

ANNÄHERUNG DURCH WANDEL!? –  
THEORETISCHE ÜBERLEGUNGEN UND  
EMPIRISCHE BEFUNDE EINER VERÄNDERTEN  
GEGENSEITIGEN WAHRNEHMUNG VON  
VERWALTUNG UND BÜRGER\*INNEN

06.10.2022

Dritte Jahreskonferenz des Netzwerks  
Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau

**Prof. Dr. Daniel Rölle**

Hochschule Fresenius Heidelberg

# Tod im Jobcenter

52-Jähriger ersticht Sachbearbeiterin in Neuss / Übergriffe haben zugenommen

(Quelle: Ruhr Nachrichten v. 27.9.2012)

## ANGRIFF IN HAMBURGER WOHNHAUS

# 28-Jähriger attackiert Beamte mit Flüssigkeit – ein Toter

Frankfurter Allgemeine

ZEITUNG  FAZ.NET

ENORME AGGRESSION

## Gewalt im öffentlichen Dienst für viele Beschäftigte Alltag

SPIEGEL ONLINE

AKTUALISIERT AM 12.02.2020 - 14:39

Verletzter Bürgermeister

## Angriff auf den Kümmerer von Altena

Andreas Hollstein ist Bürgermeister von Altena - und Opfer eines Attentats. Der CDU-Mann wurde mit einem Messer angegriffen, offenbar wegen seiner engagierten Flüchtlingspolitik.

Von **Dominik Peters**

28.11.2017, 11.25 Uhr

## AGENDA

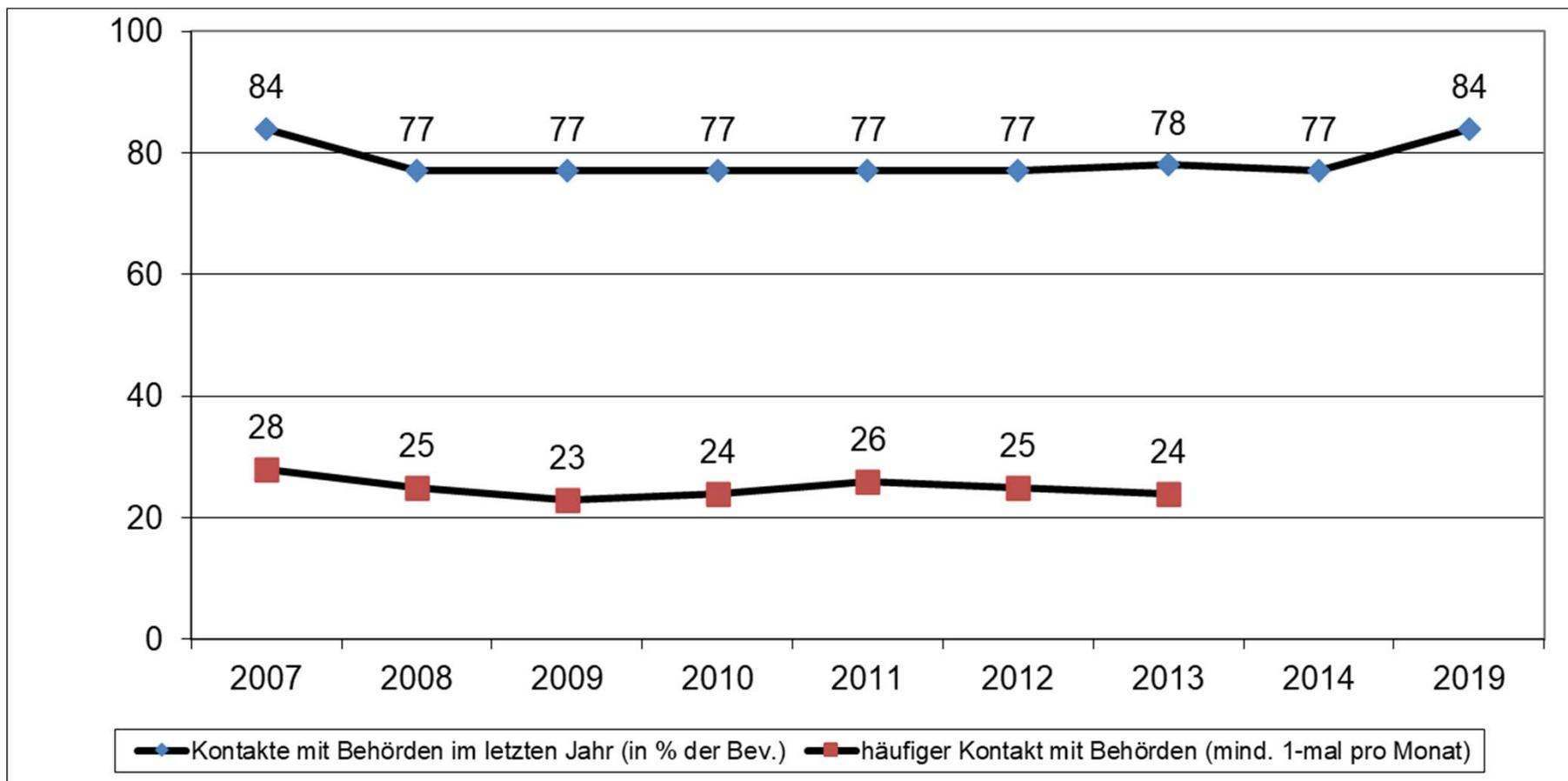
1. Die Ausgangssituation
2. Thesen zur Wahrnehmung von Verwaltung durch die Bürger:innen
3. Empirische Befunde
4. Transparenz von Verwaltungshandeln als Lösung?
5. Fazit / Diskussion

# 1. AUSGANGSSITUATION

- Viele Menschen in Deutschland haben relativ häufig bzw. zumindest regelmäßig [Kontakt](#) mit der öffentlichen Verwaltung.
- Am häufigsten haben die Menschen [Kontakt](#) mit der Kommunalverwaltung, gefolgt von der Finanzverwaltung.
- Die [Bewertung](#) der Beamt:innen durch die Bevölkerung wird kritischer.
- Viele Beamt:innen erleben Beleidigungen, Übergriffe und andere Formen von psychischer oder physischer [Gewalt am Arbeitsplatz](#).
- Diese Zahlen belegen auch die jüngst veröffentlichte FÖV-Studie (August 2022) zur „Gewalt gegen Beschäftigte im öffentlichen Dienst“.
- Gleichzeitig sind die Bürger:innen in Deutschland mit der öffentlichen Verwaltung relativ zufrieden (Zufriedenheit von 1,2; Skala von "sehr unzufrieden" (- 2) bis "sehr zufrieden" (+ 2));  
→ stabile Zufriedenheit in den vergangenen Jahren.

# 1. AUSGANGSSITUATION

Abbildung 1: Kontakte mit Verwaltung in Deutschland, 2007-2019



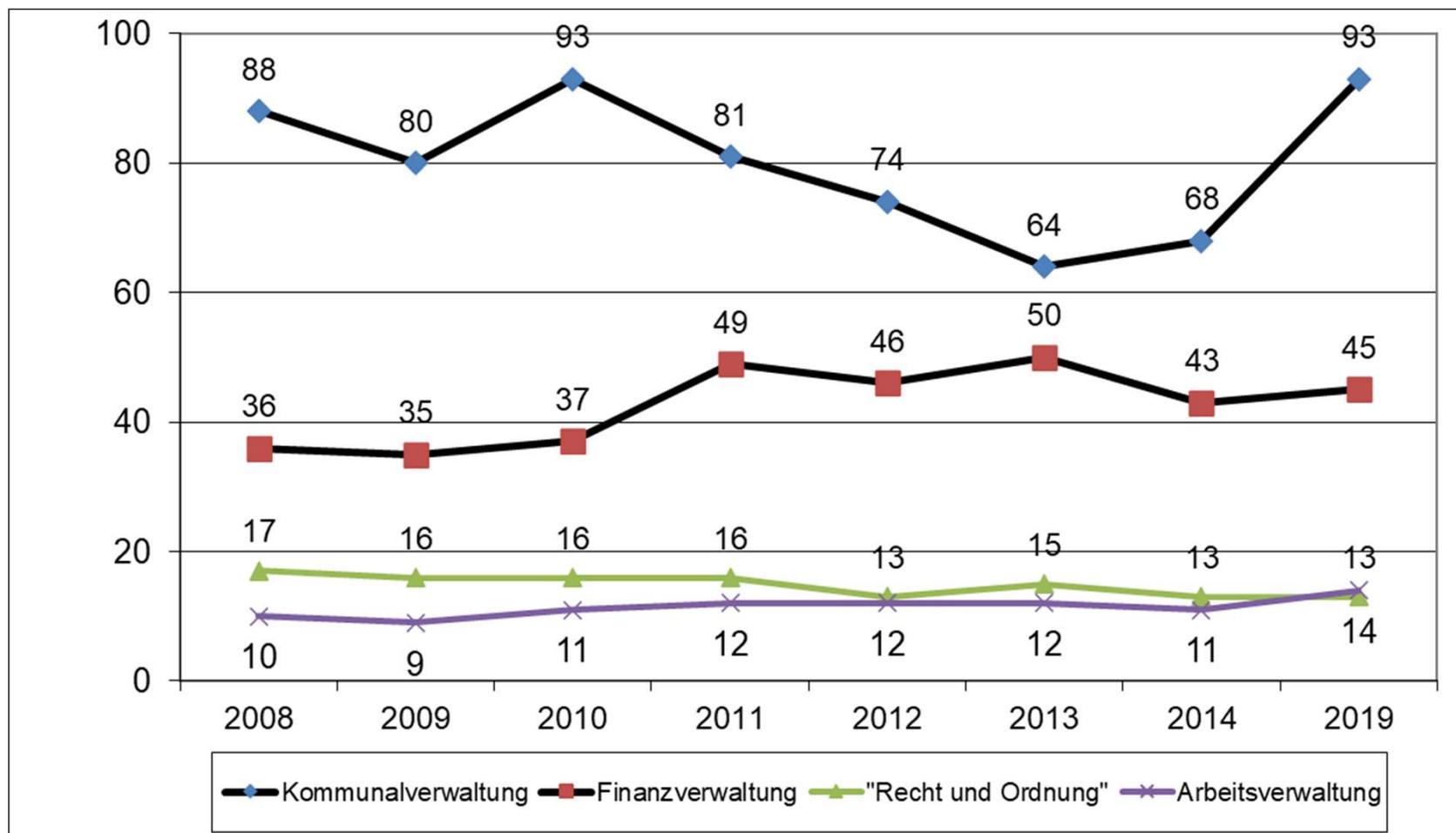
Quelle: dbb-Befragungen 2007-2019. Eigene Darstellung.

→ [back](#)

# 1. AUSGANGSSITUATION

Abbildung 2: Kontakte mit Kommunalverwaltung (nach Behördentyp), 2008-2019

HEIDELBERG

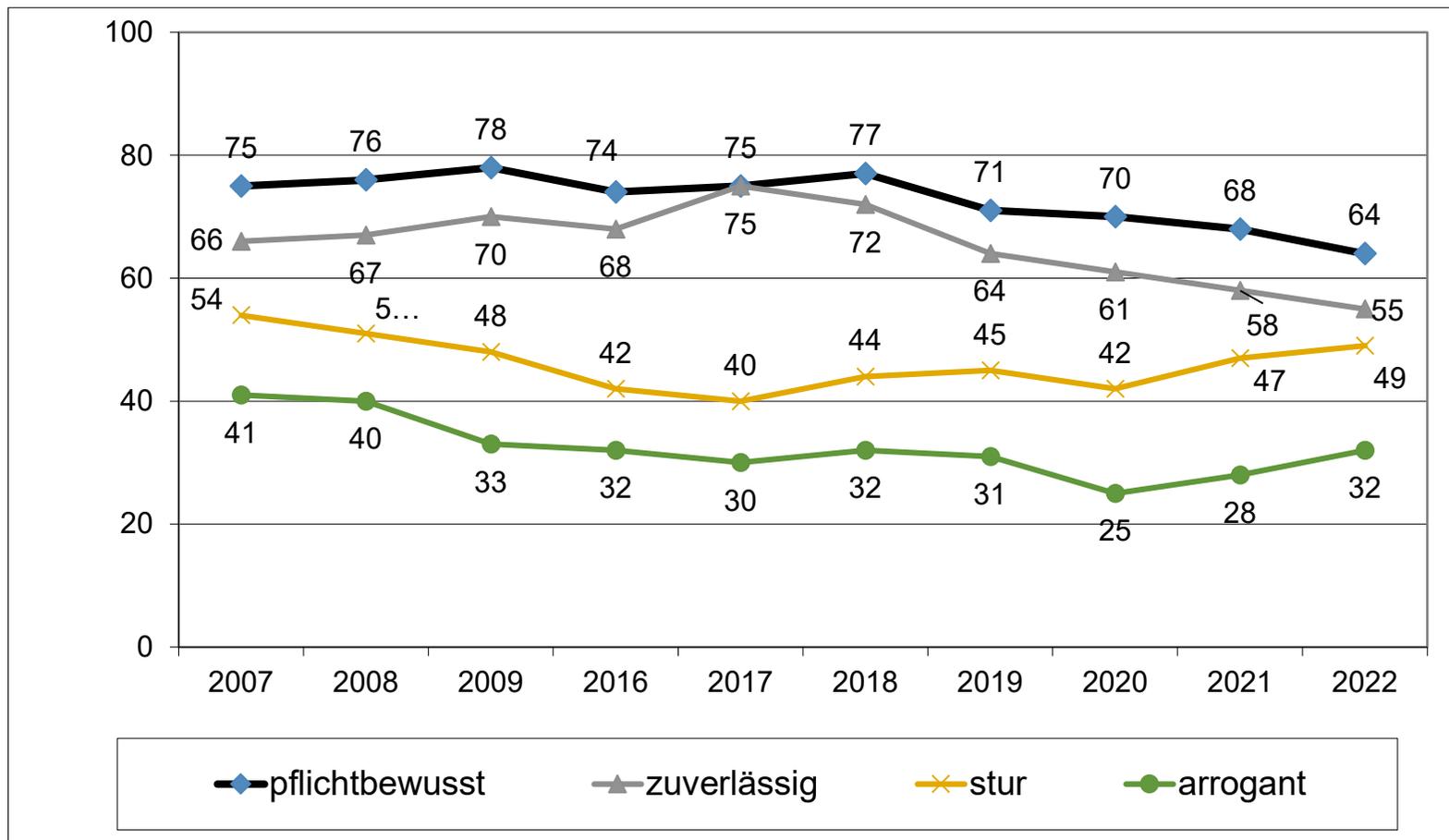


Quelle: dbb-Befragungen 2008-2019. Eigene Berechnungen.

→ [back](#)

# 1. AUSGANGSSITUATION

Abbildung 3: Beamtenprofil aus Sicht der Bevölkerung, 2007-2022

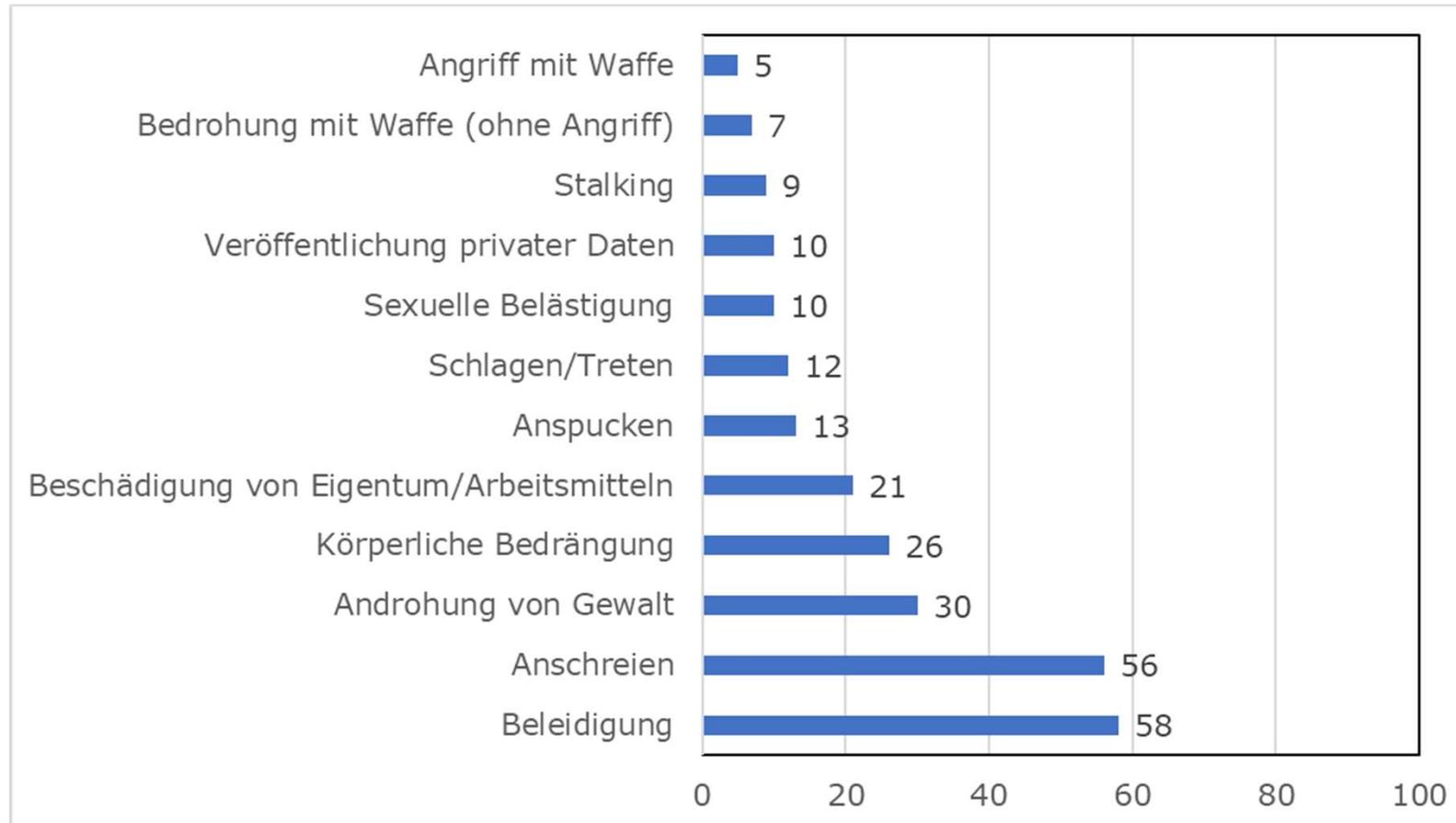


Quelle: dbb-Befragungen 2007-2022. Eigene Darstellung.

→ [back](#)

# 1. AUSGANGSSITUATION

Abbildung 4: Art der Übergriffe im öffentlichen Dienst (2021)



Quelle: DGB 2021: Befragte, die angaben, in den letzten 2 Jahren Opfer von Gewalt wurden (N=2.000).

<https://mensch.dgb.de/++co++b695d01e-2009-11ea-9d00-52540088cada>

→ [back](#)

# 1. AUSGANGSSITUATION

## Fragen:

1. Wie lässt sich dieses „Paradoxon in der Wahrnehmung der Verwaltung“ (Strüngmann 2020) durch die Bürger\*innen erklären?
2. Was sind die Gründe für die (teilweise von Gewalt begleitete) skeptische/ablehnende Haltung gegenüber der öffentlichen Verwaltung?
3. Wie kann sich das Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger:innen wandeln?

## 2. THESEN ZUR WAHRNEHMUNG VON VERWALTUNG DURCH DIE BÜRGER:INNEN

- H1: Skeptische Haltung bzw. Ablehnung in Form von aggressivem Verhalten gegenüber Beschäftigten der Verwaltung sind oft keine ad-hoc-Reaktionen. Sie sind eher die Folge bereits mit der Verwaltung gesammelter negativer Erfahrungen und/oder bereits vorhandener negativer Einstellungen gegenüber Verwaltung und Staat.
- H2: Die Erwartungen an die Verwaltung, an ihr Handeln und die Kommunikation ihres Handelns haben sich gewandelt (Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit und gestiegene Verantwortlichkeit („accountability“)).  
→ *Die (perzipierte) Performanz der Verwaltung ist in Teilen konstant niedrig.*
- H3: Durch eine veränderte Kommunikation bzw. Transparenz könnte die Verwaltung ihre Wahrnehmung in der Bevölkerung verbessern (mit entsprechenden Folgen für das Verhältnis Verwaltung – Bürger:innen).

# 3. EMPIRISCHE BEFUNDE

## H1: Gründe für Ablehnung gegenüber Mitarbeiter:innen der öffentl. Verwaltung?

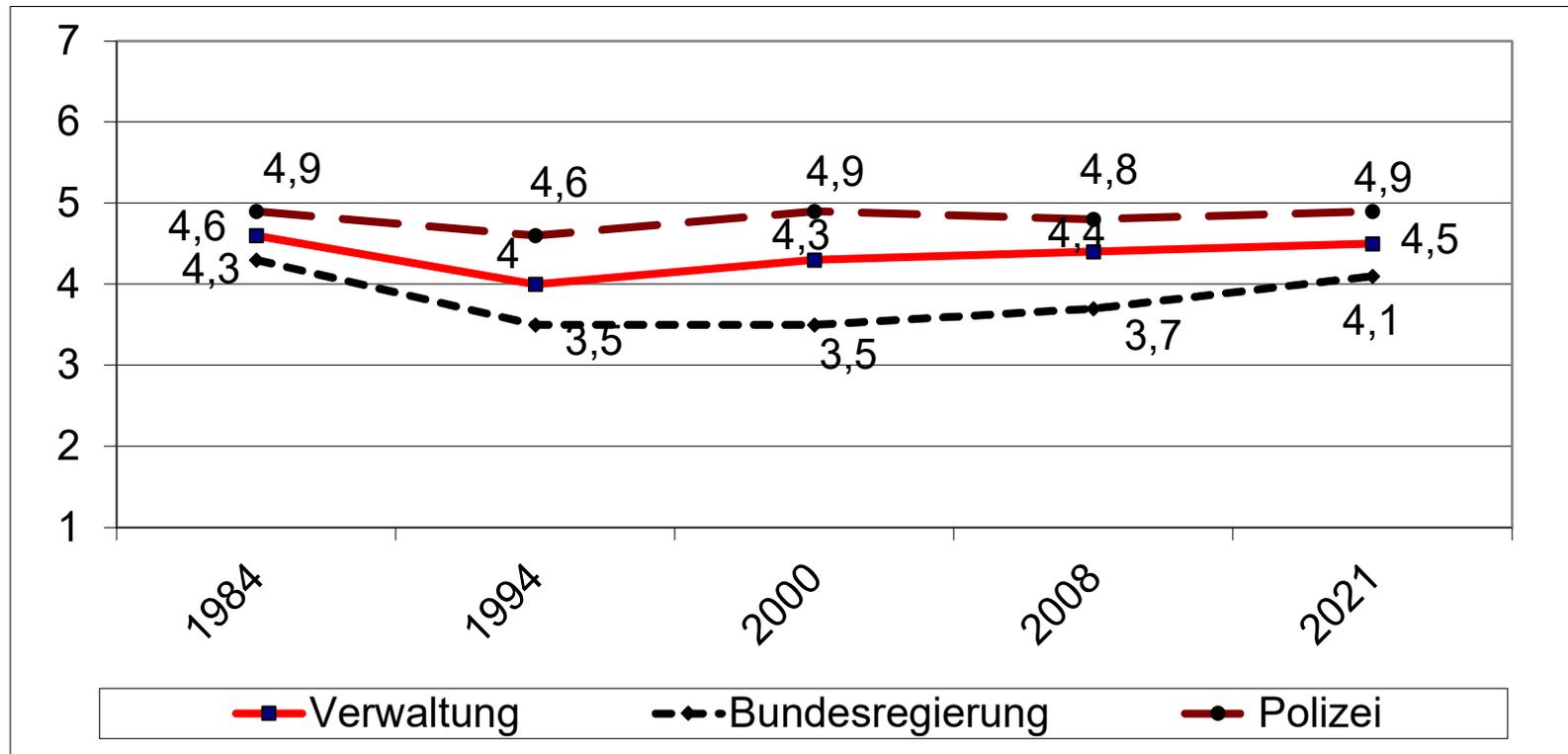
Abbildung 5: Wechselseitige Stressfaktoren zwischen Beamte\*innen & Bürger\*innen



Quelle: Rölle 2019: 109 (nach Drüke 2002: 7)

### 3. EMPIRISCHE BEFUNDE

Abbildung 6: Vertrauen in Institutionen der Exekutive (1984-2021)



Quelle: ALLBUS, 1984-2021. Eigene Berechnungen.

Vertrauen (ALLBUS 2021) wird signifikant durch folgende Faktoren beeinflusst:  
Verbundenheit mit der Gemeinde und Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland.

### 3. EMPIRISCHE BEFUNDE

**Tabelle 1: Vertrauen in die Verwaltung in Deutschland (1997-2006)**

	Deutschland					
	1997		1999		2006	
	West	Ost	West	Ost	West	Ost
Demokratiezufriedenheit	.01n.s.	.00n.s.	.13**	.43***	-	-
Demokratie als Staatsform	.06*	.15***	.04n.s.	-.02n.s.	.06***	.08*
Wunsch nach starkem politischen Führer	.17***	.19***	.13**	-.03n.s.	.04***	-.05n.s.
Nationalstolz	.04n.s.	.04n.s.	.03n.s.	.04n.s.	.13***	.12***
Politisches Interesse	.05n.s.	.06*	.00n.s.	.11**	.09***	.02n.s.
Vertrauen in Mitmenschen	.04n.s.	.04n.s.	.02n.s.	.01n.s.	.05***	.17***
R <sup>2</sup>	.05	.09	.03	.22	.03	.07
N	1017	1009	1037	999	988	1076

Quelle: WVS-Daten; eigene Berechnungen. Analyse: Dargestellt sind jeweils die standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: \*\*\* p<.001; \*\* p<.01; \* p<.05.

Quelle: Rölle (2009: 303). Datenquelle: ALLBUS, 1984-2021. Eigene Berechnungen.

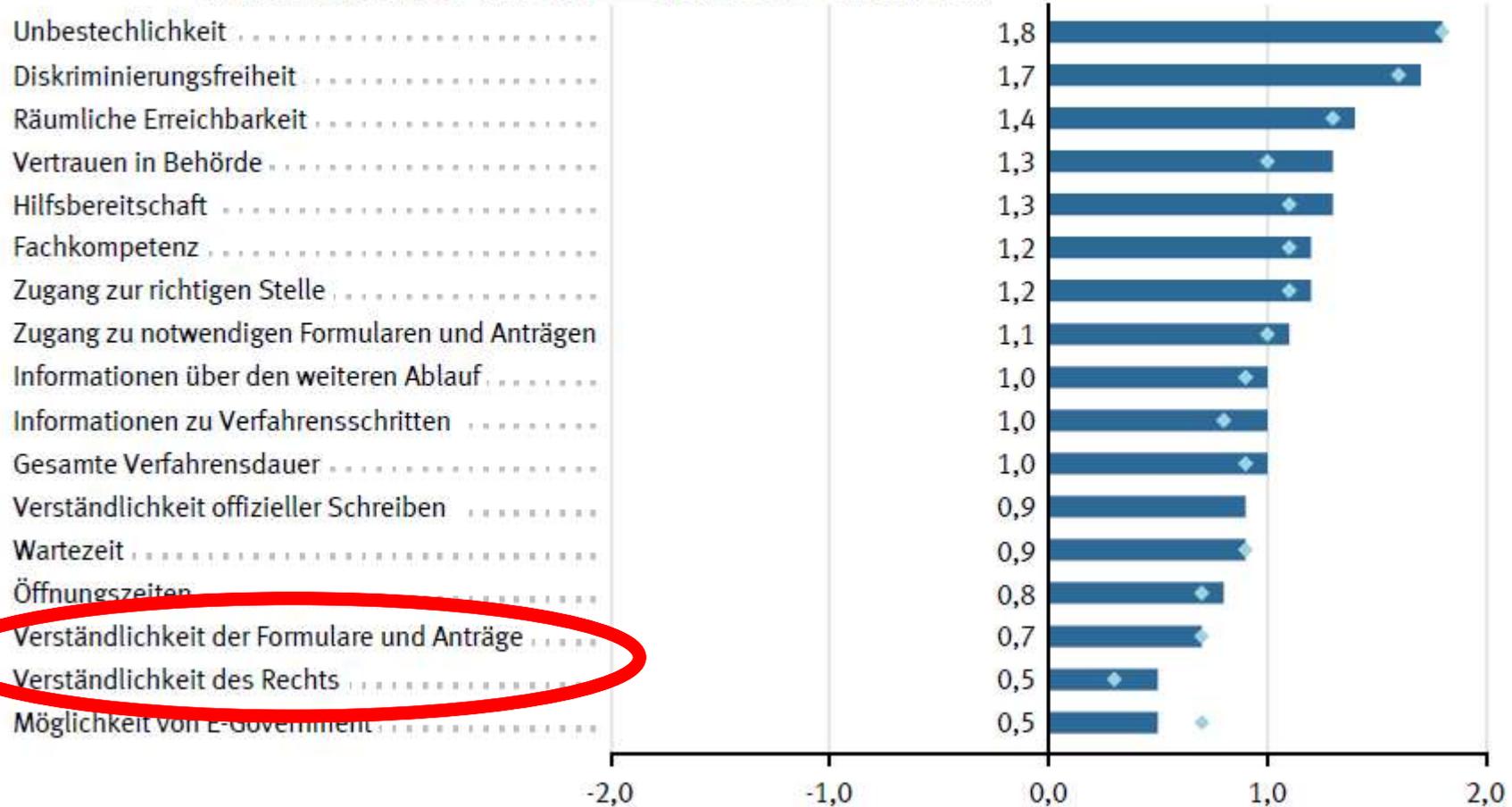
# 3. EMPIRISCHE BEFUNDE

H2: Die (perzipierte) Performanz der Verwaltung ist teilweise konstant niedrig.

HEIDELBERG

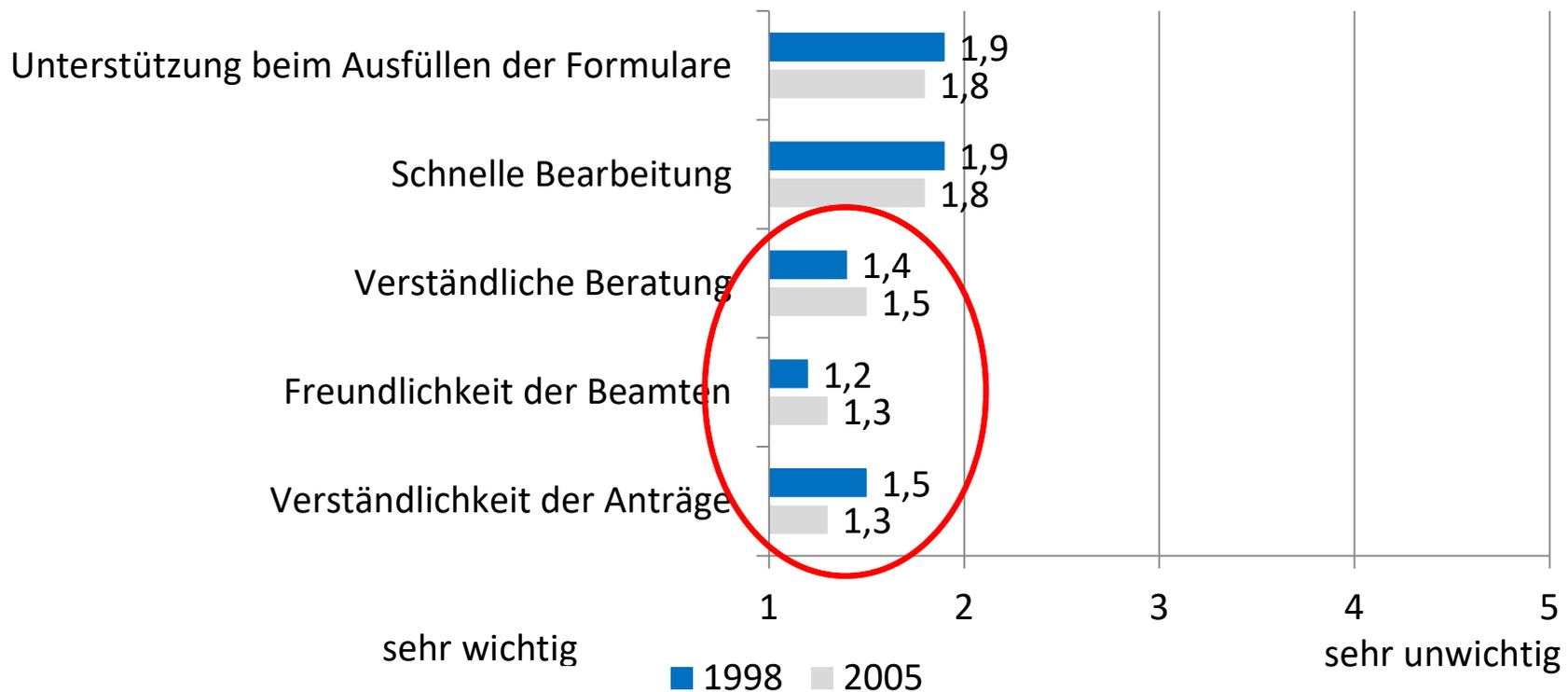
Abbildung 7: Zufriedenheit mit Faktoren behördlicher Dienstleistungen über alle Lebenslagen 2019/2017

(Zufriedenheitsskala von -2 bis +2; ■ Wert für 2019 ◆ Wert für 2017)



### 3. EMPIRISCHE BEFUNDE

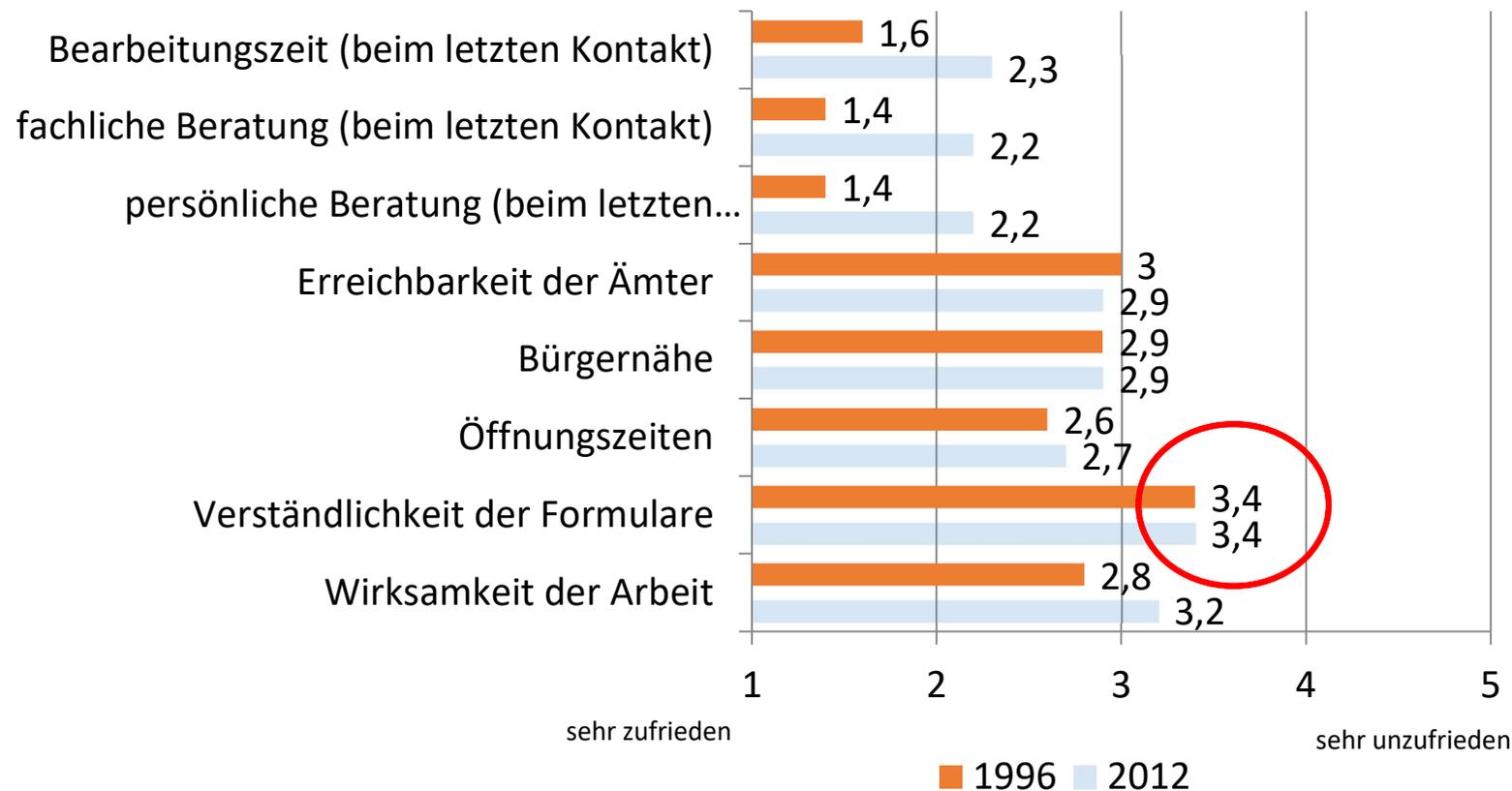
Abbildung 8: Attribute eine guten öffentlichen Verwaltung in Wiesbaden (1998/2005, Mittelwerte)



Quelle: Rölle 2019: 104

### 3. EMPIRISCHE BEFUNDE

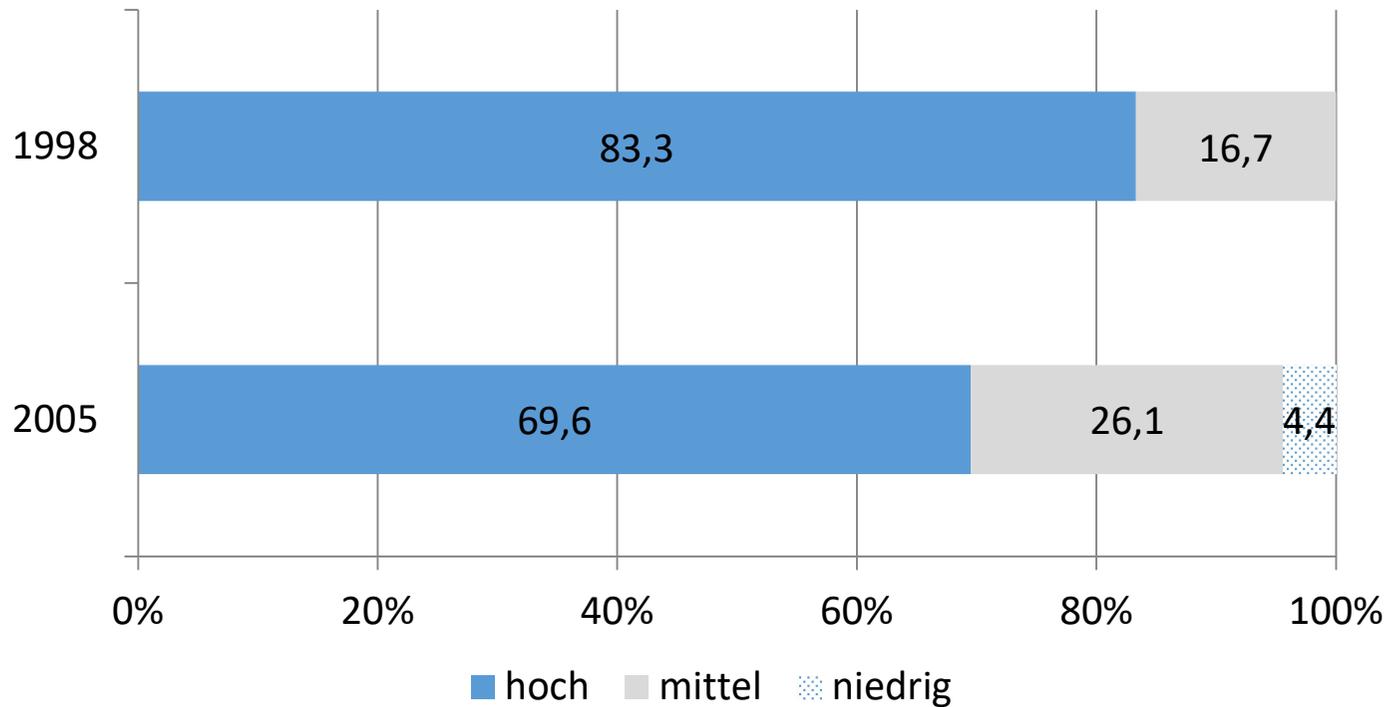
Abbildung 9: Zufriedenheit mit Erfurter Stadtverwaltung (Mittelwerte), 1996, 2012



Quelle: Rölle (2017: 156)

### 3. EMPIRISCHE BEFUNDE

Abbildung 10: Stellenwert des persönlichen Kontakts mit Bürger:innen in der Stadtverwaltung Wiesbaden, 1998/2005



Quelle: Rölle 2019: 109

# 4. TRANSPARENZ VON VERWALTUNGSHANDELN ALS LÖSUNG?

## → *Forderung nach mehr Transparenz der Verwaltung*

- Deliberative Perspektive: Mehr Transparenz und Zugang zu Informationen ist die Voraussetzung der Beteiligten aller.
  - Rational-Choice-Perspektive: Bürger können als Kunden durch ein Mehr an Informationen das Verwaltungshandeln fundierter beurteilen.
  - Erste Schritte: Umweltinformationsgesetz; Informationsfreiheitsgesetz und Transparenzgesetz (z.B. in Hamburg, Rheinland-Pfalz etc.)
    - Erweiterung des Rechts auf passiven Zugang zu Verwaltungsinformationen um eine aktive Veröffentlichungspflicht der Verwaltung.
- Dies würde aber voraussetzen, dass die Bürger\*innen und die Unternehmen Informationen im großen Umfang nachfragen.
- *Keine empirischen Belege zur Wirksamkeit (mehr Legitimität) von Transparenzgesetzen!*
- *Allerdings auch kaum empirische Studien (FÖV-Studien)*

# 4. TRANSPARENZ VON VERWALTUNGSHANDELN ALS LÖSUNG?

- Transparenz → kein Automatismus zu mehr „Good Governance“.
- Transparenz führt nicht automatisch zu mehr Legitimität des Verwaltungshandelns → Bismarck-Argument: „Je weniger die Leute wissen, wie Würste und Gesetze gemacht werden, desto besser schlafen sie!“
- *Aber:* Wenn mehr Transparenz der öffentlichen Verwaltung zu einem höheren Vertrauen (höhere Legitimität) in die öffentliche Verwaltung führt:
- Frage: Wann ist „mehr Transparenz“ „genug Transparenz“?
- → Transparenz von Verwaltungshandeln ist auch:  
„Wie *verständlich*, wie *nachvollziehbar* und wie *fair* wird das Verwaltungs-handeln wahrgenommen?“
- Fazit: Mehr Ergebnistransparenz: Ja → Mehr Prozesstransparenz:  
Eher nein

## 5. FAZIT / DISKUSSION

- Die Unzufriedenheit mit der Verwaltung manifestiert sich über zahlreiche Umfragen hinweg auf folgende Punkte: Unverständlichkeit von Formularen und mangelnde Beratung.
- Das Vertrauen in die Verwaltung ist nicht nur von deren (wahrgenommenen) Performanz abhängig, sondern auch von dem Verhältnis der Bürger:innen zur Demokratie.
- Dennoch muss die Verwaltung an ihrer (objektiv und subjektiv wahrgenommenen) Performanz arbeiten (Formulare, Beratung).
- Durch die Digitalisierung wird diese Herausforderung nicht kleiner, sondern eher größer (Erreichbarkeit, technisches Knowhow etc.)
- Transparenz *als* Prinzip, nicht *aus* Prinzip!
- Vermehrte Aufmerksamkeit für Fragen der staatlichen Öffentlichkeitsarbeit!

**→ Höheres Maß an Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von Verwaltungshandeln → Mehr Akzeptanz**



# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Ich freue mich auf Ihre Fragen  
und Kommentare!

Kontakt:

**Prof. Dr. Daniel Rölle**

Professor für Forschungsmethoden und Statistik  
Hochschule Fresenius Heidelberg

[daniel.roelle@hs-fresenius.de](mailto:daniel.roelle@hs-fresenius.de)