Prof. Dr. Hermann Hill (Hrsg.)

Verwaltungsmodernisierung 2010

Nomos

Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland

Daniel Rölle [1]

I. Untersuchungsproblem

„Der Kunde ist König." Mit diesem alten Slogan aus der Werbewirtschaft könnte man in etwa das Credo sämtlicher Verwaltungsmodernisierungsbemühungen beschreiben, bei denen es zu einer Neuausrichtung der Beziehung zwischen den Bürgern und der öffentlichen Verwaltung kommt. Ob Bürgernähe, Kundenorientierung, Bürgerbüro, One-Stop-Government, Front-/Backoffice oder E-Government, überall stand und steht in den Reformwellen, die in den vergangenen Jahrzehnten über die öffentliche Verwaltung hinwegschwappten, mehr oder weniger eine stärkere Kundenorientierung im Mittelpunkt der Bemühungen. Die Bürgerinnen und Bürger sollen nicht mehr von einer nicht-zuständigen Person zur nächsten geschickt werden, sollen nicht in Warteschleifen am Telefon ‚verhungern' und sollen auch nicht mehr so sehr an Öffnungszeiten oder langen Wegen zum Amt bei ihren Vorhaben eingeschränkt werden. Stattdessen wird der Bürger[2] zum Kunden, der eine häufig kostenpflichtige Dienstleistung abruft und entsprechend behandelt werden will und soll.

Will man der Zufriedenheit der Kunden mit den Verwaltungsdienstleistungen auf den Grund gehen, muss man diese Zufriedenheit operationalisieren, also messen. Im Zuge dessen stellt sich die Frage, wie man die Zufriedenheit der Kunden mit den Verwaltungsdienstleistungen bzw. der öffentlichen Verwaltung selbst misst. Meist wird die Zufriedenheit der Bürger mit den (modernen) Verwaltungsdienstleistungen von den Verwaltungen selbst untersucht. Dabei werden in der Regel Serviceleistungen wie Schnelligkeit, Freundlichkeit oder die Zufriedenheit mit den Öffnungszeiten abgefragt. Dies stellt jedoch nur eine Seite der Medaille dar; auf der anderen Seite bleiben zahlreiche Fragen unbeantwortet. So z.B. die Fragen, welche Reaktionen ein Behördenkontakt bei den Bürgern hervorruft oder welche emotionalen Assoziationen sie haben, wenn sie an die öffentliche Verwaltung denken.

Bislang hat sich die Forschung nach den emotionalen und kognitiven Auswirkungen der Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen meist auf die Frage konzentriert, inwiefern sich die neuen Herausforderungen der Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen auf die Qualifikation, den Stressumgang oder allgemein auf die Gesundheit

1 Ich danke Inna Herrmann für zahlreiche Anregungen zum vorliegenden Beitrag.

2 Aus Gründen der Lesbarkeit wurde im Text die männliche Form gewählt, nichtsdestoweniger beziehen sich die Angaben auf Angehörige beider Geschlechter.

der Verwaltungsmitarbeiter auswirken. Um die Frage, welchen Stresssituationen jedoch die *Bürger* bei einem Amtsbesuch ausgesetzt sind bzw. allgemeiner formuliert, wie sie ihre Rolle gegenüber der kontaktierten Behörde selbst wahrnehmen, hat sich bislang kaum jemand gekümmert (vgl. Vigoda 2000: 174).

Gegenstand des vorliegenden Beitrags sind deshalb Antworten auf die Fragen zu geben, wie selbstbewusst bzw. kompetent sich die Bürger gegenüber der Verwaltung fühlen, wie man diese Einstellungen operationalisiert und wovon diese Einstellung der „bürokratischen Kompetenz" und die damit zusammenhängenden Faktoren abhängen. Dabei soll anhand empirischer Analysen von Bevölkerungsbefragungen untersucht werden, wie sich die bürokratische Kompetenz in Deutschland entwickelt hat, durch welche Faktoren sie sich erklären lässt und welche Schlüsse daraus für eine moderne öffentliche *responsive Bürgerverwaltung* gezogen werden können.

II. Zum Konzept der Responsivität

Das Konzept der Responsivität[3] stammt ursprünglich aus der Parlamentarismusforschung und bezeichnet die Rückkopplung des (politischen) Handelns der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Menschen. Aus systemtheoretischer Perspektive handelt es sich also um den politischen Input seitens der Bevölkerung, z.B. in Form der Artikulation von Interessen und Positionen in eine Institution des politischen Systems bzw. ins politische System gesamt (zur Entwicklung des Konzepts und seiner empirischen Überprüfung in der Politikwissenschaft siehe Brettschneider 1995: 18ff. bzw. Walter 2002).

1. Übertragbarkeit von Responsivität auf öffentliche Verwaltung

In der verwaltungswissenschaftlichen Literatur wird hinsichtlich Responsivität meist ‚arbeitsteilig' vorgegangen. Demnach müssen die Politik bzw. die politischen Parteien responsiv sein, während der Verwaltung die Aufgabe zukommt, die Zielvorgaben der Politik sachlich, optimal und effizient umzusetzen (vgl. Behnke 2009: 46).

Der Frage des *Wie*, also die Art und Weise der Übertragbarkeit des Konzepts der Responsivität auf die öffentliche Verwaltung, ist jedoch die Frage vorgelagert, *warum* die öffentliche Verwaltung überhaupt responsiv sein sollte. Während die Responsivität der von den Wählern gewählten Politiker, die deren Interessen vertreten müssen (und von ihnen auch wiedergewählt werden wollen), einsichtig ist, besteht diese Bedingung seitens der öffentlichen Verwaltung formal nicht. Beamte werden in der Regel weder (wieder-)gewählt, noch müssen sie befürchten, bei unbequemen Entscheidungen abgewählt oder entlassen zu werden. Für die Bürger wiederum besteht im Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung kaum eine Exit-Option,

3 Responsivität ist abgeleitet vom lateinischen Begriff „respondere" – antworten.

wie sie beispielsweise (unzufriedene) Kunden in der Privatwirtschaft (Markt) haben.[4] Mit der Verwaltung bzw. allgemein mit politischen Institutionen unzufriedene Bürger hätten nach Hirschman (1980), bei fehlender Exit-Option, noch die Voice-Option, indem sie ihrer Unzufriedenheit durch Petitionen, Demonstrationen oder Blockaden Ausdruck verleihen. Auch diese Option besteht in der Beziehung Bürger-Verwaltung praktisch nicht. Nach Walter-Rasch (1996) widerspricht das Bemühen der Verwaltung um Responsivität bzw. Kundenorientierung explizit der ursprünglichen Idee von Bürokratie, wie sie im Bürokratiemodell Max Webers dargestellt ist. Nach Weber (1972) verdrängt die Bürokratie bewusst Emotionales. Die „entmenschlichte" Bürokratie übergeht tendenziell menschliche Aspekte; mit anderen Worten: Von „Paragraphenautomaten" wird im Rahmen der Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen plötzlich Freundlichkeit, Empathie und Bürgerorientierung verlangt!

Auch wenn sich das Konzept der Responsivität primär auf das Verhältnis Parlament/Abgeordnete – Bürger bezieht, lässt sich das Konzept auch auf das Verhältnis Verwaltung/Beamter – Bürger übertragen, etwa in die Richtung, ob bzw. wie die Verwaltung die vorgetragenen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt. So fand Responsivität auch im Neuen Steuerungsmodell (NSM) insofern seinen Niederschlag, als es den Versuch darstellte, „demokratisch legitimierte hierarchische Steuerung und responsive Verwaltung miteinander zu verbinden" (Jann 1998: 274). Responsive Verwaltung im NSM-Verständnis bedeutet, dass die Verwaltung sich als Unternehmen bzw. Konzern versteht und ihre Aufgabe vorwiegend in der Befriedigung der Wünsche der Kunden sieht (vgl. auch Wentzel 2010).[5]

Entsprechend der Probleme bei der Umsetzung der NSM in der öffentlichen Verwaltung nimmt Behnke (2009: 52f.) als Reaktion auf die Kritik an New Public Management-Ansätzen eine zunehmende „Ethisierung der Verwaltung" wahr. Kennzeichen dieser Veränderung ist, dass zunehmend ethische und demokratische Verpflichtungen an die Verwaltung herangetragen werden. Die Legitimität des Verwaltungshandelns hängt wiederum davon ab, ob die Bürger Entscheidungen nachvollziehen und kontrollieren können (vgl. auch Holtkamp 2006) und der öffentlichen Verwaltung auch dann Akzeptanz bzw. Vertrauen entgegenbringen, wenn sie nicht im Sinne des Bürgers entscheidet. Nimmt man das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung als einen Indikator für die gelungene Responsivität der Verwaltung, dann liegt dies in Deutschland gegenüber anderen Institutionen nur im Mittelfeld (vgl. Rölle 2009 a). Die mittlere Position des Verwaltungsvertrauens im Institutionenvergleich zeigt sich auch im internationalen Vergleich (vgl. Rölle 2009b). Behnke (2009: 54) bezeichnet die geringen Vertrauenswerte der öffentlichen Verwaltung

4 Sieht man einmal von den Bemühungen mancher Kommunen ab, über den Wegfall von Gebühren und Abgaben neue Einwohner zu werben und somit untereinander im Wettbewerb stehen. An den kaum vorhandenen Exit-Optionen der Bürger in der direkten Interaktion mit der öffentlichen Verwaltung ändert dies nichts Wesentliches.

5 Behnke (2009: 57) sieht auch im Erlass zahlreicher Gesetze – darunter das Anti-Korruptions-Gesetz (1997) oder das Informationsfreiheitsgesetz (2005) – das Bemühen der Politik bzw. der Verwaltung, responsiv zu sein.

als ihr „zentrales Problem". Wegen dieses geringen Vertrauens, müssen die Verwaltungen gegenüber den Bürgern responsiver, z.B. im Sinne von transparenter, werden. Die öffentliche Verwaltung ist erst dann responsiv, „wenn sie Bedürfnisse oder Anforderungen der Bevölkerung aufgreift und verarbeitet" (Behnke 2009: 46).

2. Stand der Forschung

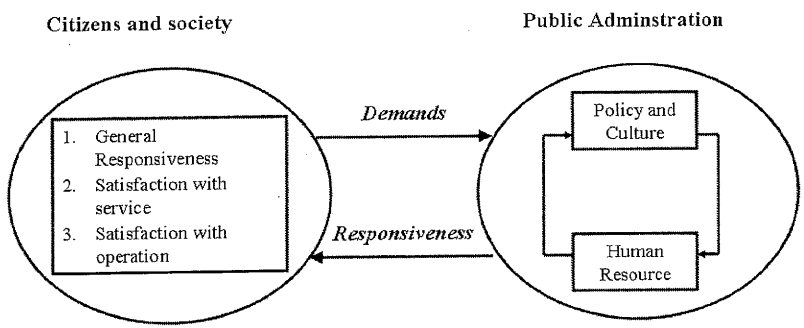
Die Anzahl *empirischer* Arbeiten zur Responsivität der Bürger mit der öffentlichen Verwaltung bzw. allgemein zu den Einstellungen der Bürger zur Verwaltung sind bislang überschaubar.[6] Allerdings ist die Vorstellung von einer responsiven Verwaltung nicht neu. Mit diesem Konzept beschäftigte sich die Politische Kultur-Forschung bereits Anfang der 1960er Jahre in der „Civic Culture"-Studie von Almond/Verba (1963). Dort wurde Responsivität in Form einer „bürokratischen Kompetenz" („administrative competence") als Output-Legitimation untersucht. Neben der Frage inwiefern die vorgetragenen 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".

Im Anschluss an die Civic-Culture-Studie verschwand das Responsivitätskonzept allerdings aus dem Fokus der (empirischen) Verwaltungsforschung. Die wenigen Arbeiten, die in dieser Zeit zur Responsivität der Verwaltung veröffentlicht wurden, waren meist normativ orientiert. Während manche Arbeiten Responsivität als notwendiges Übel betrachten, das effektives Verwaltungshandeln eher lähmt (vgl. Rourke 1992), fordern andere, dass sich die Verwaltung sehr wohl an dem „popular will" orientieren soll (Stivers 1994, Stewart/Ranson 1994).[7] Nur wenige Untersuchungen beschäftigten sich in der Folgezeit empirisch mit der responsiven Verwaltung. Arbeiten, wie die von Hadley/Young (1990), kümmerten sich beispielhaft überwiegend um der Frage, wie eine responsive Verwaltung (in England) aufgebaut ist, nicht hingegen mit der Frage, was Bürger von einer Verwaltung erwarten bzw. wie sie sie erleben. Behnke (2009), die von der Notwendigkeit eines „aktiven Ethik-Managements der öffentlichen Verwaltung" schreibt, nähert sich dem Konzept der Responsivität im Zusammenhang mit Verantwortlichkeit der Veraltung an.

Stattdessen dominierten in den vergangenen Jahrzehnten Kunden- bzw. Bürgerzufriedenheitsuntersuchungen die empirischen Arbeiten zur Beziehung Bürger und Verwaltung. Allerdings umfassen diese in der Regel nur eine beschränkte Anzahl von Serviceitems. Dieses reduzierte Set an Untersuchungsfragen innerhalb der Zufriedenheitsforschung lässt sich an der eher technischen Definition von Bürgerorientierung in der öffentlichen Verwaltung des Deutschen Städtetags (1998) illustrieren: Bürgerorientierung in der öffentlichen Verwaltung umfasst demnach ... „die Anliegen der Bürgerinnen und 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." Welche Einstellungen dieser Zufriedenheit zugrunde liegen und wie die Bürger die Verwaltung insgesamt bzw. ihre eigene Rolle gegenüber der Verwaltung wahrnehmen, war meist von geringem Interesse. Einen Versuch, die der Kundenzufriedenheit vorgelagerten Einflussfaktoren näher zu spezifizieren, unternahm Glück (2007). Glück setzt die Bürgerzufriedenheit mit der Verwaltung mit der Zufriedenheit mit der Aufgabenfüllung der kommunalen Verwaltung gleich. Er konnte zeigen, dass die Bürger die Aufgabenerfüllung der Verwaltung zufriedener beurteilen, wenn sie die Verwaltung kennen und wenn sie der Verwaltung vertrauen. Die Häufigkeit der Verwaltungskontakte oder sozio- bzw. psychodemographische Faktoren hatten keinen relevanten Einfluss auf die Zufriedenheit mit der Verwaltung.[8]

Besonders der Arbeit von Derlien/Löwenhaupt (1997) ist es zu verdanken, dass Responsivität und dessen zugrundliegende Einstellungsmuster in Deutschland empirisch untersucht worden sind. Dabei nutzten sie die Indikatoren der Civic Culture-Studie von Almond/Verba, knapp 35 Jahre nach ihrer ersten Verwendung. Sie konnten zeigen, dass die Responsivität sank, je mehr Behörden die Bürger kontaktierten, und zwar unabhängig von der Art der Behörde. Insbesondere die Arbeiten von Vigoda (2000, 2002) brachten in den vergangenen Jahren neue empirische Erkenntnisse. Dabei legte Vigoda (2000) ein Modell zur Einordnung der Responsivität der Verwaltung in der Beziehung Bürger – Verwaltung vor (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 4: Responsivität der öffentlichen Verwaltung



Quelle: Vigoda (2000: 171)

6 Als eine der ersten in Deutschland arbeiteten Feick/Mayntz (1982) *empirisch* mit den generellen Einstellungen der Bürger zur Verwaltung. Dabei untersuchten sie auch die Auswirkungen von Behördenkontakten auf die Bewertung der öffentlichen Verwaltung.

7 Wentzel (2010: 51) bezeichnet Responsivität sogar als „Bringschuld der Verwaltung".

8 Eine Differenzierung der Bürger beim Verwaltungskontakt legten Franz/von Lucke (2003: 20f.) vor. Danach hat die Frage, in welchem Kontext der Bürger auf die Verwaltung zugeht ebenso einen Einfluss auf die Zufriedenheit der Bürger wie die Fragen nach den persönlichen Anforderungen des Bürgers und der Rolle, die er gegenüber der Verwaltung einnimmt.

Responsivität stellt demnach eine Synthese aus wirtschaftlichen, politischen und personellen Faktoren dar. Zwei Gruppen von Voraussetzungen beeinflussen die Responsivität der Verwaltung: zum einen die Politik und 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 Ressource umfasst das Verhalten der Verwaltungsmitarbeiter. Vigoda (2000) konnte zeigen, dass die politischen bzw. kulturellen Faktoren (d.h. die wirtschaftlichen oder sozialen Orientierungen der politischen Führung) einen größeren Erklärungsbeitrag zur Responsivität leisten konnten, als die Qualifikation der Mitarbeiter.

Zusammengefasst konnten die Arbeiten, die bislang zur Responsivität erschienen sind, Aufschluss darüber geben, welche Erfahrungen Bürger beim Verwaltungskontakt haben. Über die Hintergründe dieser Erfahrungen bzw. der (negativen) Bewertung der Verwaltung ist jedoch nur wenig bekannt. Dies steht im Zentrum des vorliegenden Beitrags.

III. Verwendete Daten und Variablen

1. Daten

Die verwendeten Umfragedaten umfassen einen Untersuchungszeitraum von knapp 35 Jahren. Die ältesten Daten, die sich mit der Frage der bürokratischen Kompetenz beschäftigten, entstammen der bereits erwähnten Civic-Culture-Studie von Gabriel Almond und Sidney Verba. Sie untersuchten darin die politische Kultur und deren Ausprägungen in fünf verschiedenen Staaten, darunter auch Deutschland (vgl. Almond/Verba 1963). Die weiteren Daten stammen aus den ALLBUS-Daten 1980 und 1990, sowie der KSPW-Daten zur Studie „Politische Resonanz" (1995).[9]

In Tabelle 1 sind die verwendeten Daten nochmals hinsichtlich des Erhebungsjahres, der Erhebungsmethodik und der Befragtenanzahl dargestellt.

9 Mit der Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften (ALLBUS) werden aktuelle Daten über Einstellungen, Verhaltensweisen und Sozialstruktur der Bevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland erhoben. Seit 1980 wird alle zwei Jahre ein repräsentativer Querschnitt der Bevölkerung mit einem teils konstanten, teils variablen Fragenprogramm befragt. - KSPW steht für die „Kommission für die Erforschung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den neuen Bundesländern", die zu Beginn der 1990er Jahre vom BMBF bzw. BMAS eingesetzt wurde und entsprechend Aufträge zur Datenerhebung an diverse Sozialwissenschaftler vergab.

Tabelle 1: Übersicht über die verwendeten Daten

Name (ZA-Nr./ Datenarchiv GESIS)	Erhebungs-jahr	Erhebungsform	N (Anzahl Befragte)
Civic-Culture (ZA-Studiennr. 0624)	1959	Mündl. Befragung mit stand. Fragebogen	N = 955
ALLBUS (ZA-Studiennr. 1000)	1980	Mündl. Befragung mit stand. Fragebogen	N = 2.995
ALLBUS (ZA-Studiennr. 1800)	1990	Mündl. Befragung mit stand. Fragebogen	N = 3.051
KSPW-Studie „Politische-Resonanz" (ZA-Studiennr. 2820)	1995	Mündl. Befragung mit stand. Fragebogen	N =1.000

Quelle: Eigene Darstellung

2. Abhängige Variable

a) Fairness bzw. Responsivität der Verwaltung

Almond/Verba (1963) operationalisierten die bürokratische Kompetenz über zwei Fragen, die zum einen die Frage nach dem Vertrauen der Bürger in eine gerechte bzw. faire Verwaltung beinhaltete (1), zum anderen die Frage nach der Responsivität der Verwaltung (2).

- (1): „Angenommen, Sie hätten sich in irgendeiner Angelegenheit an eine Behörde zu wenden – z.B. in einer Steuer- oder Wohnungsangelegenheit: glauben Sie, dass man Sie dort gerecht behandeln würde, also so wie jeden anderen auch?" (Antwortskala: 1 „ja", 2 „nein" und 3 „es kommt darauf an")
- (2): „Was für eine Wirkung hätte es Ihrer Meinung nach, wenn Sie Ihre Ansicht den Beamten darlegen würden? Würde man ihrer Ansicht wirklich ernsthaft Beachtung schenken, würde man sie nur wenig beachten oder würde man das, was Sie sagen gar nicht beachten?" (Antwortskala: 1 „ernsthafte Beachtung", 2 „nur wenig Aufmerksamkeit", 3 „überhaupt nicht beachten", 4 „kommt darauf an" und 5 „Ich würde bei Behörde gar nichts sagen").[10]

Derlien/Löwenhaupt (1997: 426ff.) griffen die eher affektiv bzw. evaluativ orientierte bürokratische Kompetenz von Almond/Verba auf und erweiterten sie um eine kognitive Dimension. Diese *subjektive bürokratische Kompetenz* umfasst zusätzlich zu den Items (1) und (2) auch das Item „Der Bürger hat viele Möglichkeiten sich gegen die Entscheidungen von Ämtern und Behörden zu wehren". Die ebenfalls eher kognitiv orientierte *konkrete Verwaltungskompetenz* bei Klages et al. (1983: 4), definiert als „Kompetenz im Umgang mit der konkreten Verwaltungsbehörde" (z.B.

10 Die semantisch heterogene Zusammensetzung der Antwortmöglichkeiten bei (1) und (2) macht eine Rekodierung der Variablen notwendig (vgl. Tabelle 3).

Kenntnis der Öffnungszeiten bzw. der Zuständigkeiten, d. Verf.) bezeichnet wiederum eher die konkrete Fähigkeit, zu wissen, wo man was beim Amt erledigen kann.

Durch die Stärkung der subjektiven bürokratischen Kompetenz verringert sich die „Schalterdistanz". Dieser Begriff stammt von Geiger (1932). Im Bezug auf die „spezifische Beamtenmentalität" stellte er fest, dass „je weniger sich die Persönlichkeit im beruflichen Wirkungskreis zur Geltung bringen und zu entfalten vermag, je mehr sie durch straffe Unterordnung in ihrer Initiative gehemmt und der Weisung Vorgesetzter unterstellt ist, desto unnahbarer wahrt sie die Schalterdistanz gegenüber einem ‚abzufertigenden' Publikum" (Geiger 1932: 96). Derlien/Löwenhaupt (1997) griffen das Konzept wieder auf. Entscheidend für oder gegen die Herausbildung der Schalterdistanz ist die „Wahrnehmung der eigenen Rolle beim Behördenkontakt" (Derlien/Löwenhaupt 1997: 428). Fühlt man sich als Kunde, der eine Dienstleistung erwirbt oder fühlt man sich als Nummer behandelt.

3. Unabhängige Variablen

Innerhalb der vier im vorliegenden Beitrag verwendeten Umfragen gibt es eine Vielzahl von unabhängigen Variablen, die potenziell die Konstrukte Responsivität bzw. Fairness der Verwaltung erklären können. Allerdings sollen hier nicht, wie bereits bei anderen Untersuchungen, die beispielsweise das Vertrauen in die Verwaltung untersuchten, soziodemographische bzw. soziodeökonomische Variablen als erklärende Variablen verwendet werden (vgl. van de Walle 2007 oder Glück 2007); vielmehr soll die Erklärungskraft solcher Faktoren untersucht werden, die explizit auf Erfahrungen mit bzw. der Wahrnehmung von der Verwaltung beruhen. Diese Erfahrungen bzw. Wahrnehmungen umfassen eine Vielzahl von denkbaren Variablen. Neben der Beurteilung der erfahrenen Behandlung bei Behördenkontakten wird auch die Frage untersucht, welche Folgen die eigene Beteiligung an lokalen Entscheidungsprozessen bzw. die wahrgenommene Beeinflussung von lokalen politischen Entscheidungsprozessen für die bürokratische Kompetenz der Bürger hat.

Dennoch unterliegt auch dieser Beitrag den gleichen Einschränkungen, die nahezu alle Untersuchungen mit Sekundärdaten kennzeichnet, besonders wenn sie längsschnittlich vergleichend angelegt sind. Im Laufe der Zeit ändern sich Frageformulierung, Skalierung der Fragen, d.h. die Anzahl der Antwortmöglichkeiten und Frageformat ebenso, wie die Tatsache, dass manche Fragen wegfallen bzw. neue hinzukommen. Insofern ist die Vergleichbarkeit der analysierten Faktoren teilweise eingeschränkt. Dennoch wurde versucht, analytisch den „kleinsten gemeinsamen Nenner" zu finden, um möglichst umfassend Antworten auf die Forschungsfragen im Zeitverlauf zu erhalten.

Die folgende Übersicht zeigt die vorgenommene Auswahl der unabhängigen Variablen mit dem dazugehörigen Fragewortlaut sowie die entsprechende Skalierung.

Tabelle 2: Übersicht über die verwendeten unabhängigen Variablen

Unabhängige Variable	*Fragetext/Skalierung*
Civic Culture (1959)	
Vertrauen in Mitmenschen	„Manche Leute sagen, dass man den meisten Menschen trauen kann, andere meinen, dass man nicht vorsichtig genug sein kann im Umgang mit anderen Menschen. Was ist Ihre Meinung dazu? (Skala: 1 „Den meisten Menschen kann man vertrauen" bis 5 „Man kann nicht vorsichtig genug sein")
Persönliche Auswirkungen der Lokalverwaltung auf tägliches Leben	„Was glauben Sie? Welche Auswirkungen haben die Maßnahmen der Gemeindeverwaltung auf Ihr tägliches Leben?" (Skala: 1 „wesentliche Auswirkungen" bis 3 „keine Auswirkungen")
Verbesserung der Zustände durch Lokalverwaltung vor Ort	„Im Großen und Ganzen gesehen: Führt die Tätigkeit der Gemeindeverwaltung dazu, die Zustände in dieser Gegend zu verbessern oder ginge es besser ohne sie?" (Skala: 1 „führt zur Verbesserung" bis 3 „ginge besser ohne sie")
Ereignis: „Angenommen, eine Verordnung würde in der Gemeinde- oder Stadtverwaltung in Betracht gezogen, die Sie als sehr ungerecht oder nachteilig betrachteten. Was meinen Sie könnten Sie tun?"	
Wahrscheinlichkeit der Aktion	„Wenn solch ein Fall eintreten würde, wie wahrscheinlich wäre es, dass Sie wirklich etwas dagegen unternehmen würden?" Skala: 1 „sehr wahrscheinlich" bis 4 „völlig unwahrscheinlich"
Erfolgsaussicht der Aktion	„Wenn Sie etwas tun würden, um diese Verordnung zu ändern, glauben Sie, dass Sie damit Erfolg hätten?" Skala: 1 „sehr wahrscheinlich" bis 4 „völlig unwahrscheinlich"
ALLBUS (1980/1990) und KSPW „Politische Resonanz" (1995)	
Kritik am Geschäftsgang/Arbeitstempo	„Bei Behörden dauert die Bearbeitung von Anträgen und anderen Angelegenheiten meist länger, als eigentlich notwendig wäre." (Skala: 1 „stimme überhaupt nicht zu" bis 7 „stimme voll und ganz zu") *
Subjektive bürokratische Kompetenz	„Der Bürger hat viele Möglichkeiten, sich gegen die Entscheidungen von Ämtern und Behörden zu wehren."
Schalterdistanz	„In Behörden wird man wie eine Nummer behandelt."
Widerspruchsbereitschaft	„Mit einer Behörde sollte man sich besser nicht anlegen, selbst wenn man im Recht ist:"
Klientenorientierung	„Die meisten Beamten sind hilfsbereit und freundlich."
Pauschale Zufriedenheit mit Behörden	„Im großen und ganzen arbeiten die Behörden zufriedenstellend"

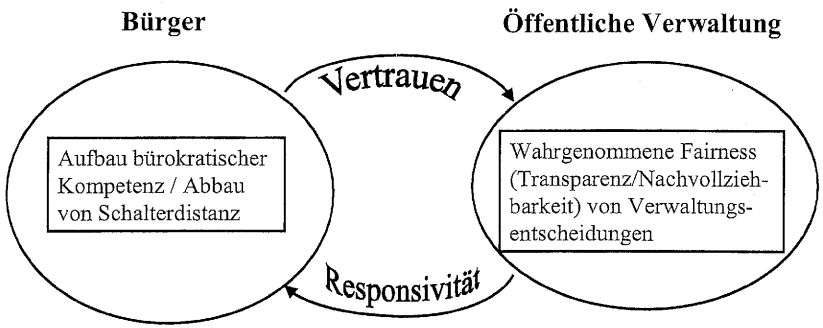
* Alle folgenden Items der Datensätze ALLBUS bzw. KSPW haben die gleiche Skalierung.

Quelle: Eigene Darstellung; teilweise nach Derlien/Löwenhaupt (1997: 426).

IV. Untersuchungsmodell

Im Folgenden wird auf der Basis der genannten Überlegungen und den erwähnten Lücken in der empirischen Verwaltungsforschung zur Responsivität ein Untersuchungsmodell vorgestellt, welches eine responsive Interaktionsbeziehung zwischen den Bürger und öffentlichen Verwaltung darstellt (siehe Abbildung 2).

Abbildung 2: Vereinfachtes Interaktionsmodell der öffentlichen Verwaltung und der Bürger



Quelle: Eigene Darstellung.

Kennzeichen dieses vereinfachten Interaktionsmodells ist der Kreislauf zwischen den Bürgern und der öffentlichen Verwaltung. Der Aufbau bürokratischer Kompetenz bzw. der Abbau von Schalterdistanz entsteht durch das Vertrauen der Bürger, dass die öffentliche Verwaltung ihre Entscheidungen fair fällt bzw. die Entscheidungen als fair wahrgenommen werden, d.h. dass diese auch transparent und nachvollziehbar kommuniziert werden. Dieses von den Bürgern als responsiv wahrgenommenes Verhalten der Verwaltung führt wiederum zu einer Erhöhung der bürokratischen Kompetenz bei den Bürgern.

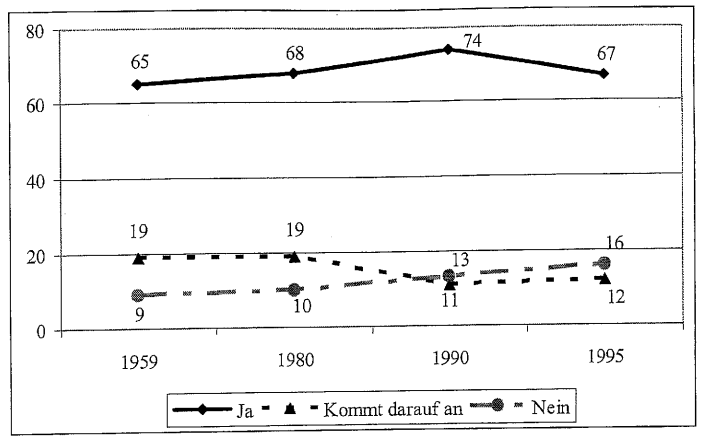
Die folgenden Analysen müssen zeigen, durch welche Faktoren die wahrgenommene Fairness bzw. Responsivität beeinflusst wird, ob sie gegenüber verschiedenen Typen von Behördenkontakten unterschiedlich ausgeprägt ist und inwiefern es an den Bürgern selbst liegt, eine entsprechende Kompetenz im Umgang mit den Behörden zu entwickeln.

V. Ergebnisse

1. Zeitreihen der abhängigen Variablen Fairness und Responsivität

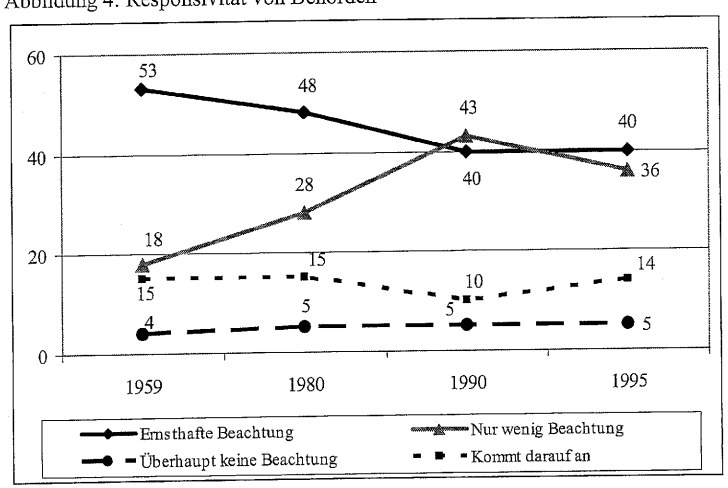
In den folgenden Abbildungen 3 und 4 werden die Prozenthäufigkeiten der verwendeten abhängigen Variablen im Zeitverlauf dargestellt.

Abbildung 3: Vertrauen in Gleichbehandlung und Fairness von Behörden



Quelle: Nach Derlien/Löwenhaupt (1997: 440) Fragewortlaut: „Angenommen, Sie hätten sich in irgendeiner Angelegenheit an eine Behörde zu wenden – z.B. in einer Steuer- oder Wohnungsangelegenheit: glauben Sie, dass man Sie dort gerecht behandeln würde, also so wie jeden anderen auch? (Antwortskala: 1 „ja", 2 „es kommt darauf an" und 3 „nein").

Abbildung 4: Responsivität von Behörden



Quelle: Nach Derlien/Löwenhaupt (1997: 440). Fragewortlaut: „Was für eine Wirkung hätte es Ihrer Meinung nach, wenn Sie Ihre Ansicht den Beamten darlegen würden? Würde man ihrer Ansicht wirklich ernsthaft Beachtung schenken, würde man sie nur wenig beachten oder würde man das, was Sie sagen gar nicht beachten?" (Antwortskala: 1 „ernsthafte Beachtung", 2 „nur wenig Aufmerksamkeit", 3 „überhaupt nicht beachten", 4 „kommt darauf an".

Das Vertrauen in die Gleichbehandlung und in die Fairness der Behörden hat sich im Untersuchungszeitraum kaum verändert (vgl. Abbildung 3). So gaben zwischen 65 und 74 Prozent der Befragten an, dass sie sich bei ihren Behördenkontakten bzw.

wenn sie sich einen solchen Kontakt vorstellen, gerecht bzw. gleich behandelt fühlen. Nur rund 10 Prozent der Befragten verneinten dies explizit. Anders hingegen sieht es bei der wahrgenommenen Responsivität der Behörden aus (vgl. Abbildung 4). So sank der Anteil derer, die sich von den Beamten beim Vortragen ihrer Anliegen ernsthaft beachtet fühlen, von 53 auf 40 Prozent. Noch deutlicher im Vergleich stieg der Anteil derer, die sich nur wenig von den Staatsdienern beachtet fühlen. Im Untersuchungszeitraum verdoppelte sich dieser Anteil an den Befragten von 18 auf 40 Prozent. Im Vergleich dazu blieben die Anteile derer, die sich überhaupt nicht beachtet fühlen bzw. derjenigen, die sich nicht festlegen wollten, relativ konstant.

2. Multivariate Analysen

Um Zusammenhänge zwischen Variablen erklären zu können, sind komplexere Analysemethoden notwendig. Eine häufig angewendete Methode ist die der Regressionsanalyse. Ziel dieser Untersuchungsmethode ist es, Beziehungen zwischen einer abhängigen und einer oder mehreren unabhängigen Variablen festzustellen. Im Folgenden werden zunächst die Analyseergebnisse der Civic-Culture Studie vorgestellt, bei der eine Reihe von Erklärungsvariablen zur Verfügung stehen, die nicht in den anderen Vergleichsuntersuchungen abgefragt worden sind (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Mittelwerte (Standardabweichungen) und Regressionskoeffizienten, Civic Cultue (1959)

Variable	MW (SD)	Fairness	Responsivität
Gleichbehandlung bei Behörden (1 ja; 2 kommt darauf an; 3 nein) *	2,0 (1,7)	-	-
Beachtung bei Behörden (Responsivität) (1 ernsthafte Beachtung bis 3 keine Beachtung) *	1,4 (0,6)	-	-
Vertrauen in Mitmenschen (1 meisten Menschen trauen bis 3 vorsichtig sein)	2,4 (0,8)	.05 ns	.16 **
Erfolgsaussicht der Aktion (1 sehr wahrscheinlich bis 4 völlig unwahrscheinlich)	2,9 (0,9)	.07 ns	.12 *
Wahrscheinlichkeit der Aktion (1 sehr wahrscheinlich bis 4 völlig unwahrscheinlich)	2,7 (1,2)	.06 ns	.02 ns
Persönliche Auswirkungen der Lokalverwaltung (Skala: 1 wesentl. Auswirk. bis 3 keine Auswirk.)	1,8 (0,7)	.08 *	-.02 ns
Verbesserung der Zustände durch Lokalverwaltung vor Ort (1 besser bis 3 ohne Verwaltung besser)	1,3 (0,5)	.13 **	.13 **
R^2 (Erklärte Varianz)	-	.06	.07

* Variable wurde rekodiert. Dargestellt sind die Mittelwerte (MW) und die standardisierten Beta-Koeffizienten. F-Werte: p<.001; Signifikanzniveau der Koeffizienten: *** p<.001; ** p<.01; * p<.05.

Die Mittelwerte zeigen, dass die Befragten Ende der 1950er Jahre in Deutschland durchaus die Verwaltung als relevante Institution in ihrem Alltag wahrnahmen, die für Verbesserung der Zustände vor Ort sorgen kann und bei der sie sich gut behandelt fühlten, sich zugleich aber eher nicht zutrauten, in das Verwaltungshandeln einzugreifen. Dies entspricht der damals von Almond/Verba gezeichneten Bild der deutschen politischen Kultur als „Untertanenkultur".

In einem zweiten Schritt wurden multiple lineare Regressionsanalysen mit den abhängigen Variablen „Gerechte/gleiche Behandlung durch Behörden" und „Responsive Behörden" gerechnet. Bei beiden Analysen fällt auf, dass nur sechs bzw. sieben Prozent der Varianz der Kriteriumsvariablen durch die fünf Prädiktoren erklärt wird. Betrachtet man die errechneten Beta-Koeffizienten, die in Regressionsanalysen Aussagen über deren Beitrag zur Varianzaufklärung geben, sind diese beim Vergleich der beiden abhängigen Variablen recht unterschiedlich. Die Einschätzung beim Verwaltungskontakt gerecht bzw. fair behandelt zu werden, ist umso höher, je stärker die Befragten die Auswirkungen der Lokalverwaltung persönlich wahrnehme. Bei der Wahrnehmung der Verwaltung als responsiv, spielt, neben der Einschätzung, des Erfolgs einer persönlichen Kontaktaufnahme mit den lokalen Behörden, vor allem das Vertrauen in die Mitmenschen die wichtigste Rolle. Diesen Umstand könnte man mit der von Fuchs/Gabriel/Völkl (2002: 430) formulierten Annahme erklären, wonach politische Institutionen durch Entscheidungsträger, die zugleich Bürger sind, repräsentiert werden. Gemäß dieser Annahme, herrschen zwischen den meisten Bürgern und den „Bürgern der Institutionen", also den Beamten, vergleichbare Normen und Werte vor. Somit ist eine Vertrauensbasis da, die Institutionen werden entsprechend als legitim betrachtet. Einzig das Zutrauen der Bürger in die Verwaltung, die Zustände vor Ort zu verbessern, ist in beiden Modellen nicht nur hochsignifikant, sondern auch der stärkste bzw. zweitstärkste Prädiktor.

Die weiteren Analysen der Daten aus den Jahren 1980, 1990 und 1995 werden in Tabelle 4 gegenübergestellt, da sie identische Frageformate verwendeten und sich somit für einen Vergleich eignen. Die Frage ist, inwiefern verwaltungsbezogene Einstellungen der Bürger einen empirisch belegbaren Einfluss auf die grundsätzlichen Einstellungen die Verwaltung als fair bzw. responsiv wahrzunehmen haben.

Betrachtet man die Mittelwerte der Variablen insgesamt, so zeichnen sich diese durch eine hohe Stabilität aus. Lediglich die Zufriedenheit mit der Arbeit der Ämter sinkt im Laufe der untersuchten 15 Jahre. Insgesamt lässt sich aber konstatieren, dass die Bevölkerung im Untersuchungszeitaum die Arbeit der Verwaltung durchaus kritisch beurteilt. Mit der Arbeit der Ämter insgesamt sind sie kaum zufrieden, Behörden arbeiten ferner aus ihrer Sicht zu langsam. Zugleich beurteilen sie Beamte als eher hilfsbereit und freundlich. Ihre subjektive bürokratische Kompetenz, ihre Widerspruchsbereitschaft und ihre Schalterdistanz ordnen sie hingegen im mittleren Bereich ein.

Tabelle 4: Mittelwerte (in Klammern Standardabweichungen) und Regressionskoeffizienten

Variable	MW (SD)			Fairness			Responsivität		
	ALLBUS 1980	ALLBUS 1990	KSPW 1995	ALLBUS 1980	ALLBUS 1990	KSPW 1995	ALLBUS 1980	ALLBUS 1990	KSPW 1995
Fairness der Behörden (1 ja; 2 kommt darauf an; 3 nein) *	1,4 (0.7)	1,4 (0.7)	1,5 (0.8)	-	-	-	-	–	–
Responsivität der Behörden (1ernsthafte Beacht.; 2 wenig Beacht., 3 keine Beacht.	1,9 (1.2)	1,9 (1.0)	1,9 (1.0)	-	-	-	-	–	–
Behörden zu langsam bei Anträgen (+)	5,1 (1.8)	5,1 (1.7)	5,2 (1.7)	.07***	.08**	.03 ns	.09***	.07*	.05 ns
Bürger kann sich geg. Amt wehren	4,0 (1.9)	3,7 (1.8)	3,8 (1.8)	-.08***	-.07*	-.06*	-.12***	-.06*	-.12 ***
Mensch ist Nummer bei Behörden	4,3 (2.0)	4,3 (1.9)	4,4 (2.0)	.05***	.10***	.15***	.01ns	.15***	.16 ***
Nicht mit Behörden anlegen	3,8 (2.2)	3,8 (2.2)	3,7 (2.1)	.11 ns	.11***	-.01 ns	.06**	.02 ns	.06 *
Beamte sind hilfsbereit/freundlich	4,7 (1.7)	4,5 (1,6)	4,6 (1.6)	-.20***	-.08**	-.12***	-.14***	-.06*	-.20***
Ämter arbeiten zufriedenstellend	4,9 (1.6)	4,5 (1,5)	4,3 (1.7)	-.11***	-.12***	-.06 *	-.08***	-.05 ns	-08 ns
R^2 (Erklärte Varianz)		-		.16	.09	.08	.11	.06	.17

Dargestellt sind die Mittelwerte (MW) und die standardisierten Beta-Koeffizienten. Signifikanzniveau: *** p<.001; ** p<.01; * p<.05;
+ Skala: 1 „stimme überhaupt nicht zu" bis 7 „stimme voll und ganz zu"
Quelle: Eigene Analysen.

Im nächsten Schritt wird der Beitrag der verwendeten Einstellungen der Bürger gegenüber der Verwaltung untersucht, die sie zur Erklärung der wahrgenommenen Fairness und Responsivität der Behörden liefern. Dazu wurden multiple Regressionsanalysen mit den unabhängigen Variablen gerechnet, wie sie auch Derlien/Löwenhaupt (1997: 426) verwendeten. Allerdings beschränkten sie sich in ihren Analysen auf Zusammenhänge (Korrelationen) zwischen den Einstellungen.[11] Hier soll jedoch die Frage im Vordergrund stehen, welchen spezifischen *Erklärungsbeitrag* die einzelnen Variablen zur Erklärung von Fairness bzw. Responsivität haben.

Die Fairness wurde zu Beginn der 1980er noch von fünf der sechs verwendeten Items hochsignifikant beeinflusst. Sie konnten immerhin 16 Prozent der Varianz erklären. Im Lauf des Untersuchungszeitraums sank nicht nur die erklärte Varianz, sondern auch die Anzahl der signifikanten Erklärungsfaktoren. Nach dieser Reduktion verblieben mit der „Klientenorientierung" und der „Schalterdistanz" zwei Variablen, die durchweg einen signifikanten Erklärungsbeitrag liefern. Je weniger sich die Bürger als „Nummer" fühlen und je mehr sie die Beamten als hilfsbereit empfinden, desto gerechter bzw. fairer fühlen sie sich durch die Verwaltung behandelt.

Bei der Analyse der Faktoren zur Erklärung der Responsivität der Verwaltung fällt die größere Heterogenität der signifikanten Variablen auf. Ähnlich wie schon bei den Ergebnissen zur Fairness der Behörden, stellen sich die Klientenorientierung und die Schalterdistanz als diejenigen Faktoren heraus, welche die höchste Erklärungskraft besitzen. Hinzu kommt bei der Responsivität noch die Rolle der subjektiven bürokratischen Kompetenz. Zusammengefasst formuliert kann man also festhalten: Je weniger sich die Bürger als „Nummer" fühlen, je mehr sie die Beamten als hilfsbereit empfinden und je eher sie glauben, sich gegen eine Amtsentscheidung wehren zu können, desto eher nehmen sie die Verwaltung als responsiv wahr.

Ein Vergleich zwischen den in der KSPW-Befragung genannten Kontakten zu verschiedenen Ämtern, brachte nur wenig belastbare Ergebnisse. Einzig die Kontakte mit dem Arbeitsamt (Beta .05; p =.03) und dem Wohnungsamt (Beta .06; p = .02) ergaben schwach signifikante Zusammenhänge zur Responsivität der Behörde. Ebenso ergaben die Kontakte erneut mit dem Arbeitsamt (.06; p =.008) und mit dem Sozialamt (.05; p = .04) (schwach) signifikante Zusammenhänge zum Gefühl der Bürger, beim Behördenkontakt gleich bzw. gerecht behandelt zu werden. Festzuhalten ist, dass die Art des Behördenkontakts nur dann eine Rolle spielt, wenn es um den Kontakt zur Leistungsverwaltung geht. Dass jedoch durchaus die *Häufigkeit* des Behördenkontakts einen Einfluss auf die wahrgenommene Responsivität der Behörde hat, konnten Derlien/Löwenhaupt (1997) zeigen. Demnach sank die Responsivität, je mehr Behörden die Bürgerinnen und Bürger kontaktierten, und zwar unabhängig von der Art der Behörde.[12]

11 So erwies sich die subjektive bürokratische Kompetenz als das Item, welches den stärksten Zusammenhang mit der pauschalen Zufriedenheit mit den Verwaltungskontakten hat.

12 Die Analysen für 1995 wurden auch getrennt für Ost- und Westdeutschland durchgeführt. Sie ergaben jedoch keine nennenswerten Auffälligkeiten und werden deshalb hier nicht ausgewiesen.

VI. Fazit und Ausblick

„Der Bürger hat ein Recht auf gute Verwaltung." So steht im Artikel 41 der Charta der EU-Grundrechte. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland (und auch im europäischen Ausland) haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Anstrengungen unternommen um bürgernäher und kundenfreundlicher zu werden. Die weitestgehend offene Frage lautet jedoch: Empfindet der Bürger die Verwaltung auch als „gut" bzw. fühlt er sich beim Kontakt mit der Verwaltung mit seinen Anliegen ernst genommen und gerecht behandelt!

Ziel des vorliegenden Beitrags war es deshalb Antworten auf die Fragen zu geben, wie selbstbewusst bzw. kompetent sich die Bürger gegenüber der Verwaltung fühlen und wovon dieses Gefühl der „bürokratischen Kompetenz" abhängt. Dabei wurde anhand empirischer Analysen von Bevölkerungsbefragungen untersucht, wie sich die bürokratische Kompetenz in Deutschland im Laufe der Zeit entwickelt hat, durch welche Faktoren sie sich erklären lässt und welche Schlüsse daraus für eine moderne öffentliche responsive *Bürger*verwaltung gezogen werden können.

Folgende Ergebnisse der empirischen Analysen im vorliegenden Beitrag lassen sich zusammenfassen:

- Die Mehrheit der Bevölkerung fühlt sich von den Behörden in Deutschland fair behandelt. Die Zustimmungswerte sind über viele Jahre stabil.
- Anders sieht hingegen bei der Einschätzung der Verwaltung als responsiv aus. Der Anteil derer, die sich nur wenig von den Beamten mit ihren Anliegen beachtet fühlt verdoppelte sich im Untersuchungszeitraum auf knapp 40 Prozent.
- Das Gefühl der „Schalterdistanz" spielt durchaus eine Rolle bei den Einstellungen gegenüber der Bürokratie. Je weniger sich die Bürger als „Nummer" fühlen und je mehr sie die Beamten als hilfsbereit empfinden, desto gerechter bzw. fairer fühlen sie sich durch die Verwaltung behandelt.
- Auch bei der Wahrnehmung der Verwaltung als responsiv sind die Klientenorientierung und die gefühlte Schalterdistanz die wichtigsten Erklärungsfaktoren. Hier spielt zudem noch die subjektive bürokratische Kompetenz, also das Gefühl, sich gegen eine Amtsentscheidung wehren zu können, eine Rolle.
- Das Gefühl mangelnder Fairness bzw. Responsivität spielt vor allem im Kontakt mit der Leistungsverwaltung eine Rolle, also dann, wenn Bürger zum „Bittsteller" werden (können).

Am Ende dieses Beitrag lautet nun die zentrale Frage für die Verwaltungspraxis: Wie wird die Verwaltung responsiver? Ein prominentes Modell, die Elemente einer responsiven Verwaltung enthält, sind die Bürgerkommunen, wie sie z.B. in Potsdam, Hamm oder Köln entstanden sind. Diese Bürgerkommunen enthalten z.B. durch die Einführung eines Bürgerhaushaltes partizipative bzw. responsive Elemente (vgl. Holtkamp/Bogumil 2007).[13] Behnke (2009: 61f.) nimmt auf dem Weg zu einer responsiven Verwaltung die Bürger selbst „in die Pflicht". Danach ist ein Mindestmaß an Vertrauen in die öffentliche Verwaltung bzw. deren Integrität durch die Bürger Voraussetzung, dass sich die Verwaltungsmitarbeiter responsiv verhalten bzw. – was ebenso wichtig ist – deren Verhalten als responsiv wahrgenommen wird.

Angesichts der alten Umfragedaten und in Ermangelung entsprechender neuerer Daten stellt sich die Frage, welche sinnvollen Schlüsse aus den Ergebnissen aus der Vergangenheit für die Verwaltungsmodernisierung 2010 gezogen werden können. Aus Sicht der Bürger hat sich die Kommunen bzw. die öffentliche Verwaltung strukturell bereits gewandelt. So gaben in einer Allensbach Umfrage nur ein Drittel der Befragten an, dass sie in der Kommune primär die staatliche Bürokratie sehen. Rund 60 Prozent sehen in den Kommunen auch oder sogar primär einen Dienstleister im Sinne der Bürger (Köcher 2000).

Responsivität bzw. der Abbau von Schalterdistanz entsteht durch positive Kontakte mit der Verwaltung bzw. ihren Beamten. Wie Studien der vergangenen Jahre zeigen, scheint der Bürger auch in Zeiten der Verwaltungsmodernisierung eher den klassischen Verwaltungskontakt, also den persönlichen Kontakt zu Sachbearbeitern zu bevorzugen. So gaben in der jüngst veröffentlichten EMNID-Studie „Online-Amt: Wunsch oder Wirklichkeit" (2009) 80 Prozent der befragten Bundesbürger an, persönlich Kontakt mit Behörden aufzunehmen, d.h. face-to-face, 57 Prozent kontaktieren die Verwaltung telefonisch, während dies nur 23 Prozent online tun.[14] Dennoch ist das prinzipielle Interesse an E-Government schon seit Jahren da. So gaben im Jahr 2000 rund 50 Prozent der Befragten an, dass sie Behördenangelegenheiten gerne online von zu Hause abwickeln würden (Köcher 2000).

Als Fazit bleibt für jegliche Form der Verwaltungsmodernisierung, die erfolgreich, im Sinne von akzeptiert sein will: Wenn Verwaltung sich modernisieren will und dabei den Bürger nicht aus dem Blick verlieren will, muss sie ihn ‚abholen' und auf dessen – womöglich irrationale aber umso mehr handlungsleitenden – affektiven Distanzen gegenüber der Verwaltung, wie z.B. bei der elektronischen Verwaltung bestehen, eingehen. Der Weg zum Bürger als Klient kann aber nur dann gelingen, wenn die öffentliche Verwaltung nach den Erwartungen und Befürchtungen der Bürger fragt um diese dann auch – wo möglich – umzusetzen. Doch dazu müssen Verwaltungen responsiv(er) werden.

13 Die noch offene Frage ist jedoch, ob durch partizipative Maßnahmen wie Bürgerhaushalte der „Normalbürger" mit durchschnittlicher Schalterdistanz und subjektiver bürokratischer Kompetenz erreicht wird oder stattdessen „nur die Daueraktivisten", welche eine entsprechend überdurchschnittliche bürokratische Kompetenz ohnehin bereits entwickelt haben.

14 Die zwei Hauptgründe, warum die 77 Prozent der Befragten noch keinen Online-Kontakt mit Behörden hatten, bestanden in der Unsicherheit, was mit den Daten passiert (50 %) und in der (perzipierten) komplizierten Handhabung (40 %).

Literaturverzeichnis

Almond, Gabriel A./Verba, Sidney, 1963: The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations, Princeton: Princeton University Press

Behnke, Nathalie, 2009: Responsivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung, in: Czerwick, Edwin/Lorig, Wolfgang/Treutner, Erhard (Hrsg.): Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag, 45-64.

Bogumil, Jörg, 2003: Die politische Führung öffentlicher Dienste – Möglichkeiten und Grenzen der Reorganisation, in: Koch, Rainer/Conrad, Peter (Hrsg.): New Public Service. Öffentlicher Dienst als Motor der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, Wiesbaden: Gabler Verlag, 61-78.

Brettschneider, Frank, 1995: Öffentliche Meinung und Politik. Eine empirische Studie zur Responsivität des Deutschen Bundestages. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Derlien, Hans-Ulrich/Löwenhaupt, Stefan, 1997: Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: Wollmann, Helmut u.a. (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, 417-472.

Deutscher Städtetag, 1998: Verwaltungsmodernisierung: Warum so schwierig, warum so langsam? DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Reihe A, Heft 27.

Feick, Jürgen/Mayntz, Renate, 1982: Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen, in: Die Verwaltung 4/82, 409-434.

Franz, Arne/von Lucke, Jörn, 2003: Vier Dimensionen, in: Kommune21, 12/2003, 20-21.

Fuchs, Dieter/Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin, 2002: Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 31, 427-449.

Geiger, Theodor, 1932: Die soziale Schichtung des deutschen Volkes. Soziographischer Versuch auf statistischer Grundlage. Stuttgart

Glück, Michael, 2007: Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit. Diss. Universität St. Gallen: Haupt Verlag Bern.

Hadley, Roger/Young, Ken, 1990: Creating a Responsive Public Service. New York u.a.: Harvester Wheatsheaf.

Holtkamp, Lars, 2006: Parteien und Bürgermeister in der repräsentativen Demokratie - Kommunale Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie im Vergleich, in: Politische Vierteljahresschrift 4/06, 641-661.

Holtkamp, Lars/Bogumil, Jörg, 2007: Die Bürgerkommune – Das Konzept in Theorie und Praxis, in: Neues Verwaltungsmanagement 2, 1-29.

Jann, Werner, 1998: Politik und Verwaltung im funktionalen Staat, in: Jann, Werner/König, Klaus/Landfried, Christiane/Wordelmann, Peter (Hrsg.): Politik und Verwaltung auf dem Weg in die transindustrielle Gesellschaft. Baden-Baden, 252-280.

Köcher, Renate, 2000: Von der Behörde zum modernen Dienstleister – Erwartungen und Erfahrungen der Bürger in den Kommunen. Vortrag auf dem „Zukunftstag 2000 – Gemeinden und Regionen. Deutschland auf dem Weg zum Dienstleistungskonzern?, 11.09.2000, Berlin.

Klages, Helmut/Schäfer, Peter/Schmittel, Wolfram, 1983: Kontakt zum Bürger als Verwaltungsleistung. Bericht über die Publikumsbefragung Philippsburg 1982. Speyerer Arbeitsheft 48, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.

Rourke, Francis E., 1992: Responsiveness and neutral competence in American bureaucracy, in: Public Administration Review 52, 539-546.

Rölle, Daniel, 2009a: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck. In: Der moderne Staat 1/2009, 219-242.

Rölle, Daniel, 2009b: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im europäischen Vergleich. Gemeinsamkeiten, Unterschiede und deren Erklärungsfaktoren. In: Hill, Hermann (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung im europäischen Vergleich. Nomos-Verlag. 291-310.

Stewart, John D./Ranson, Stewart., 1994: Management in the public domain, in: *McKevitt, David./Lawton, Alan* (Hrsg.): Public sector management. London: Sage, 54-70.

Stivers, Camilla, 1994: Gender images in public administration: legitimacy and the administrative state. CA: Sage:

Van de Walle, Steven, 2007: Determinants of confidence in the civil service: An international comparison, in: Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle (Hrsg.), Cultural aspects of public management reforms. Amsterdam: Elsevier, 171-201.

Vigoda, Eran, 2000: Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, in: Public Administration 78, 165-191.

Vigoda, Eran, 2002: From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration, in: Public Administration Review, 62, 527-540.

Walter-Busch, Emil, 1996: Organisationstheorien von Weber bis Weick. Amsterdam. Verl. Fakultas.

Walter, Melanie, 2002: 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/opus/volltexte/2002/1026.

Weber, Max, 1972: Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. 5., rev. Aufl. (Hrsg. Johannes Winckelmann). Tübingen: Mohr.

Wentzel, Joachim, 2010: Bürgerbeteiligung als Institution im demokratischen Gemeinwesen, in Hill, Hermann (Hrsg.): Bürgerbeteiligung – Analyse und Praxisbeispiele. Nomos: Baden-Baden, 37-60.

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.ddb.de abrufbar.

ISBN 978-3-8329-6194-7

1. Auflage 2010
© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2010. Printed in Germany. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Prof. Dr. Hermann Hill (Hrsg.)

Verwaltungsmodernisierung 2010

Nomos