

Dr. Till Heinsohn

Stadtverwaltungen in der Wahrnehmung der Bürgerschaft: Zufriedenheit mit Bearbeitungszeiten unterscheidet sich in deutschen Großstädten erheblich

- In keinem anderen untersuchten Land fallen die Unterschiede zwischen den Städten so groß aus wie in Deutschland.
- Die Unzufriedenheit mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung nimmt mit dem Alter zu – bei den über 65-Jährigen kehrt sich dieser Trend um.
- Menschen mit negativer Grundstimmung bewerten die Verwaltungsqualität tendenziell schlechter.

Laut einer vom dbb beamtenbund und tarifunion beauftragten Befragung aus dem Jahr 2024 halten 70 Prozent der Deutschen den Staat inzwischen für überfordert. Die Überforderung zeige sich dabei insbesondere in der Asyl- und Flüchtlingspolitik sowie dem Bildungsbereich.¹ Im Jahr 2020 hatten in der identischen Umfrage lediglich 40 Prozent der Befragten die Auffassung eines überforderten Staates vertreten.

Mehr und mehr Menschen halten den Staat für überfordert

Die wahrgenommene Überforderung des Staates schließt die Stadtverwaltungen mit ein. Eindrücklich hierfür steht die Berichterstattung im Wochenendjournal des Deutschlandfunks, welches sich unter dem Label „Dysfunktionales Berlin“ mit dem Wahl- und Verwaltungschaos in der Bundeshauptstadt beschäftigt und neben den Wahlpannen auch jahrelange Verzögerungen bei Baugenehmigungen und monatelanges Warten auf Termine beim Amt thematisiert.² Doch Berlin ist hier mitnichten ein Einzelfall. Auch die Warteschlangen vor der Stuttgarter Ausländerbehörde erzeugten im Jahr 2023 mediale Aufmerksamkeit.³

TOP 10			Untere 10 Plätze	
Stadt	Ergebnis		Stadt	Ergebnis
Zürich (CH)	83 %		Berlin (DE)	39 %
Genf (CH)	81 %		Reykjavik (IS)	39 %
Aalborg (DK)	74 %		Lissabon (PT)	37 %
Luxemburg (LU)	72 %		Iraklion (GR)	35 %
Wien (AT)	72 %		Turin (IT)	34 %
Klausenburg (RO)	70 %	Stuttgart 55 %	Zagreb (HR)	30 %
Groningen (NL)	70 %		Skopje (MK)	30 %
Straßburg (FR)	70 %		Neapel (IT)	27 %
Antalya (TR)	70 %		Rom (IT)	17 %
Hamburg (DE)	69 %		Palermo (IT)	13 %

Abbildung 1: Anteil der Personen, die mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung eher oder voll zufrieden sind

Quelle: DG Regional and Urban Policy, Survey on the Quality of Life in European Cities, 2023

*Städtevergleichende Daten
geben Aufschluss*

In einem solchen Prozess kann es hilfreich sein, den Blick über den Tellerrand hinauszurichten. Dies ermöglicht die Befragung der Europäischen Kommission aus dem Jahr 2023.⁴ Die Qualität der Stadtverwaltung in über 80 europäischen Städten wurde hier unter anderem über die Zufriedenheit mit der Bearbeitungszeit erhoben. In Abbildung 1 sind die zehn Städte mit der höchsten Zufriedenheit dargestellt (Top 10). In Zürich geben zum Beispiel 83 Prozent der Befragten an, dass sie mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung eher oder sogar voll zufrieden sind. Mit Hamburg befindet sich eine deutsche Stadt unter den Top 10 der untersuchten Städte. Hier sind immerhin 69 Prozent mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung zufrieden.

*Unterschiede fallen in Deutschland
besonders hoch aus*

Den geringsten Zufriedenheitswert verzeichnet Palermo in Italien. Hier geben lediglich 13 Prozent der Befragten zu Protokoll, dass sie mit der Bearbeitungszeit der dortigen Stadtverwaltung zufrieden sind. In der Gruppe der am schlechtesten abschneidenden Städte (Untere 10 Plätze) findet sich die deutsche Bundeshauptstadt wieder. Nur 39 Prozent sagen in Berlin, dass sie mit der Bearbeitungszeit der Berliner Stadtverwaltung zufrieden sind. Stuttgart findet sich mit einem Anteil von 55 Prozent im Mittelfeld wieder.

Mit Blick auf die über 80 untersuchten europäischen Städte sticht eine Besonderheit hervor: In keinem anderen Land fallen die Unterschiede zwischen den Städten größer aus als in Deutschland. Zwischen dem deutschen Spitzenreiter Hamburg und dem Schlusslicht Berlin liegen immerhin 30 Prozentpunkte. Diese Beobachtung veranlasst uns im Folgenden dazu, einen genaueren Blick auf die in der Befragung berücksichtigten deutschen Städte zu werfen.

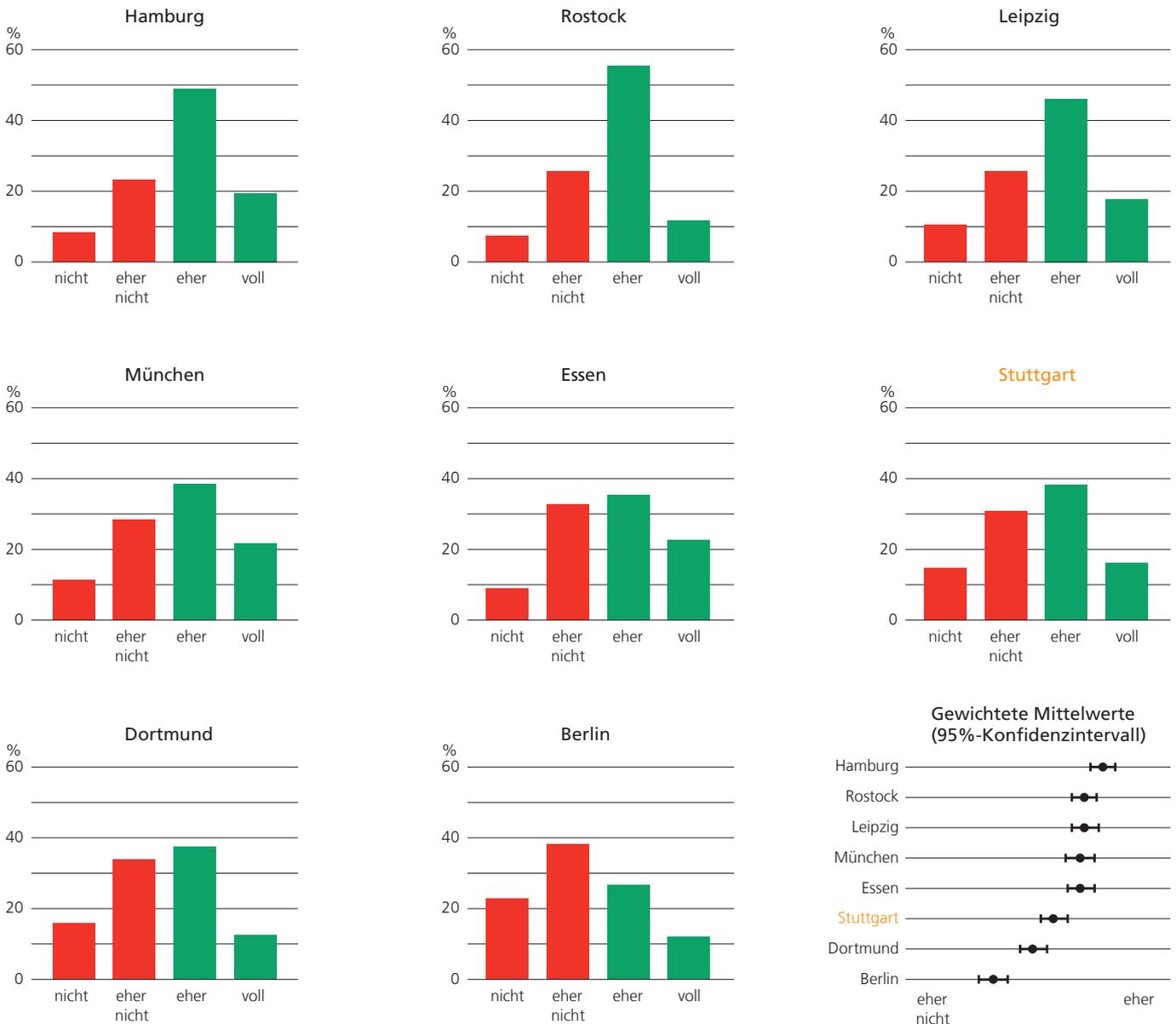
In Abbildung 2 ist das Antwortverhalten differenziert nach Kategorien dargestellt. In allen acht deutschen Städten lässt sich ein unimodales Antwortverhalten beobachten. Mit anderen Worten: Die am häufigsten gegebenen Antworten entfallen in allen Städten auf die mittleren Kategorien „eher“ oder „eher nicht“. Eine bimodale Verteilung, mit den stärksten Ausprägungen an den jeweiligen Rändern, welche von einer sehr stark gespaltenen Wahrnehmung zeugen würde, ist dabei in keiner einzigen deutschen Stadt zu beobachten.

Hamburg und Berlin als Gegenpaare

Der Mittelwertvergleich und die ausgewiesenen 95%-Konfidenzintervalle veranschaulichen die teilweise beachtlichen Unterschiede zwischen den untersuchten deutschen Großstädten. Neben Hamburg am oberen und Berlin am unteren Ende zeigt sich mit Rostock, Leipzig, München und Essen eine relativ homogene Gruppe mit nahezu identischer Wahrnehmung. Aus dieser Gruppe fallen Stuttgart und Dortmund heraus. Hier ist die Zufriedenheit mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung deutlich geringer. Gleichwohl schlägt das Pendel in Stuttgart im Mittel noch in die eher zufriedene Richtung, während in Dortmund der Tendenz nach die Unzufriedenen die Mehrheit bilden. An die negative Wahrnehmung in Berlin reicht aber auch Dortmund nicht heran.

Dass Qualitätsunterschiede zwischen den Stadtverwaltungen der acht deutschen Großstädte bestehen, scheint – zumindest in der Wahrnehmung der Befragten – unbestritten. Ob diese Unterschiede jedoch statistisch signifikant sind und ob sie sich auch dann noch zeigen, wenn wir für bestimmte Merkmale und Eigenheiten der in den einzelnen Städten befragten Personen kontrollieren, sollen die nachfolgenden Analysen zeigen.

Abbildung 2: Mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung bin ich ... zufrieden.



Quelle: DG Regional and Urban Policy, Survey on the Quality of Life in European Cities, 2023; eigene Darstellung

www.stuttgart.de/statistik

Vor dem Hintergrund dieses Erkenntnisinteresses überführen wir die zu erklärende Variable „Zufriedenheit mit der Bearbeitungszeit“ in ein Merkmal mit binärer Ausprägung. Analog zu Abbildung 1 fassen wir Personen, die eher oder voll zufrieden sind, zu einer gemeinsamen ersten Gruppe zusammen (codiert mit 0). Die zweite Gruppe bilden Personen, die angeben, dass sie mit der Bearbeitungszeit ihrer Stadtverwaltung eher nicht beziehungsweise nicht zufrieden sind (codiert mit 1). Die binär strukturierte Variable bildet die Grundlage für eine logistische Regressionsanalyse (vgl. Tabelle 1). Bei der Interpretation der Koeffizienten (Koeff.) richten wir unser Augenmerk auf die statistischen Unterschiede zwischen den acht deutschen Städten. Diese gehen als Dummy-Variablen (DV) in die Untersuchung ein, wobei Stuttgart hier als Referenzkategorie (Ref.) gewählt wird.

Logistische Regressionsanalyse

Tabelle 1: Logistische Regressionsanalyse zur Erklärung von Unzufriedenheit mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung

		Modell 1		Modell 2	
		Koef.	SE	Koef.	SE
Konstante		- 0.20 **	(0.07)	0.67 *	(0.30)
Hamburg	DV	- 0.59 ***	(0.10)	- 0.49 ***	(0.12)
Rostock	DV	- 0.52 ***	(0.11)	- 0.33 **	(0.12)
Leipzig	DV	- 0.42 ***	(0.10)	- 0.32 **	(0.12)
München	DV	- 0.21 *	(0.10)	- 0.21	(0.12)
Essen	DV	- 0.10	(0.10)	- 0.02	(0.11)
Stuttgart	DV	Ref.		Ref.	
Dortmund	DV	0.21 *	(0.10)	0.28 *	(0.11)
Berlin	DV	0.66 ***	(0.10)	0.73 ***	(0.12)
Altersklasse	15 bis 24			Ref.	
	25 bis 39			0.26 *	(0.10)
	40 bis 54			0.29 **	(0.10)
	55 bis 64			0.39 **	(0.12)
	65 und mehr			0.28 **	(0.10)
Geschlecht (Mann)	DV			- 0.02	(0.06)
Bildungsabschluss	Niedrig			Ref.	
	Mittel			0.16	(0.08)
	Hoch			0.12	(0.09)
Geburtsort (Deutschland)	DV			- 0.25	(0.13)
Zufriedenheit damit in der Stadt zu leben, in der man lebt	Nicht zufrieden			Ref.	
	Eher nicht unzufrieden			- 0.18	(0.21)
	Eher zufrieden			- 0.42 *	(0.19)
	Voll zufrieden			- 0.59 **	(0.18)
Entwicklung der Lebensqualität in der Stadt, in der man lebt	Verschlechtert			Ref.	
	Gleich geblieben			- 0.26 ***	(0.07)
	Verbessert			- 0.27 **	(0.08)
Zufriedenheit mit dem Leben, das man führt	Nicht zufrieden			Ref.	
	Eher nicht zufrieden			- 0.16	(0.20)
	Eher zufrieden			- 0.33	(0.18)
	Voll zufrieden			- 0.52 **	(0.18)
N		6363		5240	
Pseudo R ²		0.047		0.072	

Signifikanzniveau: *** p < 0.001; ** p < 0.01; * p < 0.05

www.stuttgart.de/statistik

Die Regressionsschätzung in Modell 1 beinhaltet als erklärende Variablen zunächst nur die Dummy-Variablen für die einzelnen Städte. Zwischen diesen zeigen sich statistisch signifikante Unterschiede. Im Vergleich zu Stuttgart weisen die Städte Hamburg, Rostock, Leipzig und auf den ersten Blick auch München höhere Zufriedenheitswerte mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltung auf. Tendenziell geringere Zufriedenheit besteht dagegen hinsichtlich der Bearbeitungszeiten in Dortmund und insbesondere in Berlin. Der Anteil, den die Unterschiede zwischen den Städten zur Varianzaufklärung beitragen, fällt mit unter fünf Prozentpunkten (Pseudo R²) gleichwohl gering aus. Mit anderen Worten: Es müssen weitere, gewichtigere Erklärungen für die Unterschiede in der individuellen Wahrnehmung der über 6300 Antwort gebenden Person existieren.

Entsprechend berücksichtigen wir im Modell 2 eine ganze Reihe von soziodemografischen Merkmalen (Alter, Geschlecht, Bildung, Geburtsort) sowie Informationen, die über die Grundstimmung einer Person Auskunft geben. Zunächst fällt auf, dass die signifikanten Unterschiede zwischen den Städten auch bei Konstanthaltung der nun berücksichtigten Merkmale Bestand haben. Einzig der tendenziell bestehende Unterschied zwischen Stuttgart und München (Modell 1) löst sich auf, wenn die Unterschiede hinsichtlich Demografie und Grundstimmung herausgerechnet werden.

Damit rangiert die Zufriedenheit in Stuttgart auf dem gleichen Niveau wie in Essen und München. In Hamburg, Rostock und Leipzig ist man signifikant zufriedener, in Berlin und Dortmund hingegen signifikant unzufriedener mit den Bearbeitungszeiten.

Mit Blick auf die soziodemografischen Merkmale fällt auf, dass die Unzufriedenheit mit der Bearbeitungszeit der Stadtverwaltungen mit zunehmendem Alter höher ausfällt. Bei den über 65-Jährigen lässt sich dann aber eine Trendumkehr erkennen, was sich mutmaßlich darauf zurückführen lässt, dass diese Personengruppe auch bei Verwaltungsvorgängen wieder mehr Zeit mitbringen. Geschlecht, Bildungsabschluss und Geburtsort spielen hingegen keine statistisch signifikante Rolle.

Bei den Merkmalen, die über die Grundstimmung der Personen Aufschluss geben, lässt sich eine ausgesprochen interessante Beobachtung machen. Personen, die zufriedener damit sind, in der Stadt zu leben, in der sie leben, die die Entwicklung der Lebensqualität in selbiger als positiv oder zumindest gleichbleibend bewerten und die voll und ganz zufrieden mit dem Leben sind, welches sie führen, weisen eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit auf, mit den Bearbeitungszeiten der Stadtverwaltung unzufrieden zu sein. Ohne darauf zu schließen, was Ursache und was Wirkung ist, könnte man es auch so ausdrücken: Diejenigen mit negativer persönlicher Grundstimmung beurteilen auch die Verwaltungsqualität eher negativ. Eine vorherrschende negative Grundstimmung nun aber als treibende Erklärung für die negative Wahrnehmung der Stadtverwaltung anzusehen, ginge deutlich zu weit. So steigt zwar die Varianzaufklärung von Modell 1 zu Modell 2 um etwas über 2 Prozentpunkte; die Erklärungskraft beider Modelle bleibt aber weiterhin gering.

Die Erklärungskraft ließe sich mit Sicherheit erhöhen, würde man die persönlich gemachten Erfahrungen der Befragten mit den Bearbeitungszeiten einpreisen. Einerseits spricht zwar viel dafür, dass die persönlichen Erlebnisse – positiv wie negativ – entscheidend zur Erklärung der Wahrnehmung beitragen. Allerdings wurden diese durch die Europäische Kommission, die das Befragungsprojekt verantwortet, leider nicht erfragt. Andererseits liegt es nahe, dass die Wahrnehmung einer Person ebenfalls von berichteten Erfahrungen geprägt sein kann. So ist anzunehmen, dass sich Befragte – insbesondere auch in Berlin – in ihrem Antwortverhalten auch von der mitunter weit verbreiteten Kritik an der Stadtverwaltung haben leiten lassen. In der Umfrageforschung wäre das zumindest kein unbekanntes Phänomen.

Gleichwohl bleiben die mannigfaltigen Herausforderungen, vor denen die Stadtverwaltungen stehen. Eine bekannte Ursache für lange Bearbeitungszeiten besteht in einer Vielzahl unbesetzter Stellen. Der vielerorts vorherrschende Personalmangel verträgt sich nicht mit einer gesteigerten Nachfrage nach immer aufwendiger abzuwickelnden Dienstleistungen. Hinzu kommen bürokratische Regelungen, die zu mehr Komplexität und Aufwand führen, und Nachholbedarf bei der Digitalisierung. Eine differenzierte empirische Analyse ebenso wie ein vertiefender Blick auf Städte, die besser abschneiden, mag dabei helfen, diesen Herausforderungen erfolgreich zu begegnen und letztlich eine größere Zufriedenheit in der Bürgerschaft zu erzielen. ●

Das Alter scheint eine Rolle zu spielen

Menschen mit negativer Grundstimmung bewerten die Verwaltungsqualität schlechter

Persönlich gemachte Erfahrungen wurden nicht eingepreist

Autor:

*Dr. Till Heinsohn
Tel.: (0711) 216-98574
till.heinsohn@stuttgart.de*

1 Vgl. hierzu: <https://www.dbb.de/artikel/70-prozent-halten-den-staat-fuer-ueberfordert-politik-muss-endlich-umsteuern.html> (aufgerufen am 02.07.2024).

2 Vgl. hierzu: <https://www.deutschlandfunk.de/das-dyfunktionale-berlin-wahl-und-verwaltungschaos-dlf-09b41c3a-100.html> (aufgerufen am 02.07.2024).

3 Vgl. hierzu: <https://www.tagesschau.de/inland/gesellschaft/auslaenderbehoerde-ueberlastung-100.html> (aufgerufen am 02.07.2024).

4 Vgl. hierzu: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/maps/quality-of-life_en (aufgerufen am 27.06.2024).