

## Hauptbeitrag

### Leben in Stuttgart -

#### Themen der Bürgerumfrage 1995

Privatwirtschaft  
befragt Kunden

Sollen Bürger in ihrer Eigenschaft als Nutzer kommunaler Dienste direkt befragt werden? Von der Privatwirtschaft, ausgehend von den USA, ist diese Frage längst beantwortet. Das industrielle Qualitätsmanagement umfaßt dort, in moderner Sicht, nicht nur die technischen Produktionsabläufe<sup>1)</sup>. Die verlässliche Qualität der Produkte führt alleine nicht zu einem Markterfolg. Es gehört auch der zufriedene Kunde dazu. Nur ein zufriedener Kunde ist ein treuer Kunde und nur mit ihm kann man gewinnbringend über den Tag hinaus zusammenarbeiten.

Auskunft über ihre Zufriedenheit können aber nur die "Kunden" selbst geben. Will man dieselbe in Erfahrung bringen, führt an einer Erkundung kein Weg vorbei. Sollen die Ergebnisse verwertbar sein, muß die Befragung nach einem zielgerichteten Plan vorgehen.

Diese Erkenntnisse machen sich seit längerem zunehmend auch Großstädte zu eigen. Soll der Bürger als "Kunde" angesprochen werden, muß seiner Stimme Gehör verschafft werden. Es ist klar, die Verwaltung kann und soll nicht Gedanken lesen, sondern die Antworten der "Kunden" selbst anhören. Die Befragung der Bürger und die Auswertung der Ergebnisse ist dabei ein Beitrag, den die Kommunalstatistik zum Informations- und Qualitätsmanagement beisteuern kann.

#### Wer sind die "Kunden" der Verwaltung?

Sicher, es liegen aus unterschiedlichen amtlichen und kommunalen Quellen viele Daten über die Bürger - die "Kunden" - der Stadtverwaltung vor. Diese Daten erfüllen viele nützliche Zwecke. Aber sie sind nicht spezifisch für die Beantwortung der Fragestellungen, der sich eine moderne Verwaltung gegenüber sieht.

Bedarfsorien-  
tierung auch in  
der Verwaltung  
wichtig

Art und Thematik der zu beantwortenden Fragen sind auf das Profil einer kommunikativen Verwaltung abzustimmen, der die Einschätzung ihrer Bürger wichtig ist, die sich um Bedarfsorientierung bemüht und die sich in die Lage versetzt, auf empirische, zukunftsorientierte und damit entscheidungsrelevante Informationen zurückzugreifen. Bereits W. Shakespeare hat definitiv formuliert, auf was es dabei ankommt. Er schreibt, mit Blick auf das schwierige Verhältnis von Lieferer zu Kunde, in richtiger Einschätzung der Situation: "Der einzige Verkäufer, der sich vernünftig verhält, ist mein Schneider. Jedes Mal, wenn ich wiederkomme, nimmt er neu Maß".

<sup>1)</sup> Hier greift die Zertifizierung durch die Norm ISO 9000, die zunehmend Verbreitung findet.

Auch wenn die Tradition der Bürgerbefragungen gewiß nicht auf den englischen Klassiker zurückgeht, hat sich im Verlauf der letzten Dekade, interkommunal diskutiert und abgestimmt, herausgebildet, welche "Maße", d. h. welche Fragen zur Person erforderlich sind, um eine Gruppierung der Antworten zu ermöglichen. Ziel ist es, den Bürger als "Kunden" der Stadtverwaltung in seiner differenzierten Strukturierung abzubilden. So erhält man Hinweise, die für den Non-profit-Bereich des öffentlichen Dienstes, dem das Regulativ des Marktpreises nicht zur Verfügung steht, zweckmäßig und erforderlich sind.

Fragestellungen  
und Indikatoren  
sind abgestimmt

Als besonders hilfreich zur Beschreibung der "Kunden" und zur Gruppierung der Bürgererwartungen an die Stadtverwaltung haben sich Fragen herausgebildet, die als Standarddemographie bezeichnet werden. Es sind die klassischen Grundtatbestände, die das Leben in der Gesellschaft knapp und treffend charakterisieren. Sie umfassen Alter, Geschlecht, Familienstand, Staatsangehörigkeit, Erwerbsverhalten, schulische und berufliche Ausbildung, Quellen des Lebensunterhalts sowie das Einkommen. Hinzu kommen Fragen zur Einbindung in Familie und Haushalt, nach der jeweiligen spezifischen Situation, ergänzt um den sozialen Status, Einschätzungen zur persönlichen und allgemeinen Situation und zur Verbundenheit mit der Stadt.

All diese Informationen<sup>2)</sup> sind grundlegender Natur im Sinne des "Schneiders von Shakespeare"; sie entsprechen den Empfehlungen der Arbeitsgruppe "Kommunale Umfragen" des VDSt-Ausschusses Stadtforschung und sie ermöglichen es, die Einschätzung des "Image der Stadtverwaltung" eingehend zu analysieren. In Stuttgart hat im Jahre 1990 eine allgemeine Bürgerumfrage stattgefunden, seither nicht mehr. Insoweit können hier, leider, keine laufenden Veränderungen über die zurückliegenden Jahre beobachtet werden, wie in den anderen Großstädten, in denen dieses Instrument seit einem Jahrzehnt und länger etabliert ist, und mit gutem Erfolg regelmäßig zur Anwendung gelangt.

### **Wie sieht die Bürgerschaft die Stadtverwaltung?**

Diese Frage kann derzeit (noch) nicht beantwortet werden! Ob - aus der Sicht der Bürger als "Kunden" - ganz allgemeine oder sehr konkrete Verbesserungen in der Art und Weise der Leistungserbringung erforderlich sind, wissen wir nicht. Partielles Lob, gelegentlicher Tadel, die zu Ohren kommen, können und dürfen nicht als allgemeingültig angesehen werden und als Richtungsanzeige für die allgemeine Verwaltungsorientierung dienen.

Sie liefern  
Informationen  
zur Leistungs-  
orientierung

<sup>2)</sup> Ein weitgehende Standardisierung dieser Fragen wurde in der Arbeitsgruppe "Kommunale Umfragen" des Verbandes Deutscher Städtestatistiker (VdSt) im Ausschuß Stadtforschung erarbeitet und in der Reihe H der DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Heft 41 "Standardindikatoren für kommunale Bürgerumfragen - Eine Arbeitshilfe" veröffentlicht.

... zur Qualität des  
Dienstleistungs-  
angebots

Ein Qualitätsmanagement ist aber auf verallgemeinerungsfähige und damit repräsentative Aussagen angewiesen. Um noch einmal auf die USA zurückzukommen. Dort wird in der Privatwirtschaft auf die systematische Messung der Kundenzufriedenheit und deren Berücksichtigung in einem ganzheitlichen Prozeß entscheidender Wert gelegt<sup>3)</sup>. Diese Forderung gilt auch für den öffentlichen Bereich. Ein "Total-Quality-Management" wie diese Vorgehensweise in der Fachliteratur bezeichnet wird, das letztlich auch von der Kommunalverwaltung erwartet wird, benötigt deshalb Anhaltspunkte, um Auswahl und Qualität des Dienstleistungsangebotes mit den Prioritäten und Erwartungen der Bürgerschaft zur Deckung zu bringen.

Der Vielfalt der "Produkte" der Verwaltung<sup>4)</sup>, die von einer Vielzahl bei Bedarf zu kontaktierenden Dienststellen und Ämtern "vermarktet" wird, begegnen "Kunden" mit unterschiedlichsten Erwartungen und Anforderungen.

Wie nehmen die Bürger das Gebilde Verwaltung wahr? Welches Ansehen hat nach ihrer (maßgeblichen!) Meinung die Verwaltung der Stadt Stuttgart? Wie häufig braucht der Bürger, die Bürgerin Rat, Hilfe oder ein Produkt aus dem Dienstleistungssortiment der Verwaltung, und von welcher Dienststelle, welchem Amt? Wie finden die Primärkontakte statt? Persönlich, schriftlich, fernmündlich?

... über persönliche  
Beobachtung und  
allgemeines Stim-  
mungsbild

Zweifelsfrei ist nicht auszuschließen, daß die personalwirtschaftliche Situation von Ämtern zum Teil auf die Kundenbetreuung durchschlägt. Dies könnte sich in Wartezeiten, in der Qualität der fachlichen Beratung, in Öffnungszeiten usw. bemerkbar machen. Es ist wichtig zu wissen, wie der Bürger diese Situation erlebt, die nicht zuletzt durch konsolidierungsbedingte Maßnahmen beeinflusst ist.

Dabei wird die Meinungsbildung durch den persönlichen Eindruck, durch Informationsaustausch mit anderen und nicht zuletzt durch die Berichterstattung in den Medien geprägt. Es interessiert, ob die persönliche Beobachtung vom allgemeinen Stimmungsbild abweicht, und wenn ja, in welche Richtung, und wie stark.

Urteile und Vorurteile über Beamte, die sich auf die Verwaltung übertragen und umgekehrt sind Legion. Wie aber schneidet die Kommunalverwaltung in ihrem Kernbereich im Hinblick auf relevante Felder im Vergleich mit der staatlichen Verwaltung, privatisierten öffentlichen Unternehmen und privaten Dienstleistungsunternehmen ab? Und, sind die Beurteilungen der einzelnen Konsumentengruppen homogen oder streuungsintensiv?

3) Der bedeutendste amerikanische Wirtschaftspreis, der Malcom Baldrige Award, wird nur verliehen, wenn zur internen Qualitätsmessung diejenige der Kundenzufriedenheit tritt.

4) Vgl. die unter Federführung des Statistischen Amtes Nürnberg aktuell erarbeitete Produktliste für die Gesamtverwaltung.

Informationen über diese Sachverhalte fehlen bisher für Stuttgart. Eine kommunikative, bürgerfreundliche Verwaltung benötigt sie, um Erkenntnisse für die interne Berichterstattung und zur Behebung von Schwachstellen zu erhalten. Da diese Daten in und für Stuttgart in dieser Form erstmals ermittelt werden, liegt das zu erwartende Ergebnis im Bereich der Spekulationen.

Wie wird die Verwaltung abschneiden? Im Altertum lief der Überbringer einer unerwartet schlechten Nachricht bekanntlich Gefahr, sein Leben unverschuldet zu verlieren, weil er (trügerische) Hoffnungen zerstört hat. Falls dieser Teil der Statistik "überlebt", und die Imagebefragung eine regelmäßige Wiederholung erfährt und damit eine konkrete Vorahnung besteht, werden wir (die Statistiker) es künftig also mit mehr Gelassenheit erwarten können.

### **Probleme der Stadt**

Eine Großstadt wie Stuttgart, eingebettet in eine wirtschaftliche Region von europäischer Bedeutung, hat, wie alle Ballungsräume, mit einer Unzahl von Problemen zu kämpfen. An erster Stelle steht das Geld, das zu knapp ist. Verantwortlich entschieden wird über die Ausgaben und Investitionen im Gemeinderat im Rahmen der Haushaltsberatungen. Hier werden kurz- und langfristige Prioritäten gesetzt. Die Stadt kann sich nicht alles gleichzeitig leisten. Wie aber werden diese Entscheidungen von den Bürgern wahrgenommen?

Die kommunale Umfrageforschung hat zur Messung dieses Spektrums mehrere Instrumente entwickelt. Den Instrumenten ist gemeinsam, daß sie nicht auf die konkreten Haushaltsentscheidungen Bezug nehmen, sondern die Prioritäten betrachten, die ein repräsentativ ausgewählter Querschnitt der Bürgerschaft setzt. Die Parallelführung gibt dann potentielle Hinweise auf unterschiedliche Gewichtungen.

Das Geld und seine Verwendung sind eine Sache, die Bürgerschaft und ihre Wahrnehmungen eine andere. Dabei sind die Problemkataloge der kommunalen Umfrageforschung, die diese abbilden wollen, aus der Praxis geboren. Für die Erhebung gilt ein Grundsatz aus dem Ehrenkodex der Statistik: Es ist die Realität, wie sie Befragte wahrnehmen, abzubilden. Bewußtes Ausklammern von Themenkomplexen würde das Vertrauen der Bürgerschaft in die Objektivität der Datensammlung nachhaltig stören und hätte damit mit Blick auf Wiederholungsbefragungen negative Konsequenzen.

Vor diesem Hintergrund ist in die Bürgerumfrage 1995 "Leben in Stuttgart" nicht nur die Frage nach der Gesamteinschätzung der Lebensqualität in höchst subjektiver Sicht, sondern auch die Einschätzung darüber, was die größten Probleme der Stadt sind, integriert.

Wie werden  
die Prioritäten  
gesehen?

## Verflechtung mit der Region

Nur Stuttgarter  
werden zur  
Region befragt

Die Probleme in der Stadt sind andere, als diejenigen der Umlandkreise in der Region. Sie werden sicherlich unterschiedlich wahrgenommen und bewertet. Hinweise hierauf geben nicht nur die divergierende Wirtschaftsentwicklung in der Stadt und den Umlandgemeinden, sondern auch der anhaltend negative Wanderungssaldo sowie eine Vielzahl von Strukturdaten.

Aber welcher Art sind die Verflechtungen? Auf diese Frage gibt es bislang keine Antwort. Dabei ist sich das Statistische Amt der Landeshauptstadt der Tatsache bewußt, daß die Beantwortung der Frage - dies folgt aus der Anlage der Bürgerumfrage, die das "Leben in Stuttgart" erhellen will - insofern einseitig geschieht, als allein die Sicht der Stuttgarter Bürgerschaft erforscht und gewertet wird<sup>5)</sup>.

Da über die wechselseitige Verflechtung von Stadt und Umlandkreisen aus der Quelle der amtlichen Statistik keine laufenden Daten vorliegen, wird die aktuelle Bürgerumfrage erstmalig bislang völlig im Dunkeln liegende Sachverhalte beleuchten. Dabei liegt der Schwerpunkt dieser Umfrageforschung auf dem Naheliegenden. Sie setzt am Interesse des einzelnen Befragten an der politischen Arbeit der Regionalversammlung an, erfragt die Bedeutung der Zusammenarbeit der Gemeinden der Region in den Augen der repräsentativ ausgewählten Bürger und erforscht die vielfältigen, potentiell zu erwartenden Aktivitäten von Stuttgartern im regionalen Umland, bis hin zur Einschätzung von imagebildenden Lebensbereichen im Vergleich zwischen Stadt und Umland.

### Wo liegen die Grenzen der Umfrage?

Alles in allem wird die Bürgerumfrage 1995 den Versuch unternehmen, das komplexe Beziehungsgeflecht Bürger - Stadtverwaltung, Bürger - Problemzonen, Bürger - Region, vor dem Hintergrund der unterschiedlichen soziodemographischen Situationen zu durchleuchten.

Stichprobe ist  
repräsentativ

Der Auswertung sind Grenzen gezogen. Diese ergeben sich durch die "Regeln der Kunst". Die vorbereitete Umfrage orientiert sich an interkommunal vereinbarten Standards. So werden in die postalisch durchzuführende Befragung Personen ab 18 Jahren einbezogen, die ihren Hauptwohnsitz in Stuttgart haben. Die Auswahl geschieht repräsentativ. Deutsche, Ausländer, Männer, Frauen, Alte, Junge aus allen Stadtteilen werden somit nach dem Zufallsprinzip und ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung entsprechend zur Mitarbeit aufgefordert. Die Teilnahme geschieht freiwillig.

<sup>5)</sup> Die Ausdehnung der Umfrage auf die Gesamtregion wäre an die Einrichtung einer Statistikstelle für die Region, z. B. beim Statistischen Amt Stuttgart, gebunden, deren Einrichtung im Landesstatistikgesetz ermöglicht wird und durch Satzung der Regionalversammlung geregelt werden müßte.

Da allein schon wegen des Aufwandes nicht alle Stuttgarter, sondern bloß ein repräsentativer Querschnitt einer solchen Stichprobe in die Umfrage einbezogen werden kann, können die Ergebnisse nicht absolut fehlerfrei sein, sie werden mit einem mehr oder weniger großen Stichprobenfehler behaftet sein. Grob gesagt, der Stichprobenfehler wird sich in tolerierbarem Rahmen bewegen, wenn in ein Tabellenfeld, das Nachweisungen dieser Umfrage enthält, viele befragte Personen gezählt werden. Umgekehrt gilt: Repräsentiert ein Ergebnisfeld der Umfrage nur wenige Auskunftspersonen, so sind diese Angaben mit einem großen Stichprobenfehler behaftet. Will man nun Ergebnisse präsentieren, deren Stichprobenfehler eine zuvor definierte Obergrenze nicht überschreitet, dann bleibt nur der Weg, alle Tabellenfelder, die nicht mit einer Mindestanzahl von Personen belegt sind, vom Nachweis auszuschließen<sup>6)</sup>.

Nur eingeschränkte  
Regionalisierung  
möglich

Man erkennt hieraus auch die Grenzen einer allgemeinen Bürgerumfrage. Sie ergeben sich, bei dem dieser Bürgerbefragung zugrundeliegenden Umfang von maximal 3 000 Respondenten, einerseits im Hinblick auf eine Regionalisierung der Angaben, weil dadurch die für die Gesamtstadt möglicherweise für verlässliche Informationen ausreichenden Besetzungszahlen zu klein werden. Andererseits muß man aber auch auf eine Darbietung nach kombinierten Variablen des demographischen Apparates verzichten, weil hierdurch, ebenso wie beim Nachweis von Ergebnissen unterhalb der Gesamtstadt, die Referenzdaten für Auswertungszwecke zahlenmäßig zu klein werden (können).

Und ein Weiteres läßt sich schlußfolgern: Fragestellungen, die sich an spezifische Personengruppen wenden, eignen sich nicht dafür, in eine allgemeine Bürgerumfrage aufgenommen zu werden; in diesem Fall bedarf es einer zielgruppenorientierten Spezialbefragung, die dann allein Gewähr für ausreichende Repräsentanz bietet.

### **Befragung als Element des Informationsmanagements**

Die Ergebnisse der Bürgerbefragung als Element des statistischen Informationsmanagements fügen sich nahtlos in eine zeitgemäße Gesamtkonzeption. Hierin bildet "Information" neben den klassischen Bereichen Personal, Organisation, Finanzen usw. einen unabhängigen, eigenständigen Faktor, der in betriebswirtschaftlicher Betrachtungsweise zur optimalen Kombination der Ressourcen beiträgt, diese zum Teil erst ermöglicht.

6) Die amtliche Statistik lehnt z. B. die Herausgabe von Ergebnissen ab, deren Stichprobenfehler (gemessen als relativer Standardfehler) 15 Prozent übersteigt. Hieraus würde sich ergeben, daß die Besetzungszahl eines Tabellenfeldes 50 und mehr betragen soll.

Daten der Bürgerbefragung als Bestandteil des Qualitätsmanagements decken dabei den Datenbedarf der Nachfrageseite wesentlich ab. Er kann nur im Wege der primären Informationsgewinnung, dem klassischen Aufgabenfeld der Statistik, befriedigt werden. Dieses erfährt aber zunehmend eine inhaltliche Ergänzung. Zwar besteht der nachfrageorientierte Informationsbedarf fort. Er wird aber immer stärker um einen angebotsorientierten Datenbedarf, der den Prozeß der Leistungserstellung selbst abbildet, also führungs- und entscheidungsorientiert ist, erweitert.

Hierfür erforderliche Informationen können zu einem großen Teil direkt aus elektronisch geführten Dateien abgeleitet werden. Diese entstehen überall, wo sich die Erstellung des Dienstleistungsangebots der Stadt mit Unterstützung der elektronischen Datenverarbeitung rationell vollzieht. Allerdings bedarf das hieraus gewonnene Rohmaterial einer spezifischen Weiterbehandlung. Diese schließt innerhalb des Informationssystems die Zuordnung von Metadaten, die Erstellung von Basisdateien bei der Übernahme in die Produktionskomponente DUVA, die Erstellung von Makrodateien und schließlich die nutzerfreundliche Konfektionierung in der Distributionskomponente des Informationssystems ein. Erst dann kann es in dem im Statistischen Amt in Aufbau befindlichen Informationssystem KOMUNIS zur allgemeinen Nutzung vorgehalten werden.

06.04.1995

Eberhard Frank