

---

# Dossier

---

# Öffentlicher Dienst

---

*Untersuchung zu Einstellungsmustern von Bürgern  
und Mitarbeitern des öffentlichen Dienstes*

---

vom: \_\_\_\_\_ bis: \_\_\_\_\_

vorherige Akte von: \_\_\_\_\_ bis: \_\_\_\_\_

im Archiv unter Nr: \_\_\_\_\_

---

## 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

<b>Vorwort</b> .....	4
<b>Der öffentliche Dienst steht für Sicherheit und Kontinuität</b> .....	5
<b>Executive Summary</b> .....	6
<b>Öffentlicher Dienst im Umbruch</b> .....	10
<b>Ergebnisse der Beamten- und Bürgerbefragung</b> .....	16
Verantwortungsträger im Umbruch .....	16
Öffentliches wird Privatsache .....	22
Pensionskürzung erfordert Vorsorge .....	28
<b>Glossar</b> .....	34
<b>Literaturhinweise</b> .....	34
<b>Ansprechpartner</b> .....	35

# Vorwort

Beamte fungieren seit jeher als verlängerter Arm der staatlichen Obrigkeit bei der Erledigung hoheitlicher Aufgaben. Diese Funktion fordert den Bediensteten einerseits ein hohes Maß an Verantwortung ab, beschert ihnen aber andererseits auch 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 ver.di, 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,**

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 135-jährige 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 erwachse. 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*



Dr. Frank Keuper  
Vorstandsvorsitzender  
DBV-Winterthur Versicherungen

Weitere Informationen finden Sie unter [www.verantwortung-verbundet.de](http://www.verantwortung-verbundet.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 Klischees wie die hohe berufliche Sicherheit.

## ERGEBNIS 2:

### Berufliche Sicherheit im öffentlichen Dienst schwindet

Zwar genießen die unbefristet 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 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 in ihrem Privatleben eine Brücke zwischen ihren Behörden und der Bevölkerung und sorgen auf beiden Seiten für mehr Aufklärung und mehr 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.