

# **Die Perspektive des Bürgers: der Bürger als Auftraggeber für Meinungsbildungsprozesse und als Mitgestalter im Rahmen des Bürgerschaftlichen Engagements: Deliberation und Partizipation**

*Dr. Daniel Rölle*

Vortrag bei der Tagung

„Partizipative Verwaltung auf kommunaler Ebene:  
Entwicklungstendenzen im europäischen Rahmen“

Hochschule Kehl, 15.09.2011

# Gliederung

---

1. Einleitende Bemerkungen zum Verhältnis „Bürger -Verwaltung“
2. Wahrnehmung der Verwaltung durch die Bürger:
  - a) *Was*,
  - b) *Wie?* und
  - c) *Worüber/Wodurch?*
3. Untersuchungsmodell zur Interaktion „Bürger-Verwaltung“
4. Empirische Befunde
5. Thesen zur einer veränderten Partizipation von Bürgern in Entscheidungsprozessen der öffentlichen Verwaltung

# 1. Einleitende Bemerkungen zum Verhältnis „Bürger -Verwaltung“

- Interaktionen zwischen Verwaltung und Bürger gab es schon immer!
- So alt wie diese Interaktion ist auch die Bürokratiekritik.
- Durch deliberative Prozesse in der Gesellschaft, hat sich die Bürgerpartizipation an lokalen Verwaltungsprozessen verändert.
- Bürger wollen von der öffentlichen Verwaltung, ebenso wie von den politischen Parteien oder deren gewählten Vertretern, dass sie responsiv(er) sind.
- Allerdings stellen diese Forderung meist nur diejenigen, die ohnehin schon ein hohes politisches Interesse haben, politisch aktiv sind und die ein hohes politisches Kompetenzgefühl („political efficacy“) haben.

# 1. Einleitende Bemerkungen zum Verhältnis „Bürger -Verwaltung“

- „Kontakte“ der Bürger zu den meisten Institutionen des politischen Systems (z.B. Parlamente, Parteien oder Gerichte) sind *selten direkt*, sondern meist über (wahrgenommene) Medienberichterstattung
- Kontakte der Bürger mit öffentlicher Verwaltung: *direkt*
  - Rund 80 % der Bevölkerung haben pro Jahr mindestens einmal direkten Kontakt mit der (Kommunal-)Verwaltung, 25% von ihnen mindestens 1x/Monat.
  - Kontakt verläuft face-to-face oder telefonisch.
  - Bürgerinnen und Bürger haben u.a. durch ihre Verwaltungskontakte ein spezifisches „Bild“ von Verwaltung.
  - Auch wenn die Wahrnehmung des „verwaltungsbezogenen Bildes“ bei der Bevölkerung objektiv „falsch“ ist: „Es kann handlungsleitend werden und ist deshalb beachtenswert“ (Grunow 2003: 165).

# Woran denken die Bürger, wenn Sie an die „Verwaltung“ denken?

Abbildung 15: Verwaltungsaufbau in Deutschland



Quelle: Bogumil / Jann (2009: 88)

## 2. Wie nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

- Bürokratie und Behörden haben ein schlechtes Image! ([Link](#))
- Bürokratie verursacht Ärger! ([Link](#))
- Der Umfang der Bürokratie schafft Unzufriedenheit! ([Link](#)).
- Verwaltung ist notwendig, aber nicht effizient genug. ([Link](#)).

*Aber:*

- Beamte werden überwiegend positiv bewertet ([Link](#)).
- Erfahrungen mit dem öffentlichen Dienst sind überwiegend positiv ([Link](#)).

## 2. Worüber nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

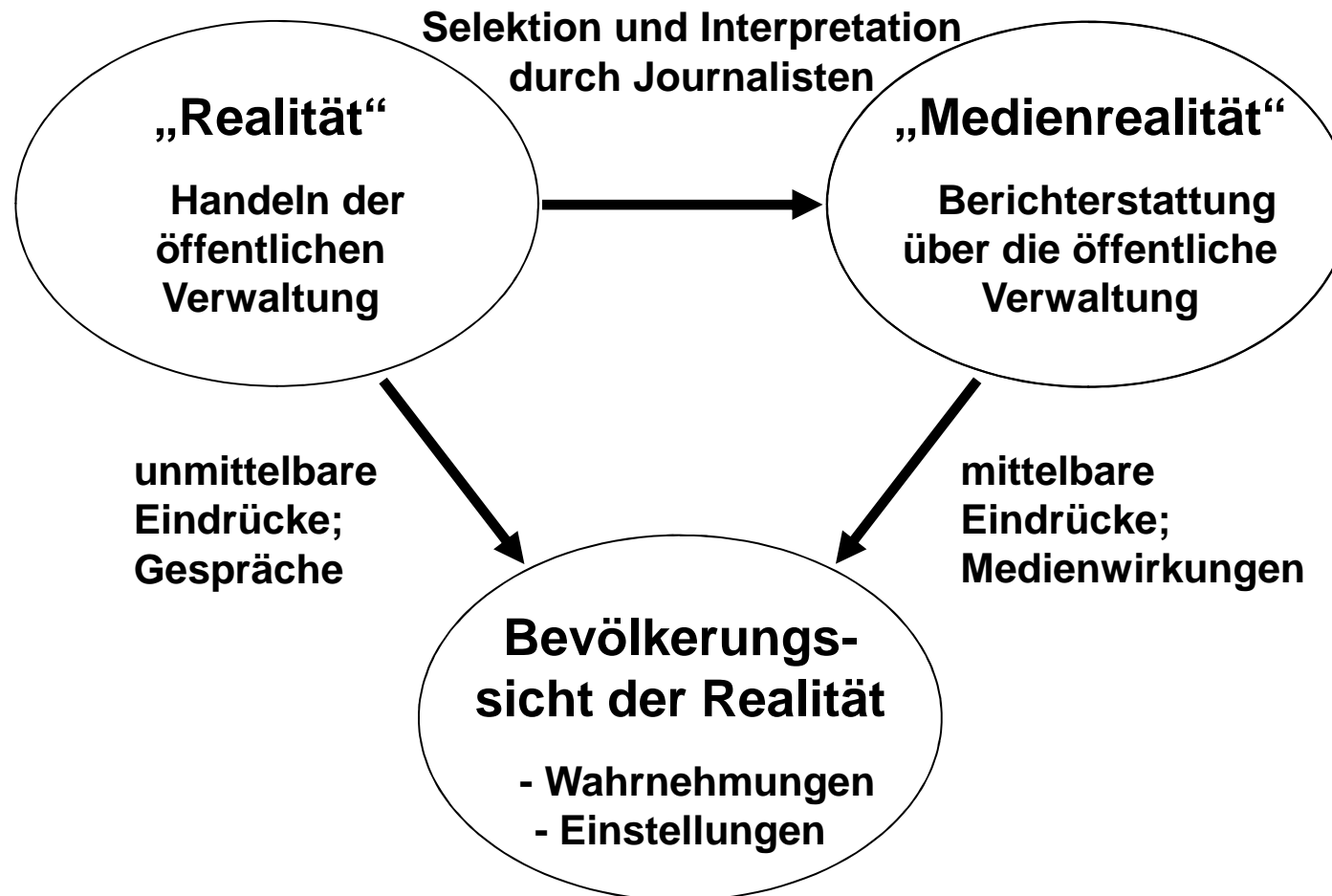
- Die Medien fungieren als „Motor der Bürokratiekritik“, indem sie sich „Stereotypen“ vom „faulen Beamten“ und vom „Behördenmonster“ bedienen und so nachhaltig die „gesellschaftliche Behördenkritik“ fördern (*Grunow/Strüngmann 2008*).
- In der Bevölkerung bestehen Klischees über die Verwaltung, die sich aus Erfahrungen, Stereotypen und der Berichterstattung der Massenmedien „zu einem komplexen Urteilsraum vermischen“ (*Geisler 1979: 18*).
- Die Wahrnehmung der Verwaltung durch die Bürger ist häufig von „diffusen Eindrücken und Informationsbeständen, von Medienberichterstattung und allgemeinen Klischees (beeinflusst)“ (*Grunow 2003: 165*).
- Die Zufriedenheit mit der Verwaltung hängt von den „persönlichen Erfahrungen der Bürger mit der Verwaltung“ ab, während die „Vorstellungen über Redlichkeit und Objektivität der Behörde von der Medienberichterstattung abhängt“ (*Scheuch 1979: 66*).

## 2. *Worüber* nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

- **Behördenkontakte (aktuelle/zurückliegende):** *gut untersucht*, wenn auch widersprüchliche Ergebnisse; rund 80 Prozent der Bundesbürger haben mindestens einmal im Jahr direkten Kontakt mit der (Kommunal-)Verwaltung, rund ein Viertel von ihnen sogar monatlich (vgl. DBB-Befragungen, 2007-2010; auch Feick/Mayntz, 1982) und Derlien/Löwenhaupt, 1997)
- **Medien:** vielfach behauptet, aber *kaum empirische Belege* (vereinzelte Informationen bei Grunow/Strüngmann, 2008, DBB-Befragungen, 2007-2010 und Rölle/Brettschneider, 2010)
- **Soziale Kontakte:** *keine Studien* über Häufigkeit bzw. Intensität von Gesprächen über die öffentliche Verwaltung im sozialen Umfeld bekannt!

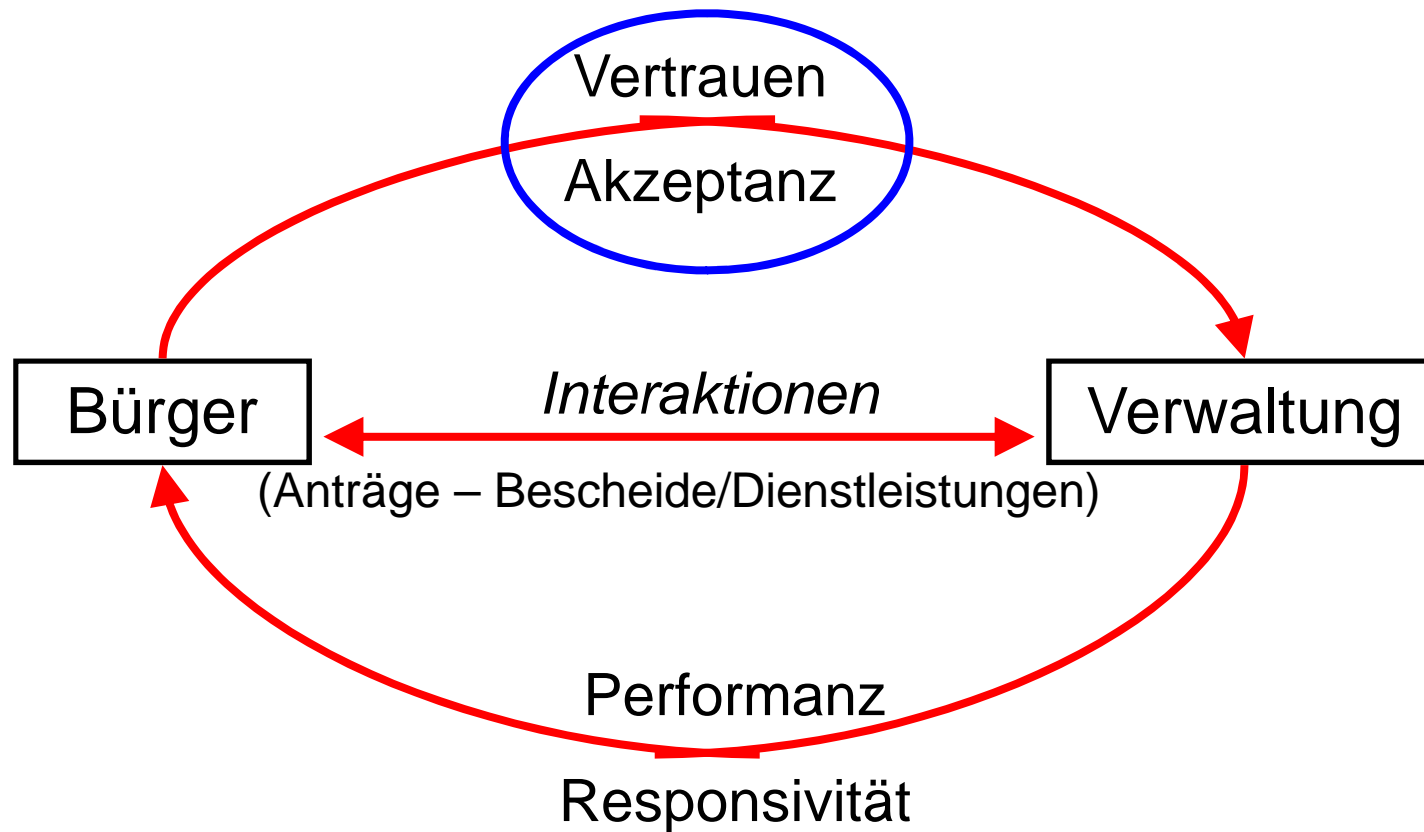


## 2. Worüber nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

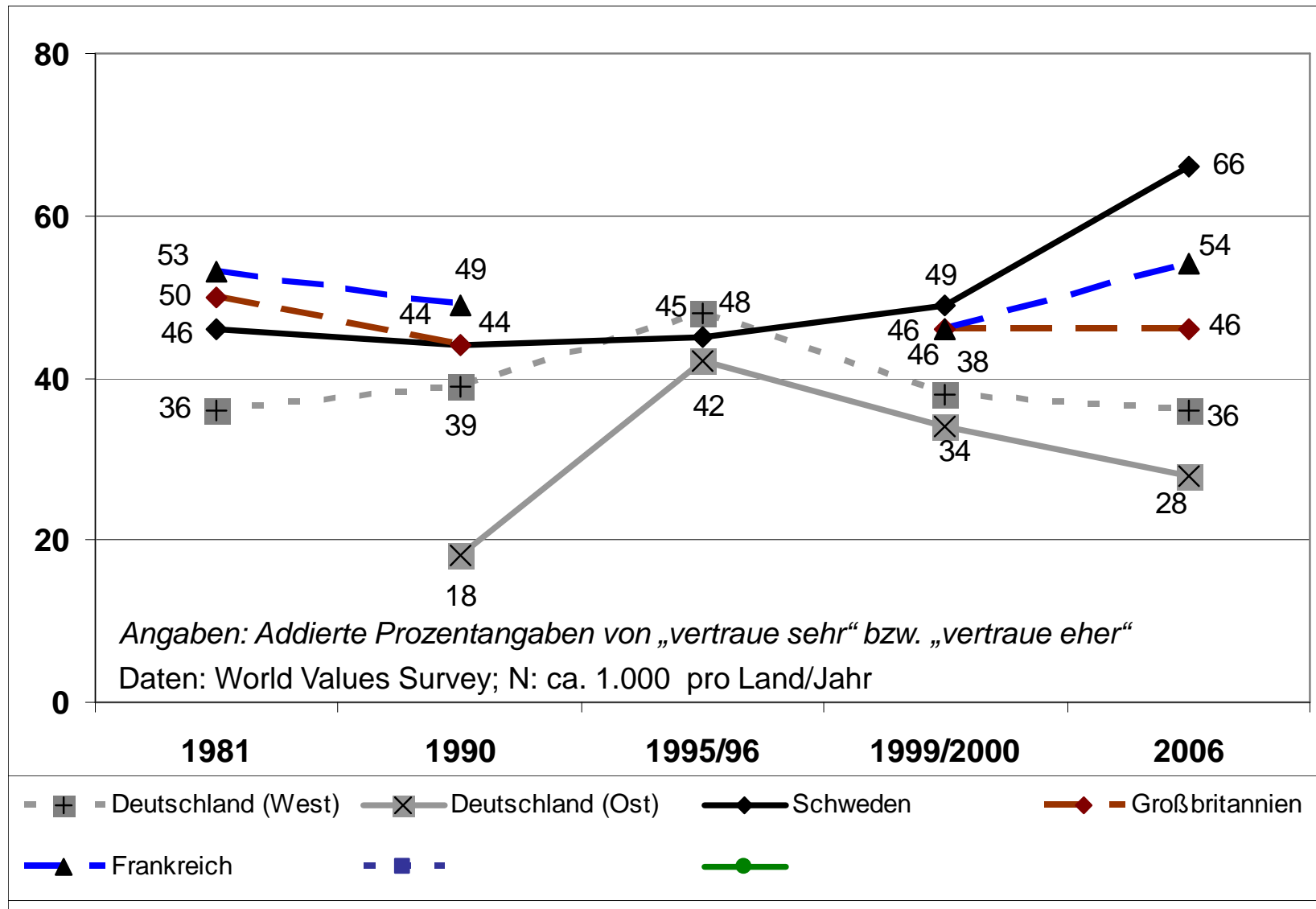


Quelle: Rölle/Brettschneider (2010: 435)

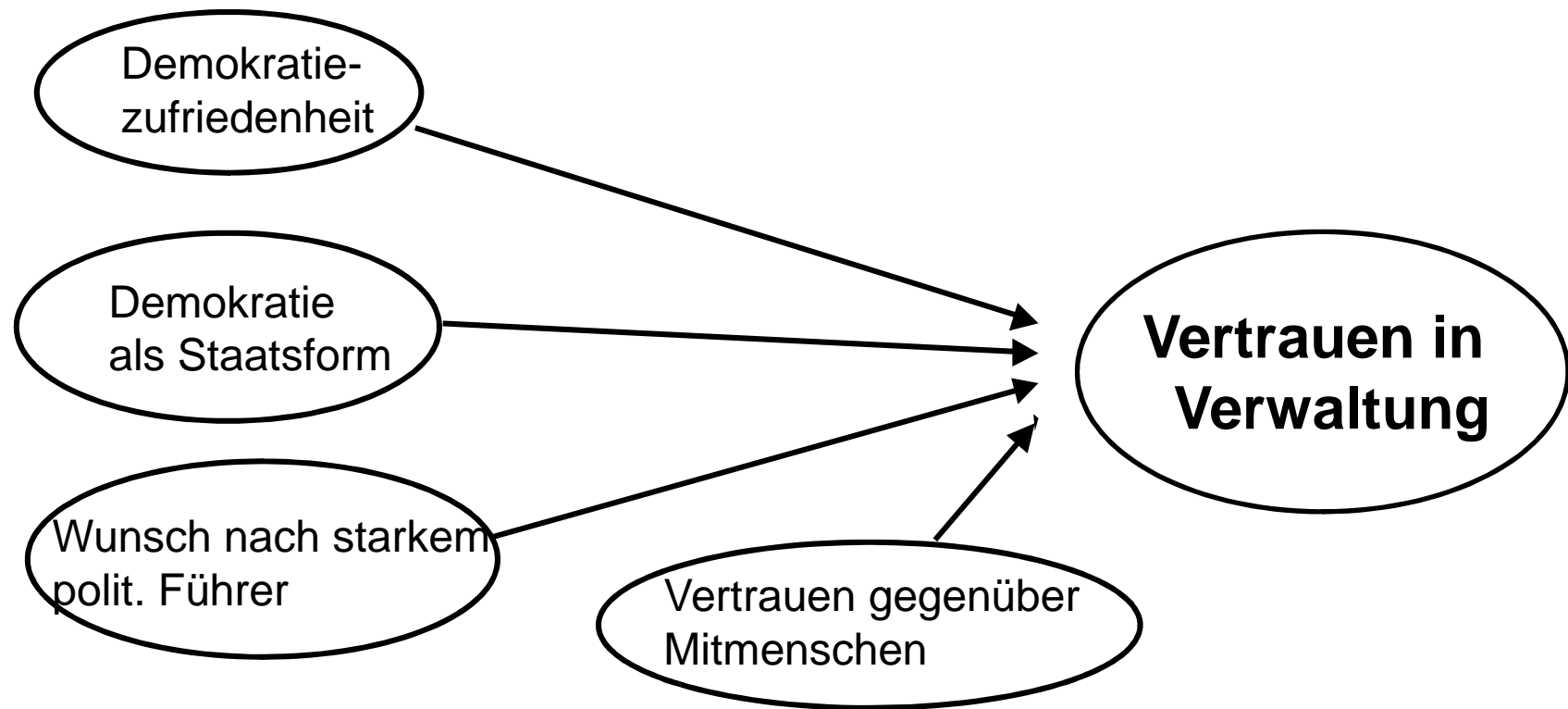
### 3. Untersuchungsmodell zur Interaktion „Bürger-Verwaltung“



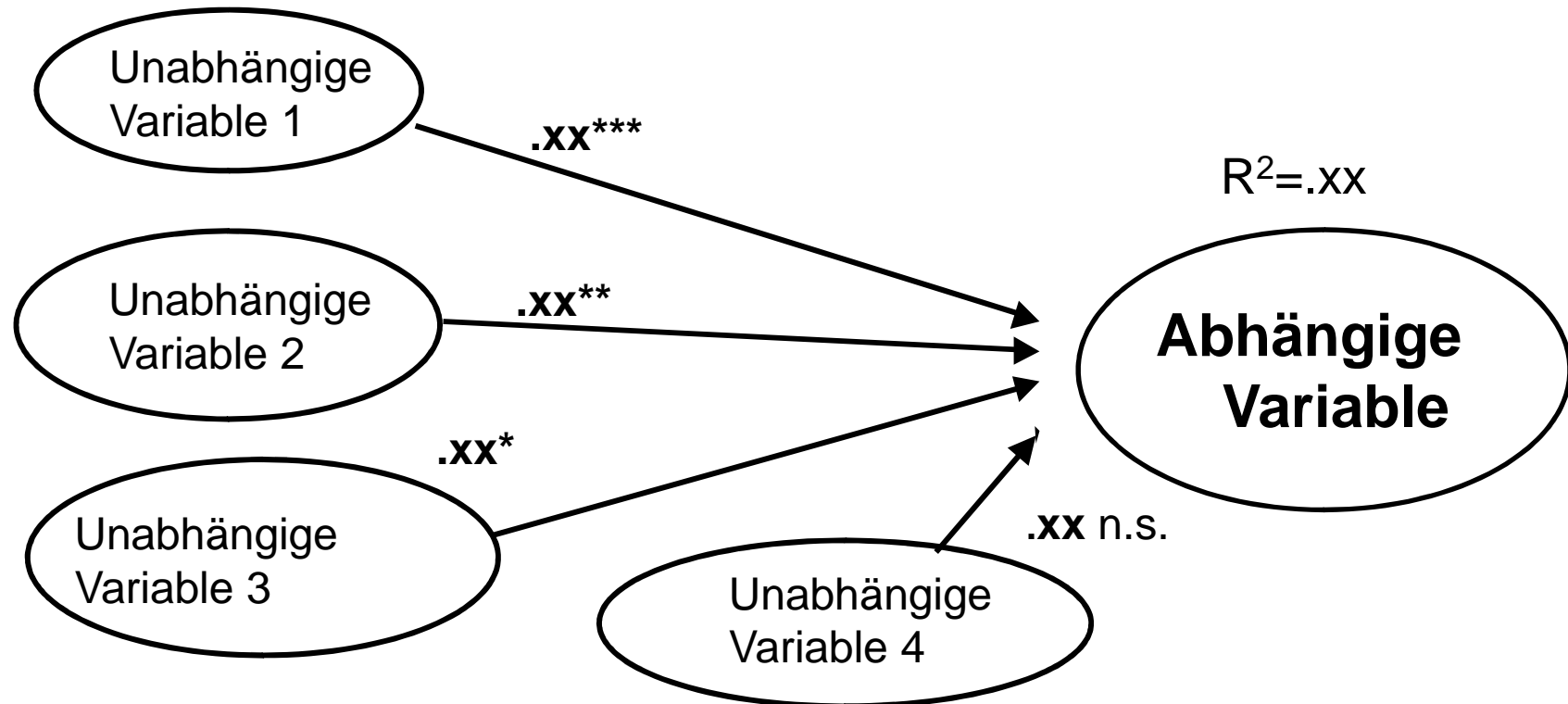
# 4. Verwaltungsvertrauen in Europa im Zeitverlauf – Deskriptive Befunde



## 4. Exploratives Erklärungsmodell des Vertrauensvertrauens



## 4. Regressionsanalyse



Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ ; n.s.: nicht signifikant

## 4. Analyseergebnisse

---

- In Frankreich und in Deutschland hat die *Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie* einen signifikanten Einfluss auf das *Verwaltungsvertrauen* (besonders in Ostdeutschland).
- Während das soziale Vertrauen in die Mitmenschen in Deutschland kaum einen Einfluss auf das *Verwaltungsvertrauen* hat, spielt es in Frankreich eine wichtigere Rolle.
- Wichtiger als die *Demokratiezufriedenheit* und *soziales Vertrauen* beim *Vertrauen in die Verwaltung* sind aber die *wahrgenommene Performanz* und die *Responsivität der Verwaltung*.

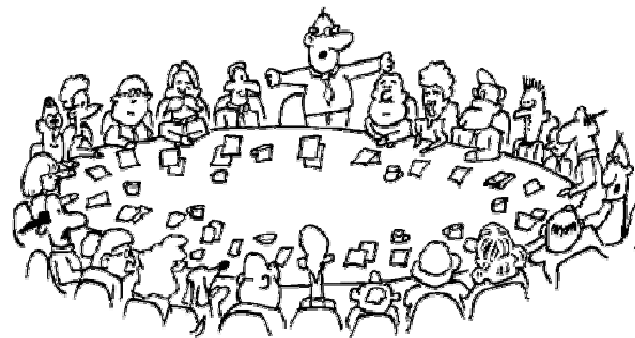
## 5. Thesen zur einer veränderten Partizipation von Bürgern in Entscheidungsprozessen der öffentlichen Verwaltung

- Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie führt zu einem erhöhtem Partizipationsbedürfnis mit der öffentlichen Verwaltung. Unzufriedenheit führt eher zu Protest!
- Soziales Vertrauen spielt beim Verwaltungsvertrauen eine wichtige Rolle  
→Frage: Wie vertrauenserweckend ist eine Behörde/Mitarbeiter?
- Die Frage, wie responsiv und wie leistungsfähig (Performanz) die Verwaltung wahrgenommen wird, ist entscheidend für das Vertrauen/Zufriedenheit der Bürger.
- Modelle wie die Bürgerkommune, die soziale Stadt oder Bürgerhaushalte führen zu einer „Neugestaltung des Kräftedreiecks zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Verwaltung“  
(Bogumil/Holtkamp 2011: 177)
- Bürgerpartizipation setzt ein Umdenken innerhalb der Verwaltung voraus (Macht- und Kontrollverlust, Kritikfähigkeit, Kompromissbereitschaft, Mehrarbeit etc.)


Schluss

---

Vielen Dank für Ihre  
Aufmerksamkeit!







# Abbildungen

## 2. Wie nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

- Bei einer *offenen* Frage nach den Assoziationen zum Begriff „Behörden“ und zum Begriff „Bürokratie“ fallen der befragten Bevölkerung (repräsentativ ab 16 J.) folgende Sachverhalte ein:

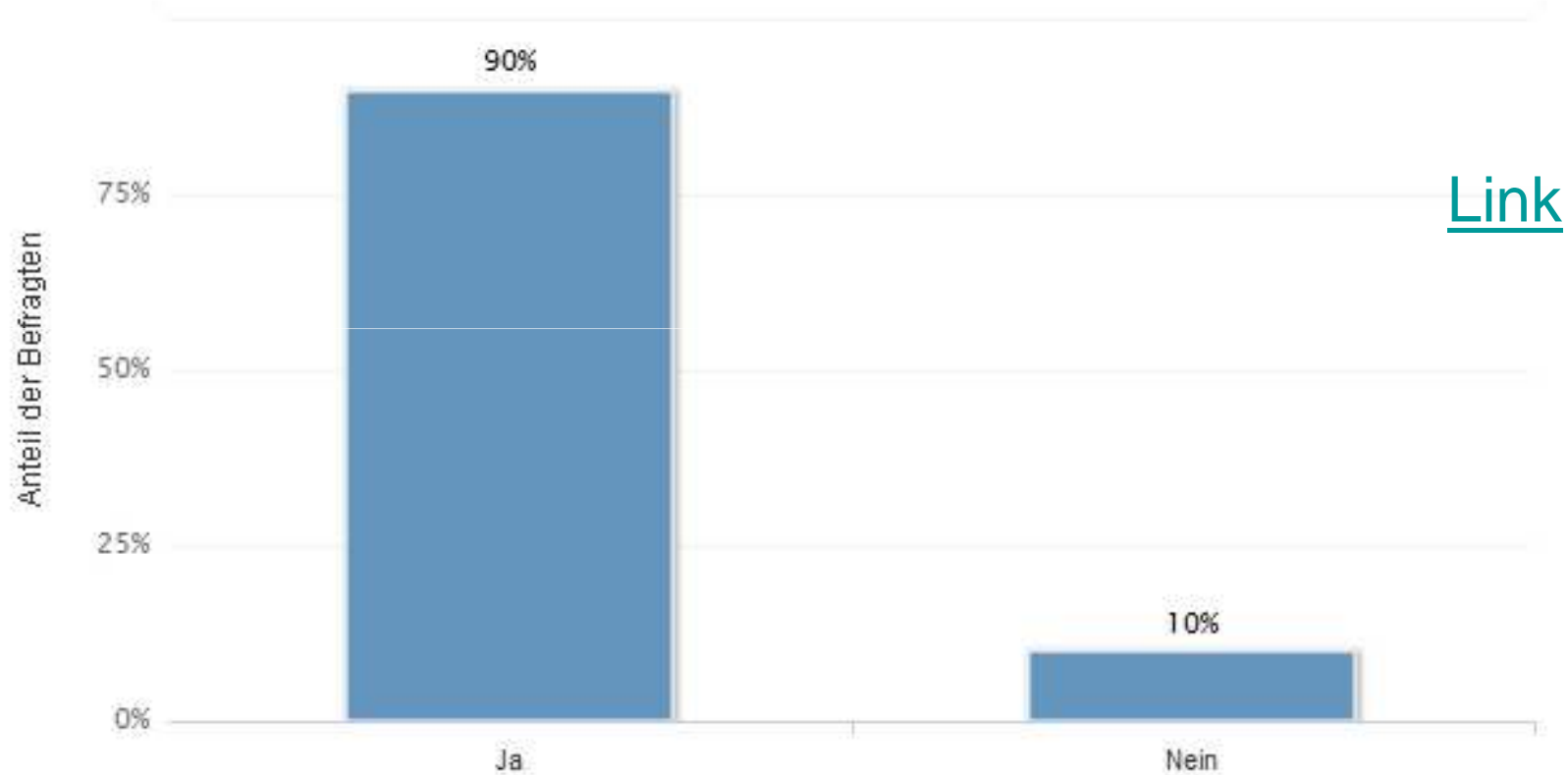
	Behörden	Bürokratie
Unverständliche Formulare (Ü)	89 %	94 %
Dienst nach Vorschrift (Ü)	70 %	81 %
Steuererklärung (Ü?)	67 %	80 %
Müde Beamte	58 %	65 %
Recht und Ordnung	55 %	42 %
Langwierige Gerichtsverfahren (Ü)	53 %	75 %
Korruption	45 %	47 %
Gerechtigkeit	24 %	15 %

Quelle: IfD Allensbach 2007; gefunden bei Grunow/Strüngmann (2008: 124)

[Link](#)

## 2. Wie nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

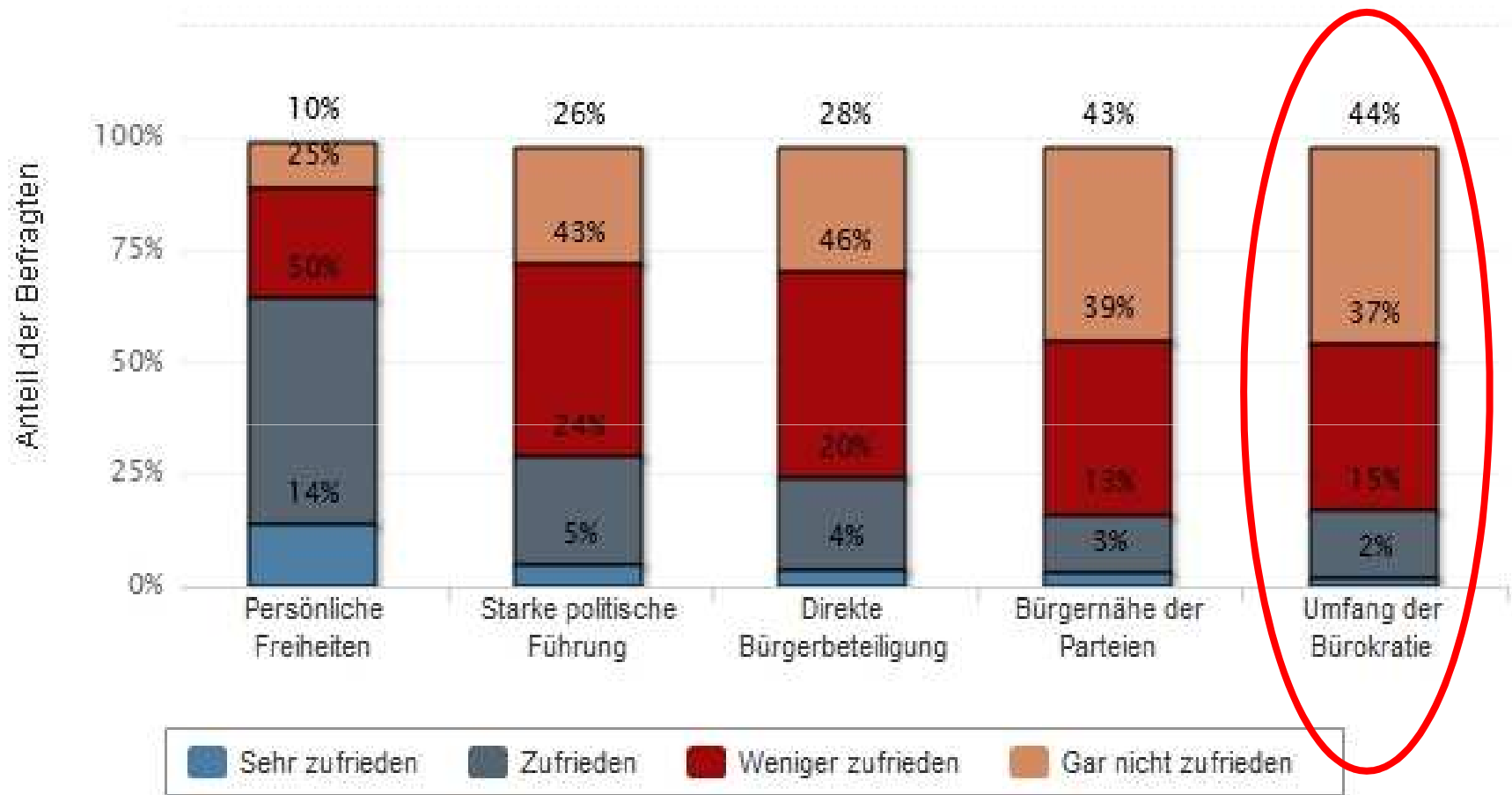
Haben Sie sich schon einmal über die hiesige Bürokratie geärgert?



**i** Deutschland; ab 16 Jahre; 2000 Befragte; Institut für Demoskopie Allensbach

Quelle: IfD Allensbach

# Wie zufrieden sind Sie mit der Art und Weise, wie die folgenden Bereiche in Bezug auf unsere Demokratie funktionieren?



**i** Deutschland; ab 18 Jahre; Wahlberechtigte; 3.007 Befragte; dimap communications; 10.10.2008 bis 31.10.2008

[Link](#)

Quelle: Friedrich-Naumann-Stiftung

## 2. Wie nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

		2008	2009	2010
		%	%	%
<b>Notwendigkeit:</b>				
– „In einem Staat, der viel für seine Bürger tun will, ist eine starke öffentliche Verwaltung unerlässlich“	ja	76	82	80
	nein	22	17	19
– „Der öffentliche Dienst garantiert, dass alle Bürger mit öffentlichen Dienstleistungen versorgt werden“	ja	54	61	58
	nein	43	38	40
<b>Effizienz:</b>				
– „Die öffentliche Verwaltung ist zu aufgebläht und kostet zu viel“	ja	78	75	75
	nein	19	22	23
– „Die Verwaltung ist viel zu schwerfällig“	ja	81	78	81
	nein	16	19	16
– „Wenn es immer mehr Bürokratie und bürokratische Vorschriften gibt, wird die Freiheit des einzelnen Bürgers immer stärker eingeschränkt“	ja	80	76	74
	nein	20	23	25
– „Es wird viel zuviel verwaltet. Es sollte mehr der eigenen Initiative der Bürger überlassen werden“	ja	75	72	73
	nein	24	27	26
– „Die Verwaltung ist heute viel bürgerfreundlicher als früher“	ja	58	63	62
	nein	35	28	32
– „Öffentliche Verwaltungen sind heute genauso leistungsfähig wie große Wirtschaftsunternehmen“	ja	28	36	33
	nein	67	60	63

[Link](#)

Quelle: DBB-Bürgerbefragung öffentlicher Dienst, 2010

## 2. Wie nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

### > Beamtenprofil 2010: Fremdbild

	Bevölkerung			
	2007 %	2008 %	2009 %	2010 %
plichtbewusst	75	76	78	77
verantwortungsbewusst	70	71	72	75
rechtschaffen	67	67	70	70
zuverlässig	66	67	70	72
hilfsbereit	57	59	66	64
kompetent	59	60	64	64
unbestechlich	37	38	45	44
flexibel	28	28	34	32
stur	54	51	48	50
mürrisch	43	40	36	38
arrogant	41	40	33	37
ungerecht	26	21	20	19
ängstlich	20	20	20	23
überflüssig	24	22	20	21

[Link](#)

Quelle: DBB-Bürgerbefragung öffentlicher Dienst, 2010

## 2. Wie nimmt die Bevölkerung die öffentliche Verwaltung wahr?

### > Erfahrungen mit dem öffentlichen Dienst

	Behördenbesucher**			
	2007 %	2008 %	2009 %	2010 %
Die Angelegenheit wurde sofort bearbeitet:				
– ja	68	64	68	69
– man musste längere Zeit warten	30	34	30	29
Die Mitarbeiter waren für ihre Tätigkeit qualifiziert und ausgebildet:				
– gut	79	82	86	83
– weniger gut, schlecht	15	14	11	13
Die Mitarbeiter waren freundlich**):				
– ja	83	84	84	86
– nein	14	14	13	12

\*) Basis: Diejenigen, die im letzten Jahr Kontakt mit Behörden hatten

\*\* ) an 100 Prozent fehlende Angaben = „weiß nicht“

[Link](#)

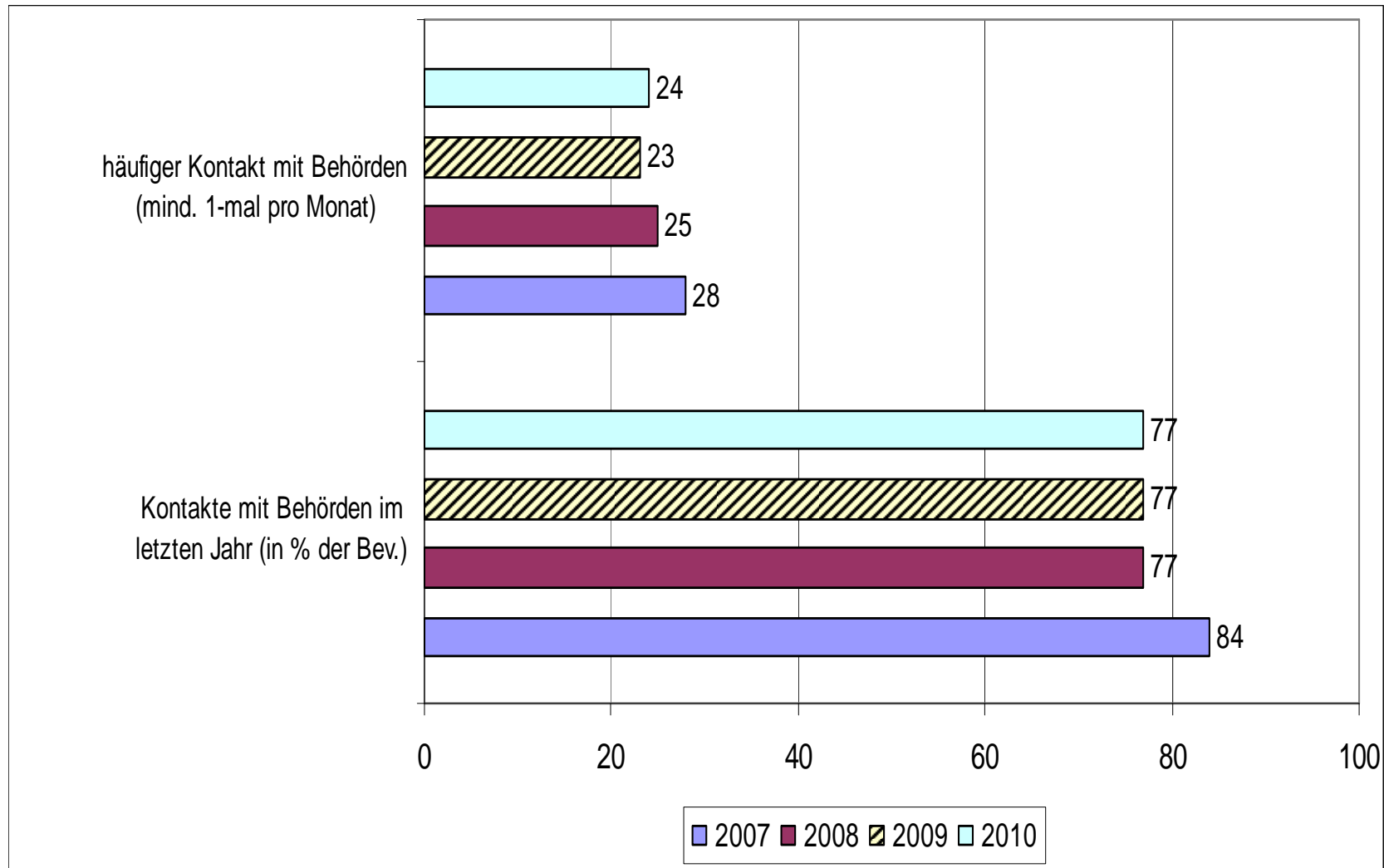
Quelle: DBB-Bürgerbefragung öffentlicher Dienst, 2010



# Reservefolien

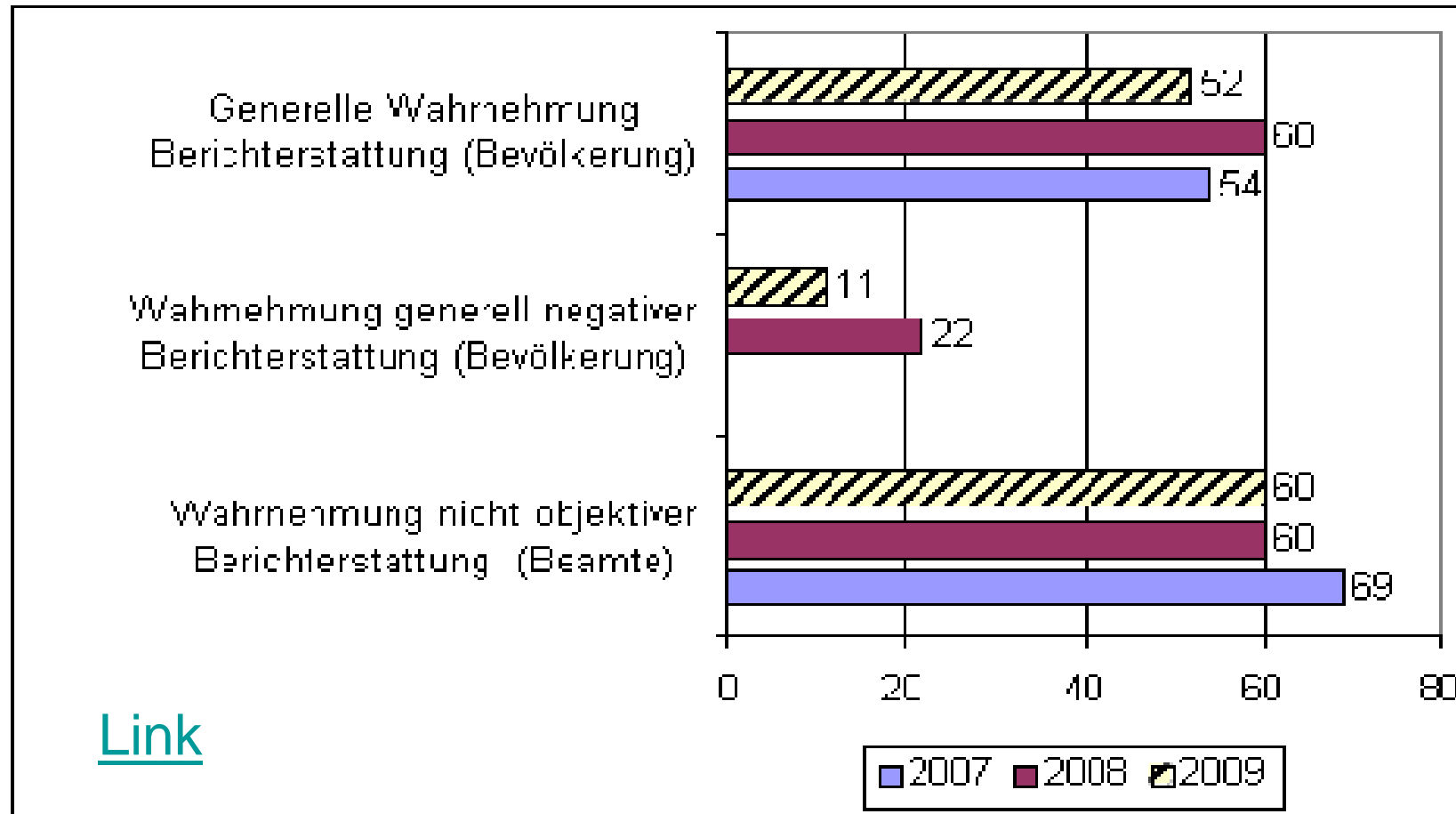


# Anzahl der Behördenkontakte pro Jahr bzw. pro Monat



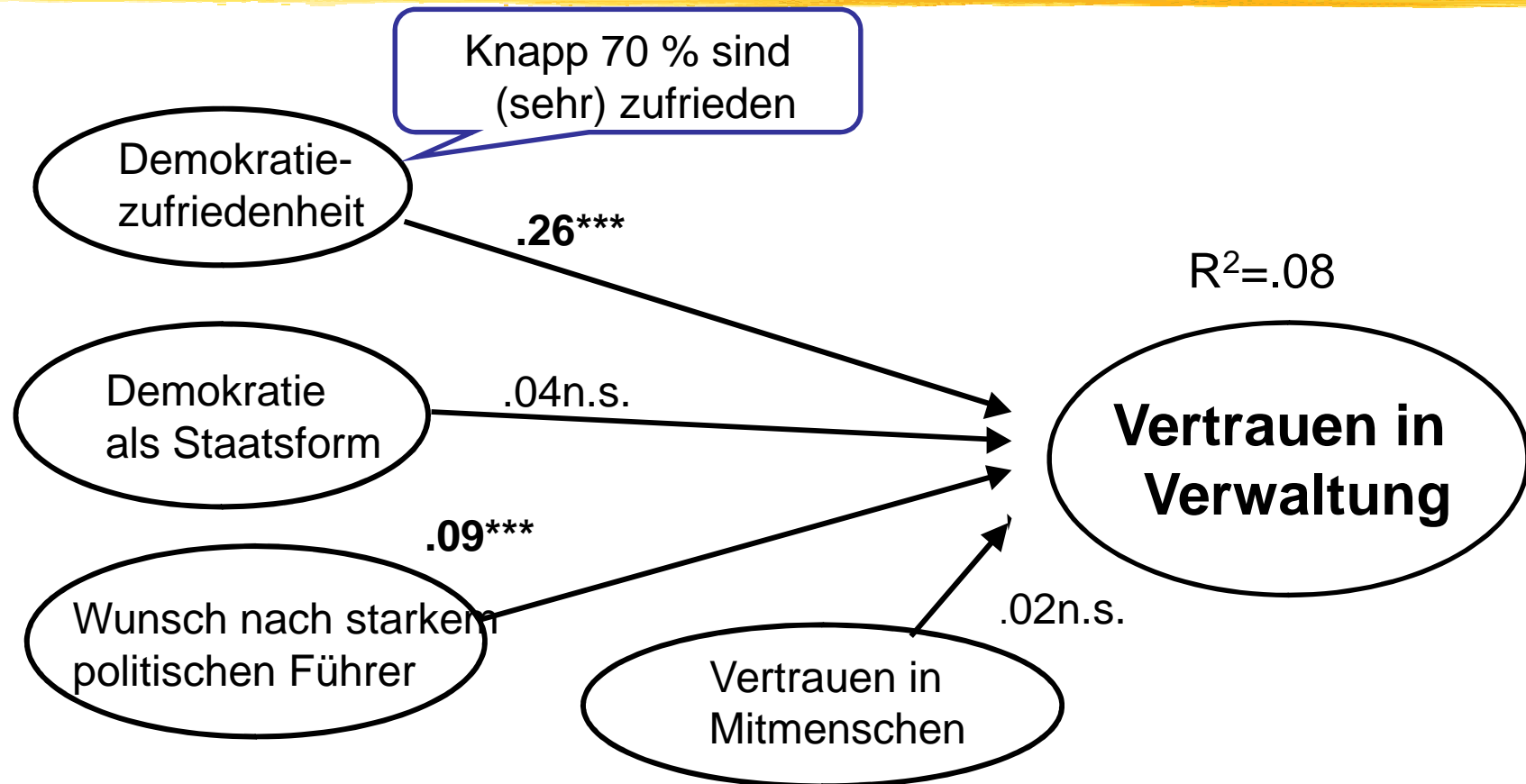
[Link](#)

## Wahrnehmung der Bürokratiekritik in den Medien



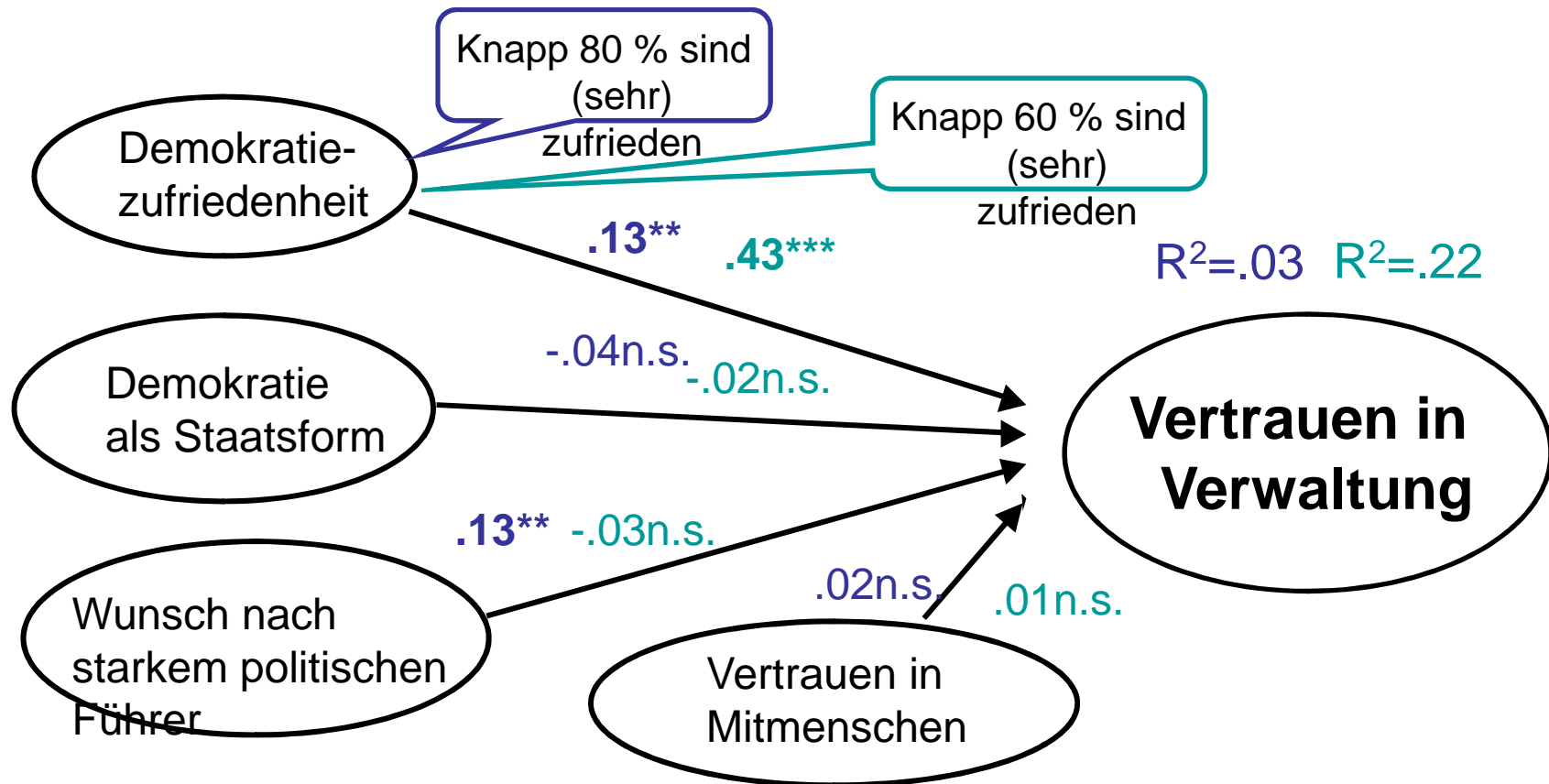
Quelle: DBB-Befragungen (2007-2009): Bürgerbefragung öffentlicher Dienst; Fragewortlaut und Kodierung: „Ich habe in der letzten Zeit etwas über den öffentlichen Dienst bzw. die Beamten gehört oder gelesen“ (Zustimmung oder Ablehnung). „Die Medien berichten über den öffentlichen Dienst alles in allem ... (1 „objektiv und neutral“ bis 2 „nicht objektiv und unfreundlich“). Stichprobengröße: N = 2.008 (2007); N = 3.112 (2008); N = 3.004 (2009)

## 4. Analyseergebnisse – Deutschland gesamt (2000)



Daten: World Values Survey (1999/2000). Alle Variablen mit 4er-Skala. Dargestellt sind jeweils die signifikanten standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ . N Gesamt: 1.970

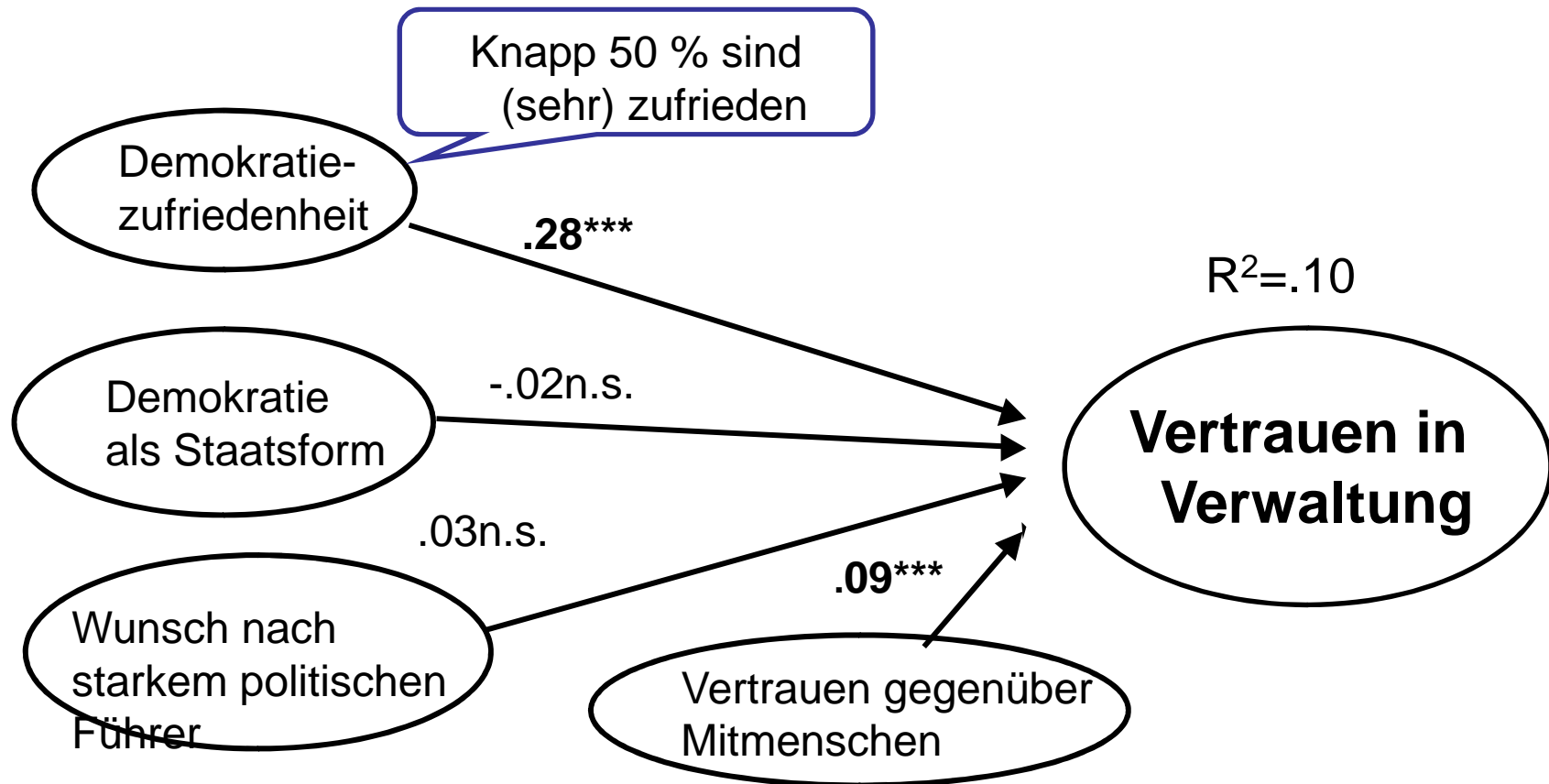
## 4. Analyseergebnisse – Deutschland West/Ost (2000)



Daten: World Values Survey (1999/2000). Alle Variablen mit 4er-Skala. Dargestellt sind jeweils die signifikanten standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ .

N Deutschland West: 1.002 Befragte; N Deutschland Ost: 968 Befragte

## 4. Analyseergebnisse – Frankreich (2000)



Daten: World Values Survey (1999/2000). Alle Variablen mit 4er-Skala. Dargestellt sind jeweils die signifikanten standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ .; N: 1.489 Befragte

# Zufriedenheit mit ÖV im Zusammenhang mit ihrer Performanz/Responsivität

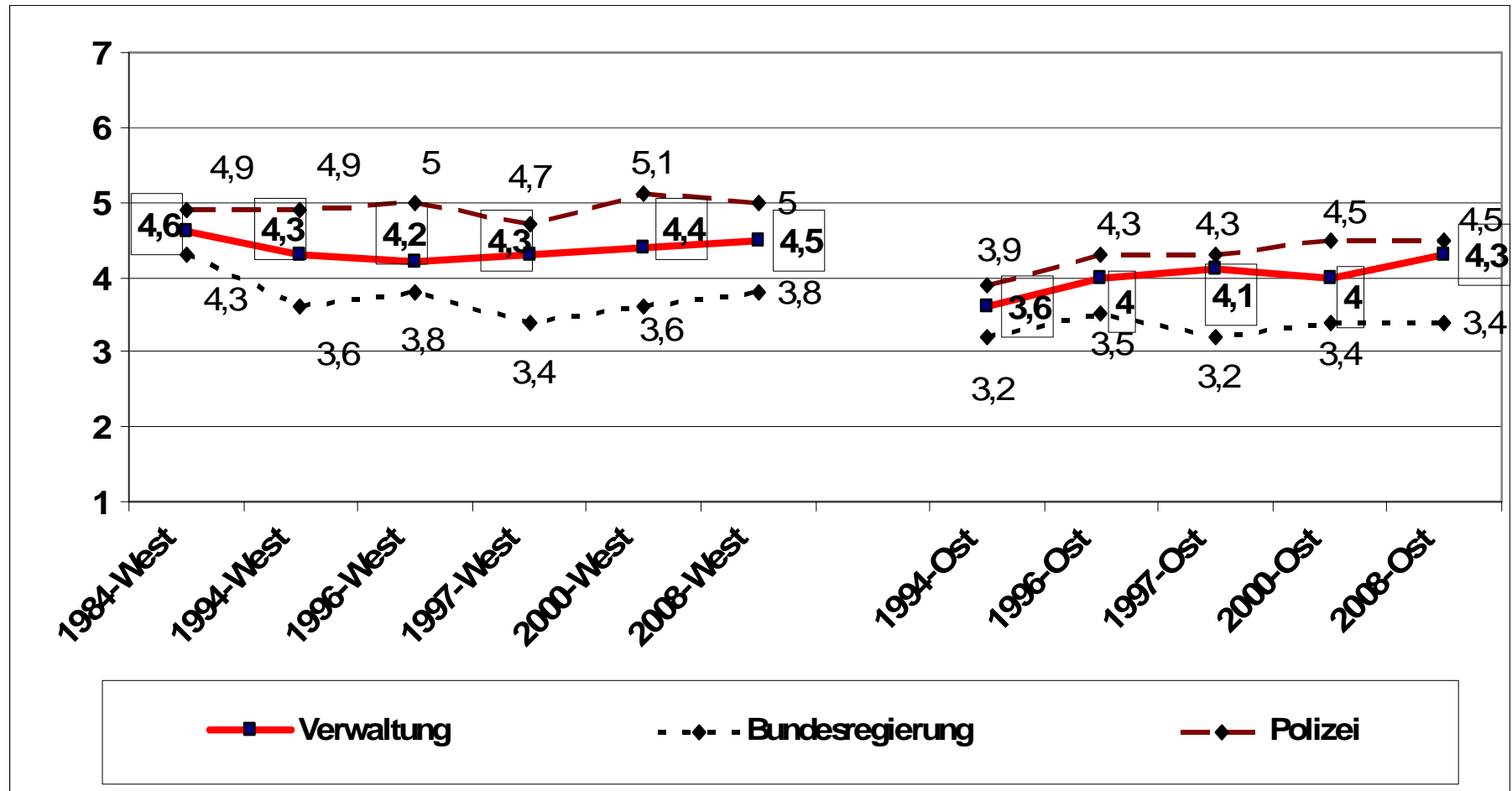
<i>Zufriedenheit mit Ämtern und Behörden</i>	<i>Korrelation r</i>
<b>Performanz der Verwaltung</b>	
Die meisten Beamten sind freundlich und hilfsbereit	.38***
Gesamtzufriedenheit mit Behörden und Ämtern	.37***
Bearbeitung von Anträgen dauert länger als notwendig	-.23***
<b>Responsivität der Verwaltung</b>	
In Behörden wird man wie eine Nummer behandelt	-.30***
Bürger kann sich gut gegen Amtsentscheidungen wehren	.29***
Mit Behörden sollte man sich nicht anlegen, auch wenn man im Recht ist	-.03***

Daten: KSPW (1996). Skala 1 „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 „stimme voll und ganz zu“.  
 Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson (t-test zweiseitig). Signifikanzniveau:  
 \*\*\* < p.001, \*\* p<.01

## 4. Bisherige Operationalisierungen zur Wahrnehmung der ÖV

- „Wie zufrieden sind Sie im Allgemeinen mit der **Stadtverwaltung** im Hinblick auf folgende Gegebenheiten: mit den Öffnungszeiten? Bürgernähe? Erreichbarkeit? etc.“
- „Ich lese Ihnen jetzt eine Reihe von Institutionen vor. Bitte sagen Sie mir für jede einzelne, ob Sie der Institution (1) „viel vertrauen“, (2) „eher vertrauen“, (3) „eher nicht vertrauen“ oder (4) „gar nicht vertrauen“.
- Vertrauen in (Stadt-/Kommunal-)Verwaltung
- Vertrauen in die Behörden
- Vertrauen in Mitarbeiter von Behörden Zufriedenheit mit Verwaltung
- Bürokratische Kompetenz (Behandlung als „Nummer“; Bürger kann sich wehren; Nicht mit Behörden anlegen, auch wenn man im Recht ist)
- Assoziation mit dem Begriff „Verwaltung“

## 5. Deskriptive Ergebnisse – Ost-/Westdeutschland (1984-2008)



Quelle: ALLBUS-Daten 1984, 1994, 2000; KSPW 1996; KAS 1997 (Skala von 1 "überhaupt kein Vertrauen" bis 7 "sehr großes Vertrauen"; Mittelwerte)



## 4. Untersuchungsfragen, Untersuchungsmodell und Operationalisierung

### Abhängige Variable:

**Vertrauen in Verwaltung:** „Ich lese Ihnen jetzt eine Reihe von Institutionen vor. Bitte sagen Sie mir für jede einzelne, ob Sie der Institution (1) „viel vertrauen“, (2) „eher vertrauen“, (3) „eher nicht vertrauen“ oder (4) „gar nicht vertrauen“.

### Unabhängige Variablen:

**Demokratiezufriedenheit:** „Sind Sie mit der Art und Weise, wie die Demokratie in (Ihrem Land) funktioniert alles in allem (1) „sehr zufrieden“, (2) „ziemlich zufrieden“, (3) „ziemlich unzufrieden“ oder (4) „sehr unzufrieden“?“

**Demokratie als Staatsform / Wunsch nach starken politischen Führer:** „Ich werde jetzt verschiedene Typen von politischen Systemen beschreiben und möchte Sie fragen, was Sie davon halten, wenn (Ihr Land) so regiert würde. Bitte sagen Sie mir für jedes System, ob Sie es für (Ihr Land) für eine (1) „sehr gute“, (2) „ziemlich gute“, (3) „ziemlich schlechte“ oder (4) „sehr schlechte“ Regierungsform halten würden?“

- „Man sollte ein demokratisches politisches System haben.“

- „Man sollte einen starken Führer haben, der sich nicht um ein Parlament und um Wahlen kümmern muss.“

**Vertrauen in Mitmenschen:** „Ganz allgemein gesprochen, was würden Sie sagen: (1) „Den meisten Menschen kann man vertrauen“ oder (2) „Man kann nicht vorsichtig genug sein im Umgang mit Menschen?“