufsteiger ist noch nicht abzusehen. Eine Dienstrechtsreform könnte auch einen stärkeren Personalaustausch zwischen Verwaltung, Wissenschaft, Privatwirtschaft und anderen Beschäftigungsbereichen ermöglichen. Im Gegensatz etwa zu den USA, in denen Personalwechsel zwischen Beschäftigungssektoren selbstverständlich sind und Karrieren fördern, benimmt sich der deutsche Staat weitgehend der Chance, von außerhalb des Öffentlichen Dienstes gesammelten Fähigkeiten und Kenntnissen zu profitieren.

Die Identität der Beamten entsteht

Der Begriff Beamter tauchte seit Beginn des 18. Jahrhunderts immer häufiger auf und wurde meist synonym für Amtmann verwendet. Darunter verstand man einen Leiter landesherrlicher Ämter. Das Beamtentum galt als Hüter des Rechtsfriedens und als Förderer des allgemeinen Wohlstands. Erst seit dem Beginn des 19. Jahrhunderts ist das europäische Beamtentum dem Staat und dem Gesetz verpflichtet. Wesentlich für die Entstehung des modernen Beamtentums waren die Auswirkungen der Französischen Revolution. Nicht mehr der Fürst verkörperte den Staat, sondern als oberste Instanz galt jetzt der Staat an sich. Der Regent war zum Staatsoberhaupt geworden.

Zeitbombe Beamtenpensionen

In Deutschland steht nicht nur die gesetzliche Rentenversicherung, sondern auch die Beamtenversorgung seit Jahren in der öffentlichen Diskussion. Auf Grund der absehbaren demographischen Entwicklung in Deutschland – der Verlängerung der Lebenserwartung kombiniert mit sinkenden Geburtenzahlen – steigt die Zahl der Transferempfänger stetig an, während die Zahl der Beitragszahler deutlich sinkt. Dadurch gerät das umlagefinanzierte gesetzliche Alterssicherungssystem in Finanzierungsschwierigkeiten.

Bei den Beamten werden in den kommenden zwei Jahrzehnten die massiven Einstellungswellen der späten Sechziger- und frühen Siebzigerjahre zu großen Pensionierungswellen führen. Im Jahr 2030 werden in Deutschland mit 1,5 Millionen Menschen rund 72 Prozent mehr Pensionäre als heute leben. Dadurch werden sich die Ausgaben für die Beamtenversorgung bis 2050 nach Schätzung des Bundesinnenministeriums gegenüber heute auf 91 Milliarden Euro mehr als verdreifachen. Die Hauptlast von rund 75 Milliarden Euro pro Jahr tragen Bund, Länder und Gemeinden. Die Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte verschärft diese Konstellation noch.

Insbesondere die Bundesländer, deren Aufgaben in der öffentlichen Sicherheit, im Rechts- und im Bildungswesen nur mit Hilfe eines großen Personaleinsatzes zu bewältigen sind, be-

schäftigen mehr als zwei Drittel aller Beamten und repräsentieren damit den Hauptträger der zukünftigen Versorgungslasten. Betroffen sind vor allem die westlichen Bundesländer, die östlichen Länder weniger. Zwischen 2001 und 2020 steigt die Pensionärsintensität stark an. Der Höhepunkt der Finanzierungsengpässe wird in den meisten Ländern 2020 erreicht werden. Danach sind die westlichen Länder sprichwörtlich über den Versorgungsberg.

Für die gesetzliche Rentenversicherung hat der Gesetzgeber bereits vor einigen Jahren erste Maßnahmen eingeleitet, um die rückläufigen Leistungen aus dem Umlagesystem der gesetzlichen Rente durch kapitalgedeckte Vorsorge zu ergänzen. Inzwischen hat er auch die Pensionsbezüge abgestuft verringert. Eine Senkung des Höchstversorgungssatzes von 75 Prozent des letzten Arbeitseinkommens auf 71,75 Prozent war bislang der erste Schritt, doch viele führende Politiker fordern neben einer Verlängerung der Dienstzeit die Senkung des Pensionsniveaus auf 66,7 Prozent oder gar 50 Prozent. Zusätzliche Altersvorsorge der Beamten ist also unumgänglich.

Damit allein ist es auf Seiten der Beamten noch nicht getan, denn die gesetzlich Versicherten tragen durch die Einführung des Nachhaltigkeitsfaktors und wahrscheinlich die Erhöhung des Rentenzugangsalters von 65 auf 67 Jahre zusätzlich zur nachhaltigen Finanzierung der gesetzlichen Rentenversicherung bei. Der Vorschlag zur Heraufsetzung des gesetzlichen Rentenzugangsalters sieht die Verlängerung der Lebensarbeitszeit respektive die Verkürzung der Rentenbezugszeit um zwei Jahre vor, die in einer Übergangsphase zwischen 2011 und 2035 stattfinden soll. Erst ab dem Jahr 2035 tritt die volle Wirkung der Regelung in Kraft.

Diese Maßnahme hätte wegen der langen Übergangsphase auf die Regelaltersgrenze von Beamten nur geringe Entlastungseffekte, da bis zu ihrer vollen Wirkungskraft der Großteil der heutigen Beamten bereits in den Ruhestand getreten ist. Deshalb sind bei den Beamtenpensionen laut der Studie „Die angekündigte Katastrophe“ von Bernd Raffelhüschen, Daniel Besendorfer und Emily Phuong Dang im Auftrag der Stiftung Marktwirtschaft vom Juni 2005 andere Einschnitte vorzunehmen wie Streichungen der jährlichen Sonderzuwendung für Versorgungsempfänger.

Um künftige Generationen weniger mit den Pensionsverpflichtungen für die heutigen Beamten zu belasten, beschloss das Bundeskabinett nach dem Vorbild mehrerer Bundesländer Anfang Juli 2006 den Aufbau eines neuen Fonds zur Finanzierung der Pensionen von Richtern, Beamten und Soldaten. Aus dem Fonds soll die Altersvorsorge aller Bundesbeamten finanziert werden, die nach 2006 ihre Arbeit beginnen. Ziel des Fonds ist, dass die Pensionskosten nicht mehr künftigen Generationen angelastet werden. Stattdessen wird der Staat das notwendige Kapital bereits zu der Zeit einbringen, in der die Beamten tätig sind.

Zudem wird die Finanzierung der Pensionen für Bundesbeamte ab dem Bundeshaushalt 2006 den jeweiligen Ministerien zugeordnet. Damit entfallen die Ausgaben für ehemalige Beamte, Richter und Berufssoldaten, für die im laufenden Jahr 8,47 Milliarden Euro vorgesehen sind, zu Gunsten einer Umsetzung auf Ein-

„Die Kaufkraft der Renten verringert sich gemessen an der derzeitigen Situation durch die beschlossenen Reformen in den kommenden 25 Jahren etwa um ein Sechstel. In dieser Größenordnung müssten auch die Beamtenpensionen abgesenkt werden.“

Bert Rürup, Finanzwissenschaftler gegenüber der „Bild am Sonntag“, 8. Mai 2005.

New Public Management

Das „New Public Management“ und das „Neue Steuerungsmodell“ – ursprünglich nur für Kommunen – zielen darauf ab, die Verantwortung innerhalb öffentlicher Verwaltungen zu dezentralisieren, Controllingstrukturen nach dem Vorbild privater Holdinggesellschaften zu schaffen sowie politische und administrative Verantwortung voneinander zu trennen. Mit Hilfe dieser Konzepte sollen öffentliche Verwaltungen in den Stand gesetzt werden, effektiver, bürgerorientierter und effizienter zu arbeiten, um den steigenden Anforderungen an die Verwaltung in einer globalen Wissensgesellschaft gerecht zu werden. Kommunen, die dem Neuen Steuerungsmodell folgen, stellen heute mehr betriebswirtschaftlich ausgebildetes Personal ein. Zudem steht die Forderung im Raum, die Ausbildung für die Inspektorenlaufbahn an den Fachhochschulen des öffentlichen Dienstes weniger von juristischen und mehr von betriebswirtschaftlichen Elementen zu prägen.

„Die Kommunen müssen permanent mit hohen Milliardenbeträgen ihr Konto überziehen, um ihre Dienstleistungen für die Bürgerinnen und Bürger zu bezahlen. Sie können nur einen Bruchteil dessen investieren, was zur Sanierung öffentlicher Gebäude und Infrastruktur nötig wäre. Seit Jahren verfolgen die Städte einen strikten Sparkurs. Aber aus eigener Kraft können sie ihre Finanzprobleme nicht lösen“

Christian Ude, Oberbürgermeister von München und Präsident des Deutschen Städtetags, am 2. Februar 2006 zur Finanzlage der Kommunen

zelpläne. Ähnliche Neuregelungen führen inzwischen mehrere Bundesländer durch. So sieht der sachsen-anhaltinische Landeshaushalt für 2007 erstmals vor, die Pensionsausgaben für Beamte auf die Ministerien aufzuteilen anstatt sie zentral in der Allgemeinen Finanzverwaltung zu verbuchen. Unter dem Strich wird Sachsen-Anhalt dadurch 2007 voraussichtlich 20,5 Millionen Euro weniger ausgeben als 2006.

Privatisierungen öffentlicher Einrichtungen

In vielen Bereichen des öffentlichen Sektors, vor allem in den Kommunen, schreitet die Privatisierung voran. Allein 2005 veräußerten Städte und Gemeinden ein Vermögen von 5,7 Milliarden Euro. Private Investoren kaufen sich in die Wasserversorgung, die Straßenreinigung, Gartenbaubetriebe, Kliniken, Müllabfuhr, Messehallen, Busverkehr, Wohnungen und Schulhausbau ein. Von 2003 auf 2004 sind laut Statistischem Bundesamt rund 61.000 kommunale Arbeitsplätze in die Privatwirtschaft abgewandert. Diese Beschäftigten erfüllen auch nach ihrem Wechsel hoheitliche Aufgaben.

Trotz höherer Einnahmen aus der Gewerbesteuer in Höhe von schätzungsweise zwei Milliarden Euro 2006 gegenüber dem Vorjahr bleiben die überschuldeten Kommunen unter Druck. Sie können mit den Einnahmen nicht einmal mehr das Nötigste finanzieren. So sind die kommunalen Investitionen heute nur noch halb so hoch wie 1992. In München kommen derzeit auf einen Einwohner Schulden von 2.692 Euro, in Frankfurt am Main sind es 2.280 Euro. Berlin, als Stadtstaat besonders finanzschwach, hat Schulden von 60 Milliarden Euro aufgetürmt, das sind über 17.000 Euro pro Einwohner. Deshalb verkaufen die Stadtväter gezielt Immobilien, beteiligen private Firmen an ihren Unternehmen oder veräußern ganze Betriebe. Ein weiteres Argument für Veräußerungen ist die Wirtschaftlichkeit. Kommunalen Betrieben fehlt der Zwang zur Rentabilität und zur Effizienz. Viele von ihnen sind daher unbeweglich und wegen fehlender Konkurrenz kaum kundenorientiert.

Der Ausweg ins Private bricht aber mit einem lange sakrosankten Ziel deutscher Kommunalpolitik, der Daseinsvorsorge. Sie bezeichnet die Verantwortung der Kommunen dafür, ihren Bürgern und Unternehmen vor Ort Infrastrukturleistungen anzubieten. Die reichen von der Müllabfuhr über die Krankenhäuser bis zur Straßenbahn. Heute wollen viele Kommunen diese Aufgaben Privaten anvertrauen, solange sicher ist, dass die vereinbarte Leistung gemäß den Abmachungen geliefert wird.

Unklar ist, wo die rote Linie genau verläuft, die der privatisierende Staat nicht überschreiten darf. Statt selbst Abwasser und Hausmüll zu entsorgen, kontrollieren heute viele Städte nur noch, ob umweltgerecht entsorgt wird. Hingegen herrscht bundesweit die Meinung vor, klassische hoheitliche Funktionen, also primär polizei- und ordnungsrechtliche Aufgaben, aber auch Standes- und Grundbuchämter, nicht zu privatisieren. Erst im Juli 2006 hat das Landgericht Konstanz vor Augen geführt, dass sich der Bund hoheitlicher Aufgaben nicht einfach durch deren Übertragung auf Dritte entledigen kann. Im konkreten Fall ging es um die Überwachung des deutschen Luftraums im Zusammenhang mit dem Flugzeugunglück von Überlingen am Bodensee vom Juli 2002. Unabhängig von der Übertragung der Aufgabe auf die Schweizer Flugsicherung Skyguide steht die Bundesrepublik laut dem Urteil nach wie vor in der Verantwortung für die hoheitliche Aufgabe.

Den gegenwärtig vielleicht spektakulärsten Beitrag zur Privatisierungsdebatte lieferte Sachsens Landeshauptstadt Dresden. Sie verkaufte 2006 ihren gesamten Wohnungsbestand an einen amerikanischen Finanzinvestor. Dafür verdiente der Kämmerer nach Abzug aller Immobilienschulden 982 Millionen Euro. Dresden war damit auf einen Schlag schuldenfrei und spart künftig die alljährlichen Ausgaben für Zinsen von 80 Millionen Euro.

Die Public-Private Partnership (PPP) gewinnt als Finanzierungsinstrument an Popularität. Private Unternehmen, vor allem aus der Baubranche, investieren auf ihre Kosten und vereinbaren mit

der begünstigten Gemeinde, wie diese die vorgestreckte Summe zurückzahlt. Beispielsweise plant ein privater Bauherr eine neue Schule. Er errichtet das Gebäude, übernimmt Energieversorgung und Abwasserentsorgung, besorgt Reinigung und Reparaturen und betreibt die Schulkantine. Die Gemeinde zahlt dafür jedes Jahr einen vereinbarten Betrag. Das Deutsche Institut für Urbanistik zählte im Herbst 2005 rund 160 PPP-Projekte in den Kommunen. Die Bürgermeister rühmen Effizienzgewinne von durchschnittlich zehn Prozent. Künftig, erklären die Forscher vom Urbanistik-Institut, werde PPP noch viel öfter eingesetzt, um Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge wahrzunehmen.

Beamtenzuständigkeit nach der Förderalismusreform

Anlass für die Föderalismusreform ist eine Veränderung des Verhältnisses von Bund und Ländern mit dem Ziel, klare Zuständigkeiten, mehr Transparenz und Effektivität zu schaffen. Der Bund schöpfte in der Vergangenheit seine Zuständigkeit bis ins Detail auch da aus, wo er eigentlich nur einen Rahmen setzen oder bei einem gesamtstaatlichen Erfordernis tätig werden sollte. Zum Ausgleich für diese Zentralisierung wurden die Mitwirkungsrechte der Länder an der Gesetzgebung gestärkt. Der Anteil der zustimmungsbedürftigen Gesetze stieg deutlich, der Bundesrat hatte faktisch die Funktion eines permanenten Vetoorgans. Mit der Reform wird die Zahl der zustimmungsbedürftigen Gesetze verringert. Zugleich werden die Mitwirkungsrechte des Bundesrates für Gesetze mit erheblichen Kostenfolgen für die Länder ausgeweitet. Hinsichtlich der Kompetenzverteilung bleibt es bei der Grundregel, dass die Länder das Recht zur Gesetzgebung haben, soweit das Grundgesetz dem Bund nicht ausdrücklich Gesetzgebungsbefugnisse verleiht.

Die einzelnen Bundesländer werden in Zukunft für die eigenen Beamten selbst zuständig sein. Nach der Grundgesetzänderung im Rahmen der Föderalismusreform soll der Bund nur noch für Statusrechte und Statuspflichten der Beamten in den Ländern und Gemeinden sowie der Richter in den Ländern zuständig sein. Von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes werden ausgenommen: Laufbahnen, Besoldung und Versorgung. Jene Zuständigkeiten hatten die Länder 1971 an den Bund abgetreten, weil es zu einem Besoldungswettlauf zwischen den Gebietskörperschaften mit steigender Tendenz gekommen war. Seither durften die Länder im Beamtenrecht nur tätig werden, solange und soweit der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch machte.

Die Befürworter rechtfertigen die neuen Kompetenzverlagerungen damit, dass die Länder und Gemeinden für 89 Prozent der Bediensteten, der Bund gerade einmal für elf Prozent zuständig sei und dass die Personalkosten je nach Gebietskörperschaft zwischen 45 und 48 Prozent ausmachten, beim Bund hingegen nur zehn Prozent. Die Gegner – insbesondere der Deutsche Beamtenbund (DBB) und der DGB – befürchten, dass die Länder ihre legislativen Spielräume zu Haushaltskonsolidierungen nutzen werden. Mittlerweile gibt es 17 unterschiedliche Regelungen für das Urlaubs- und Weihnachtsgeld – alles Kürzungen oder Streichungen von Einkommensbestandteilen. Daneben erhöhten einige Länder die Wochenarbeitszeit bis auf 42 Stunden ohne Einkommensausgleich. Als Folge der erweiterten Personalhoheit wird eine ähnliche Zersplitterung erwartet, was im Extremfall zu 17 verschiedenen Besoldungsgesetzen und 17 verschiedenen Versorgungsgesetzen führen kann.

Einen reinen Wettbewerbsföderalismus lehnen Schleswig-Holstein und Mecklenburg-Vorpommern mittlerweile ab, weil sie Sorge haben, dass sie mittelfristig bei der Personalrekrutierung beispielsweise mit den Südländern Bayern, Baden-Württemberg und Hessen finanziell gar nicht mithalten könnten. Als weitere Nachteile der Neuregelung gelten die größere Bürokratie in den Ländern durch den Aufbau von eigenen Dienstrechtsabteilungen und vor allem eine Einschränkung der Mobilität der Beamten in Deutschland, und zwar sowohl zwischen den einzelnen Ländern als auch zwischen dem Bund und den Gebietskörperschaften.

„Mit PPP muss eine Win-Win-Situation geschaffen werden, deren Basis die faire Verteilung von Risiken und Kosten zwischen den Partnern ist."

Dr. Göttrik Wewer, ehemaliger Staatssekretär im Bundesinnenministerium, auf dem Public-Private-Partnership-Kongress am 1. Juli 2003 in Düsseldorf

ÖFFENTLICHER DIENST IN DER INNEN- UND AUSSENSICHT

Verantwortungsträger im Umbruch

Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind von ihrem eigenen Verantwortungsbewusstsein und ihrer Fachkompetenz überzeugt. Vor allem in Westdeutschland ist das Image der Beamten und Angestellten durch ihre Position als Repräsentanten der öffentlichen Hand geprägt. Dagegen hatte die DDR die Tradition des preußischen Beamtentums nicht fortgeführt.

Wie bewerten die Bürger in Deutschland das Arbeitsethos und das Verantwortungsbewusstsein von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst? Fast acht von zehn Bürgern nennen an erster Stelle das hohe Maß an beruflicher Sicherheit, das öffentliche Beschäftigte bei Bund, Länder und Kommunen genießen. Insbesondere die interviewten Angestellten, die Besserverdiener mit einem Haushaltsnettoeinkommen ab 3.000 Euro und die Personen mit höherer Bildung, also mit Abitur bzw. Studienabschluss, verweisen auf dieses Statusmerkmal öffentlicher Bediensteter.

Dabei übersehen viele befragte Bürger den Wandel, der sich im Arbeitsumfeld des öffentlichen Dienstes vollzieht: Die Zahl der lebenslänglichen Beamten in Deutschland sinkt stetig. Stattdessen nimmt der Anteil dauerhafter und befristeter Angestelltenverhältnisse im öffentlichen Dienst kontinuierlich zu.

Traditionsbruch

Der öffentliche Dienst ist in den alten Bundesländern traditionell stärker vertreten als in den neuen Ländern. Zur Zeit der DDR gab es in Ostdeutschland keine Beamten. Dabei galt das preußische Beamtentum als Ursprung des modernen Beamtentums. Auch heute ist der Anteil der Bediensteten im Osten geringer als im Westen. Gerade die dortigen Kommunen beschäftigen aus finanziellen Gründen immer weniger Beamte.

Ähnlich wie bei der beruflichen Sicherheit fallen die Antworten auf die Frage nach Ansprüchen auf zusätzliche Versorgungsleistungen aus. Knapp sechs von zehn Befragten heben diesen Punkt als markantes Merkmal der öffentlichen Beschäftigten hervor. Somit sieht die Mehrheit der Bürger in erster Linie solche beruflichen Rahmenbedingungen als charakteristische Merkmale des öffentlichen Dienstes an, weniger die tatsächlichen Arbeitsleistungen und Kompetenzen. Vielfach bestimmen also Klischées das Urteil der Bürger über die öffentlichen Bediensteten.

Fast ebenso viele Befragte wie bei den Zusatzleistungen unterstreichen, dass Beamte und Angestellte Repräsentanten der öffentlichen Hand sind. Insbesondere die Menschen in Westdeutschland schreiben den öffentlichen Beschäftigten mehrheitlich eine Stellvertreterfunktion zu, während nur eine Minderheit der Ostdeutschen in unseren Interviews hierfür Nennungen abgibt.

An vierter Stelle nennen die Bürger in unseren Interviews das hohe Maß an Verantwortung, das die Beschäftigten im öffentlichen Dienst übernehmen (40 Prozent). Fast ebenso viele Befragte betonen die Loyalität gegenüber dem Arbeitgeber, die hohe Fachkompetenz sowie das große soziale Ansehen der Beamten. Gar ein gutes Viertel der Bürger sieht den öffent-

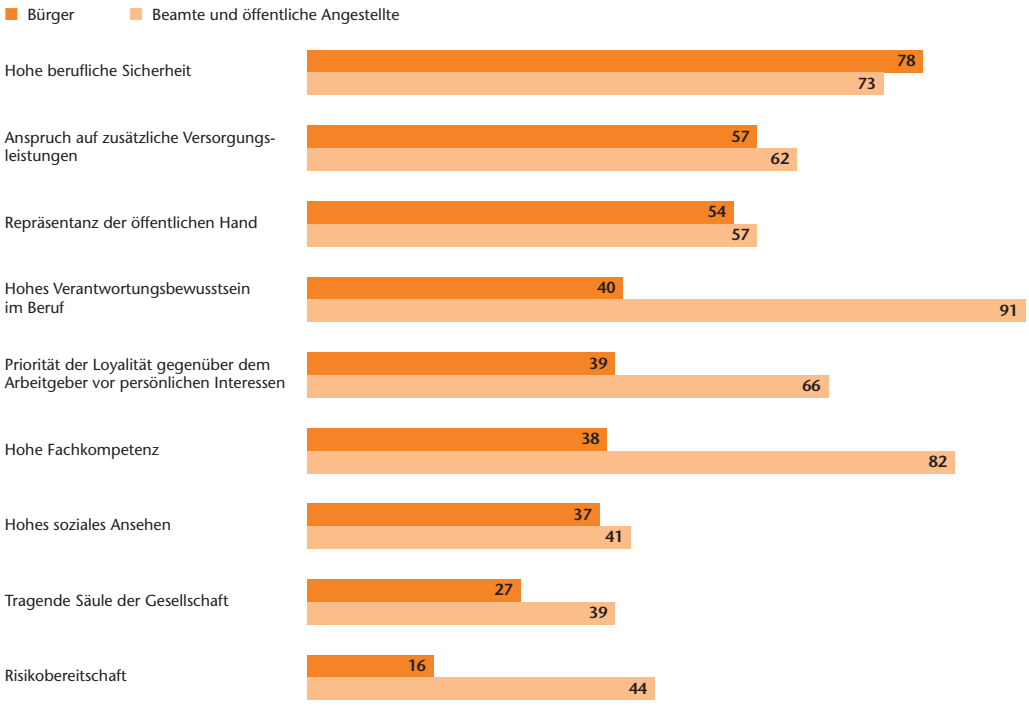
lichen Dienst als tragende Säule der Gesellschaft an. Hingegen gelten Beamte und öffentliche Angestellte nicht als besonders risikobereit. Nur 16 Prozent der Bürger schreiben ihnen diese Eigenschaft im Berufsleben zu.

Im Detail zeigt sich, dass Frauen ein deutlich positiveres Bild von den Beschäftigten im öffentlichen Dienst, von ihrem Verantwortungsbewusstsein und ihren Kompetenzen haben als Männer. So misst ihnen fast jede zweite Frau ein hohes Maß an Verantwortungsbewusstsein bei, hingegen nur jeder dritte Mann. Die besser verdienenden und selbstständigen Bürger äußern sich im Vergleich zu den Personen aus den unteren und mittleren Einkommensklassen bzw. zu anderen Berufsgruppen kritischer über Beamte und öffentliche Angestellte.

Dagegen drücken Rentner, Hausfrauen und Arbeiter in unserer Befragung eine deutlich höhere Wertschätzung für Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst aus. Die Bürger bewerten die Beschäftigten in Behörden also je nach eigener gesellschaftlicher und beruflicher Stellung sehr unterschiedlich. Auch die persönlichen Erfahrungen mit Ämtern fließen in die Beurteilungen ein. So verteilt ein Unternehmer, der sich möglicherweise über den bürokratischen Aufwand für seine Geschäftstätigkeit ärgert, schlechtere Noten für die Fachkompetenz von Beamten und öffentlichen Angestellten als ein Arbeiter, für den die Beratung über Verwaltungsvorgänge auf einem Amt eine erhebliche Erleichterung darstellt. Weiter unten werden wir sehen, dass die Bediensteten selbst am meisten über die Bürokratie bei ihrer täglichen Arbeit stöhnen.

Nach den Bürgern haben wir Beamten und öffentlichen Angestellten die gleiche Frage nach der Bewertung ihres Arbeitsethos und ihres Verantwortungsbewusstseins gestellt. Demnach unterscheidet sich das Selbstbild der

Verantwortung und berufliche Sicherheit
(Zustimmung zu Eigenschaften und Verhaltensweisen von Beamten und öffentlichen Angestellten; in % aller befragten Bürger, Beamten und öffentlichen Angestellten[1])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

GASTKOMMENTAR



„Entgegen den gängigen Klischees über den öffentlichen Dienst, die die Medien und manche Politiker transportieren, weiß die Bevölkerung sehr gut, dass sie an ihm einen hochqualifizierten Dienstleister hat, der Tag für Tag staatliche Vorgaben umsetzt. Die Beamten und Angestellten garantieren in allen Bereichen des öffentlichen Lebens sichere und verlässliche Grundlagen, vom Bildungswesen über die Innere Sicherheit bis zur Daseinsvorsorge. Der öffentliche Dienst ist ein wichtiger Standortfaktor für die Bundesrepublik, denn nur ein effizient arbeitender öffentlicher Dienst kann die permanente Bereitstellung dieser Güter gewährleisten."

Peter Heesen, Bundesvorsitzender des Deutschen Beamtenbundes

Bediensteten grundlegend von den Ansichten, die die Bürger über sie haben. Mehr als neun von zehn befragten öffentlichen Beschäftigten geben in unseren Interviews an, dass sie ihren Beruf mit einem hohen Maß an Verantwortungsbewusstsein ausüben. Zudem stuft eine große Mehrheit von ihnen die eigene Fachkompetenz als hoch ein.

Die Detailanalyse verrät, dass das Verantwortungsbewusstsein für den Beruf im Laufe des Arbeitslebens geringfügig, aber kontinuierlich zurückgeht. So verweisen 94 Prozent der öffentlichen Beschäftigten im Alter von 18 bis 29 Jahren auf das eigene hohe Verantwortungsbewusstsein, während es in der Altersgruppe ab 60 Jahre noch 79 Prozent sind. Auch geben die Beamten aus dem gehobenen und höheren Dienst hierbei etwas höhere Nennungen ab als die Kollegen im einfachen und mittleren Dienst. Zu vergleichbaren Ergebnissen sind F.A.Z.-Institut und DBV Winterthur in ihrer ersten Studie „Verantwortung 2006" gekommen. Hier haben wir festgestellt, dass Ältere dem Begriff der Verantwortung grundsätzlich mit einer größeren Portion Ernüchterung begegnen als Personen unter 30 Jahren.

Natürlich räumen die Beschäftigten im öffentlichen Dienst ein, dass sie das Privileg hoher beruflicher Sicherheit und mancher zusätzlicher Versorgungsleistung genießen. Das gilt insbesondere für Beamte, wobei diese selbst dem Punkt trotz ihrer fast unantastbaren beruflichen Stellung nur zu 85 Prozent zustimmen. 15 Prozent der Beamten sehen also trotz ihres Status die eigene berufliche Sicherheit langfristig nicht unbedingt als gegeben an.

Hintergrund ist die fortschreitende Privatisierung von Einrichtungen der öffentlichen Hand, die mit einem Abbau der Anteile der Beamten gegenüber den Angestellten einhergehen. In Ostdeutschland ist dieser Trend besonders stark ausgeprägt. Entsprechend betonen weniger Befragte aus den neuen Bundesländern als vielmehr die aus den alten Ländern ihre hohe berufliche Sicherheit.

Auch die Beamten im gehobenen und höheren Dienst sowie die Angestellten in Führungspositionen verweisen häufiger auf ihre Beschäftigungsgarantie als diejenigen im einfachen und mittleren Dienst. Insbesondere die mittlere und die ältere Generation der Beamten und öffentlichen Angestellten sehen sich selbst sicher im Sattel sitzen.

Zwei Drittel der öffentlichen Beschäftigten heben in den Interviews hervor, dass sie die Loyalität gegenüber ihrem Arbeitgeber über eigene persönliche Interessen stellen. Somit fühlt sich eine große Mehrheit der Bediensteten, die im Osten größer als im Westen ist, der eigenen Behörde bzw. dem eigenen Unternehmen gegenüber persönlich verpflichtet. In diesem Punkt unterscheiden sich übrigens Beamte und Angestellte kaum voneinander.

Anders verhält es sich bei der Frage, in wie weit die Beschäftigten die Repräsentanz der öffentlichen Hand übernehmen. Zwar sehen sich sowohl Beamte als auch Angestellte jeweils mehrheitlich als Repräsentanten ihres Arbeitgebers. Das Selbstbewusstsein der Beamten ist bei diesem Aspekt aber deutlich größer als das der Angestellten mit Ausnahme der Personen in Führungspositionen.

Umgekehrt verhält es sich bei der Bewertung des sozialen Ansehens. Hier geben sowohl Beamte als auch Angestellte jeweils Minderheitsvoten ab. Doch das Votum der Angestellten liegt um 11 Prozent über dem der Beamten. Das gilt vor allem für die Angestellten in Führungspositionen. Soziales Ansehen verliert für die Befragten im Laufe des Arbeitslebens ein wenig an Bedeutung. Während 43 Prozent der 18- bis 29-Jährigen diesen Punkt hervorheben, geben lediglich 33 Prozent der Altersgruppe ab 60 Jahre hierfür eine Nennung ab.

Unabhängig vom – eher vordergründigen – Aspekt des sozialen Ansehens sehen sich jeweils knapp vier von zehn Beamten und Angestellten als tragende Säulen der Gesellschaft. Dieses Bewusstsein ist im Westen wesentlich stärker ausgeprägt als im Osten (41 Prozent vs.

28 Prozent). Es nimmt sowohl unter den Beamten als auch unter den öffentlichen Angestellten mit steigender Hierarchie kontinuierlich zu.

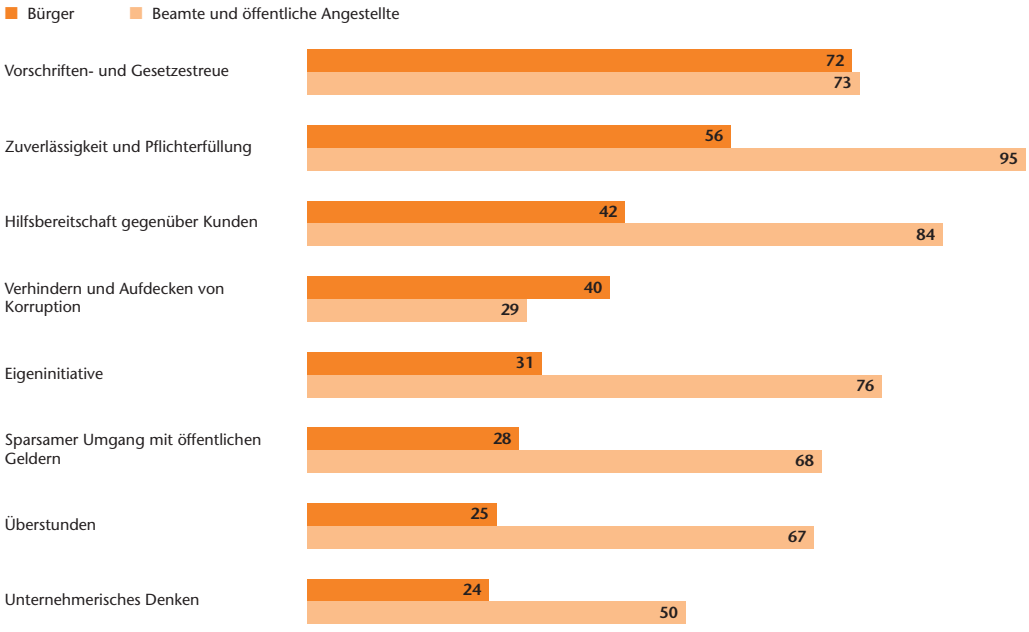
Neben dem Arbeitsethos spielt die Frage nach der Bereitschaft, am Arbeitsplatz große Verantwortung zu übernehmen, eine wichtige Rolle. Wir haben zunächst die Bürger in Deutschland befragt, wodurch Beamte und öffentliche Angestellte ihr Verantwortungsbewusstsein zum Ausdruck bringen. Demnach zeichnen sich die Beschäftigten im öffentlichen Dienst nach Ansicht der befragten Bürger in erster Linie durch Vorschriften- und Gesetzestreue aus. Eine Mehrheit der Bürger spricht den Bediensteten auch Zuverlässigkeit und Pflichtbewusstsein zu.

Die Menschen in Ostdeutschland vertreten sowohl in der Frage der Gesetzestreue und als auch der der Zuverlässigkeit von Beamten und öffentlichen Angestellten eine deutlich positivere Meinung als die Bürger in den alten Bundesländern. Die Detailanalyse zeigt zudem, dass die Bevölkerung ab 45 Jahre dem öffentlichen Dienst mehr Vorschriften- und Gesetzestreue zutraut als die Jüngeren.

Allen anderen Verhaltensweisen, die wir in den Interviews abfragen, stimmt jeweils nur eine Minderheit der Menschen in Deutschland zu. So erachten jeweils rund vier von zehn Befragten Beamte und öffentliche Angestellte für hilfsbereit und resistent gegen Korruptionsversuche. Immerhin jeder vierte Bürger ist der Ansicht, dass Beschäftigte im öffentlichen Dienst regelmäßig Überstunden leisten. Frauen, Ostdeutsche sowie 18- bis 29-Jährige haben unter dem Strich in fast allen diesen Punkten ein positiveres Bild von den öffentlichen Beschäftigten als Männer, Westdeutsche und Bürger ab 30 Jahre.

Eine Schwäche sehen die Bürger in der Wirtschaftskompetenz der öffentlichen Beschäftigten. Ein knappes Viertel der Befragten gesteht den Bediensteten unternehmerisches Denken

Öffentlicher Dienst überzeugt durch Vorschriften- und Gesetzestreue
(Zustimmung zu Eigenschaften und Verhaltensweisen von Beamten und öffentlichen Angestellten; in % aller befragten Bürger, Beamten und öffentlichen Angestellten[1])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

zu, fast ein Drittel bestätigt ein hohes Maß an Eigeninitiative. Allerdings unterstellen mehr als sieben von zehn Bürgern, dass Beamte und Angestellte nicht sparsam mit öffentlichen Geldern umgehen.

Das sehen die Betroffenen selbst ganz anders. Wir haben den Beschäftigten im öffentlichen Dienst ebenfalls die Frage nach den Formen von verantwortungsvollem Verhalten im Dienst vorgelegt. 68 Prozent von ihnen geben in unserer Befragung an, sorgsam mit den Geldmitteln, die den öffentlichen Haushalten zur Verfügung stehen, umzugehen. Dieser Standpunkt ist vor allem den Beschäftigten ab 45 Jahre besonders wichtig.

Gut drei Viertel aller öffentlichen Bediensteten schreiben sich ein hohes Maß an Eigeninitiative zu, und immerhin jeder Zweite von ihnen denkt nach eigenen Angaben unternehmerisch. Gerade die Führungskräfte unter den öffentlichen Angestellten unterstreichen in den Interviews ihre Bereitschaft, neue Ideen und wirtschaftliches Denken in die Arbeit einzubringen.

Die Älteren ab 60 Jahre weisen insgesamt etwas geringere Nennungen bei der Frage nach der Eigeninitiative auf. Die ist vor allem bei den öffentlichen Beschäftigten zwischen 18 und 44 Jahren zu finden. Dagegen legen Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst ab 45 Jahre größeren Wert auf einen haushalterischen Einsatz öffentlicher Gelder als jüngere.

Für öffentliche Beschäftigte sind Pflichterfüllung (95 Prozent) und Hilfsbereitschaft gegenüber Kunden (84 Prozent) praktisch selbstverständlich. Dabei zeigen sich Frauen etwas hilfsbereiter als Männer. Ungefähr gleich hohe Nennungen von rund drei Vierteln der befragten Beamten und Angestellten entfallen auf die Punkte Eigeninitiative und Vorschriftentreue. Insgesamt verweisen zwei Drittel der Befragten auf ihre Überstunden, mit denen sie Verantwortung im Beruf demonstrieren.

Unternehmerisches Denken weisen mehrheitlich nur die öffentlichen Beschäftigten in der Altersgruppe von 45 bis 59 Jahren auf. Am schwächsten ist es nach eigener Aussage bei den 18- bis 29-Jährigen ausgeprägt. Zudem zeigen sich die öffentlichen Angestellten – und nicht nur die Personen in Führungsfunktionen – als offen für unternehmerische Ideen, während sich Beamte in diesem Punkt eher zurückhalten.

Nun ist die Berufstätigkeit nur eine Seite des Lebens. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch die Frage, ob sich das Berufsethos der Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf das Verhalten im privaten Bereich auswirkt. Fast neun von zehn Befragten heben in diesem Zusammenhang hervor, dass sie im Privatleben Zuverlässigkeit gegenüber ihren Mitmenschen an den Tag legen. Nur wenig geringer fällt die Zustimmung zur Rechtschaffenheit aus.

Sieben von zehn befragten Beamten und öffentlichen Angestellten betonen, dass sie auch im Verwandten- und Bekanntenkreis Verantwortung übernehmen. Gut vier von zehn Befragten zeigen sich gegenüber der Kommune und lokalen Einrichtungen verantwortlich. Diese Zahl bestätigt unter anderem unsere Studie „Verantwortung 2006“, in der wir herausgefunden haben, dass sich die Beschäftigten im öffentlichen Dienst wesentlich

Vermittlerrolle

Die Hälfte der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst sind laut unseren Interviews bereit, die Mitbürger über die Aufgaben und das Wirken der öffentlichen Hand aufzuklären. Insbesondere Ältere, Männer und Personen in Führungspositionen erläutern ihren Mitmenschen häufig die Funktionen des öffentlichen Dienstes und seiner Institutionen. Damit übernehmen diese Bediensteten eine wichtige Mittlerrolle zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich, denn sie vermitteln den Bürgern einen Einblick in ein Arbeitsfeld, das viele Menschen in erster Linie auf der Grundlage von Klischees, weniger über eigene Beobachtungen beurteilen.

häufiger in lokalen Institutionen und in Ehrenämtern engagieren als andere Berufsgruppen.

Frauen zeigen vor allem im privaten Bereich eine große Bereitschaft zu zusätzlichen Engagements, während fast jeder zweite Mann bereit ist, neben der Berufstätigkeit im öffentlichen Dienst auch in der Kommune bzw. in lokalen Einrichtungen Verantwortung zu übernehmen.

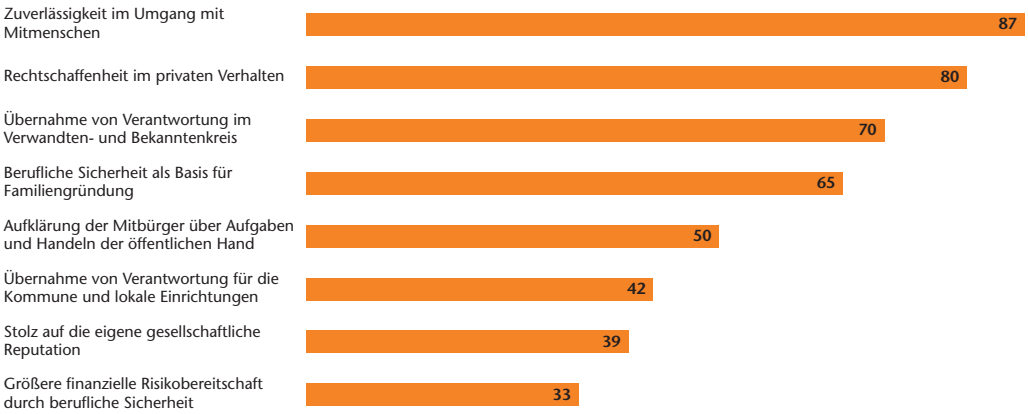
Zwei Pole bilden sich hier auch beim Blick auf die einzelnen Altersklassen heraus. Die Befragten in der Altersgruppe bis 29 Jahren engagieren sich bevorzugt im Familien- und Freundeskreis. Dagegen steigt die Bereitschaft, Verantwortung für die eigene Kommune, beispielsweise in Form von Ehrenämtern, zu übernehmen, kontinuierlich mit zunehmendem Alter.

Den Freiraum für ehrenamtliche Engagements im kommunalen und im Vereinsleben bildet die berufliche Sicherheit. Sie stellt auch für die Mehrheit der Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst die Basis für Familiengründungen dar. Im Detail fällt dabei auf, dass offensichtlich weder die Höhe des Haushaltsnettoeinkommens noch die eigene Position innerhalb der eigenen Behörde bzw. des eigenen Unternehmens einen Einfluss auf die Familienbildung hat.

Hingegen sehen sich nur wenige Befragte trotz der höheren beruflichen Sicherheit im Stande, große finanzielle Sprünge wie den Kauf einer Wohnimmobilie zu unternehmen. Auch hier ist das Gefälle zwischen den einzelnen Einkommens- und Hierarchiegruppen relativ gering. Allenfalls bei den Beamten klafft in dieser Frage eine Lücke zwischen dem einfachen und mittleren Dienst auf der einen Seite sowie dem gehobenen und höheren Dienst auf der anderen Seite.

Beamte leben Zuverlässigkeit und Rechtschaffenheit vor

(Verhalten, durch das Beamte und öffentliche Angestellte besonders große Verantwortung im Beruf übernehmen; in % aller befragten Beamten und öffentlichen Angestellten[1)])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

REFORM UND WANDEL

Öffentliches wird Privatsache

Die Bediensteten akzeptieren die fortschreitende Privatisierung des öffentlichen Sektors. Die Bürokratie und die Misswirtschaft sind vielen Beamten große Ärgernisse im Beruf. Jeder zweite Bedienstete sieht sich häufiger mit versuchter Einflussnahme und Korruption konfrontiert. Justiz, innere Sicherheit und Strafvollzug müssen nach Ansicht der Bürger und der Bediensteten in öffentlicher Zuständigkeit bleiben.

Der öffentliche Sektor befindet sich seit Jahren an vielen Stellen im Umbruch. In den Neunzigerjahren waren die Bundespost, die Bundesbahn und der Telekommunikationssektor privatisiert worden. Inzwischen wandeln viele Kommunen in Deutschland einzelne Bereiche wie zum Beispiel Gartenbauämter, Kultureinrichtungen und Schwimmbäder in selbstständige Unternehmen um. Zurzeit existieren zahlreiche Baustellen bei den verschiedenen Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung.

Diese Reformen haben Auswirkungen auf die Einstellung der Beamten und öffentlichen Angestellten zur ihrer Berufstätigkeit. Laut unseren Interviews steht aber eine Mehrheit der Beschäftigten der Privatisierung öffentlicher Einrichtungen grundsätzlich nicht negativ gegenüber. Vielmehr wünscht sich fast jeder zweite Befragte an seinem Arbeitsplatz einen größeren Freiraum für mehr Eigeninitiative.

Die Gegner einer weitergehenden Privatisierung des öffentlichen Bereichs sind insbesondere unter Hauptschulabsolventen, in der jungen Generation und auf den unteren Hierarchieebenen zu finden. Dabei handelt es sich um die Gruppen von Beschäftigten, deren Arbeitsplätze im Falle einer Privatisierung ihrer Behörde und eines damit möglicherweise verbundenen Personalabbaus tendenziell am stärksten bedroht wären. Die Befragungsergebnisse zeigen zudem, dass die Differenz zwischen Angestellten und Beamten im Hinblick auf die Ablehnung einer weiteren Privatisierung im öffentlichen Dienst relativ gering ist.

Als besonders negativ sehen 85 Prozent der Beamten und öffentlichen Angestellten die Bürokratie, mit der sie sich täglich auseinandersetzen müssen. Allein neun von zehn Beamten klagen darüber. Ein weiteres Ärgernis ist nach Ansicht der Befragten das Missmanagement öffentlicher Gelder. 75 Prozent von ihnen verweisen in den Interviews auf dieses Problemfeld. Unter den Beamten ist die Nennungen mit 86 Prozent deutlich höher als unter den Angestellten (68 Prozent). Damit bestätigen die Bediensteten das Ergebnis der Bürgerbefra-

Hierarchien ärgern

Gut jeder zweite öffentliche Beschäftigte kritisiert die hierarchischen Strukturen innerhalb der Behörden. Je älter die Befragten sind, desto größer ist ihr Unmut über die Dienstebenen in ihrer Behörde. Während 47 Prozent der 18- bis 29-Jährigen daran Kritik üben, sind es 65 Prozent der Beschäftigten ab 60 Jahre. Die Antworten der unterschiedlichen Dienstränge weichen nicht stark voneinander ab, d. h., es beklagen sich nicht nur die unteren Dienstränge über die Hierarchie.

gung, das mangelndes Wirtschaftsdenken unterstellt. Der Unterschied zwischen beiden Ergebnissen liegt, ähnlich wie beim Vorwurf der Bürokratie darin, dass die Bürger die Bediensteten für Missstände verantwortlich machen, ohne dass dem einzelnen Beschäftigten persönlich ein Vorwurf gemacht werden kann.

Fast jeder zweite Bedienstete verweist in unserer Befragung auf Korruptionsversuche, die er bei seiner Arbeit direkt oder mittelbar erlebt. Demnach beklagt die Mehrheit der Befragten in Ostdeutschland gelegentliche Versuche von illegaler Einflussnahme und Bestechung im Dienst von außen (57 Prozent). Auch im Westen sind die Nennungen zu diesem Punkt mit 45 Prozent hoch.

Korruptionsversuche gegenüber Angestellten sind im Berufsalltag deutlich häufiger festzustellen als gegenüber Beamten. Bei den Angestellten sind sämtliche Hierarchieebenen betroffen, vor allem die Führungskräfte. Bei den Beamten melden insbesondere die Beschäftigten im einfachen und mittleren Dienst die meisten Fälle von versuchter Einflussnahme und Bestechung.

Die Ursachen für die Unzufriedenheit vieler Bediensteter liegen auch auf dem Feld der persönlichen Anreize. So beklagen zwei Drittel der Befragten den Abbau sozialer Zusatzleistungen, die ihnen in der Vergangenheit zustanden. Hier ist der Protest auf Seiten der westdeutschen Mitarbeiter im öffentlichen Dienst besonders groß. Auch die Beschäftigten ab 45 Jahre bedauern in unseren Interviews die Reduzierung von Zusatzleistungen.

Jeweils mehr als sechs von zehn Beschäftigten kritisieren das Fehlen von Leistungsanreizen sowie das schlechte Image ihres Berufsstandes in der Öffentlichkeit. Beide Mängel stören insbesondere die Beamten, doch auch eine knappe Mehrheit der Angestellten verweist auf diese Punkte. Zudem stoßen sich die mittleren und oberen Einkommensklassen ab einem Haushaltsnettoeinkommen von 2.000 Euro am teilweise negativen Image ihres Berufsstandes in der Öffentlichkeit.

Das Land Baden-Württemberg will hier in Zukunft Abhilfe schaffen, nachdem die jüngste Verfassungsreform den Handlungsspielraum der Länder erweitert hat. Neben einer Anhebung des Pensionsalters auf 67 Jahre plant der

Bürokratie nervt Beamte

(besonders negative Aspekte der täglichen Arbeit als Beamter bzw. öffentlicher Angestellter; in % aller befragten Beamten und öffentlichen Angestellten[1])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

GASTKOMMENTAR



„Eine Privatisierung städtischer Einrichtungen kann Vorzüge haben, weshalb Frankfurt am Main in den letzten Jahren das Stadtbahnbauamt, die Bäder und die Städtischen Bühnen privatisierte. Etwas anderes ist der Verkauf städtischen Eigentums zur Schuldentilgung. Ein solches Verfahren, von Kommunen in Deutschland auf Grund ihrer Finanzkrise praktiziert, ändert nichts am strukturellen Defizit. Das von Generationen angesparte städtische Vermögen wird hingegen gebraucht, weil die Städte politisch für die Daseinsvorsorge verantwortlich bleiben."

Petra Roth, Oberbürgermeisterin von Frankfurt am Main

Südwesten auch eine Reform des Besoldungsrechts. Eckpunkte sollen weniger Altersstufen und mehr Leistungsanreize in Form von Einmalprämien und monatlichen Leistungszulagen sein. Dabei werden Erfahrung und Leistung mehr zählen als Berufsjahre.

In Baden-Württemberg wird es nach den Vorstellungen der Landesregierung ein klares Beurteilungsverfahren geben samt der Möglichkeit, eine einmal zugesicherte Leistungsstufe wieder zu kürzen, wenn die berufliche Leistung nicht mehr gut genug ist. Das Finanzministerium will es im neuen Besoldungsrecht zudem ermöglichen, Arbeit unter erschwerten Bedingungen – beispielsweise für Lehrer und Polizisten an sozialen Brennpunkten in Großstädten – besser zu entlohnen.

Die große Mehrheit der Beschäftigten im öffentlichen Dienst geht davon aus, dass gemischte Finanzierungsmodelle für den Bau und die Sanierung öffentlicher Infrastrukturprojekte in Zukunft zunehmen werden. Bereits jetzt wächst die Zahl der Public Private Partnerships (PPP), der gemeinsamen Finanzierung solcher Bauprojekte wie Schwimmbäder, Schulen und Verwaltungsgebäude von öffentlicher und privater Seite, ständig. Die Beamten und Angestellten stehen dieser Entwicklung überwiegend positiv gegenüber, insbesondere die Jüngeren bis 44 Jahre.

Ähnlich sehen die Bürger, die wir ebenfalls nach ihren Beurteilungen aktueller Entwicklungen im öffentlichen Sektor interviewt haben, diesen Trend: Sechs von zehn Befragten stufen die Zunahme von PPPs positiv ein. Zu den Befürwortern von öffentlich und privat finanzierten Infrastrukturprojekten zählen insbesondere die Menschen in Westdeutschland, Männer, Selbstständige sowie Personen mit höherem Einkommen und überdurchschnittlicher Bildung. Dabei handelt es sich überwiegend um Personen, die berufliche eine größere Nähe zur Privatwirtschaft und zu privaten Finanzierungsmodellen haben.

Weiter sollten privatwirtschaftliche Elemente nach Ansicht der Beamten und Angestellten nicht in den öffentlichen Sektor vordringen. Viele Bedienstete akzeptieren private Finanzierungen vor allem bei neuen Infrastrukturprojekten und bei der Sanierung renovierungsbedürftiger Gebäude. Hingegen beharren viele öffentliche Beschäftige auf dem Status quo der Trägerschaft und Grundfinanzierung bestehender Institutionen, ohne sich den erheblichen Moderisierungsbedarf bei vielen Gebäuden vor Augen zu halten.

46 Prozent der Bediensteten begrüßen grundsätzlich die Privatisierung öffentlicher Einrichtungen, die sich besonders dafür eignen, als selbstständiges Unternehmen fortzuexistieren. Beispiele hierfür sind Gartenbauämter und Schwimmbäder. 16 Prozent der öffentlichen Beschäftigten sehen die Privatisierung solcher Einrichtungen sogar sehr positiv. Widerstand gegen eine weitere Privatisierung öffentlicher Einrichtungen kommt vor allem von den Befragten mit einem Hauptschulabschluss, während eine Mehrheit der Gymnasial- und Hochschulabsolventen zustimmend urteilt.

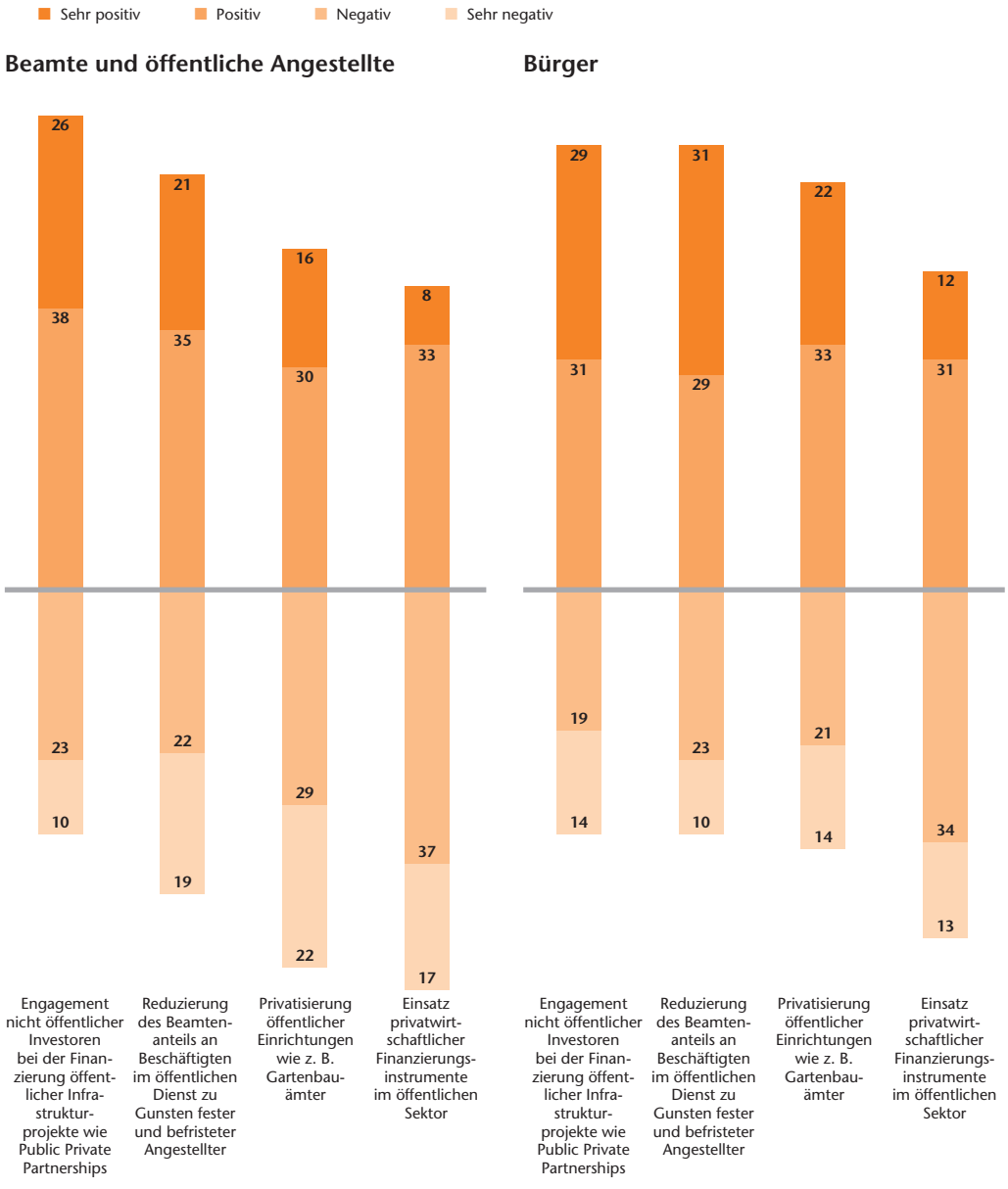
Nach der Befragung der Bürger liegt deren Zustimmung zu weiteren Privatisierungen bei über 50 Prozent. Gerade Männer, Berufstätige und hier vor allem die Besserverdiener wünschen sich eine forcierte Umwandlung von Behörden in Privatunternehmen. Selbst jeder zweite Rentner und fast ebenso viele Hausfrauen sprechen sich dafür aus, die Staatsquote in Deutschland nachhaltig zu senken.

Sowohl öffentliche Beschäftigte als auch Bürger äußern Skepsis gegenüber der forcierten Nutzung privatwirtschaftlicher Finanzierungsinstrumente im öffentlichen Sektor. In Deutschland bestehen offensichtlich Vorbehalte gegenüber privaten Finanzierungsgesellschaften, insbesondere gegenüber dem Kapitalmarkt. Nur 8 Prozent der öffentlichen Beschäftigten und 12 Prozent der Bürger bewerten die Nutzung privatwirtschaftlicher Finanzierungsformen sehr positiv. Die meisten Befragten fürchten offensichtlich, dass private

Finanzierungsgesellschaften zu viel Einfluss auf den öffentlichen Sektor nehmen bzw. umgekehrt Behörden und Institutionen in ein Abhängigkeitsverhältnis gegenüber privaten Finanzdienstleistern geraten könnten.

Dabei sind die Vorbehalte gegenüber modernen Finanzierungsinstrumenten, die der Kapitalmarkt bietet, in Westdeutschland, gerade im öffentlichen Dienst, deutlich größer als in den neuen Bundesländern. Hingegen bewerten die öffentlichen Beschäftigten mit überdurchschnittlicher Bildung und hoher Position in der eigenen Behörde den Einsatz privatwirtschaftlicher Finanzierungsinstrumente am positivsten. Zudem hält ein etwas größerer Anteil von Beamten im Vergleich zu Angestellten die Nutzung solcher Finanzierungen für sinnvoll. Bei der Befragung fällt auf, dass eine knappe Mehrheit der öffentlichen Beschäftigten eine

Privatwirtschaft schreitet im öffentlichen Dienst voran
(Bewertung von Entwicklungen und Zukunftstrends im öffentlichen Dienst; in % aller befragten Bürger, Beamten und öffentlichen Angestellten)



Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

weitere Reduzierung des Beamtenanteils an den Beschäftigten im öffentlichen Dienst zu Gunsten fester und befristeter Angestellter begrüßt. Die Zustimmung der Angestellten ist hierbei deutlich höher, aber auch fast jeder zweite Beamte sieht die Reduzierung seines Berufsstandes zu Gunsten von Angestellten als positiv an. Im Osten ist der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, der eine Verringerung des Beamtenbestands begrüßt, deutlich größer als im Westen. Auch steigt der Anteil der Befürworter dieser Entwicklung unter den Befragten, je höher diese in der Hierarchie stehen.

Auf Seiten der Bürger sprechen sich 60 Prozent für einen kleineren Bestand an Beamten aus. Vor allem die Westdeutschen unterstützen diesen Trend. Somit sind die Ansichten zwischen Bürgern und öffentlichen Beschäftigten über weniger Beamte vor allem in den Landesteilen konträr, in denen es die meisten Beamten gibt. In der Bevölkerung befürworten nur die Arbeiter mehrheitlich einen gleich hohen Bestand an Beamten.

Angesichts der fortschreitenden Privatisierung von Teilen des öffentlichen Sektors stellt sich die Frage, wo in Zukunft die Grenze zwischen beiden Bereichen verlaufen soll. Dürfen alle öffentlichen Institutionen in private Hände gegeben werden? Sowohl die Bürger als auch die öffentlichen Beschäftigten haben hierzu klare Vorstellungen, die sich in fast allen Punkten ähneln.

So befürworten 89 Prozent der öffentlichen Beschäftigten und 83 Prozent der Bürger, das Gerichtswesen und die Staatsanwaltschaft in öffentlicher Hand zu belassen. Ähnlich hoch sind die Ergebnisse für die Polizei und die innere Sicherheit in beiden Befragtengruppen.

Auch beim Strafvollzug sehen Bürger und Staatsdiener das Steuer nach wie vor in öffentlicher Hand. Dabei unternehmen mehrere Bundesländer wie Hessen, Thüringen und Nordrhein-Westfalen Modellversuche mit teilprivatisierten Gefängnissen. Im hessischen Hünfeld hat im Januar 2006 das erste teilprivatisierte Gefängnis für 500 Insassen eröffnet. 45 Prozent der Beschäftigten der Justizvollzugsanstalt stellt der englische Dienstleistungskonzern Secro. Dessen Mitarbeiter kümmern sich um die Verpflegung, Reinigung und den Betrieb der anstaltseigenen Werkstätten. Hoheitliche Aufgaben wie die Sicherheit bleiben jedoch in staatlicher Hand.

Die befragten Beamten zeigen sich in unseren Gesprächen konservativer als die Angestellten. Bei den meisten in unserer Erhebung abgefragten Bereichen des öffentlichen Dienstes sprechen sie sich mit hohen Nennungen für einen Verbleib in der öffentlichen Hand aus. Auch die ältere Generation der Beschäftigten lehnt Privatisierungen weitgehend ab.

Mehrheitliche Zustimmungen zum Verbleib im öffentlichen Sektor geben Bürger und öffentliche Beschäftigte auch zur Finanzverwaltung, zur öffentlichen Verwaltung, zur gesetzlichen Rentenversicherung und zu öffentlichen Krankenhäusern ab. Die Werte beider Gruppen unterscheiden sich hier jeweils nur geringfügig. Nur bei der Finanzverwaltung ist das Votum der Beamten und Angestellten für einen Verbleib im öffentlichen Dienst deutlich größer als das der Bürger.

Hingegen sprechen sich Mehrheiten von jeweils rund 60 Prozent der Bürger wie der Bediensteten dafür aus, das Management öffentlicher Immobilien und Liegenschaften sowie die Arbeitsvermittlung zu privatisieren. Beides ist vielerorts bereits geschehen. Gerade der Verkauf städtischer Immobilien in Dresden in

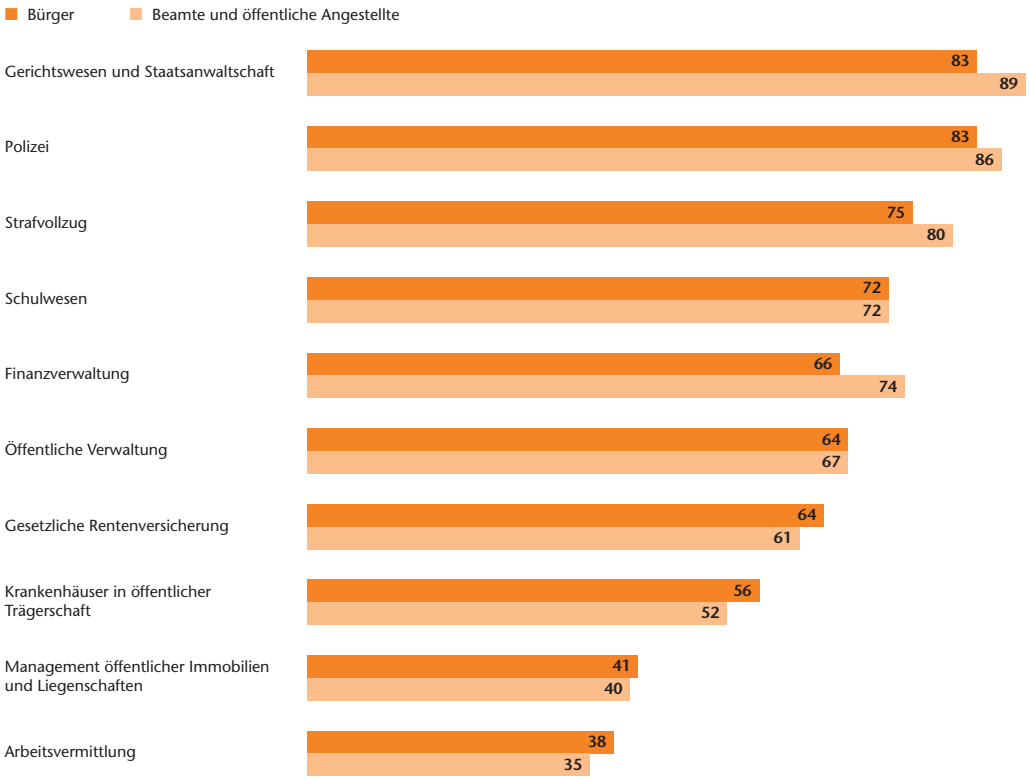
Gegen privates Lernen

Die Vorbehalte der Bevölkerung gegenüber einer weiteren Privatisierung im Bildungssektor sind groß. Jeweils knapp drei Viertel der befragten Bürger und öffentlichen Beschäftigten sprechen sich dagegen aus, weitere Teile des Schulwesens an private Träger zu vergeben bzw. für diese zu öffnen. Hier läuft die reale Entwicklung dem Befragungstrend entgegen, denn die Zahl der Privatschulen in Deutschland nimmt kontinuierlich zu.

diesem Jahr schlägt hohe Wellen, eröffnen solche Transaktionen verschuldeten Kommunen doch die Möglichkeit, sich auf einen Schlag aller Verbindlichkeiten zu entledigen. Die Privatisierung der lokalen Arbeitsagenturen läuft im Rahmen der Reform der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung an. Hier hat die Politik in Vergangenheit offensichtlich zu lange gewartet, denn die Bevölkerung wünscht sich in ihrer Mehrheit längst private Vermittler. Ausnahmen auf Seiten der Bevölkerung bilden vor allem die Personengruppen, die stärker auf die Arbeitsvermittlung angewiesen sind, wie Studenten, Geringverdiener und Geringqualifizierte.

Stellt man bei dieser Frage die Antworten der Bürger nach Befürwortern und Gegnern einer forcierten Privatisierung öffentlicher Einrichtungen gegenüber, ergibt sich folgendes Bild: Kernaufgaben des Staates sollten demnach die Justiz, die innere Sicherheit und die Finanzverwaltung bleiben. Bei diesen Bereichen weichen die Antworten der beiden Gruppen nur geringfügig voneinander ab. Auch das Schulwesen erhält von beiden Seiten deutliche Mehrheitsnennungen. Bei allen anderen abgefragten Feldern beträgt die Differenz zwischen Befürwortern und Gegnern weiterer Privatisierungen jeweils mindestens zehn Prozentpunkte. Hier sehen gerade die Sympathisanten einer Rückführung des staatlichen Einflusses auf die Lebensbereiche der Bevölkerung Spielraum für Entflechtungen der öffentlichen Hand. Das muss noch nicht einmal so weit gehen, dass beispielsweise die Deutsche Rentenversicherung Bund ihren gesellschaftsrechtlichen Status ändert. Doch viele Bürger wünschen sich einen schlankeren Staat mit haushaltenden Behörden und insgesamt geringeren Kosten.

Justiz und innere Sicherheit gehören in staatliche Hände
(Zustimmung zum überwiegenden Verbleib von Aufgaben in der öffentlichen Hand; in % aller befragten Bürger, Beamten und öffentlichen Angestellten[1])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

ABSICHERUNG VON LEBENSRISIKEN

Pensionskürzung erfordert Vorsorge

Die junge und die mittlere Generation der Bediensteten sehen einen großen Vorsorgebedarf bei der finanziellen Sicherung des eigenen Lebensabends. Die Bediensteten unterschätzen das finanzielle Risiko durch selbst verursachte Schäden am Arbeitsplatz. Vorsorgeanbieter müssen durch gute Leistungen und hohe Risikoabdeckung überzeugen. Kunden berücksichtigen Produktempfehlungen aus dem persönlichen Umfeld.

Die gesetzliche Rentenversicherung steht seit mehreren Jahren im Mittelpunkt der öffentlichen Debatte. Auf Grund der ungünstigen demographischen Entwicklung in Deutschland – immer weiter sinkende Geburtenzahlen bei einer gleichzeitig immer längeren Lebenserwartung der älteren Generationen – wächst die Zahl der Leistungsempfänger aus der gesetzlichen Rentenversicherung kontinuierlich an, während die der berufstätigen und sozialversicherungspflichtigen Beitragszahler abnimmt. In den letzten Jahren heizten die mäßige Binnenkonjunktur der Volkswirtschaft und die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit die ungünstige Einnahmeentwicklung der Rentenkasse zusätzlich an. Bereits Ende 2005 musste der Bund der DRV mit einem Kredit aushelfen.

Junge Generation zeigt sich einsichtig

Die 18- bis 29-Jährigen machen sich laut unserer Befragung die meisten Gedanken über die Notwendigkeit einer Zusatzvorsorge für verschiedene Notsituationen. Das gitl insbesondere für die kapitalgedeckte Altersvorsorge. Je jünger die Beschäftigten im öffentlichen Dienst sind, desto stärker werden sie auf Grund ihrer längeren Lebensarbeitszeit und der ungünstigen demographischen Entwicklung in Zukunft von der Kürzung des Pensionsniveaus betroffen sein. Allerdings fallen die Beschneidung der Rentenleistungen und die Verlängerung der Lebensarbeitszeit bei den Beamten geringer aus als bei den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in der Privatwirtschaft.

Für die gesetzliche Sozialversicherung insgesamt hat der Gesetzgeber bereits vor einigen Jahren erste Maßnahmen eingeleitet, um die rückläufigen Leistungen aus dem Umlagesystem der gesetzlichen Rente durch kapitalgedeckte Vorsorge zu ergänzen. So fördert er beispielsweise die kapitalgedeckte Altersversorgung auf der privaten bzw. betrieblichen Schiene durch Zulagen bzw. steuerliche Begünstigungen. Gerade die Durchführungswege für die betriebliche Altersversorgung im Rahmen der Entgeltumwandlung erfuhr in jüngerer Vergangenheit immer neue gesetzliche Erleichterungen zu Gunsten der Beschäftigten.

Dennoch ist das Heer der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten insgesamt nach wie vor weit davon entfernt, über eine ausreichende Zusatzversorgung für das Alter zu verfügen. Sowohl die bundesweiten Abschlussquoten für Vorsorgeprodukte als auch die durchschnittliche Höhe der Beträge, die die Beschäftigten in ihre Zusatzrenten einzahlen, sind zu gering, um damit den zu erwartenden Leistungseinbruch bei der gesetzlichen Rente in den kommenden Jahrzehnten aufzufangen.

Gerade die Geringverdiener, für die die vorletzte Bundesregierung die staatlich geförderte Riester-Rente eigentlich eingeführt hatte,

sehen sich zumeist außer Stande, regelmäßig Geld für die eigene Altersvorsorge zurückzulegen. Hier droht einem großen Bevölkerungsteil, im Alter auf einen Lebensstandard auf Sozialhilfeniveau zurückgeworfen zu werden.

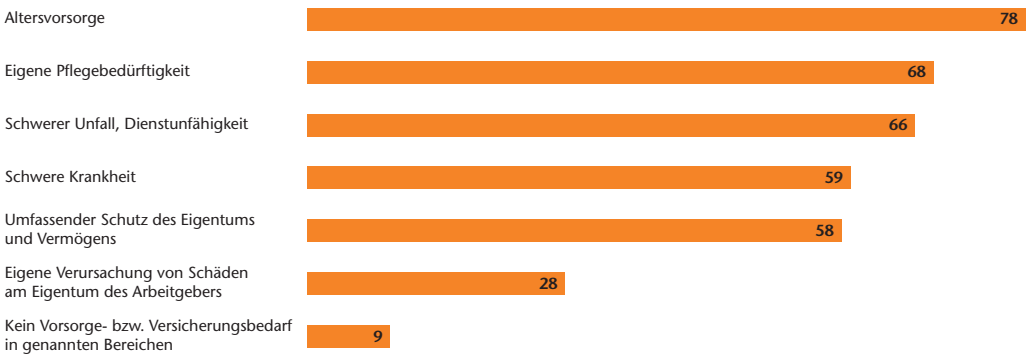
Ähnliche Probleme wie in der gesetzlichen Rentenversicherung stellen sich auch bei den Beamtenpensionen. In den kommenden zwei Jahrzehnten werden die massiven Einstellungen von Beamten in den späten Sechziger- und frühen Siebzigerjahren in enorme Pensionierungswellen umschlagen. Im Jahr 2030 wird es in Deutschland 1,5 Millionen Pensionäre geben. Das sind rund 72 Prozent mehr als heute. Die Ausgaben für die Beamtenversorgung werden sich bis 2050 verdreifachen. Die Hauptlast von rund 75 Milliarden Euro pro Jahr tragen Bund, Länder und Gemeinden. Diese Konstellation wird durch die Finanzknappheit der öffentlichen Haushalte noch verschärft.

Eine Lösung sieht der Gesetzgeber in der abgestuften Verringerung der Pensionsbezüge. Eine Senkung des Höchstversorgungssatzes von 75 Prozent des letzten Arbeitseinkommens auf 71,75 Prozent war bislang der erste Schritt, doch viele führende Politiker fordern neben einer Verlängerung der Dienstzeit die Senkung des Pensionsniveaus auf 66,7 Prozent oder gar 50 Prozent.

Die baden-württembergische Landesregierung will die durch die Föderalismusreform gewonnenen Kompetenzen beim Versorgungsrecht für die Landesbeamten nutzen und Beamte künftig erst mit 67 Jahren in Pension schicken. Damit plant sie, jährlich etwa 36 Millionen Euro einzusparen und so zur Haushaltskonsolidierung beizutragen. Laut dem Finanzministerium ist es sogar denkbar, dass Beamte im Landesdienst freiwillig und bei Bedarf des Dienstherrn bis zum 68. Lebensjahr arbeiten könnten. Beginnt die baden-württembergische Landesregierung im Jahr 2010 mit einer stufenweisen Erhöhung der Lebensarbeitszeit, dann würde im Jahr 2018 der erste Beamte mit 67 Jahren in Pension gehen.

In jedem Fall ist eine zusätzliche Altersvorsorge für die Beschäftigten im öffentlichen Dienst unumgänglich, wenn sie ein ähnliches Lebensniveau wie die derzeitigen Pensionäre anstreben. Das sehen die Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst in unseren Interviews ebenso. 78 Prozent der Befragten identifizieren für sich persönlich auf dem Gebiet der Altersversorgung den größten Bedarf an Zusatzvorsorge.

Beamte drückt der Schuh bei der Altersvorsorge
(zusätzlicher Vorsorge- bzw. Versicherungsbedarf, den Beamte und öffentliche Angestellte selbst abdecken müssen; in % aller befragten Beamten und öffentlichen Angestellten[1])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

GASTKOMMENTAR



Mal angenommen, wir hätten statt öffentlicher Dienste nur private Schulen, Hochschulen, Bibliotheken und Theater: Würde nicht der Geldbeutel über den Zugang zu Wissen, Bildung und Kultur entscheiden? Wenn sich der Ausbau von Verkehrs- und Telekommunikationsnetzen nur an Kapitalrenditen orientierte: Wie stünde es um die Versorgungssicherheit sowie um gleiche und erschwingliche Zugänge sowohl in Boomregionen als auch in der Peripherie? Chancengleichheit, ein diskriminierungsfreier Zugang zu Bildung und Kultur, Teilhabe am öffentlichem Leben, eine möglichst intakte Umwelt kann nicht der Markt zufriedenstellend gewährleisten, sondern nur politisch verantwortete öffentliche Dienste. Diese integrieren ein Gemeinwesen und sorgen für sozialen Zusammenhalt, wo Konkurrenz und Wettbewerb unerwünschte Spaltungslinien produzieren.

Frank Bsirske, Bundesvorstand der Dienstleistungsgewerkschaft ver.di

Insbesondere die junge und die mittlere Generation der Bediensteten sehen einen großen Vorsorgebedarf bei der Sicherung ihres persönlichen Lebensabends. So geben in unseren Interviews fast neun von zehn öffentlichen Beschäftigten bis 29 Jahre einen Bedarf an, sich eine kapitalgedeckte Zusatzvorsorge für das Pensionärsdasein aufbauen zu müssen.

Dabei spielt der Berufsstatus der Befragten – ob Beamter oder Angestellter – überhaupt keine Rolle. Beide Gruppen von Beschäftigten sind sich ihres Vorsorgebedarfs angesichts weiterer zu erwartender Leistungseinschnitte bei den Pensionen bewusst. Beamte, die sich in lebenslangen Dienstverhältnissen befinden, sehen sich hierbei in keiner vorteilhafteren Lage als Angestellte in dauerhaften oder befristeten Arbeitsverhältnissen. Das Klischée, dass Beamte ab dem Augenblick ihres ersten Dienstantritts praktisch finanziell für den Rest ihres gesamten Lebens bereits ausgesorgt haben, entspricht längst nicht mehr den realen Verhältnissen, auch wenn ein großer Teil der Bevölkerung nach wie vor diesem Glauben anhängt.

Auf die Altersvorsorge folgen laut unserer Erhebung die eigene Pflegebedürftigkeit der Befragten (68 Prozent) und das Risiko eines schweren Unfalls, eventuell mit anschließender Dienstunfähigkeit, als die Risikobereiche mit dem größten Vorsorgebedarf. Mehrheiten der Beschäftigten im öffentlichen Dienst finden sich in unseren Interviews jeweils auch für eine zusätzliche Vorsorge gegen schwere Krankheiten und für einen umfassenden Schutz des Eigentums durch entsprechenden Sachversicherungen.

Die öffentlichen Angestellten geben für die zuletzt genannten Risikofälle im Schnitt etwas höhere Nennungen als die interviewten Beamten ab. Je höher das Haushaltsnettoeinkommen der befragten Bediensteten ist, desto geringer ist nach deren Ansicht der Bedarf an einer weiteren Zusatzvorsorge, unabhängig von der Art des Bedarfs.

Weniger Sorgen machen sich die öffentlichen Beschäftigten darüber, dass sie selbst einmal Schäden am Eigentum ihres Arbeitgebers verursachen und dafür finanziell zur Rechenschaft gezogen werden könnten. Nur knapp drei von zehn Bediensteten räumen hier in unserer Befragung einen Bedarf an einer Absicherung des Risikos durch eine Berufshaftpflichtversicherung ein.

Dabei hat eine Berufshaftpflichtversicherung durchaus ihre Berechtigung. Sie schützt die Versicherten vor den Folgen eines eigenen Berufsversehens. Sie fungiert praktisch als Vermögensschadenhaftpflichtversicherung, haftet aber je nach Berufsgruppe auch für Personen- und Sachschäden.

Bestimmte Berufsgruppen müssen für die Schäden, die sie bei der Ausübung ihres Berufes verursachen, geradestehen. Hierzu zählen zum Beispiel Ärzte, Polizeibeamte, Notare und Steuerberater. Die Berufshaftpflichtversicherung zahlt für diese Berufsgruppen berechtigte Ansprüche, die Dritte ihnen gegenüber erheben. Damit schützt sie die Versicherten vor unberechtigten und überhöhten finanziellen Forderungen. Wenn es notwendig sein sollte, gilt dieser Schutz auch vor Gericht.

Laut unserer Befragung sieht fast jeder zehnte Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst für sich grundsätzlich keine Notwendigkeit, ein zusätzliches Vorsorgeprodukt oder eine weitere Versicherung einzukaufen. Dieser Anteil unter den Bediensteten ist also gering.

Im Umkehrschluss bedeutet das, dass sich die Einsicht der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in den Bedarf zusätzlicher Vorsorge relativ schnell durchgesetzt hat. Da gerade Beamte den Einsatz ihrer Finanzmittel grundsätzlich etwas konservativer planen als der Durchschnitt der Beschäftigten in der Privatwirtschaft, wagen wir für die Zukunft die Prognose, dass jene Gruppe ihren Vorsorgebedarf auch in einem größeren Umfang decken wird.

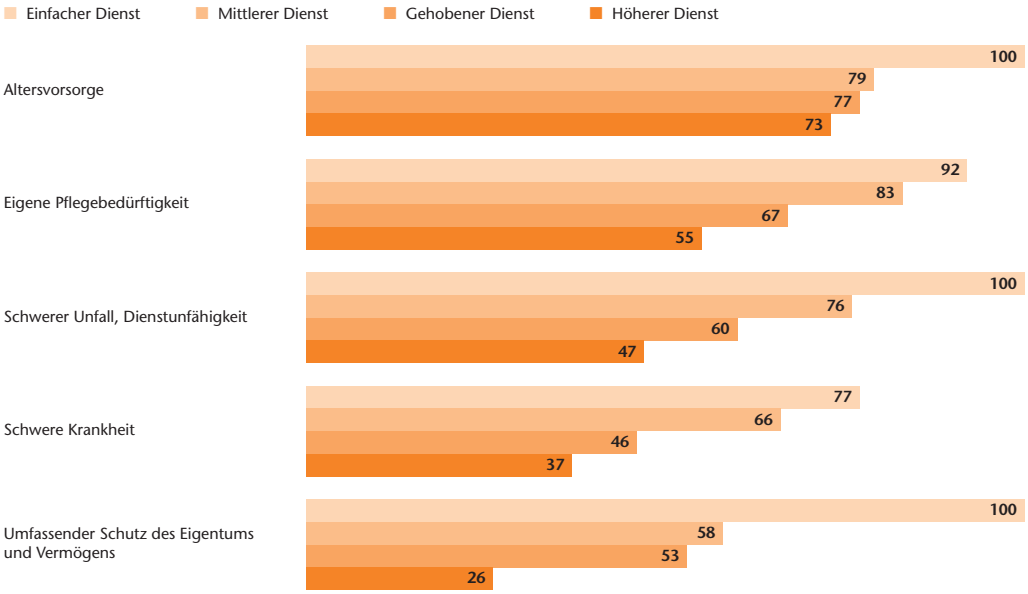
Die Detailanalyse zeigt, dass der zusätzliche Vorsorgebedarf als umso größer empfunden wird, je weiter man in der Diensthierarchie nach unten schaut. So melden sämtliche befragten Beamten im einfachen Dienst einen zusätzlichen Vorsorgebedarf bei der Alterssicherung, dem Unfallschutz und dem Schutz des Eigentums an.

Auch auf den Risikofeldern der Pflegebedürftigkeit und einer schweren Erkrankung ist der Nachholbedarf der Beamten auf der unteren Hierarchieebene am größten. Somit müssten gerade die Bediensteten mit der geringsten Besoldung die höchsten zusätzlichen Vorsorgeleistungen erbringen. Dieses Problem lässt sich gegenwärtig auch anhand der Abschlüsse der privaten Riester-Renten bei den Beschäftigten in der Privatwirtschaft beobachten.

Mit steigender Hierarchie innerhalb des öffentlichen Dienstes sinkt die Nachfrage nach Vorsorge- und Versicherungsprodukten in allen abgefragten Bereichen kontinuierlich. So sehen beispielsweise 66 Prozent der Beamten im mittleren Dienst einen zusätzlichen Vorsorgebedarf für den Fall einer schweren Erkrankung. Im gehobenen Dienst beträgt der Anteil nur noch 46 Prozent, im höheren Dienst lediglich 37 Prozent.

Grundsätzlich genießen Beamte nach wie vor das Privileg, sich bei einer privaten Assekuranz (PKV) krankenversichern zu dürfen, unabhängig von der Höhe ihres Verdienstes. Für die sozialversicherungspflichtig Beschäftigten gilt hingegen die Beitragsbemessungsgrenze. Alle Angestellten, deren Bruttoverdienst unterhalb dieser Grenze liegt, müssen Mitglied einer gesetzlichen Krankenversicherung werden. Nur Angestellte mit einem höheren Einkommen können zu einem privaten Anbieter wechseln. Im Rahmen der geplanten Gesundheitsreform will der Gesetzgeber aber den Wechsel in die PKV erschweren.

Einfache Dienste weisen den größten Vorsorgebedarf auf
(zusätzlicher Vorsorge- bzw. Versicherungsbedarf, den Beamte und öffentliche Angestellte selbst abdecken müssen; in % aller befragten Beamten nach Dienstgruppe[1])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

Das oben beschriebene Gefälle innerhalb der Hierarchie des öffentlichen Dienstes bei der Nachfrage nach weiterer Vorsorge erklärt sich zum einen damit, dass die oberen und besser besoldeten Schichten bereits seit längerem Eigenvorsorge betreiben und deshalb keinen zusätzlichen Bedarf für den Abschluss weiterer Versicherungsprodukte sehen.

Zum anderen sind viele höherrangige Bedienstete der Meinung, dass sie sich auf Grund ihres guten Einkommens in einer gesicherten finanziellen Lage befinden. Ausnahmen bilden hier lediglich die Altersvorsorge und die private Pflegeversicherung. Auf diesen beiden Risikofeldern melden alle Einzelgruppen der Beamten mehrheitlich einen weiteren Vorsorgebedarf an. Tatsächlich sind diese beiden Vorsorgethemen zwar schon seit einigen Jahren in der öffentlichen Diskussion, aber langfristig gesehen noch immer relativ neu. Noch nicht jeder Bedienstete hat auf die Vorsorgelücke reagiert. Doch offensichtlich bewegen die Maßnahmen des Bundes und jetzt auch der Bundesländer bei der Kürzung der Pensionsansprüche und bei der zu erwartenden Anhebung des Pensionseintrittsalters die Bediensteten verstärkt dazu, kapitalgedeckte Vorsorge zu betreiben.

Wir wollten in den Interviews mit den Bediensteten außerdem erfahren, nach welchen Gesichtspunkten sie Vorsorgeprodukte und Versicherungen auswählen. Bei der Entscheidung darüber legen die befragten Beamten und öffentlichen Angestellten laut unserer Erhebung zuerst das Leistungsniveau als ausschlaggebendes Kriterium zugrunde. Damit verbinden sie den Anspruch der größtmöglichen Risikoabdeckung durch das Versicherungsprodukt.

Insbesondere den jüngeren Beschäftigten in der Altersklasse bis 29 Jahre und den Geringverdienern geht es darum, potenzielle Risiken durch entsprechende Assekuranzen möglichst vollständig zu versichern. Oftmals stimmen aber Anspruch und Wirklichkeit in diesem Punkt nicht überein, denn umfangreiche Versicherungsleistungen – beispielsweise zur Absicherung der Berufsunfähigkeit (BU) – kosten ihren Preis.

Zudem erfordert das Ziel, einen umfassenden Versicherungsschutz etwa bei der Berufsunfähigkeit zu erreichen, vom Kunden Detailkenntnisse über mögliche Ausschlusskriterien im Leistungsfall wie die abstrakte Verweisbarkeit sowie eine gründliche Gesundheitsprüfung. So lehnten die deutschen Versicherungsgellschaften 2005 rund 14 Prozent aller BU-Anträge.

Auch das Image des Anbieters spielt für die meisten befragten Beamten und Angestellten eine große Rolle bei ihrer Entscheidung für ein Vorsorgeprodukt. Hier weisen die jüngere Generation und die Geringverdiener im öffentlichen Dienst bei diesem Kriterium wieder die höchsten Werte auf, während den Besserverdienern und den Führungskräften das Image der Versicherungsgesellschaften weniger wichtig ist als die Leistungsqualität der Assekuranzprodukte. Sie gehen bei ihrer Entscheidungsfindung also deutlich analytischer und kritischer vor als die Personen, die sich in erster Linie auf einen großen Namen verlassen.

Fast zwei von drei Befragten schauen bei der Wahl von Versicherungen nach günstigen Angeboten. Zudem orientieren sich viele

Ratings schaffen Transparenz

Knapp zwei Drittel der befragten Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst ziehen bei der Wahl von Vorsorgeprodukten und Versicherungen Markt- und Produktanalysen von Verbrauchermagazinen und Unternehmensbewertungen von Ratingagenturen zu Rate. Insbesondere die mittlere Generation der Bediensteten zwischen 30 und 59 Jahren informiert sich vor dem Abschluss von Vorsorgeprodukten und Versicherungen in den Berichten von Verbraucherorganisationen und Ratingagenturen. Auch wenn manche Bewertungsverfahren nicht immer vollkommen einsichtig sind, schaffen solche Publikationen für die Verbraucher Transparenz über die Produktqualität.

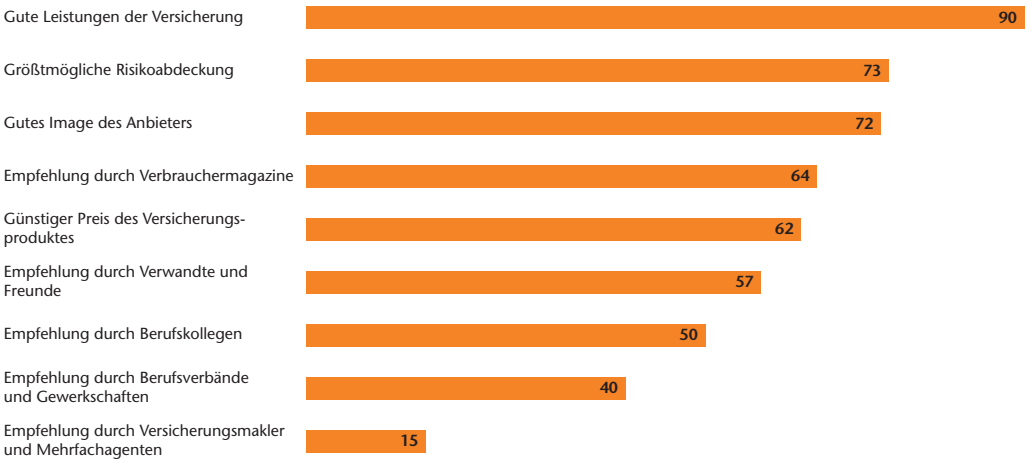
Beschäftigte im öffentlichen Dienst an externen Empfehlungen. In erster Linie beziehen sie Ratschläge aus dem Verwandten-, Freundes- und Kollegenkreis in ihre Entscheidung über ein Vorsorgeprodukt ein. Vor allem die Menschen im Westen umhören sich vor dem Abschluss eines Versicherungsproduktes nach Erfahrungswerten anderer Personen aus dem näheren Lebensumfeld sowie am Arbeitsplatz.

Für vier von zehn Beamten und öffentlichen Angestellten stellt die Empfehlung von Berufsverbänden und Gewerkschaften ein wichtiges Auswahlkriterium dar. Häufig bieten Arbeitnehmervertretungen ihren Mitgliedern den Einstieg in Rahmenverträge an, die sie separat mit Finanzdienstleistungsgesellschaften abgeschlossen haben. Dadurch erhalten die Beschäftigten die Möglichkeit, zu oft günstigen Konditionen vorzusorgen und sich zu versichern. Auf Empfehlungen von Berufsverbänden und Gewerkschaften hören insbesondere ältere Beschäftigte, die den Vereinigungen schon seit vielen Jahren angehören.

Tatsächlich bieten Berufsverbände und Gewerkschaften ihren Mitgliedern in der Regel ein breites Portfolio an Vorsorge- und Versicherungsleistungen an. So kooperiert beispielsweise die Dienstleistungsgewerkschaft verdi mit unterschiedlichen Assekuranzanbietern und offeriert ihren Mitgliedern darüber Nachlässe bei Abschlüssen entsprechender Produkte.

Eher eine Nebenrolle spielen Versicherungsmakler und Mehrfachagenten für die Befragten im öffentlichen Dienst. 15 Prozent von ihnen geben in unseren Interviews an, bei der Auswahl von Vorsorge- und Versicherungsprodukten auf solche Vertreter zurückzugreifen.

Beamte setzen bei Vorsorge auf Leistung und Sicherheit
(zusätzlicher Vorsorge- bzw. Versicherungsbedarf, den Beamte und öffentliche Angestellte selbst abdecken müssen; in % aller befragten Beamten und öffentlichen Angestellten nach Dienstgruppe[1])



1) Mehrfachnennungen möglich.

Quellen: DBV-Winterthur, F.A.Z.-Institut.

Glossar

Hoheitliche Aufgaben: Aufgaben, die ein öffentliches Gemeinwesen – Staat, Gemeinde oder sonstige Körperschaft – kraft öffentlichen Rechts zu erfüllen hat. Die Ausübung hoheitlicher Aufgaben ist als ständige Aufgabe in der Regel Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu übertragen, die in einem Dienst- und Treueverhältnis stehen.

Public Private Partnership (PPP): Mobilisierung privaten Kapitals und Fachwissens zur Erfüllung staatlicher Aufgaben, geht in vielen Fällen mit einer Teil-Privatisierung von öffentlichen Aufgaben einher. Der Begriff steht im weiteren Sinne auch für andere Arten des kooperativen Zusammenwirkens von Hoheitsträgern mit privaten Wirtschaftssubjekten benutzt. PPP ist funktional eine meist langfristig vertraglich geregelte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und Privatwirtschaft.

Literaturhinweise

Peter Jay: Das Streben nach Wohlstand. Die Wirtschaftsgeschichte des Menschen. Düsseldorf 2006

Gabriele Metzler: Der deutsche Sozialstaat. Stuttgart/München 2003

Sozialversicherungsgesetze 2006. Münster 2006

Sozialversicherungs-Lexikon 2006. Münster 2006

Ansprechpartner

DBV-Winterthur Versicherungen
Dr. Mathias Oldhaver (MBA)
Unternehmenskommunikation
Frankfurter Straße 50
65178 Wiesbaden
Telefon: 06 11 / 3 63 – 25 93
Telefax: 06 11 / 3 63 – 41 61
E-Mail: mathias.oldhaver@dbv-winterthur.de

F.A.Z.-Institut für Management-,
Markt- und Medieninformationen GmbH
Dr. Guido Birkner
Mainzer Landstraße 199
60326 Frankfurt am Main
Telefon: 0 69 / 75 91 – 32 51
Telefax: 0 69 / 75 91 – 19 66
E-Mail: g.birkner@faz-institut.de