

*Daniel Rölle*

# Nummer, Kunde oder Bürger? – Der Beitrag der wahrgenommenen Responsivität der öffentlichen Verwaltung zur Erklärung von Verwaltungszufriedenheit<sup>\*</sup>

## 1. Untersuchungsproblem

Anders als in der Parlamentsforschung, die seit langem Responsivität als eine der zentralen Herausforderungen für die Parlamente bzw. für die darin arbeitenden Fraktionen erkannt hat, hat die Frage, ob auch die öffentliche Verwaltung responsiv ist bzw. sein müsste, bislang in der empirisch orientierten politik- oder verwaltungswissenschaftlichen Forschung kaum Beachtung gefunden. Dabei stellt die Frage, ob und wie eine Verwaltung responsiv handelt bzw. – genauer gesagt – ob deren Handlungen als responsiv wahrgenommen wird, eine zentrale Komponente im Verwaltung-Bürger-Dialog dar. Neben der generellen Verpflichtung von öffentlicher Verwaltung, ihr Handeln nach Gesetzen und Verordnungen auszurichten, kann eine moderne Verwaltung nicht losgelöst von den Interessen und Wünschen der Bürger<sup>1</sup> agieren.

Bemühungen, die Verwaltungen zu modernisieren, haben stets Strukturen innerhalb der Verwaltung oder zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten im Fokus. Wenn die Bürger bei den Reformbemühungen bislang »mit im Boot sitzen«, dann meist als Kunden, deren Zufriedenheit mit der Arbeit der Verwaltung vorwiegend in Kunden- oder Bürgerbefragungen ermittelt wird. Diese Umfragen umfassen meist Fragen nach der Zufriedenheit mit der Bearbeitungszeit von Anträgen, mit der Freundlichkeit des Verwaltungspersonals oder mit der Erreichbarkeit des zuständigen Sachbearbeiters. Relativ geringes Interesse hat bislang die Frage erzeugt, welche Faktoren diese Verwaltungszufriedenheit beeinflussen. Plausibel wäre es beispielsweise anzunehmen, dass die Fragen, welche Assoziationen die Bürger mit der öffentlichen Verwaltung verbinden oder wie sie ihre Rolle insgesamt in der Interaktion Bürger-Verwaltung wahrnehmen, die Verwaltungszufriedenheit beeinflussen können.

Die Konzepte zur »Bürgernahen Verwaltung« oder zur »Bürgerkommune« enthalten diese Aspekte in der Regel nicht. Dabei sind gerade diese Gesichtspunkte wichtig, um eine vertrauensvolle Beziehung zwischen Verwaltung und Bürger zu ermöglichen bzw. zu intensivieren, die wiederum Voraussetzung dafür ist, dass Bürger und Verwal-

\* Der Autor dankt den anonymen Gutachter/-innen für wertvolle Hinweise zur einer früheren Version des Beitrags.

1 Im vorliegenden Beitrag wird aus Gründen einer verbesserten Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Dies umfasst in gleichem Maße auch die weibliche Form.

tung zusammenarbeiten. Nimmt man die in der (jüngeren) Vergangenheit eskalierenden Konflikte bei den Großbauprojekten Stuttgart 21 oder beim Atommüllendlager in Gorleben zum Maßstab, ist die Zufriedenheit der Bürger mit der Verwaltung, oder zumindest die Kommunikation zwischen Bürger und Verwaltung teilweise gestört. Die Verwaltung sieht sich dabei zunehmend unter Druck, auf der einen Seite durch die Entscheidungen der Politiker, auf der anderen Seite durch die Proteste der Bürger. Die »Formel«, wonach Gesetze für die Verwaltung von den gewählten Volksvertretern beschlossen werden und die danach handelnde Verwaltung entsprechend agiert, entspricht nicht (mehr) der politischen und gesellschaftlichen Realität. Die funktionale und institutionelle Differenzierung zwischen Politik und Verwaltung weicht immer mehr auf.<sup>2</sup> Diese Entwicklung sahen Feick und Mayntz (1982) bereits Anfang der 1980er-Jahre voraus. Sie prognostizierten, dass die Konfliktbereitschaft der Bürger gegenüber der Verwaltung zunehmen werde, bedingt durch ein steigendes politisches Interesse und einen steigenden Bildungsgrad.<sup>3</sup>

Das Ziel dieses Beitrags ist es zu untersuchen, wie die wahrgenommene Responsivität der Verwaltung die Zufriedenheit der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung beeinflusst und wie die Responsivität mit anderen, die Verwaltungszufriedenheit erklärenden Faktoren, zusammenhängt. Dabei ist zu betonen, dass es sich hierbei um die »wahrgenommene« Responsivität der Verwaltung handelt, also das, wie das Handeln der Verwaltung bei der Bevölkerung »ankommt«, unabhängig, ob dies dem tatsächlichen Verwaltungshandeln entspricht oder nicht. Spätestens seit dem Thomas-Theorem ist bekannt, dass Menschen nicht primär nach objektiven Maßstäben handeln, sondern so, wie sie die Situation definieren und interpretieren, auch wenn diese Definition bzw. Interpretation nicht der Realität entspricht.<sup>4</sup>

Im vorliegenden Beitrag wird im folgenden Kapitel zunächst die Frage diskutiert, inwiefern das Konzept der Responsivität auf den Untersuchungsgegenstand öffentliche Verwaltung übertragbar ist. Das darauffolgende Kapitel umfasst eine Darstellung des verwendeten Erklärungsmodells und die daraus abgeleiteten untersuchungsleitenden Hypothesen. Im nächsten Kapitel werden das Untersuchungsgebiet, die verwendeten Umfragedaten, sowie die verwendeten Indikatoren und deren Operationalisierung vorgestellt. Daran schließen sich das Ergebniskapitel sowie das Schlusskapitel an, indem die zentralen Ergebnisse zusammengefasst, ihre Relevanz für die Verwaltungspraxis diskutiert, sowie mögliche Weiterentwicklungen der Forschungsbemühungen skizziert werden.

2 Dieter Grunow, »Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung als Gegenstand empirischer Implementationsforschung« in: Dieter Schimanke / Sylvia Veit / Hans Peter Bull, (Hg.), *Bürokratie im Irrgarten der Politik*, Baden Baden 2012, S. 333-354.

3 Jürgen Feick / Renate Mayntz, »Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen« in: *Die Verwaltung* 82, H. 4 (1982), S. 409-434.

4 William Isaac Thomas »The Methodology of Behavior Study« in: ders. (Hg.), *The Child in America*, New York 1928, S. 553-576.

## 2. Zum Konzept der Responsivität und dessen Übertragbarkeit auf die öffentliche Verwaltung

Das ursprünglich aus der Parlamentarismusforschung stammende Konzept der Responsivität<sup>5</sup> beschreibt die Rückkopplung des (politischen) Handelns der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Bürger. Betrachtet man die terminologische Entwicklung des Begriffs insgesamt, zeigte sich bis Ende der 1990er Jahre eine recht uneinheitliche Deutung des Begriffs (siehe den Überblick zur Entwicklung der Responsivitätsforschung bei Brettschneider (1995) bzw. Walter (2002)).<sup>6</sup> Entscheidenden Anteil an der Weiterentwicklung der Responsivitätsforschung Anfang der 2000er Jahre hatten die Arbeiten von Diamond und Morlino (2005) bzw. Powell (2004).<sup>7</sup> Diamond und Morlino stellen Responsivität sogar auf eine Stufe mit demokratischen Grundprinzipien wie Freiheit und Gleichheit. Ähnlich argumentiert auch Putnam (1994), der neben der »effectiveness« auch »responsiveness« als ein »fundamental criteria for democratic government« bezeichnet.<sup>8</sup>

Allerdings stellt sich die Frage, inwiefern die Thematik »Responsivität« aus der Parlamentsforschung geeignet ist, sie auf die Verwaltung zu übertragen. Dagegen spricht die Notwendigkeit von gewählten Politikern responsiv zu handeln, um von den Wählern wiedergewählt zu werden. Diese Bedingung besteht seitens der öffentlichen Verwaltung formal nicht. Beamte werden von den Bürgern weder (wieder-) gewählt, noch müssen sie in der Regel befürchten, bei unbequemen Entscheidungen entlassen zu werden. Zudem besteht für die Bürger im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung meist keine Exit-Option, wie sie beispielsweise (unzufriedene) Kunden in der Privatwirtschaft oder (unzufriedene) Wähler im politischen System haben.<sup>9</sup> Ähnlich wie in der Politik hätten unzufriedene Bürger nach der Unterscheidung bei Hirschman noch die Voice-Option, indem sie ihrer Unzufriedenheit durch Petitionen, Demonstrationen oder Blockaden Ausdruck verleihen.<sup>10</sup> Allerdings wird diese Option in der Beziehung

5 Responsivität ist abgeleitet vom lateinischen Begriff »respondere« – antworten.

6 Frank Brettschneider, *Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages*. Opladen., 1995; Melanie Walter, *Politische Macht und Responsivität in der Großstadt. Eine Studie zur Einstellungskongruenz kommunalpolitischer Akteure am Beispiel der Stadt Stuttgart*, elektronische Dissertation: <http://elib.uni-stuttgart.de/handle/11682/5453>, 2002 [aufgerufen am: 2.2.2017].

7 Larry Diamond / Leonardo Morlino, *Assessing the quality of democracy*, Baltimore 2005; Bingham G. Powell, »The Chain of Responsiveness«, in: *Journal of Democracy* 15, H. 4, (2004), S. 91–105.

8 Robert Putnam, *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton 1994, S. 10.

9 Einzelne Kommunen stehen untereinander im Wettbewerb, z.B. beim Versuch über den Wegfall von Gebühren und Abgaben neue Einwohner bzw. Unternehmen anzuwerben. An den nicht vorhandenen Exit-Optionen der Bürger in der direkten Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung ändert dies jedoch nichts Wesentliches.

10 Albert O. Hirschman, *Exit, voice and loyalty. Responses to decline in firms, organizations, and states*, Cambridge, Mass. 1970; Vgl. auch Eran Vigoda, »Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel« in: *Public Administration* 78, Nr. 1, 2000, S. 165–191.

Bürger-Verwaltung realistischer Weise nur bei Groß(bau-)projekten genutzt, bei denen sich eine Masse an Bürger mobilisieren lässt. Inwiefern ist also das Konzept der Responsivität überhaupt auf die öffentliche Verwaltung übertragbar?

Will man die Responsivitäts-Thematik auf die öffentliche Verwaltung übertragen, stellt sich zunächst die Frage, *inwieweit* die öffentliche Verwaltung überhaupt responsiv sein kann. Dazu besteht in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur Uneinigkeit. Manche Arbeiten betrachten Responsivität als »notwendiges Übel«, das effektives Verwaltungshandeln eher lähmt.<sup>11</sup> Eine ähnlich kritische Position gegenüber der Verwaltungsresponsivität vertritt Walter-Busch.<sup>12</sup> Danach widerspricht das Bemühen der Verwaltung um Responsivität explizit der ursprünglichen Idee von Bürokratie, wie sie beispielsweise im Bürokratiemodell Max Webers dargestellt ist. Nach Weber verdrängt die Bürokratie bewusst Emotionales. Die »entmenschlichte Bürokratie« übergeht tendenziell menschliche Aspekte und ist auf Responsivität gar nicht ausgerichtet. Eine bürgerfreundliche Verwaltung würde demnach geradezu metamorphische Veränderungen bei den Beamten hervorrufen: Von »Paragraphenautomaten« wird plötzlich Freundlichkeit, Empathie und Bürgerorientierung verlangt!<sup>13</sup> Dem widerspricht Kersting, der in den Verhandlungsprozessen zwischen Verwaltung und der Bevölkerung und den daraus entstehenden Kompromissen eine »Verantwortungsethik« im Weberschen Sinne verwirklicht sieht.<sup>14</sup>

Andere Untersuchungen betonen, dass sich die Verwaltung sehr wohl an dem »popular will« orientieren soll.<sup>15</sup> Allerdings ist die Frage, was der öffentliche Wille ist, so leicht nicht zu beantworten. Versteht man darunter die artikulierten Forderungen aus der Gesellschaft, die generelle öffentliche Meinung oder die Kombination aus beiden? Letztlich stellt sich hier die Frage, welche Rolle die Bürger generell in der Interaktion mit der Verwaltung spielen.<sup>16</sup>

Der kritischen Haltung zur responsiven Verwaltung ist insofern zuzustimmen, dass die Verwaltung ihr Handeln nicht allein an den Einstellungen der Bürger orientieren kann, sondern auf der Basis von Gesetzen, Verordnungen etc. entscheiden muss. Aber: Verwaltung kann bzw. muss sich auch an den Belangen der Bürger orientieren, um ein vertrauensvolles Verhältnis zu ihnen herstellen zu können. Die Verwaltung ist nach

11 Francis Rourke, »Responsiveness and neutral competence in American bureaucracy« in: *Public Administration Review* 52, H. 6 (1992), S. 539–546.

12 Emil Walter-Busch, *Organisationstheorien von Weber bis Weick*. Amsterdam, 1996.

13 Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. (Hg. Johannes Winckelmann), Tübingen 1972/1922.

14 Norbert Kersting, *Die Zukunft der lokalen Demokratie*. Frankfurt 2004, S. 241.

15 Camilla Stivers, »The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration« in: ders. (Hg.), *Democracy, Bureaucracy, and the Study of Administration*, Boulder 2001, S. 222–234; John Stewart / Stewart Ranson, »Management in the public domain« in: David McEvitt / Alan Lawton (Hg.): *Public sector management enabling the learning society*, London 1994, S. 54–70.

16 John C. Thomas, »Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management« in: *Public Administration Review* 73, Nr. 6 (2013), S. 786–796.

Behnke erst dann responsiv, »wenn sie Bedürfnisse oder Anforderungen der Bevölkerung aufgreift und verarbeitet.«<sup>17</sup>

Ein bürgerfreundlicher Verwaltungsoutput kann sich für die Verwaltung selbst in mehrerlei Hinsicht positiv auswirken. So kann ein vertrauensvolles Verhältnis – zumindest im gewissen Ausmaß – für die Bürger enttäuschende Verwaltungskontakte kompensieren. Ferner kann – wie beispielsweise Studien zur Vereinfachung des Formularwesens zeigen – ein verständliches Formular oder Merkblatt nicht nur Zufriedenheit bei den Bürgern (*und* den Mitarbeitern der Verwaltung) erzeugen; Verständliche(re) Formulare können auch Rückfragen, Beschwerden etc. reduzieren und somit zu Einsparungen von Zeit und Geld für die Verwaltung führen. Zudem können diese Vereinfachungen zu einer verstärkten Bürgerpartizipation beitragen.<sup>18</sup> Darüber hinaus können »... verständliche, einsehbare und vom Wohlwollen getragene Schreiben .... Vertrauen der Menschen zur Behörde – und damit auch zum Staat – schaffen.«<sup>19</sup> Zusammengefasst lässt sich also sagen: Transparenz, Verständlichkeit, Professionalität und die Wahrnehmung, fair und verfahrensgerecht behandelt zu werden kann generell zu einer erhöhten Legitimation des Verwaltungshandelns bei den Bürgern beitragen.<sup>20</sup>

Der Versuch das Thema »Responsivität« auf die Verwaltung anzuwenden ist nicht neu. In der Politischen Kultur-Forschung wurde die Verwaltungsresponsivität bereits Anfang der 1960er Jahre thematisiert. In der Civic Culture-Studie untersuchen Almond und Verba Responsivität in Form einer »bürokratischen Kompetenz« (»administrative competence«) als Output-Legitimation. Neben der Frage, inwiefern die vorgebrachten Anliegen von den Behörden berücksichtigt worden sind, umfasst die bürokratische Kompetenz auch die Frage nach einer »gerechten bzw. fairen Behandlung der Bürger durch die Behörden.«<sup>21</sup>

Im Laufe der nachfolgenden Jahre wurde immer wieder mit neuen Begriffen versucht den gleichen Gegenstand zu betiteln. Dies ging vom »managerial grid« bzw. dem »concern for production/concern for people«<sup>22</sup>, über das »bureaucratic prob-

- 17 Natalie Behnke, »Responsivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung.« in: Edwin Czerwick / Wolfgang Lorig / Erhard Treutner (Hg.), *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden 2009, S. 46.
- 18 Ursula Giesen-Winkler / Burkhard Margies / Rudolf Fisch, »Integration externen Wissens bei der Einführung einer verständlichen Verwaltungssprache« in: Reinbert Schauer / Norbert Thom / Dennis Hilgers, (Hg.), *Innovative Verwaltungen. Innovationsmanagement als Instrument von Verwaltungsreformen*. Linz, S. 177-189.
- 19 Bundesverwaltungsamt (BBB), »Arbeitshandbuch Bürgernahe Verwaltung« [http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/Verwaltungsmobilisierung/Buergernahe\\_Verwaltungssprache\\_BBB.html](http://www.bva.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/BVA/Verwaltungsmobilisierung/Buergernahe_Verwaltungssprache_BBB.html) (Zugriff am 9.2.2017.).
- 20 Frederick Brandenstein / Daniela Strüngmann, »Legitimation von Verwaltungshandeln« in: Matthias Lemke / Oliver Schwarz / Toralf Stark / Kristina Weissenbach, (Hg.), *Legitimitätspraxis. Politikwissenschaftliche und soziologische Perspektiven*, Wiesbaden 2016, S. 95-109.
- 21 Gabriel Almond / Sidney Verba *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton 1965.
- 22 Robert Blake / Jane Mouton, *The Managerial Grid*. Houston/Texas 1964.

lem«<sup>23</sup>, bis hin zum »bureaucratic dilemma«.<sup>24</sup> Alle Begriffe beschreiben das gleiche Problem für die Verwaltung: Bürokratie muss auf der einen Seite festen Regeln und Verordnungen folgen, d. h. sie muss »responsible« sein; zugleich kann Bürokratie nicht losgelöst vom Bürgerwillen sein, sie muss also auch »responsive« sein.

Nach dem Erscheinen der genannten Studien, verschwand das Responsivitätskonzept jedoch nahezu gänzlich aus dem Fokus der empirischen orientierten Verwaltungsforschung. Die wenigen Arbeiten, die in den folgenden Jahren zur Responsivität der Verwaltung veröffentlicht wurden, waren meist normativ ausgerichtet.<sup>25</sup> Auch im deutschsprachigen Raum nähert(e) man sich der Verwaltungsresponsivität meist normativ an. So schreibt Behnke von der Notwendigkeit eines »aktiven Ethik-Managements der öffentlichen Verwaltung«, also einer Art Verantwortlichkeit der Verwaltung.<sup>26</sup> Nur wenige internationale Untersuchungen beschäftigten sich empirisch mit der responsiven Verwaltung. Arbeiten, wie die von Hadley und Young, kümmerten sich zwar um die Frage, wie eine responsive Verwaltung (in England) aufgebaut ist, nicht aber hingegen um die Frage, was Bürger von einer Verwaltung erwarten bzw. wie sie diese wahrnehmen.<sup>27</sup>

In der Forschung zu Einstellungen zur öffentlichen Verwaltung dominierten im deutschsprachigen Raum in den vergangenen Jahrzehnten Kunden- bzw. Bürgerzufriedenheitsuntersuchungen. Allerdings umfassen diese Zufriedenheitsuntersuchungen in der Regel nur eine beschränkte Anzahl von Serviceitems, wie sich zum Beispiel an der eher technischen Definition von Bürgerorientierung in der öffentlichen Verwaltung des Deutschen Städtetags illustrieren lässt: Bürgerorientierung in der öffentlichen Verwaltung umfasst demnach »...die Anliegen der Bürger, die Richtschnur für die Verwaltungsorganisation, z.B. Kundenfreundlichkeit in Form von flexiblen Öffnungszeiten oder die Allzuständigkeit der Mitarbeiter/-innen in dem Bürgerladen/-amt/-büro.«<sup>28</sup> Welche Einstellungen dieser Zufriedenheit zugrunde liegen und wie die Bürger die Verwaltung insgesamt bzw. ihre eigene Rolle gegenüber der Verwaltung wahrnehmen, war und ist von eher geringem Interesse.

23 James Q. Wilson, »The Bureaucratic Problem« In: *The Public Interest* Jg.1. Nr. 6, 1967, S. 3-9.

24 Alan W., Steiss / Gregory A. Daneke: *Performance Administration. Improved Responsiveness and Effectiveness in Public Service*. Lexington, Mass. Alan W., 1980.

25 Vgl. auch Vigoda, Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, aaO. (FN 10), S. 188.

26 Behnke, Responsivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung, aaO. (FN 17), S. 61.

27 Roger Hadley / Ken Young, *Creating a Responsive Public Service*, New York 1990; vgl. ähnliche Befunde in der Übersicht zur internationalen Forschung bei Grace Hall Saltzstein, »Bureaucratic Responsiveness: Conceptual Issues and Cultural Research« in: *Journal of Public Administration Research and Theory* 64, Nr. 2 (1992), S. 63-88; Vigoda, Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, aaO. (FN 10).

28 Deutscher Städtetag, *Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? Eine Zwischenbilanz*. Heft 27, Düsseldorf 1998, S. 24.

Als eine der Ersten im deutschsprachigen Raum beschäftigten sich Feick und Mayntz *empirisch* mit den generellen Einstellungen der Bürger zur Verwaltung.<sup>29</sup> Dabei untersuchten sie auch die Auswirkungen von Behördenkontakten auf die Bewertung der öffentlichen Verwaltung. Sie konnten belegen, dass die Verwaltungskontakte umso positiver beurteilt wurden, je mehr die Bürger meinten, dass ihre Anliegen von den Verwaltungsmitarbeitern ernst genommen worden sind, sie also von den Bürgern als responsiv wahrgenommen werden.

Einige Jahre später untersuchten Derlien und Löwenhaupt Responsivität und deren zugrundliegende Einstellungsmuster in Deutschland.<sup>30</sup> Dabei nutzten sie die Indikatoren der Civic Culture-Studie von Almond und Verba, knapp 35 Jahre nach ihrer ersten Verwendung. Sie konnten zeigen, dass die Responsivität umso stärker sank, je mehr Behörden die Bürger kontaktierten, unabhängig von der Art der Behörde. Rölle untersuchte die Responsivität der Verwaltung in Deutschland im Zeitverlauf. Hierbei zeigte sich, dass der Anteil der Bürger, welche die Verwaltung als nicht responsiv wahrnahmen, im Untersuchungszeitraum deutlich zunahm.<sup>31</sup>

Vigoda entwickelte einen Ansatz, der versuchte die Verwaltungsresponsivität zu erklären.<sup>32</sup> Responsivität stellt demnach eine Synthese aus kulturellen, politischen und personellen Faktoren dar. Zwei Faktoren beeinflussen die Responsivität der Verwaltung: Zum einen die Politik bzw. die Kultur, zum anderen der Faktor »Mensch«, genauer gesagt die fachliche bzw. menschliche Qualität des Verwaltungspersonals. Die auf der Makroebene befindliche Gruppe der »Policy and Culture« umfasst Fragen der Rolle von Ethik und Fairness innerhalb der Verwaltung ebenso wie die Frage, welche Rolle privatwirtschaftliche Elemente dort spielen. Die eher zur Mikroebene zählende Gruppe des Human Resource umfasst das von den Bürgern wahrgenommene Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter, d. h. deren Einschätzung zur Qualität der Führungskräfte und der anderen Mitarbeiter, sowie ihre Einschätzung, wie sehr sie der Verwaltungskontakt in Stress versetzt.

Vigoda konnte zeigen, dass der Eindruck, wie fair die Verwaltung wahrgenommen wird, einen größeren Erklärungsbeitrag zu deren wahrgenommenen Responsivität leistet, als die wahrgenommene Qualifikation der Mitarbeiter. Die Wahrnehmung der generellen Ausrichtung der Verwaltung nach Effizienz- und Effektivitätskriterien hat sogar einen negativen Einfluss auf die wahrgenommene Verwaltungsresponsivität. Dabei werden diese Kriterien nicht abgelehnt, die Bürger verlangen einen sparsamen Umgang

29 Feick / Mayntz, Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen, aaO. (FN 3).

30 Hans-Ulrich Derlien / Stefan Löwenhaupt, »Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen« in: Hellmut Wollmann (Hg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*, Opladen 1997, S. 417–472.

31 Daniel Rölle, »Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland« in: Hermann Hill (Hg.), *Verwaltungsmodernisierung*. Baden-Baden 2010, S. 95–113.

32 Vigoda, Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, aaO. (FN 10).

mit Steuergeldern, auch von der Verwaltung. Aber eben nicht, wenn es auf Kosten der wahrgenommenen Verwaltungsresponsivität geht.

Zusammengefasst lässt sich folgendes festhalten:

1. Bisher entwickelte Konzepte zur Responsivität beziehen sich primär auf das Verhältnis Parlament/Abgeordnete – Bürger. Verwaltungsresponsivität wurde nicht bzw. kaum in Bezug auf die Beziehung Verwaltung – Bürger untersucht, sondern meist unter dem Blickwinkel, wie responsiv die Verwaltung gegenüber der Regierung bzw. den gewählten Volksvertretern ist. Der Verwaltung kommt dabei lediglich die Aufgabe zu, die Zielvorgaben der Politik sachlich, optimal und effizient umzusetzen.
2. Bislang konnten verschiedene Arbeiten empirische Belege liefern, welche Erfahrungen Bürger beim Verwaltungskontakt haben. Über die Hintergründe dieser Erfahrungen, welche Rolle diese bei der Bewertung der Verwaltung allgemein spielen und über die Frage, welche Rolle diese und andere Faktoren bei der Zufriedenheit mit der Verwaltung spielen, ist wenig bekannt. Dieses Forschungsdesiderat zumindest etwas zu füllen steht im Zentrum des vorliegenden Beitrags.
3. Das Erklärungsmodell von Vigoda ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Allerdings sind seine verwendeten Kategorien »Policy Culture« und »Human Resource« – auch nach seiner eigenen Einschätzung – zu ungenau.<sup>33</sup> Deshalb soll im Folgenden ein Modell aufgezeigt werden, das den Zusammenhang zwischen Responsivität und Zufriedenheit darstellt.

### *3. Verwendetes Modell und untersuchungsleitende Hypothesen*

Keiner der Konzepte in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung scheint für die Fragestellung des vorliegenden Beitrags geeignet zu sein. Auch die in Studien zur öffentlichen Verwaltung häufig verwendete Prinzipal-Agent-Theorie hilft aufgrund einzelner Annahmen, wie der Vorstellung, dass der Agent als Auftragnehmer eine Belohnung oder eine negative Sanktion bei Auftrags-Nichterfüllung erwarten müsste, oder das stark auf die eigenen Interessen ausgerichtete Verhalten der Agenten, in den zentralen Fragen der Responsivitätsbeziehung zwischen Verwaltung und den Bürgern kaum weiter.<sup>34</sup>

Ritzi und Schaal (2010) ordnen Responsivität der Input-Dimension des politischen Systems insofern zu, »in dem politische Wünsche in politische Entscheidungen umgesetzt werden.«<sup>35</sup>

33 Vigoda, Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, aaO. (FN 10), S. 188. Zudem muss eingeraumt werden, dass Vigodas Modell auf einer Befragung von lediglich knapp 300 Einwohnern einer israelischen Großstadt basiert.

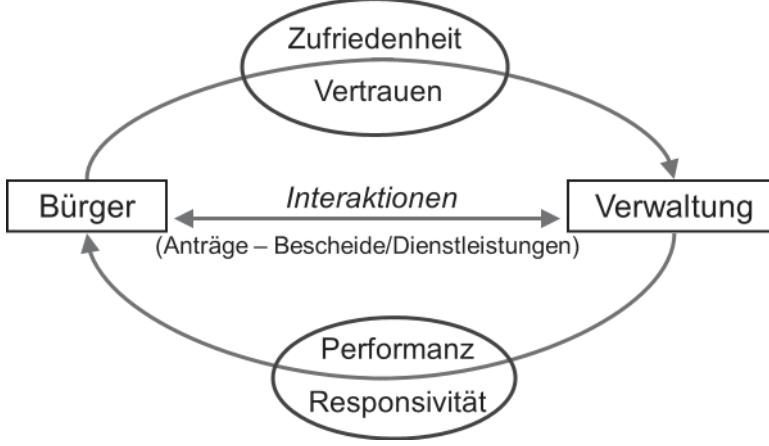
34 Vgl. James March / Johan Olsen, *Rediscovering Institutions*, New York 1989.

35 Claudia Ritzi / Gary S. Schaal, »Politische Führung in der »Postdemokratie« in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 2-3/2010, S. 10.

Der vorliegende Beitrag orientiert sich jedoch an dem in der Civic Culture-Studie von Almond und Verba verwendeten Vorgehen, Responsivität als eine Form der »bürokratischen Kompetenz« (»administrative competence«) als Output-Legitimation zu verstehen. Die öffentliche Verwaltung sichert somit »nicht nur für ihr eigenes Handeln, sondern auch für das politische System im engeren Sinne Akzeptanz und (Output-)Legitimation«.<sup>36</sup>

Die Untersuchung des Verhältnisses Bürger-Vertrauen-Verwaltung umfasst mehrere Dimensionen. Wie im stark vereinfachten Interaktionsmodell dargestellt, können die verschiedenen Interaktionsformen zu einem grundsätzlichen Vertrauen und somit auch zur Zufriedenheit der Bürger gegenüber der Verwaltung führen. Wichtiger »Vertrauensnachschub« für die Zufriedenheit bildet die wahrgenommene Responsivität der Verwaltung gegenüber den Bürgern (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Vereinfachtes Interaktionsmodell – Bürger – Verwaltung



Eigene Darstellung

Im hier verwendeten Erklärungsmodell hängt die Wahrnehmung, ob die öffentliche Verwaltung responsiv ist, mit der Wahrnehmung der Verwaltungsperformanz, d.h. ihres Outputs zusammen. Wird die Verwaltungsperfomanz und die Responsivität positiv eingeschätzt, wirkt sich dies positiv auf die Zufriedenheit und auf das Vertrauen in die Verwaltung aus. Die folgenden untersuchungsleitenden Hypothesen beziehen sich vor allem auf den Zusammenhang der Responsivität mit anderen Einstellungen zur Erklärung der Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung:

*H1: Bürger, die ihre Stadtverwaltung als responsiv einschätzen, sind zufriedener mit ihr, als diejenigen, die ihre Stadtverwaltung als nicht-responsiv einschätzen.*

36 Dieter Grunow / Daniela Strüngmann, »Bürokratiekritik in der öffentlichen Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen«, in: *der moderne staat* 1, Nr. 1 (2008), S. 121-140.

Die Wahrnehmung der Stadtverwaltung als nicht responsiv ist nicht nur ein »kleiner Schönheitsfehler« in der Beziehung Bürger-Verwaltung; sie wirkt sich vielmehr negativ auf die Zufriedenheit der Bürger mit der Verwaltung aus. Zugleich besteht Grund zur Annahme, dass Responsivität und Zufriedenheit nicht das gleiche sind bzw. messen.

*H2: Die Zufriedenheit mit der lokalen Verwaltung ist spezifisch. Die Zufriedenheit mit der eigenen lokalen Stadtverwaltung korreliert nicht mit der Bewertung anderer Behörden.*

Es gibt keine (hohe) generelle Unzufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung, im Vergleich zu anderen politischen Institutionen in Deutschland, wie beispielsweise die politischen Parteien, ihre Politiker oder Parlamente. Im Vergleich zu diesen politischen Institutionen ist das Vertrauen in die Behörden stabiler.<sup>37</sup> Entsprechend beeinflusst auch nicht primär ein generelles Bild oder Stereotype, das die Bürger von der Verwaltung haben, deren Zufriedenheit mit der Verwaltung. Demzufolge ist die wahrgenommene Responsivität der Stadtverwaltung keine allgemeine Einstellung zur Verwaltung an sich, sondern, so die Annahme, eine spezifische Einstellung der lokalen Verwaltung, mit denen die Bürger in Kontakt stehen.

*H3: Die allgemeine Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadtverwaltung wird stärker von der wahrgenommenen Responsivität der Stadtverwaltung beeinflusst, als von der Bewertung spezifischer Performanzkriterien oder von Verwaltungs-Stereotypen.*

Die wahrgenommene Responsivität der Verwaltung bzw. das Gefühl beim Verwaltungskontakt »auf Augenhöhe« mit der Verwaltung agieren zu können, ist vermutlich einer der zentralen Einflussfaktoren auf die Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadtverwaltung. Es wird vermutet, dass dieser eher »weiche« Faktor Responsivität eine höhere Erklärungskraft für die Verwaltungszufriedenheit hat, als die eher härteren Faktoren, wie Stereotypen<sup>38</sup> oder spezifische Leistungs- bzw. Effizienzkriterien, wie z. B. die Warte- oder Bearbeitungszeiten.<sup>39</sup> Vigoda argumentierte ebenfalls, dass Human-Resource-Faktoren auf der Mikroebene wie die Zufriedenheit mit der wahrgenommenen Performanz der Stadtverwaltung (Service und Bearbeitung) und deren wahrgenommene Responsivität die Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung beeinflussen. Unklar ist jedoch in welchem Maße.

#### 4. Verwendete Daten und Operationalisierung der Indikatoren

##### 4.1 Verwendete Umfragedaten

Die wissenschaftlichen Untersuchungen, die sich im deutschsprachigen Raum mit den Einstellungen der Bevölkerung zur öffentlichen Verwaltung beschäftigten, beruhen

<sup>37</sup> Grunow, Bürgernähe der öffentlichen Verwaltung als Gegenstand empirischer Implementationsforschung, aaO. (FN 2).

<sup>38</sup> Grunow / Strüngmann, Bürokratiekritik in der öffentlichen Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen, aaO. (FN 36).

<sup>39</sup> Z.B. Rölle, Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, aaO. (FN 31).

ausschließlich auf nationalen Bevölkerungsbefragungen.<sup>40</sup> Allerdings blieb in diesem Zusammenhang stets eine Frage empirisch unbeantwortet: Auf welche Verwaltung beziehen sich die Befragten, wenn sie beispielsweise nach ihrem Vertrauen in die Verwaltung gefragt werden? Bei nationalen Befragungen, setzt man voraus, dass die Bürger bei Fragen zu *der* öffentlichen Verwaltung direkt an *ihre* Kommunalverwaltung denken. Das ist zwar plausibel, aber empirisch nicht belegt. Auch der Lösungsversuch durch statistische Modifikationen der Befragungsdaten, z.B. in Form des Herunterbrechens der nationalen Befragungsdaten auf die lokale Ebene, verschiedene Teilstichproben miteinander zu vergleichen, scheitert in der Regel an den zu geringen Fallzahlen der Teilstichproben.

Im vorliegenden Beitrag konnte dieses Problem insofern umgangen werden, weil hier die Zufriedenheit und die Responsivität einer kommunalen öffentlichen Verwaltung auf lokaler Ebene in Form von mehreren repräsentativen Umfragen auf lokaler Ebene gemessen wurde. Die hier analysierten Daten basieren auf den seit 1992 in der Thüringer Landeshauptstadt Erfurt durchgeführten Querschnittsbefragungen (Wohnungs- und Haushaltserhebungen).<sup>41</sup> Von den knapp 200.000 Einwohnern in Erfurt werden jährlich rund 4.000 Erfurter Bürger postalisch angeschrieben. Eine Woche nach dem Fragebogenversand erhalten die Befragten im Rahmen einer Nachfassaktion eine schriftliche Erinnerung an der Befragung teilzunehmen. Grundlage für die Zufallsstichprobe ist das Einwohnermelderegister. Befragt werden Bürger ab 18 Jahren mit erstem Wohnsitz in Erfurt. Rund 1.800 Befragte von ihnen senden den ca. 50 Fragen umfassenden Fragebogen jedes Jahr ausgefüllt zurück.<sup>42</sup>

Da nicht jedes Jahr die gleichen Fragen gestellt werden, beschränkt sich die Datenanalyse auf die Daten des Jahres 1996 bzw. auf die Daten der Jahre 2006 bis 2012. Hervorzuheben sind dabei die Befragungen für die Jahre 1996 und 2012. In diesen Jahren wurden die identischen Fragen zum Thema »Bürgerfreundlichkeit der Stadtverwaltung« gestellt. Diese Fragenkomplexe enthielten auch Fragen zur wahrgenommenen Responsivität bzw. zur subjektiven Bewertung der Performanz der Verwaltung. Somit kann – zumindest auf der Basis von zwei Zeitpunkten – betrachtet werden, wie sich die Einschätzung der Responsivität der Stadtverwaltung Erfurt verändert hat bzw. ob die erklärenden Faktoren in den Untersuchungsjahren stabil geblieben sind.

Bezüglich der Repräsentativität der Daten zeigen die Zahlen in Tabelle 1, dass die befragte Stichprobe im Jahr 2012 repräsentativ für die Wohnbevölkerung Erfurts ist.

<sup>40</sup> Z.B. Feick / Mayntz, Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen, aaO. (FN 3); Derlien / Löwenhaupt, Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, aaO. (FN 30); Rölle, Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, aaO. (FN 31).

<sup>41</sup> Ich danke herzlich Herrn Rainer Schönheit (Abteilungsleiter beim Amt für Statistik und Wahl der Landeshauptstadt Erfurt) für die freundliche Bereitstellung der Daten und Frau Inga Hettstedt (Pressesprecherin der Landeshauptstadt Erfurt) für die Herstellung des Kontaktes.

<sup>42</sup> Nähere Informationen zu den Befragungen in Erfurt unter: <http://www.erfurt.de/ef/de/rathaus/daten/umfragen/whe/> [aufgerufen am: 2.2.2017].

Sowohl bei den Merkmalen »Alter« und »Geschlecht«, als auch bei der »Siedlungsstruktur« entsprechen die Werte der Stichprobe den Werten der Grundgesamtheit.<sup>43</sup>

*Tabelle 1: Sozialstrukturelle Merkmale der Haushaltsbefragung im Vergleich zur Grundgesamtheit der Stadt Erfurt (in %)*

		Grund- gesamtheit Stadt Erfurt	Befragte Stichprobe (ungewichtet)	Befragte Stichprobe (gewichtet)
Geschlecht	weiblich	52	49	52
	männlich	48	51	48
Alter	18-24 Jahre	10	10	10
	25-34 Jahre	18	17	18
	35-44 Jahre	15	15	14
	45-54 Jahre	19	20	18
	55-64 Jahre	17	15	17
	65- Jahre	22	22	23
Siedlungs- struktur	Städtisch	51	52	51
	Plattenbau	27	24	27
	Dörflich	22	24	22

*Datenbasis:* Erfurter Statistik. Wohnungs- und Haushaltserhebung 2012.

## 4.2 Operationalisierung

Im vorliegenden Beitrag geht es um die Frage, welche Rolle die Wahrnehmung der Verwaltung als responsiv im Vergleich zu anderen Faktoren bei der Erklärung der Zufriedenheit mit der Verwaltung spielt.

### 4.2.1 Abhängige Variable

Abhängige Variable im vorliegenden Beitrag ist die »Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadtverwaltung allgemein« (2012) und die »Zufriedenheit mit der Effektivität der Arbeit der Verwaltung« (1996), beide Variablen sind jeweils skaliert von 1 »sehr zufrieden« bis 5 »sehr unzufrieden«.

43 Für das Jahr 1996 ergab der Vergleich der befragten Stichprobe mit der Grundgesamtheit, dass es kleinere Unterschiede bei den Merkmalen Alter und Geschlecht gab. Diese sind in der gewichteten Stichprobe jedoch ausgeglichen worden.

#### 4.2.2 Unabhängige Variablen

Die unabhängigen Variablen bestehen aus der wahrgenommenen Responsivität, der wahrgenommenen Performanz der Stadtverwaltung, der Bewertung anderer Behörden, aus Stereotypen und aus dem Ansehen der Stadtverwaltung. Basis der Indizes für die Responsivität, die Performanz und die Stereotypen sind Faktorenanalysen. Die durchgeführten konfirmatorischen Faktorenanalysen (Hauptkomponentenanalyse, Rotationsmethode: Varimax mit Kaiser-Normalisierung) ergaben eine erklärte Gesamtvarianz von 65 Prozent (1996) bzw. 55 Prozent (2012) und ergaben jeweils drei eindeutige Faktoren für Responsivität, Performanz und Stereotypen. In die Regressionsanalysen gingen jeweils die zwei bzw. drei stärksten Prädiktoren (alle mit Ladungen  $>.70$ ) der Faktoren ein.

Die Faktoren bestehen im Einzelnen aus den nachfolgenden Items:

- *Responsivität*: Der additive Index besteht aus folgenden drei Items: »Bürger werden in der Verwaltung gleich behandelt«, »Beamte vertreten die Interessen der Bürger« und »Fühle mich gleichwertiger Partner in Ämtern«, jeweils kodiert mit (1 »trifft zu« bis 3 »trifft nicht zu«).<sup>44</sup>
- *Performanz der Stadtverwaltung*: Der additive Index wird aus der Zufriedenheit mit folgenden Items gebildet: »Öffnungszeiten«, »Erreichbarkeit der Ämter« und »Verständlichkeit der Formulare« (jeweils kodiert: 1 »sehr zufrieden« bis 5 »sehr unzufrieden«).
- *Stereotypen*: Der additive Index besteht aus den Items: Zustimmung zu folgenden Aussagen: »Stadtverwaltung ist bürokratisch«, »Stadtverwaltung ist fortschrittlich« (jeweils kodiert: 1 »trifft zu« bis 3 »trifft nicht zu«).

Ferner wurde noch ein ebenfalls additiver Index zur »Bewertung anderer Behörden« gebildet:

- *Bewertung anderer Behörden*: Dieser additive Index besteht aus folgenden fünf Items: »Die anderen Behörden sind fortschrittlicher als die Stadtverwaltung«, »Die anderen Behörden sind moderner als die Stadtverwaltung«, »Die anderen Behörden arbeiten zügiger als die Stadtverwaltung«, »Die anderen Behörden sind bürgerfreundlicher als die Stadtverwaltung« und »Die anderen Behörden sind flexibler als die Stadtverwaltung« (jeweils kodiert: 1 »trifft zu« bis 3 »trifft nicht zu«). – Schließlich wurde noch das Ansehen der Stadtverwaltung, gemessen über folgende Items, in das Erklärungsmodell integriert:
- *Ansehen der Stadtverwaltung bei den Bürgern*: »Ansehen der Stadtverwaltung bei den Befragten selbst« und »Ansehen der Verwaltung in der Bevölkerung« (jeweils kodiert: 1 »sehr gut« bis 5 »sehr schlecht«). Da es sich aber bei den beiden Items um unterschiedliche Wahrnehmungsebenen handelt (eigene Bewertung, perzipierte Bewertung anderer) gingen die Items isoliert in die folgenden Analysen ein.

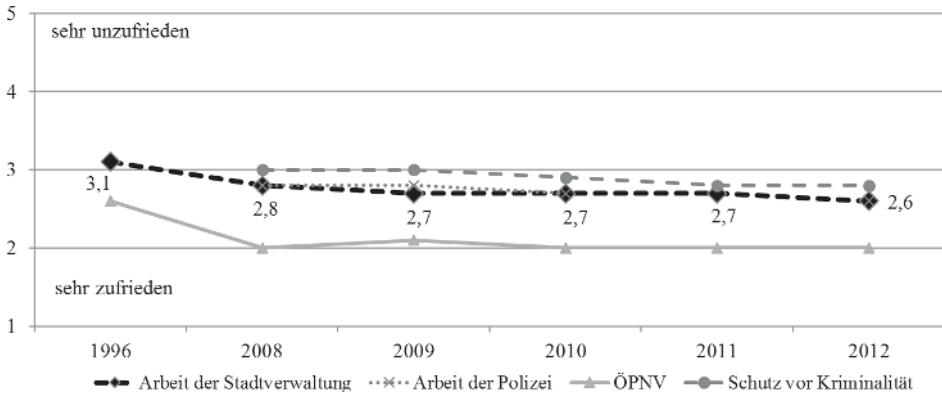
<sup>44</sup> Vgl. auch Almond/Verba (1965) bzw. Derlien/Löwenhaupt (1997).

## 5. Ergebnisse

### 5.1 Deskriptive Analysen

Um die Zufriedenheit mit der Verwaltung einordnen zu können, wird diese zunächst mit der Zufriedenheit mit anderen öffentlichen Einrichtungen bzw. Aufgaben in Erfurt verglichen (vgl. Abbildung 2).

*Abbildung 2: Zufriedenheit mit öffentlichen Einrichtungen in Erfurt, 1996–2012*



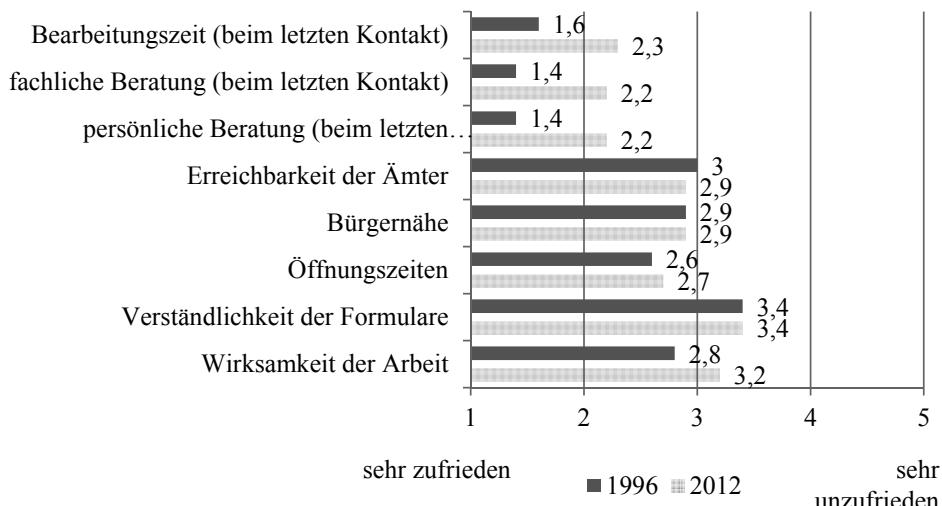
*Anmerkungen:* Eigene Berechnungen. N=1.836-1.867; Fragewortlaut: »Wie zufrieden sind Sie ganz allgemein mit den folgenden Aspekten in Erfurt?« (Skala von 1 »sehr zufrieden« bis 5 »sehr unzufrieden«; 1996: Hier wurde nach der Zufriedenheit mit der »Wirksamkeit der Arbeit der Stadtverwaltung insgesamt« gefragt; Dargestellt sind Mittelwerte).

*Datenbasis:* Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebungen 2008–2012. Eigene Berechnungen.

Es zeigt sich ein für die Bewertung der öffentlichen Verwaltung bekanntes Bild. Im Vergleich zu anderen Einrichtungen des öffentlichen Lebens rangiert die Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung im Mittelfeld. Auffällig ist zudem die Konstanz der Werte in den betrachteten Jahren, vor allem bei der Verwaltungszufriedenheit.

Abbildung 3 stellt die meist bei Bürgerbefragungen abgefragten Bewertungen der Serviceaspekte der Verwaltung in den Jahren 1996 und 2012 vergleichend dar.

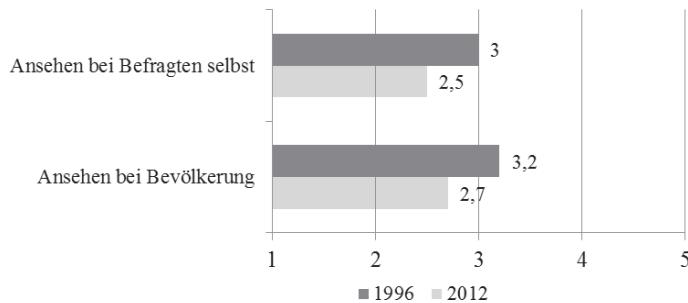
Abbildung 3: Zufriedenheit mit Service der Erfurter Verwaltung, 1996 und 2012



Anmerkungen: Eigene Berechnungen. N= 800 (1996); 1.800 (2012); Frage: »Bei der Stadtverwaltung Erfurt bin ich (sehr) zufrieden mit...« (Skala von 1 »sehr zufrieden« bis 5 »sehr unzufrieden«; Mittelwerte).

Datenbasis: Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebung 1996 u. 2012. Eigene Berechnungen.

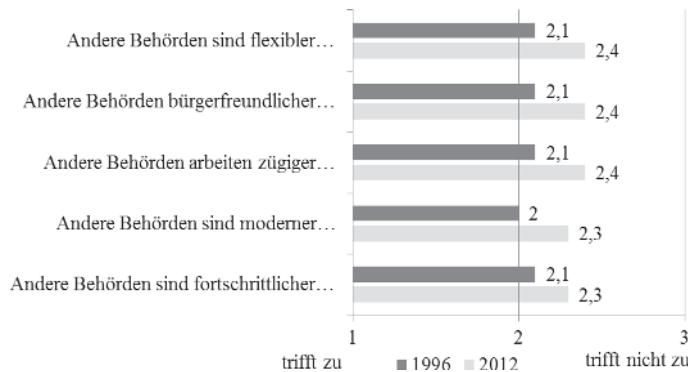
Die Verständlichkeit der Formulare wird in beiden Jahren am schlechtesten bewertet, die Bearbeitungszeit und die Beratung, also Aspekte des direkten Verwaltungskontakts, werden 2012 schlechter bewertet als 1996, alle anderen Serviceitems sind unverändert. Als ein Indikator, der mit der Bewertung der Stadtverwaltung als responsiv zusammenhängt, wird ihr Ansehen bzw. Image bei der Bevölkerung vermutet. Wie Abbildung 4 zeigt, ist das generelle Ansehen der Stadtverwaltung in Erfurt bei den Befragten in beiden Jahren leicht höher als das perzipierte Ansehen in der Bevölkerung aus Sicht der Befragten. Beide Formen des Ansehens sind jedoch zwischen 1996 und 2012 jeweils gestiegen.

*Abbildung 4: Selbst- und perzipierte Fremdwahrnehmung der Stadtverwaltung, 1996 u. 2012*

*Anmerkungen:* Eigene Berechnungen. N= 980 (1996) bis 1.800 (2012); Fragewortlaut: »Welches Ansehen hat die Stadtverwaltung Ihrer Meinung nach bei der Bevölkerung und welches bei Ihnen persönlich?«; Skala von: 1 »sehr gut« bis 5 »sehr schlecht«.

*Datenbasis:* Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebung 1996 u. 2012. Mittelwerte. Eigene Berechnungen.

Wie in Hypothese H2 vermutet wird, spielt die Bewertung anderer Behörden bei der Zufriedenheit mit der eigenen Stadtverwaltung keine Rolle. Weil die Bewertung anderer Behörden aber in die nachfolgenden bi- und multivariaten Analysen miteingehen, wird in Abbildung 5 die Bewertungen in beiden Untersuchungsjahren dargestellt.

*Abbildung 5: Bewertung anderer Behörden, 1996 u. 2012*

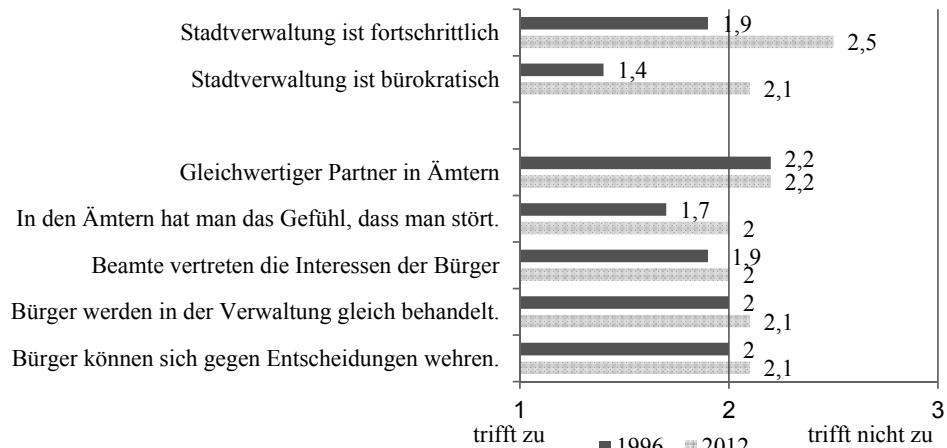
*Anmerkungen:* Eigene Berechnungen. Frage: »Wenn Sie die Stadtverwaltung mit anderen Behörden vergleichen, wie würden Sie die nachfolgend aufgeführten Aussagen bewerten?«

*Datenbasis:* Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebung 1996 u. 2012. Eigene Berechnungen.

Wie Abbildung 5 zeigt, wird 1996 die Stadtverwaltung Erfurt gegenüber anderen Behörden eher gleich gut bewertet. 2012 hingegen wird die eigene Stadtverwaltung eher besser bewertet als andere Behörden. Allerdings muss man kritisch hinzufügen, dass aus den Umfragedaten nicht hervorgeht, auf welche »andere Behörden« sich die Befragten beziehen.

Nach der Hypothese H3 beeinflussen vermutlich auch Stereotypen die Bewertung der Erfurter Stadtverwaltung. Abbildung 6 zeigt die Mittelwerte zu den Stereotypen – gemessen über die Einschätzung der Stadtverwaltung als fortschrittlich und bürokratisch – und der Einschätzung der Responsivität der Erfurter Verwaltung.

*Abbildung 6: Stereotypen und wahrgenommene Responsivität der Stadtverwaltung, 1996 und 2012*



*Anmerkungen:* Eigene Berechnungen (Mittelwerte); genauer Wortlaut der Items siehe Kapitel 5.2.

*Datenbasis:* Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebung 1996 u. 2012. Eigene Berechnungen.

Während mit Ausnahme des Items des »gefühlten Störens in Ämtern« sich alle fünf abgefragten Items zur Responsivität nahezu unverändert zwischen den beiden Befragungszeitpunkten im »teils/teils«-Bereich bewegen, verändern sich die stereotypischen Bewertungen deutlich. So nimmt die Einschätzung der Stadtverwaltung als bürokratisch zwischen 1996 und 2012 deutlich ab, zugleich sinkt die Einschätzung der Stadtverwaltung als fortschrittlich ebenso deutlich.

## 5.2 Bi- und multivariate Analysen

Nach dem Überblick über die Mittelwerte und den Veränderungen der Indikatoren zwischen den Befragungszeitpunkten, werden im Folgenden die formulierten Hypothesen in Form von Korrelations- und Regressionsanalysen überprüft.

### 5.2.1 Bivariate Analysen

Vor der Überprüfung von Hypothese H1 ergibt die Korrelation zwischen der Einschätzung der Verwaltung in Erfurt als responsiv und der Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadtverwaltung einen Zusammenhang von  $r = .38$  (Pearson-Bravais-Korrelations-

koeffizient, zweiseitig,  $p<.001$ ). In einem zweiten Schritt zeigt sich, dass sich die Hypothese H1 insofern bestätigt, als 1996 und 2012 diejenigen Befragten, welche die Erfurter Stadtverwaltung als responsiv einschätzen, signifikant zufriedener mit der Arbeit der Stadtverwaltung sind als die anderen. Allerdings fällt auf, dass die Zufriedenheit derjenigen, die die Stadtverwaltung als responsiv einschätzen 1996 deutlich höher war als 2012 (vgl. Tabelle 2).

*Tabelle 2: Zusammenhang zwischen Responsivität und Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung (Mittelwertvergleich, t-Test bei unabhängigen Stichproben)*

	Responsivität hoch	Responsivität niedrig	t
Zufriedenheit mit Effektivität der Arbeit der Stadtverwaltung (1996)	1,6 (N=105)	3,1 (N=369)	-10,25**
Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung (2012)	2,2 (N=308)	3,0 (N=812)	-15,06**

Anmerkungen: Eigene Berechnungen. \*  $p<0,05$ ; \*\*  $p<0,01$ . Mittelwerte basieren auf einer fünfstufigen Skala von 1 = »sehr zufrieden« bis 5 = »sehr unzufrieden«.

Datenbasis: Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebungen 1996 u. 2012.

In einem nächsten Analyseschritt soll gezeigt werden, wie die wahrgenommene Responsivität mit der Zufriedenheit mit einzelnen Service-Items und mit dem Ansehen der Stadtverwaltung zusammenhängt (vgl. Tabelle 3).

*Tabelle 3: Zusammenhang zwischen Responsivität und Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung und deren Ansehen, 1996 und 2012*

	Responsivität (additiver Index); $r$ (Koeffizient)	Responsivität (additiver Index); $r$ (Koeffizient)
	1996 <sup>+</sup>	2012
Zufriedenheit mit (der Effektivität der Arbeit) <sup>+</sup> der Stadtverwaltung	.48***	.34***
Zufriedenheit mit der technischen Beratung	.29***	.33***
Zufriedenheit mit der persönlichen Beratung	.29***	.34***
Zufriedenheit mit der Bearbeitungszeit	.28***	.26***
Persönliches Ansehen der Verwaltung	.45***	.46***
Wahrgenommenes Ansehen der Verwaltung in der Bevölkerung	.33***	.34***

Anmerkung: Pearson-Bravais Koeffizienten, zweiseitig. Signifikanzniveau: \*  $= p<.05$ ; \*\*  $= p<.01$ ; \*\*\*  $= p<.001$

Datenbasis: Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebungen 1996 u. 2012.

Die Analysen zeigen zunächst, dass alle Items hoch signifikant mit dem Konstrukt Responsivität zusammenhängen. Das Item mit dem in beiden Untersuchungsjahren höchsten Korrelationskoeffizienten ist das persönliche Ansehen, lediglich 1996 hing die Zufriedenheit mit der Effektivität der Arbeit der Stadtverwaltung noch etwas stärker mit der Responsivität zusammen. Alle anderen Items weisen einen schwächeren Zusammenhang zur Responsivität auf (zwischen .26 und .34). Auffällig ist zudem, dass sich die Stärke der Korrelationskoeffizienten zwischen den beiden Untersuchungsjahren kaum verändern.

Im nächsten Analyseschritt ist herauszufinden, welchen Zusammenhang es zwischen der Verwaltungszufriedenheit auf der einen Seite und der Bewertung anderer Behörden und dem Ansehen der Stadtverwaltung auf der anderen Seite gibt (vgl. Tabelle 4)

*Tabelle 4: Zusammenhang zwischen Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung, deren Ansehen und anderen Behörden, 1996 und 2012*

	Zufriedenheit mit der Effektivität der Arbeit der Stadtverwaltung r (Koeffizient)	Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung r (Koeffizient)
	1996	2012
Die anderen Behörden sind fortschrittlicher als die Stadtverwaltung	.39***	-.09**
Die anderen Behörden sind moderner als die Stadtverwaltung	.42***	-.07*
Die anderen Behörden arbeiten zügiger als die Stadtverwaltung	.37***	-.10**
Die anderen Behörden sind bürgerfreundlicher als die Stadtverwaltung	.40***	-.13***
Die anderen Behörden sind flexibler als die Stadtverwaltung	.43***	-.10**
Persönliches Ansehen der Verwaltung	.36***	.39***
Wahrgenommenes Ansehen der Verwaltung in der Bevölkerung	.29***	.22***

*Anmerkung:* Pearson-Bravais Koeffizienten, zweiseitig. Signifikanzniveau: \* = p < .05; \*\* = p < .01; \*\*\* = p < .001

*Datenbasis:* Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebungen 1996 u. 2012.

Die Analysen zeigen unterschiedliche Ergebnisse in den beiden Untersuchungsjahren. So hing die Bewertung anderer Behörden im Jahr 1996 deutlich stärker mit der Zufriedenheit mit der »eigenen« Stadtverwaltung 1996 zusammen als 2012. Leidglich das persönliche Ansehen der Stadtverwaltung hatte in beiden Jahren einen relativ starken Zusammenhang mit der Verwaltungszufriedenheit.

### 5.2.2 Multiple Regression

Abschließend ist die in Hypothese H3 aufgeworfene Frage zu beantworten, welche Faktoren die Zufriedenheit mit der Arbeit der Stadtverwaltung beeinflussen. Sind es vor allem Leistungs- bzw. Performanzindikatoren, sind es Stereotypen, oder ist es viel mehr die Einschätzung, wie responsiv die Verwaltung wahrgenommen wird, welche die Zufriedenheit mit der Verwaltung beeinflussen? Die Erklärungskraft der Faktoren bzw. der Indikatoren wurde mithilfe einer multiplen Regressionsanalyse für die Jahre 1996 und 2012 analysiert (vgl. Tabelle 5).

*Tabelle 5: Ergebnisse einer OLS-Regression über den Einfluss der unabhängigen Varaibeln auf die Zufriedenheit mit der Erfurter Stadtverwaltung, 1996 und 2012*

	1996	2012
Ansehen der Stadtverwaltung	.37***	.34***
Wahrgenommenes Ansehen der Verwaltung in der Bevölkerung	.03ns	.08ns
Zufriedenheit mit der Performanz der Verwaltung (Index)	.04ns	.15**
Stereotypen (Index)	.07ns	.14**
Bewertung anderer Behörden (Index)	.09ns	-.06ns
Responsiveness (Index)	.14ns	.01ns
R <sup>2</sup>	.32	.33
Adjusted R <sup>2</sup>	.29	.32
F	14,356***	35,336***

*Anmerkung:* Signifikanzniveau: \* = p<.05; \*\* = p<.01; \*\*\* = p<.001; ns: nicht significant. Standardisierte Beta-Koeffizienten. Methode: Einschluss.

*Datenbasis:* Erfurter Wohnungs- und Haushaltserhebungen 1996 u. 2012.

Richtet man zunächst den Blick auf die erklärte Varianz (R<sup>2</sup>) in beiden Untersuchungsjahren, dann bewegt sich die Erklärungskraft mit jeweils 32 bzw. 33 Prozent im für sozialwissenschaftliche Einstellungsforschung mittleren Bereich. Vergleicht man die beiden Analysen jedoch auf der Basis der erklärenden Faktoren, so zeigt sich – trotz der leicht veränderten Abfrage der abhängigen Variable »Verwaltungszufriedenheit« –, dass in beiden Jahren das persönliche Ansehen der Stadtverwaltung bei den Bürgern der alles dominierende Einflussfaktor auf die Zufriedenheit mit der Verwaltung darstellt. Während im Jahr 1996 kein anderer Einflussfaktor einen signifikanten Erklärungsbeitrag liefert, haben 2012 Stereotypen und die wahrgenommene Performanz der Verwaltung einen signifikanten, aber eher schwachen Erklärungsbeitrag. Die Responsivität hat in beiden Untersuchungsjahren keinen signifikanten Einfluss auf die Zufriedenheit mit der Verwaltung.

### 6. Fazit und Diskussion

Die moderne öffentliche Verwaltung sieht sich, neben der Politik und den Medien, in den vergangenen Jahren zunehmend mit einem »neuen« Akteur konfrontiert, der seine Forderungen artikuliert: Den Bürger. Innerhalb der geltenden Gesetze und Verordnungen steht die öffentliche Verwaltung vor der Herausforderung, auf die Wünsche und Interessen der Bürger einzugehen. Wentzel bezeichnet Responsivität sogar als »Bringschuld der Verwaltung«.<sup>45</sup> Dennoch beinhaltet die Umsetzung einer responsiven Verwaltung auch ein Wagnis, weil hier gewissenmaßen »die klare Legitimationskette ... durchbrochen (wird).«<sup>46</sup> Soweit die normative Seite von Responsivität.

Im Vordergrund des vorliegenden Beitrags stand, *empirische* Antworten auf die Frage zu finden, wie die wahrgenommene Responsivität der Verwaltung die Zufriedenheit der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung beeinflusst und wie die Responsivität mit anderen, die Verwaltungszufriedenheit erklärenden Faktoren, zusammenhängt.

Abschließend sollen nun die wichtigsten Befunde zusammengefasst und potentielle Weiterentwicklung für verwaltungsbezogene Forschung aufgezeigt werden, sowie die Frage erörtert werden, welche Folgen die Ergebnisse für die Verwaltung selbst haben kann.

Die Ergebnisse der empirischen Analysen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es besteht ein Zusammenhang zwischen der wahrgenommenen Responsivität der Verwaltung durch die Bürger und deren Zufriedenheit mit der Arbeit der Verwaltung. Bürger, welche die eigene Stadtverwaltung als responsiv wahrnehmen, sind zufriedener mit deren Arbeit, als andere Bürger.
- Die These, wonach die Einschätzung der eigenen Verwaltung als responsiv keine allgemeine Einstellung zur Verwaltung an sich darstellt und nicht mit der Bewertung anderer Behörden zusammenhängt, lässt sich nur teilweise bestätigen.
- Das persönliche Ansehen ist der entscheidendste Erklärungsfaktor für die Zufriedenheit mit Stadtverwaltung. Die Bewertung der Performanz der Verwaltung, sowie Stereotypen spielen nur in einem der beiden untersuchten Jahre eine Rolle. Keinen signifikanten Erklärungsbeitrag liefert Responsivität.

Interessante Aspekte wirft die Frage auf, welche Folgen Verwaltungsresponsivität auf die Politik bzw. die politikwissenschaftliche Forschung haben könnten. Zuallererst stellt sich die Frage, ob die Bürger in ihrer Bewertung der Verwaltungsresponsivität – zumindest teilweise – auch die Responsivität anderer politischer Institutionen, die Zufriedenheit mit der Arbeit der Regierung oder mit dem Funktionieren der Demokratie

<sup>45</sup> Joachim Wentzel, »Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen«, in: Hermann Hill, (Hg.), *Bürgerbeteiligung – Analyse und Praxisbeispiele*. Baden-Baden 2010, S. 37–60.

<sup>46</sup> Stephan Grohs, »Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie«, in: Helmut Breitmeier (Hg.), *Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie: eine interdisziplinäre Einführung*. Kurseinheit 1-3, Hagen 2012, S. 91–114.

bewerten. Erste Antworten darauf geben die Beiträge von Saltzstein bzw. Rölle.<sup>47</sup> Laut Ebinger, stellt Responsivität gegenüber Bürger »ein zentraler Aspekt politischer Performanz dar.«<sup>48</sup> In ähnlicher Weise deutete Putnam (1994) die Rolle der Verwaltungsresponsivität. Demnach erwies sich die Wahrnehmung der Verwaltung als responsiv als einer der vier wichtigsten Erklärungsfaktoren für die Zufriedenheit mit der Regierungsperformanz. Zugleich scheint die Wahrnehmung der Verwaltung als responsiv in Deutschland eher zurückzugehen.<sup>49</sup> Dies kann sich auch mittelfristig auf die Legitimität von Verwaltungshandeln auswirken. Diese Legitimität hängt davon ab, ob die Bürger Entscheidungen nachvollziehen und kontrollieren können und der öffentlichen Verwaltung auch dann Akzeptanz bzw. Vertrauen entgegenbringen, wenn sie nicht im Sinne der Bürger entscheidet.<sup>50</sup>

Wie die Analysen zeigen konnten, sind die Stichproben der befragten Bürger aus statistischer Sicht repräsentativ. Die Frage ist aber, ob und wenn ja, *inwiefern* die Ergebnisse der Stadtverwaltung in Erfurt auf andere Verwaltungen in Deutschland übertragbar sind? Aber auch die entgegengesetzte Frage ist von Interesse, also die Frage, ob nicht nur die Bürger der Verwaltung vertrauen, sondern ob die Verwaltung bzw. deren Mitarbeiter auch den Bürgern selbst vertrauen<sup>51</sup> und welche Faktoren dafür verantwortlich sind. Beide Fragen können nur vermehrt durchgeführte Umfragen beantworten, die über die üblichen Fragen über die Zufriedenheit mit Serviceaspekten der Verwaltung hinausgehen. Bis dato werden Fragen zur Verwaltung in den meisten Umfragen nur unregelmäßig oder gar nicht gestellt.

Zudem kann das Konstrukt Responsivität auch anders operationalisiert werden als im vorliegenden Beitrag. Hier wurde Responsivität über den von den Bürgern wahrgenommenen Verwaltungsoutput operationalisiert. Beispielsweise könnte der wahrgenommenen Responsivität eine Objektivierung von Responsivität gegenübergestellt werden. So könnte man beispielsweise objektive Responsivität über die Tatsachen messen, wie die Verwaltungen etwa mit Bürgeranfragen umgehen<sup>52</sup> oder auch das Verhalten der Verwaltung im Zusammenhang von Bürgerhaushalten oder im Bereich des Beschwerdenmanagements.

Die für die öffentliche Verwaltung relevante Frage lautet hingegen: Was kann aus den Ergebnissen in die Verwaltungspraxis übertragen werden? Was kann die öffentli-

- 47 Daniel Rölle, »Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck«, in: *der moderne staat (dms)* 2, Nr. 3, S. 219–242.
- 48 Falk Ebinger, *Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*, Baden-Baden 2013, S. 64.
- 49 Vgl. Rölle, Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, aaO. (FN 31.).
- 50 Lars Holtkamp, Lars, »Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie – Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich«, in: *Politische Vierteljahrsschrift* 47, Nr. 4 (2006), S. 641–661.
- 51 Kaifeng Yang, »Public Administrators' Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts«, in: *Public Administration Review* 65, Nr. 3 (2005), S. 273–285.
- 52 Z.B. Stephan Grohs / Christian Adam / Christoph Knill, »Are Some Citizens More Equal than Others? Evidence from a Field Experiment« in: *Public Administration Review* 76, Nr. 1 (2016), S. 155–164.

che Verwaltung tun, um in persönlichen Ansehen der Befragten zu steigern oder anders formuliert, ein »positive(re)s Image« zu erhalten? Wie Stivers anmerkt, beginnt der erste Schritt zur responsiven Verwaltung mit dem Zuhören der Verwaltungsmitarbeiter und der Einsicht, dass sie es auf der anderen Seite des Schalters mit Menschen zu tun haben, die dem gleichen »public square« angehören wie sie selbst.<sup>53</sup> Diese Einsicht scheint bei den Behörden durchaus vorhanden zu sein. Fragt man die Entscheider in den Behörden, woran sie den Erfolg von Verwaltungsarbeit messen, so steht das Ziel zufriedene Bürger zu haben einsam an der Spitze. Die Deutsche Gesellschaft für Qualität e.V. führte im Jahr 2010 eine Studie mit dem Titel »Qualität in der Öffentlichen Verwaltung« durch. Bei einer Befragung von 250 Entscheidern in der öffentlichen Verwaltung nannten 73 Prozent der Befragten aus der Kommunalverwaltung die »Zufriedenheit der Bürger / Kunden« als wichtigen Indikator für den Erfolg von Verwaltungsarbeit.<sup>54</sup>

Alles in allem wirft die Untersuchung der Rolle der Verwaltungsresponsivität bzw. der Legitimität von Verwaltungshandeln sowohl für die Forschung, als auch für die Verwaltungspraxis neue Fragen auf. Wenn man das normative Ziel einer modernen, vertrauensvollen Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung hat, dürfte vermutlich weder das eher hierarchische Verhältnis Bürger-Verwaltung, noch das eher privatwirtschaftliche Verhältnis Kunde-Verwaltung allein zielführend sein (zumindest dann nicht, wenn den Bürgern Rechte – wie Beschwerderechte – verwehrt werden, die jedem Kunden in der Privatwirtschaft zugesprochen werden). Entscheidend für die vertrauensvolle Beziehung zwischen Bürger und Verwaltung dürfte vielmehr sein, wie es der Verwaltung gelingt, wie Thomas im Titel seines Beitrags nennt, ihr Gegenüber als »Citizen, Client and Partner« wahrzunehmen.<sup>55</sup>

### Zusammenfassung

Obwohl die Menschen zu keiner anderen Institution des politischen Systems so regelmäßig direkten Kontakt wie zur Verwaltung, sind die Orientierungen der Bürger gegenüber der öffentlichen Verwaltung verhältnismäßig wenig untersucht worden. Eine spezifische Form dieser Einstellung stellt die Responsivität, die im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht. Auf der Basis von repräsentativen Bevölkerungsbefragungen in Erfurt konnten die Analysen zeigen, dass die Responsivität mit der Zufriedenheit mit der Verwaltung zusammenhängt. Allerdings stellt Responsivität im multivariaten Analysemodell keinen signifikanten Erklärungsfaktor für Verwaltungszufriedenheit dar. Stattdessen besitzt das persönliche Ansehen der Verwaltung den höchsten Erklärungsbeitrag für die Zufriedenheit mit der Verwaltung. Am Ende werden die Ergebnisse zusammengefasst.

<sup>53</sup> Stivers, The Listening Bureaucrat: Responsiveness in Public Administration, aaO. (FN 15) S. 228.

<sup>54</sup> Deutsche Gesellschaft für Qualität, *Qualität in der Öffentlichen Verwaltung*, Frankfurt/Main 2010.

<sup>55</sup> Thomas, Citizen, Customer, Partner: Rethinking the Place of the Public in Public Management, aaO. (FN 16).

nisse diskutiert und aufgezeigt, welche Schlüsse daraus für die politikwissenschaftliche Verwaltungsforschung, aber auch für eine moderne responsive Bürgerverwaltung gezogen werden können.

### *Summary*

Though people have to no other institution of the political systems such a regular direct contact than to public administration, the attitudes towards the public administration have been relatively little studied. A specific form of these attitudes represents the perceived responsiveness of public administration which is the focus of this paper. Based on representative population surveys in the German large city of Erfurt, the analyses could show that responsiveness is related to the satisfaction with public administration. However, responsiveness in the multivariate analysis model represents no significant explanation factor for the satisfaction with public administration. Instead, the personal prestige of the administration has the highest contribution of the explanation for the satisfaction with administration. At the end conclusions can be drawn which are the consequences for a modern responsive public administration in general.

*Daniel Rölle, Number, Customer or Citizen? – The Contribution of Perceived Responsiveness of Public Administration to Explain Satisfaction With Public Administration*