

SOLI  
KRIS

April 2020

## Policy Brief #4

Jale Tosun, Julia Weiß &amp; Anne-Marie Parth

Alltagserfahrungen mit Bürgerämtern und  
Demokratiezufriedenheit

Bürgerämter sind eine wichtige Schnittstelle der Kommunalverwaltung zu den Bürgerinnen und Bürgern. Trotzdem sind diese in den letzten Jahren, etwa durch die Schließung von Außenstellen, unter Druck geraten und weisen eine hohe Arbeitsbelastung auf. Dabei ist die Zufriedenheit mit der Leistung von Bürgerämtern ein wichtiger Faktor für die Zufriedenheit mit der Demokratie insgesamt. Um die Demokratie zu stärken, bedarf es somit bürgernahe Verwaltungen.

## Ergebnisse:

- *Die Zufriedenheit mit Bürgerämtern und der Demokratie ist hoch.*
- *Alltagserfahrungen mit dem Bürgeramt beeinflussen die Zufriedenheit mit der Demokratie.*
- *Zusätzlich wichtig für die Zufriedenheit mit der Demokratie sind politische Selbstwirksamkeit und Bildung.*

## Bürgerämter als Schnittstelle zu Bürgerinnen und Bürgern

In der politikwissenschaftlichen Literatur wird nicht nur untersucht, wie politische Entscheidungen zustande kommen, sondern auch, wie diese Entscheidungen durch verschiedene Adressaten wahrgenommen werden. Dieser Zusammenhang zwischen Politik und politischen Einstellungen wurde etwa für wohlfahrtstaatliche Politiken überprüft (vgl. z.B. Kumlin und Stadelmann-Steffen 2014). Allerdings haben nicht nur materielle Politiken einen Einfluss auf politische Einstellungen, sondern auch Dienstleistungen, die erbracht werden. Bereits 1980 argumentierte Lipsky, dass das Verwaltungspersonal einen Einfluss auf die politischen Überzeugungen der Bürgerschaft hat, was durch neuere Arbeiten etwa von Andrews and Jilke (2016) und Shore und Tosun (2019) bestätigt werden konnte. Letztere konnten zeigen, dass positive Erfahrungen mit Jobcentern die wahrgenommene politische Selbstwirksamkeit von jungen Menschen erhöht.

Eine Öffentliche Verwaltung, die besonders stark als Schnittstelle zu Bürgerinnen und Bürgern in Erscheinung tritt, ist das Bürgeramt. Wie zufrieden sind die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland mit den Leistungen der Bürgerämter und wie wirkt sich dies auf die Zufriedenheit mit der Demokratie insgesamt aus?

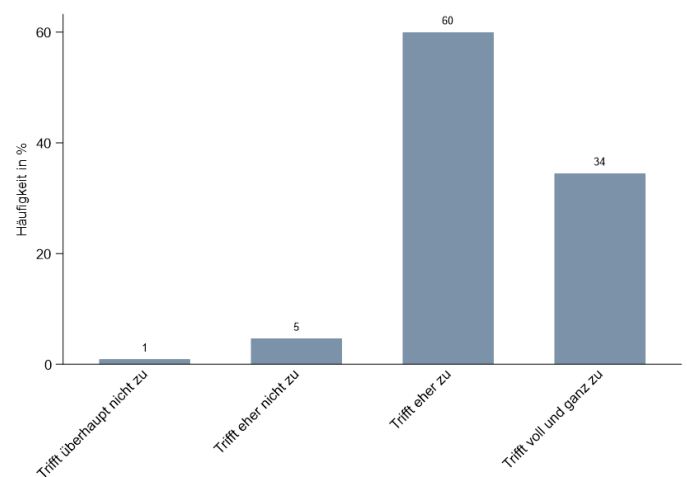
### Zufriedenheit mit den Leistungen von Bürgerämtern

Bürgerinnen und Bürger erfahren den Staat bzw. die Demokratie als das Prinzip, welches ihm zu Grunde liegt, eher in der Interaktion mit der Öffentlichen Verwaltung als mit der Politik selbst (Shore und Tosun 2019a, 2019b). Politikerinnen und Politiker treffen vor allem Personen, die politisch interessiert und engagiert und damit auch bereit sind, Transaktionskosten für den persönlichen Austausch auf sich zu nehmen. Bei der Öffentlichen Verwaltung verhält es sich jedoch anders. Jede Person benötigt öffentliche Dienstleistungen, die durch die Öffentliche Verwaltung erbracht werden, wie beispielsweise Passangelegenheiten oder An-, Um- und Abmeldungen der Wohnung (Bogumil et al. 2019). Daher stellen Kontakte mit der Öffentlichen Verwaltung, insbesondere im kommunalen Bereich, Interaktionen mit dem Staat dar, die ohne Transaktionskosten und individuelle Voraussetzungen stattfinden. Auf diese Weise machen nicht nur Personen, die Interesse an dem Staat und der Demokratie haben, Erfahrungen mit jenem, sondern auch solche, die ansonsten ‚politikfern‘ sind.

Um Erfahrungen mit dem Staat auf der Ebene der Bürgerämter zu erfassen, wurde nachfolgend ein Index gebildet, der die Zufriedenheit mit Bürgerämtern misst. Abbildung 1 zeigt die Verteilung eines Indexes, der die Zufriedenheit mit Bürgerämtern mittels Daten aus der GESIS Panel Welle ff misst (siehe Beschreibung auf Seite 4).

Der Index bezieht sich darauf, wie freundlich und hilfsbereit die Mitarbeitenden auf den Bürgerämtern wahrgenommen werden, ob ihnen Vertrauen entgegengebracht wird und inwiefern sie alle Kunden gleichbehandeln. Die beiden letzten Index-Dimensionen beziehen sich darauf, ob die Befragten das Gefühl hatten, dass man ihnen auf den Bürgerämtern mit ihrem jeweiligen Anliegen helfen möchte und ob ihr Anliegen erfolgreich bearbeitet wurde (vgl. Tosun et al. 2019; Shore und Tosun 2019a, 2019b). Wie aus der Abbildung entnommen werden kann, gaben lediglich knapp 6 Prozent der Befragten an, unzufrieden mit den Leistungen der Bürgerämter zu sein. Die meisten Befragten sind (eher) zufrieden mit den Leistungen der Bürgerämter im Sinne der erfassten Dimensionen.

Abb. 1: Zufriedenheit mit Bürgerämtern, 2019



Quelle: GESIS Panel

Doch wie wirken sich diese Alltagserfahrungen mit Bürgerämtern auf die Zufriedenheit mit der Demokratie im Allgemeinen aus?

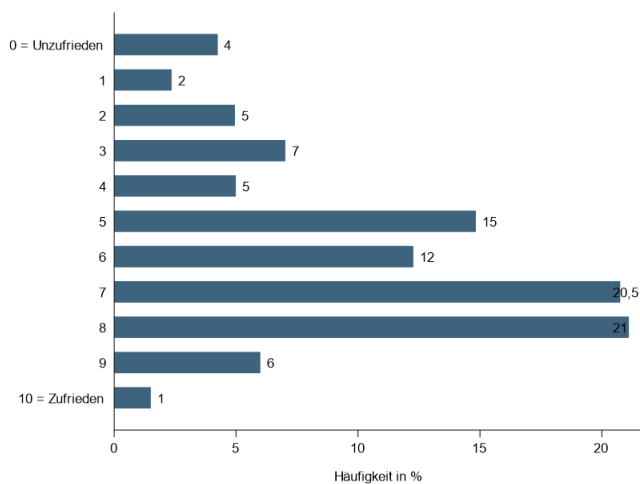
### Zufriedenheit mit Demokratie

Zufriedenheit mit der Demokratie ist ein wichtiger Faktor, um beispielsweise populistischen und radikalen Parteien Grenzen zu setzen und zu verhindern, dass keine parlamentarischen Mehrheiten gegen solche Parteien gebildet werden können. Sowohl das Konzept als auch seine Messung sind in der Literatur zu Einstellungsforschung durchaus kritisch diskutiert worden.

So argumentieren etwa Linde und Ekman (2003), dass Demokratiezufriedenheit weniger eine Messung der Unterstützung von demokratischen Prinzipien darstellt, als Zufriedenheit damit, wie demokratische Systeme praktisch funktionieren und welche Politikergebnisse sie hervorbringen. Dieser Aspekt, der in der Einstellungsforschung kritisch diskutiert wird, ist für diesen Untersuchungskontext tatsächlich eine gewünschte Eigenschaft. Das Argument, welches in der Literatur zu Politikeffekten gemacht wird, bezieht sich gerade auf die Zufriedenheit mit der politischen Leistungsfähigkeit eines Systems.

Abbildung 2 zeigt das Antwortverhalten der Befragten hinsichtlich der Zufriedenheit mit Demokratie. Der Abbildung ist zu entnehmen, dass die Mehrheit in der Tendenz zufrieden mit der Demokratie ist, wobei nur sehr wenige voll und ganz zufrieden sind.

Abb. 2: Zufriedenheit mit Demokratie, 2019



Quelle: GESIS Panel

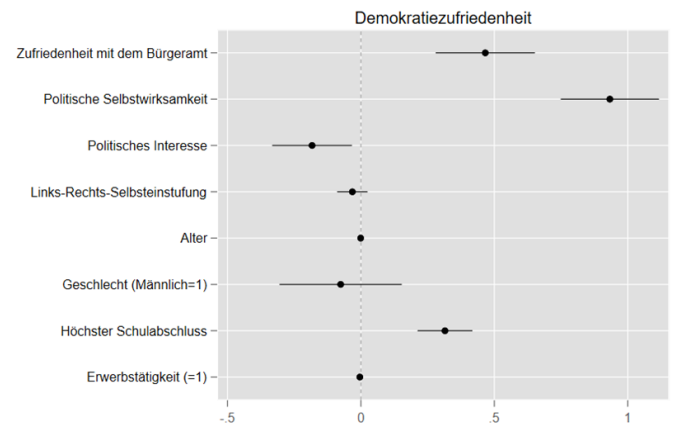
### Der Einfluss von Zufriedenheit mit Bürgerämtern auf Demokratiezufriedenheit

Nun gilt es, den Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit der Demokratie und den Leistungen der Bürgerämter einer systematischen Überprüfung zu unterziehen. Zusätzlich zu diesen beiden zentralen Variablen enthält das Modell eine Reihe von Kontrollvariablen, die der Literatur entnommen sind. Letztere umfassen die politische Selbstwirksamkeit, politisches Interesse, die Selbsteinstufung der Befragten auf einer Links-Rechts-Skala, ihr Alter und Geschlecht sowie den höchsten Schulabschluss und ob die Befragten erwerbstätig sind. Sämtliche Daten für diese Analyse stammen aus der Welle ff des GESIS-Panels, welches 2019 erhoben wurde und eine ideale Datengrundlage für diese Untersuchung bietet.

Die Ergebnisse, die in Abbildung 3 präsentiert werden, zeigen, dass die Zufriedenheit mit den Bürgerämtern einen positiven Einfluss darauf hat, wie zufrieden die Befragten mit der Demokratie in Deutschland sind. Ebenfalls einen positiven Effekt hat die wahrgenommene politische Selbstwirksamkeit, welche sich darauf bezieht, ob Personen den Eindruck haben, politische Vorgänge verstehen und durch ihr eigenes politisches Engagement beeinflussen zu können. Ein zusätzlicher Faktor ist das Bildungsniveau: je höher der höchste Schulabschluss desto höher ist die Zufriedenheit mit der Demokratie. Ein interessanter Befund ist, dass das Alter der Befragten keinen Effekt auf die Demokratiezufriedenheit hat. Diese potenzielle Erklärgröße wurde im Zusammenhang mit der Unterstützung von populistischen Parteien diskutiert.

Ein weiterer Faktor, der im Zusammenhang mit Demokratiezufriedenheit diskutiert wurde ist das Geschlecht, welches in dieser Untersuchung ebenfalls keinen signifikanten Einfluss aufweist.

Abb. 3: Erklärgrößen zur Demokratiezufriedenheit



Quelle: GESIS Panels

Insgesamt lässt sich festhalten, dass eine Beziehung zwischen der Zufriedenheit mit der Arbeit von Bürgerämtern und Demokratiezufriedenheit besteht, und dass dieser Zusammenhang weiterhin besteht, wenn für alternative plausible Erklärgrößen kontrolliert wird.

### Fazit

Öffentliche Verwaltungen, wie z.B. Bürgerämter, erbringen wichtige Dienstleistungen. Dazu zählen unter anderem das Management des Meldewesens oder die Verwaltung von Sozialleistungen, wie z.B. dem Wohngeld. Darüber hinaus machen die Verwaltungen die Demokratie in einem Land erfahrbar. Hierbei geht es weniger um die demokratischen Prinzipien, sondern um die Leistungsfähigkeit des Staats bzw. das Niveau von Staatlichkeit.

Aus den hier berichteten Forschungsergebnissen können verschiedene Maßnahmen abgeleitet werden, die die Zufriedenheit mit der Leistungserbringung durch Bürgerämter und damit die Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland stärken können:

- Erhöhung des Qualifikationsniveaus des Personals in Bürgerämtern, inklusive hochwertigen Fort- und Weiterbildungsangeboten.
- Die Arbeitsbelastung des Personal sollte die Dienstleistungsqualität nicht einschränken.
- Es sollte ein Bewusstsein für den Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen und Demokratiezufriedenheit geschaffen werden.

## Messung der zentralen Variablen

Daten: GESIS Panel, Welle ff, Dezember 2018-Januar 2019, 1,908 Befragte

### Zufriedenheit mit der Leistung der Bürgerämter

**Frage:** Inwieweit treffen die folgenden Aussagen auf Ihre persönlichen Erfahrungen mit dem Bürgeramt und den Mitarbeitenden dort zu?

- Die Mitarbeitenden sind freundlich und hilfsbereit;
- Ich vertraue den Mitarbeitenden;
- Ich werde von den Mitarbeitenden genauso wie alle anderen Kundinnen und Kunden behandelt;
- Man will mir dort wirklich mit meinen Anliegen helfen;
- Meine Anliegen werden erfolgreich bearbeitet.

**Antworten:** „trifft überhaupt nicht zu“, „trifft eher nicht zu“, „trifft eher zu“, „trifft voll und ganz zu“

**Beschreibung:** Aus den fünf Fragen wurde ein ungewichteteter Summenindex gebildet. Mittelwert 3.28; Standardabweichung 0.59; Wertebereich 1-4.

### Zufriedenheit mit der Demokratie in Deutschland

**Frage:** Wie zufrieden sind Sie – alles in allem – mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Deutschland funktioniert?

**Antworten:** 0 „Äußerst unzufrieden“ – 10 „Äußerst zufrieden“

**Beschreibung:** Mittelwert 5.99; Standardabweichung 2.34; Wertebereich 0-10.

## Literaturangaben

- Andrews, R., & Jilke, S. (2016). Welfare states and social cohesion in Europe: Does social service quality matter? *Journal of Social Policy*, 45(01), 119–140.
- Bogumil, J., Kuhlmann, S., Gerber, S., & Schwab, C. (2019). Bürgerämter in Deutschland. *Nomos*.
- GESIS (2019). GESIS Panel Erweiterte Edition. GESIS Datenarchiv, Köln. ZA5665 Datenfile Version. 31.0.0, doi: 10.4232/1.13319.
- Kumlin, S., & Stadelmann-Steffen, I. (Eds.). (2014). *How welfare states shape the democratic public: Policy feedback, participation, voting, and attitudes*. Edward Elgar Publishing.
- Linde, J., & Ekman, J. (2003). Satisfaction with democracy: A note on a frequently used indicator in comparative politics. *European journal of political research*, 42(3), 391-408.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: The dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Shore, J., & Tosun, J. (2019a). Personally affected, politically disaffected? How experiences with public employment services impact young people's political efficacy. *Social Policy & Administration*, 53(7), 958-973.
- Shore, J., & Tosun, J. (2019b). Assessing youth labour market services: Young people's perceptions and evaluations of service delivery in Germany. *Public Policy and Administration*, 34(1), 22-41.
- Tosun, J., Arco-Tirado, J. L., Caserta, M., Cemalcilar, Z., Freitag, M., Hörisch, F., ... & Maloney, W. A. (2019). Perceived economic self-sufficiency: A country-and generation-comparative approach. *European political science*, 18(3), 510-531.

## Bisher in dieser Reihe erschienen:

Sanhueza Petrarca, Constanza und Horvath, Sandra (2019): Das Vertrauen in Parteien in europäischen Demokratien. *Policy Brief 3*, Solikris/Gesis, Köln.

Busch, Kathrin, Nezi, Roula und Schäfer, Paula (2019): Kulturelle und Sozioökonomische Ängste gegenüber Zugewanderten in Deutschland. *Policy Brief 2*, Solikris/Gesis, Köln.

Reinl, Ann-Kathrin und Huth, Nora (2018): Politisches Vertrauen In Deutschland und Europa in Zeiten europaweiter Krisen. *Policy Brief 1*, Solikris/Gesis, Köln.

## Das Forschungsprojekt Solikris

Das durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt **Veränderung durch Krisen? Solidarität und Entsolidarisierung in Deutschland und Europa**, kurz Solikris, erforscht die Entwicklung gesellschaftlicher Prozesse in Zeiten europaweiter Krisen. Ziel ist es, sowohl die Auswirkungen von Krisen auf Solidarität besser zu verstehen als auch den Fokus auf eben jene Aspekte zu legen, welche die größten Probleme oder Herausforderungen für etablierte Demokratien bedeuten. Solikris vereint mehr als ein Dutzend Sozialwissenschaftler/innen von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

**Projektlaufzeit: 01.12.2017 - 01.12.2020**

Gefördert durch:



## Impressum & Kontakt

### GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Unter Sachsenhausen 6-8  
50667 Köln  
info@gesis.org  
www.gesis.org/solikris