

ÖFFENTLICHE GEWALT IN DER ÖFFENTLICHEN GEWALT – NEGATIVE EINSTELLUNGEN DER BEVÖLKERUNG GEGENÜBER DER ÖFFENTLICHEN VERWALTUNG ALS VORGELAGERTE FAK- TOREN FÜR AGGRESSIVES VERHALTEN

Daniel Rölle

I. Ausgangssituation

Der Empfangsschalter im Bonner Rathaus ist wegen des tätlichen Angriffs eines Bürgers auf eine Mitarbeiterin vollständig von Panzerglas umgeben, der Bürgermeister der Stadt Altena wird von einem Bürger mit einem Messer angegriffen, nachdem er monatelang seine Rechnungen an die Stadtwerke nicht bezahlt hat und ihm daraufhin das Leitungswasser abgestellt wurde. In einer Berliner Agentur für Arbeit wurde eine Mitarbeiterin von einem 44-jährigen Arbeitslosenhilfempfänger mit einem Messer ohne Vorwarnung angegriffen und verletzt; die Liste ließe sich beliebig fortsetzen. Traurige Höhepunkte der Angriffe auf Beamte in den vergangenen Jahren waren jedoch die Tötung einer Mitarbeiterin des Jobcenters Neuss im Jahr 2013 und eines Mitarbeiters des Finanzamts in Rendsberg 2014.

Trotz aller Bemühungen der öffentlichen Verwaltung in Deutschland kundenorientierter bzw. bürgerfreundlicher zu werden, scheinen gewalttätige und andere konfliktreiche Situationen zwischen Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern nicht abzunehmen.¹ Diverse Umfragen zeigen, dass jeder zweite Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung bereits Opfer von Beleidigungen und Drohungen wurde. Betroffen sind davon besonders Mitarbeiter in Jobcentern, Sozialämtern, Jugendämtern etc.

Wie kommt es zu solchen Aggressionen zwischen Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern? Auch wenn empirische Studien über die Gründe für die Gewalt gegen Beamte in Deutschland kaum vorhanden sind, ist es plausibel anzunehmen, dass gewalttätige Übergriffe oder aggressives Verhalten gegenüber Verwaltungsmitarbeitern häufig keine ad-hoc-Reaktionen der Bürger darstellen, sondern sich in bereits vorhandenen negativen Einstellungen gegenüber Staat und Verwaltung manifestieren. Von einer zunehmenden Verwaltungsverdrossenheit in Deutschland schrieb Klages (1983) bereits Anfang der 1980er-Jahre.

Dass vor allem Mitarbeiter des öffentlichen Dienstes allgemein, insbesondere der öffentlichen Verwaltung, davon direkt betroffen sind, verwundert nicht. Die Verwaltung, vor allem die Kom-

¹ Im vorliegenden Beitrag wird aufgrund einer verbesserten Lesbarkeit ausschließlich die männliche Form verwendet. Dies schließt gleichermaßen die weibliche Form mit ein.

munalverwaltung, stellt die Institution im politischen System dar, mit der die Bürger die häufigsten direkten Kontakte haben. Mit anderen Institutionen, wie Parlamenten, politischen Parteien oder Gerichten, bestehen meist nur mediale „Kontakte“, entsprechend wird deren Output auch nur – wenn überhaupt – medial wahrgenommen. Damit hat die öffentliche Verwaltung auch eine besondere Rolle für die Legitimität und Akzeptanz des gesamten politischen Systems. Derlien (1997) ging so weit, dass Verwaltung „Demokratie erlebbar“ mache. Wenn Bürger sich von der Politik bzw. den Parteien und Politikern im Stich gelassen fühlen, könnte dann Gewalt gegen Verwaltungsmitarbeiter als „Ventil“ von den Bürgern genutzt werden.

Neben den reduzierten direkten Kontakten zu politischen Institutionen auf die Verwaltung, haben sich aber auch die Erwartungen an die Verwaltung selbst, an ihr Handeln und die Kommunikation ihres Handelns gewandelt: Ihr Output steht unter zunehmender Beobachtung und wachsendem Rechtfertigungsdruck gegenüber der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit bewertet die Verwaltungsperformanz und fragt zunehmend auch nach der Verantwortlichkeit („accountability“) für deren Handeln. Die öffentliche Verwaltung ist deshalb gefordert eine proaktive Kommunikation dieser Bewertung durch die Öffentlichkeit entgegenzustellen. Dass sich die Legitimität des Verwaltungshandelns in den vergangenen Jahren verändert hat, zeigt der Beitrag von Bogumil/Kuhmann (2015). Auf der Inputseite des politischen Systems stellt sich die Frage, nach den Möglichkeiten der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, auf der Outputseite stellt sich die Frage, inwieweit die öffentliche Verwaltung noch Akzeptanz für ihr Handeln erhält. Beispielhaft für das Verwaltungsversagen wird der Umgang der Verwaltung mit Großprojekten wie „Stuttgart 21“ oder das (mangelhafte) Management von krisenhaften Ereignissen wie den Einsturz des Kölner Stadtarchivs oder die Love-Parade-Katastrophe in Duisburg (vgl. Seibel 2017) durch die Verwaltung in Köln bzw. Duisburg angesehen.

Eine zentrale Frage in diesem Zusammenhang ist, wie die öffentliche Verwaltung die zahlreichen Erwartungen und Herausforderungen (besser) erfüllen kann. Dazu ist es aber zunächst einmal wichtig zu wissen, worin denn überhaupt die Erwartungen der Öffentlichkeit bzw. der Bevölkerung an die Verwaltung in Deutschland bestehen? Diese Erwartungen zu kennen, ist – so die Annahme des vorliegenden Beitrags – eine, wenn nicht sogar *die* grundlegende Voraussetzung, mit den manchmal kaum bzw. nicht erfüllbaren Erwartungen der Bürger, aber auch mit deren zunehmender Aggressivität umzugehen. Ziel des Beitrags ist es auf der Basis von Auswertungen diverser Umfragen aufzuzeigen, worin die teilweise negativen Einstellungen der Bürger gegenüber der Verwaltung in Deutschland bestehen, wie sich die sogenannte „Schalterdistanz“ (Derlien/Löwenhaupt 1997) oder „Verwaltungsverdrossenheit“ (Klages 1983) in den Einstellungen der Bürger widerspiegelt und was Verwaltungen tun können, diesen negativen Einstellungen zu begegnen. Wie die Einstellungen zur öffentlichen Verwaltung mit den Verhaltensweisen im Verwaltungskontakt theoretisch zusammenhängen, zeigt der Beitrag von Sarembea (2017) auf.

II. Formen von Gewalt in der öffentlichen Verwaltung

Gewalttätige Übergriffe auf Verwaltungsmitarbeiter sind keine neuen Phänomene. Verbände, wie der Deutsche Gewerkschaftsbund (DGB) und der Deutsche Beamtenbund (dbb) widmen sich bereits seit Jahren diesem Thema. Ähnlich wie die Formen der Gewalt in der Gesellschaft

sind auch die Formen von Gewalt gegen Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung vielschichtig. Von der Beleidigung, Bedrohung, bis zum tätlichen Angriff, im Extremfall sogar mit Todesfolge. Nach Beck/Schlichte (2017) ist es aber sinnvoll den Begriff „Gewalt“ enger zu definieren und ihn von Begriffen wie Zwang, Macht, Herrschaft und Konflikt abzugrenzen. Nach dem Aachener Modell – entstanden nach einer Geiselnahme vor wenigen Jahren in der ARGE in Aachen – lassen sich vier Gefährdungslagen bzw. -stufen unterscheiden (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1: Gefährdungstufen nach dem Aachener Modell

Stufe 3	Einsatz von Waffen, Werkzeugen, Bombendrohungen, Amoklaufe, Geiselnahme, Überfall
Stufe 2	körperliche Gewalt, eindeutige Bedrohung und Nötigung
Stufe 1	verbale Aggressionen, unangepasstes Sozialverhalten, Sachbeschädigung
Stufe 0	normale bzw. kontroverse Gesprächssituation

Quelle: Eigene Darstellung (nach Unfallkasse NRW, 2010)

Betrachtet man die diversen Umfragen unter Verwaltungsmitarbeitern zum Thema „Gewalt in der öffentlichen Verwaltung“, scheint das Thema weder ein neues Phänomen zu sein, noch selten vorzukommen. So gaben in diversen bundesweit durchgeführten Studien in verschiedenen Jahren jeder zweite Mitarbeiter in der öffentlichen Verwaltung an bereits Opfer von Beleidigungen und Drohungen geworden zu sein. Wie die Untersuchungen ferner zeigen konnten, sind besonders Mitarbeiter u.a. in Sozialämtern, Jugendämtern und besonders auch in Jobcentern von gewalttätigen Übergriffen betroffen. So gaben zwischen 60 Prozent und 70 Prozent der Mitarbeiter in Jobcentern an, sich bei ihrer Arbeit bedroht oder unsicher fühlen (vgl. die abba-Befragung von Hartz IV –Arbeitsgemeinschaften 2009; die Studie der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung 2011 und der Kundenkonfliktmonitor 2014). Diese Gefühle der Unsicherheit oder Bedrohung gehen von verbalen Beleidigungen und Aggressionen, Drohungen über Auseinandersetzungen mit alkoholisierten oder unter Drogeneinfluss stehenden Kunden bis hin zu einer generellen Verweigerungshaltung.

Neuere Ergebnisse zeigen, dass die Probleme weiterhin bestehen. Eine bundesweite Online-Umfrage der dbb-jugend nrw unter mehr als 800 befragten Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ergab, dass 30 Prozent der Befragten schon einmal einen Übergriff am eigenen Leib erlebt haben, 46 Prozent sogar schon öfter. Die dbb-jugend nrw hat mit ihrer im Frühjahr 2016 begonnenen Internetkampagne <https://www.angegriffen.info/> einen Beitrag dazu geleistet, das Thema Gewalt im öffentlichen Dienst auch für junge Beamte und Einsatzkräfte zu öffnen. Auch Gewalt gegen Bürgermeister, als Chefs der kommunalen Verwaltung, sind keine Seltenheit. Diese tauchen besonders im Zusammenhang mit der Flüchtlingspolitik auf. So gab bei einer Befragung der Zeitschrift KOMMUNAL unter rund 1.000 Bürgermeistern in Städten zwischen 10.000 und 80.000 Einwohnern im Jahr 2016 jeder zweite Befragte an, bereits Opfer von Beschimpfungen und Beleidigungen gewesen zu sein.

Da die Gewalt gegen Mitarbeiter von Behörden in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) nicht gesondert aufgeführt wird, ist die Dunkelziffer vermutlich höher. In der PKS findet sich lediglich die Darstellung der Gewaltdelikte gegenüber Polizeibeamten, welche die öffentliche Debatte

über die Gewalt gegen Beamte seit einigen Jahren dominiert (vgl. Ohlemacher/Rüger 2003 oder Jäger/Klatt/Blisener 2013). Etwas stärker in den Fokus der öffentlichen Wahrnehmung rückte in jüngster Zeit auch das Thema Gewalt gegen Rettungskräfte, das entsprechend zum 2017 durch den Deutschen Bundestag verabschiedete „Gesetz zur Stärkung des Schutzes von Vollstreckungsbeamten und Rettungskräften“ führte (vgl. Dressler 2017).

Wie entstehen solche gewalttätigen Übergriffe gegen Verwaltungsmitarbeiter? Die zentrale Annahme des vorliegenden Beitrags ist, dass gewalttätige Übergriffe oder aggressives Verhalten gegenüber Verwaltungsmitarbeitern meist keine ad-hoc-Reaktionen darstellen, sondern eher Folgen von negativen Erfahrungen mit Verwaltung und/oder bereits vorhandenen negativen Einstellungen gegenüber Staat und Verwaltung aufgrund von regelmäßigen negativen Erfahrungen sind. Entsprechend ist die Untersuchungsfrage des vorliegenden Untersuchungsbeitrags: *Welche Rolle spielen (regelmäßige) negative Erfahrungen im Behördenkontakt („Frustrationseignisse“) bei aggressiven Verhalten gegenüber Behördenmitarbeitern?*

III. Konzeptioneller Erklärungsrahmen

Zahlreiche Studien in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung thematisierten die Beziehung zwischen Verwaltungsmitarbeitern und Bürgern. Bereits Max Weber beschäftigte sich mit der Spannung zwischen der Bürokratie als der rationalsten Herrschaftsform, den Bürgern und den Beamten in "ehernen Gerüst" (Weber 1978: 128). Laut Weber hat die Bürokratie bewusste emotionale Aspekte verdrängt. Die "entmenschlichte" Bürokratie vergisst menschliche Aspekte. Im Kontext von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen werden an die Verwaltungsmitarbeiter ganz neue Herausforderungen gestellt. Mit anderen Worten: von "Paragraphen-Automaten" im Sinne von Weber wird plötzlich Freundlichkeit, Empathie und bürgerliche Orientierung erwartet.

Natürlich hat sich die Selbstwahrnehmung der Beamten, genauso wie deren Ausbildung seit Weber gewandelt. Die zahlreichen Ansätze der Verwaltungsmodernisierung, wie der schlanke Staat, die bürgernahe Verwaltung, die Modelle der Neuen Steuerung bzw. New Public Management oder andere Formen der Governance hatten und haben mehr oder weniger auch die Bürger im Fokus. Das Thema „Gewalt“ und mögliche reaktive Verhaltensweisen wurden jedoch nicht explizit in den Konzepten thematisiert.

Dabei sehen sich Beamte schon seit längerer Zeit mit skeptischen Bürgern konfrontiert. Die verwaltungswissenschaftliche Forschung begann sich bereits zu Beginn der 1980er-Jahre in weitestem Sinne mit diesem Phänomen zu beschäftigen. Dafür fanden sich Begriffe wie „Schalterdistanz“ (Derlien/Löwenhaupt 1997) oder „Verwaltungsverdrossenheit“ (Klages 1983). So gaben beispielweise im Rahmen einer repräsentativen Befragung unter rund 2.000 Bürgern im Jahr 1986 knapp 44 Prozent der Befragten an, dass Ämter und Behörden nur Informationen geben, die ihren eigenen Interessen nicht schaden (Lange/Sippel 1986, S. 28).

Versucht man die Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltung unter dem Gesichtspunkt potentieller Stressfaktoren für Bürger und Beamte zu systematisieren, ergibt sich ein vielschichtiges Bild. Die Studien von Pippke (1993) und Lange/Sippel (1986) wiesen darauf hin, dass die

Hauptinflussfaktoren für die Beziehung zwischen Bürgern und Beamten die Häufigkeit des Kontakts zwischen Bürgern und öffentlicher Verwaltung, die Dauer des Kontakts und die Art der Anfrage sind (vgl. auch Moog 2008). Unklar ist aber noch immer welche die wichtigsten Stressfaktoren für Beamte sind. Die folgende Abbildung 1 zeigt einige typische Ergebnisse gegenseitiger Stressfaktoren zwischen öffentlicher Verwaltung und Bürgern aus lokalen Erhebungen in Deutschland.

Abbildung 1: Wechselseitige Stressfaktoren zwischen Beamten und Bürgern



Quelle: Eigene Darstellung (nach Drüke 2002, S.7)

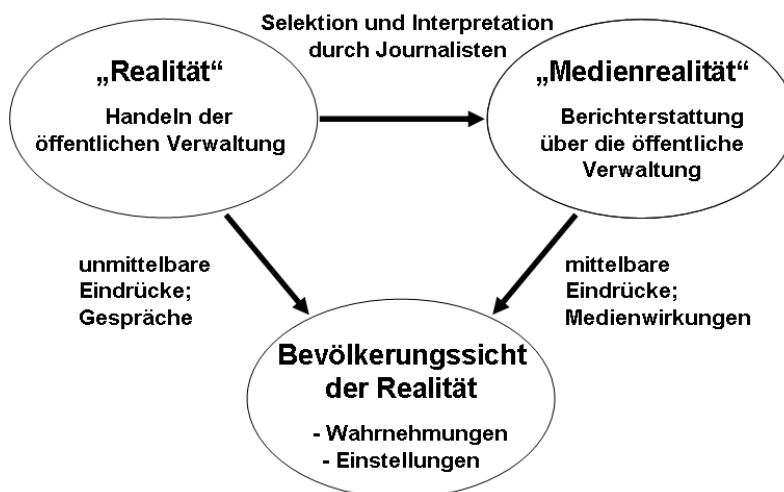
Pippke (1993) entwickelte eine Kategorisierung von "schwierigen Bürgern". Die erste Gruppe sind die "hilflosen Bürger". Sie wenden ihre Frustrationen, Ängste und schlechten Erfahrungen nach innen an die öffentliche Verwaltung. Diese Menschen sind zu schüchtern, um ihren Willen gegenüber der Bürokratie zu formulieren. Ausländische Menschen, wie Immigranten oder Flüchtlinge, sind in dieser Gruppe weit verbreitet. Ihr Hauptproblem ist ihre mangelnde Kenntnis der deutschen Sprache. Die beiden weiteren Kategorien in der Einteilung von Pippke bilden die Kerngruppe der in unserem Zusammenhang identifizierten nervenden Bürger, nämlich die „Besserwisser“, der in seiner Kombination aus „Halbwissen, Sturheit und Uneinsichtigkeit... so manchen Mitarbeiter bis an den Rand der Verzweiflung bringen kann“ (Pippke, S. 131) und die „aggressiven Besucher“, „Zur Gewalt neigen immer mehr Besucher aus der ganz alltäglichen Kundschaft... , die häufig in seelischen Notlagen stecken und entsprechend gereizt reagieren.“ (zitiert nach Drüke 2002: 8).

Möglicherweise trägt, so die immer wieder formulierte These, das teilweise schlechte Image der öffentlichen Verwaltung in der öffentlichen Meinung ebenfalls zu den teilweise aggressiven

Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung bei. Dass die Medien einen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bürger von der Verwaltung haben scheint plausibel. Darüber hinaus kann die von den Beamten selbst perzipierte Medienberichterstattung über die Verwaltung die Selbstwahrnehmung ihrer Arbeit auch beeinflussen. Die öffentliche Verwaltung „produziert“ – ob sie will oder nicht – durch ihren Verwaltungsoutput Berichterstattungs-Anlässe. Die Medien nehmen diese Informationen auf, wählen einige aus und interpretieren sie.

Dabei wird gemäß der Nachrichtenfaktoren Negativismus und Personalisierung eine Medienrealität vom Verwaltungshandeln gezeichnet, die mit der „wirklichen“ Wirklichkeit des Verwaltungshandelns nicht übereinstimmen muss. Journalisten berichten in der Regel eher über Probleme als über Problemlösungen und sie stellen Personen häufiger als Opfer staatlichen Handelns dar, denn als Nutznießer (Kepplinger 1998: 56ff.). Laut Kepplinger fördert der Negativismus in der Berichterstattung „eine negative Weltsicht“ und nährt Zweifel an der Problemlösungskompetenz der Verantwortlichen in Staat und Wirtschaft. Die vermeintliche Zunahme an negativen Entwicklungen sei von diesen nicht mehr in den Griff zu bekommen. „Die Darstellung von Politik in den Massenmedien ist daher eine Ursache der Politik- und Parteienverdrossenheit“ (Kepplinger 1993: 23). Es ist plausibel, dass eine „Verwaltungsverdrossenheit“ ähnliche Ursachen haben könnte. Im Beitrag von Rölle/Brettschneider (2010: 435) wurde versucht dieses Verhältnis zwischen Verwaltung, Bürgern und Medien zu skizzieren (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Untersuchungsmodell zur Beziehung Bürger, Medien und Verwaltung



Quelle: Rölle/Brettschneider (2010: 435).

Wenn die Medien tatsächlich die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Verwaltung (negativ) beeinflussen, hat dies auch eine praktische Relevanz, z.B. für bürgerorientierte Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung. Konzepte, die sich auf die Kundenzufriedenheit mit der Verwaltung konzentrieren, können nur dann erfolgreich sein, wenn die Bürger positive Einstellungen gegenüber den Maßnahmen entwickeln und sich diese mit positiven Kontakten mit der Verwaltung vermischen. Dass die Medien einen Einfluss auf die Wahrnehmung der Bürger

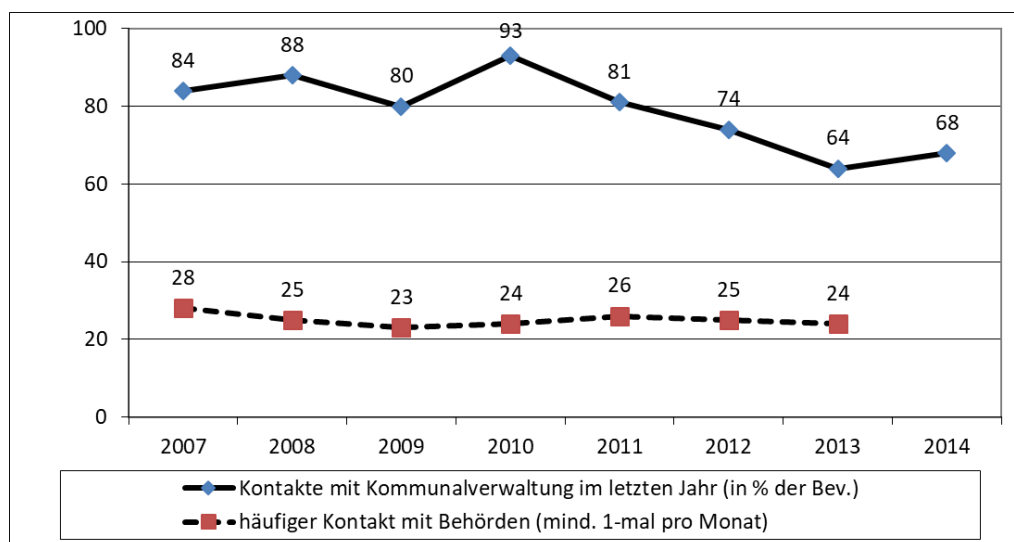
von der öffentlichen Verwaltung haben, ist jedoch empirisch nicht belegt, da die verwaltungswissenschaftliche Literatur die Massenmedien ignoriert, während die wenigen auf Befragungsdaten basierenden Ausnahmen nicht auf Mediennutzung und Medienberichterstattung ausgerichtet sind. Die Studie von Grunow/Strümgmann (2008) konnte aber belegen, dass rund 10 Prozent der untersuchten Artikel in vier Tageszeitungen die Verwaltung zum Inhalt haben und dass knapp 60 Prozenten der Artikel mit Verwaltungsbezug wiederum mit (negativen) Stereotypen arbeiten. Rölle/Brettschneider (2010) bzw. Rölle (2017) konnten zeigen, dass es keinen Zusammenhang zwischen Mediennutzung und (negativen) Einstellungen zur Verwaltung gibt.

IV. Empirische Hinweise

1. ERWARTUNGEN DER BÜRGER

Die öffentliche Verwaltung ist die Institution im politischen System Deutschlands, mit der die Bürger am häufigsten direkten Kontakt haben. Rund 75 Prozent aller Bundesbürger haben mindestens einmal pro Jahr Verwaltungskontakte, 25 Prozent sogar monatlich (vgl. Abbildung 3).

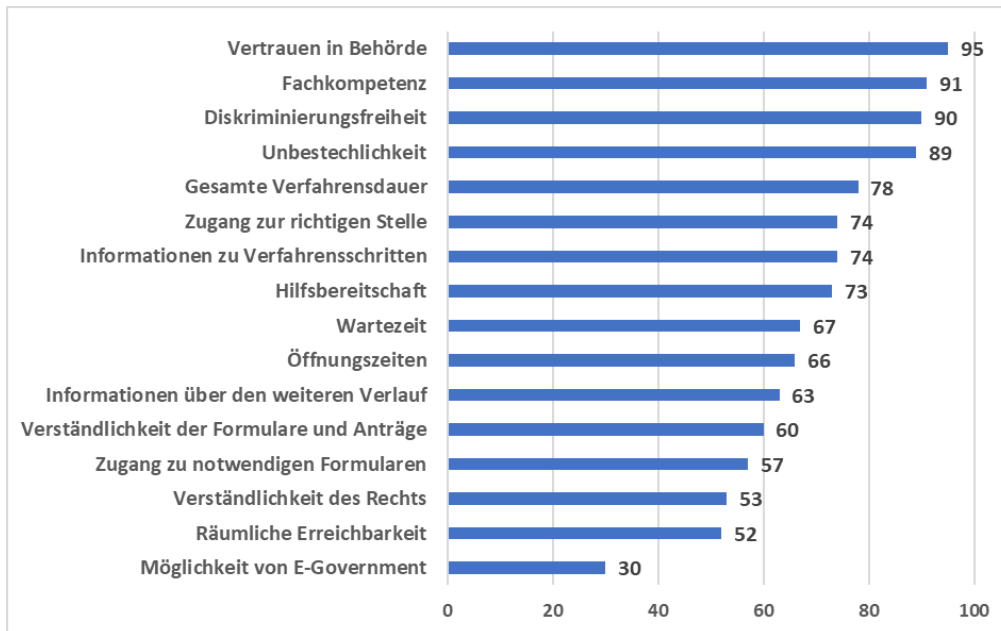
Abbildung 3: Kontakte mit Kommunalverwaltung, 2007-2014



Quelle: DBB-Befragungen (2007-2014). Eigene Darstellung (in Prozent).

Fragt man weiter danach, welche Faktoren den Bürgern im Verwaltungskontakt wichtig sind, damit sie diesen als zufriedenstellend erleben, ergibt sich folgendes Bild (vgl. Abbildung 4). Am wichtigsten ist ihnen das Vertrauen in die Behörden und in deren Fachkompetenz bzw. die Wahrnehmung es mit unbestechlichen Beamten zu tun haben, welche die Bürgeranliegen diskriminierungsfrei bearbeiten oder mit anderen Worten, ohne Ansehen der Person. Dabei ist anzunehmen, dass diese Faktoren zusammenhängen, z.B. dass die Wahrnehmung der Fachkompetenz der Behörden ebenso das Vertrauen in Behörden beeinflusst, wie das wahrgenommene Verwaltungshandeln als diskriminierungsfrei und als unbestechlich.

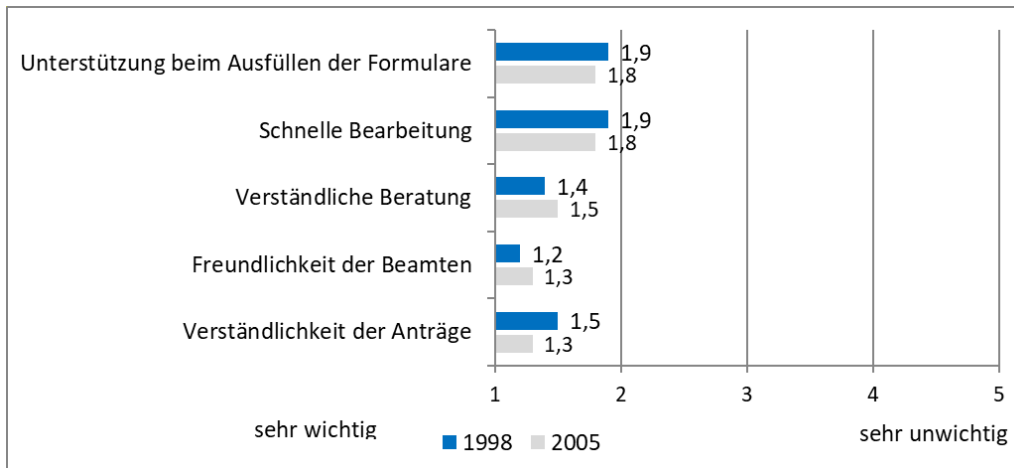
Abbildung 4: Wichtigkeit der Faktoren für die Zufriedenheitseinschätzung der behördlichen Dienstleistungen (Prozentangabe für „wichtig“), 2015



Quelle: „Zufriedenheit der Bürger in Deutschland mit behördlichen Dienstleistungen“, 2015

Was erwarten die Bürger von einer „guten“ Verwaltung? Wie Abbildung 5 verdeutlicht, sind für die Bürger in Wiesbaden zwei Faktoren sehr wichtig, ihre Verwaltung als „gut“ zu bewerten: Die Verständlichkeit der Formulare, sowie die Freundlichkeit der Beamten.

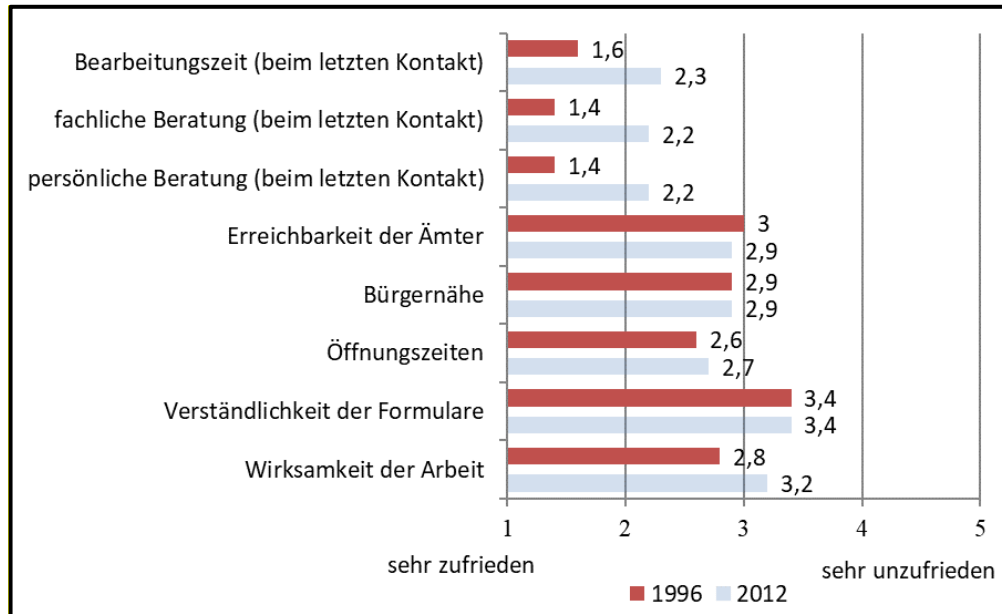
Abbildung 5: Attribute einer „guten Verwaltung“ aus Sicht der Bürger Wiesbadens, 1998/2005



Quelle: Bevölkerungsbefragung in Wiesbaden N= 373 (1998) und N = 497 (2005); Skala von 1 sehr wichtig) bis 5 („sehr unwichtig“); Dargestellt sind Mittelwerte.

Eine ähnliche Bewertung nehmen die Bürger in Erfurt vor (vgl. Abbildung 6). Ähnlich wie in Wiesbaden sind diese Faktoren über den beobachteten Zeitraum relativ stabil.

Abbildung 6: Zufriedenheit mit der Stadtverwaltung in Erfurt, 1996 und 2012

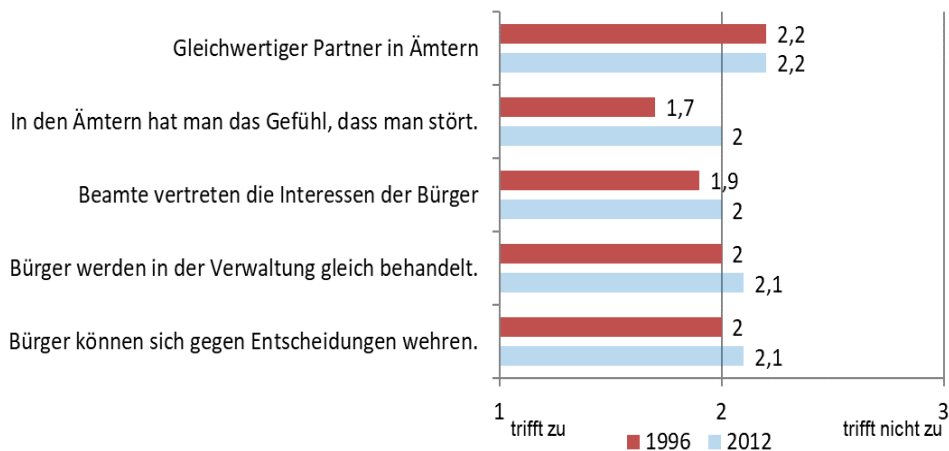


Quellen: Erfurter Wohn- und Haushaltsstatistik, 1996 (N=1.800) und 2012 (N=1.800). Mittel-werte. Eigene Berechnungen.

Die Frage, inwiefern es staatlichen Stellen gelingt die Wünsche und Bedürfnisse der Bürger in ihr Handeln einfließen zu lassen, beschreibt das Konzept der Responsivität. Der ursprünglich aus der Parlamentarismus-Forschung stammende Ansatz beschreibt die Rückmeldung der (politischen) Aktion durch die Vertreter der Volksinteressen. Dieses Konzept lässt sich in Teilen auch auf Verwaltungshandeln übertragen. Die Reaktionsfähigkeit im Kontext der öffentlichen Verwaltung ist die von den Bürgern individuell wahrgenommene Möglichkeit, wie die öffentliche Verwaltung die Forderungen der Bürger wahrnehmen kann und wie es der öffentlichen Verwaltung gelungen ist, diese Forderungen in ihrer Entscheidung umzusetzen (vgl. Vigoda 2000). Verwaltungsresponsivität umfasst Fragen nach der wahrgenommenen Gleichbehandlung, Fairness, sowie einer gerechten Behandlung der Bürger durch die Behörden, etwa in der Form, ob die vorgetragenen Anliegen berücksichtigt wurden. Responsivität umfasst aber auch die Wahrnehmung der eigenen Rolle gegenüber der Verwaltung, etwa die Frage, ob die Bürger sich als Nummer fühlen, also eine Art „Schalterdistanz“ haben, ob sie eine bürokratische Kompetenz im Umgang mit der Verwaltung haben und ob sie das Gefühl haben, sich gegen Behördenentscheidungen wehren zu können (Ergebnisse für Deutschland, vgl. Rölle 2010).

Für die Stadt Erfurt lässt sich zeigen, dass mit Ausnahme des Items des »gefühlten Störens in Ämtern« sich alle fünf abgefragten Items zur Responsivität nahezu unverändert zwischen den beiden Befragungszeitpunkten im »teils/teils«-Bereich bewegen (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Wahrgenommene Responsivität der Verwaltung in Erfurt, 1996 and 2012



Quellen: Erfurter Wohn- und Haushaltsstatistik, 1996 (N=1.800) und 2012 (N=1.800). Mittel-werte. Eigene Berechnungen.

2. SELBSTWAHRNEHMUNG DER BEAMTEN

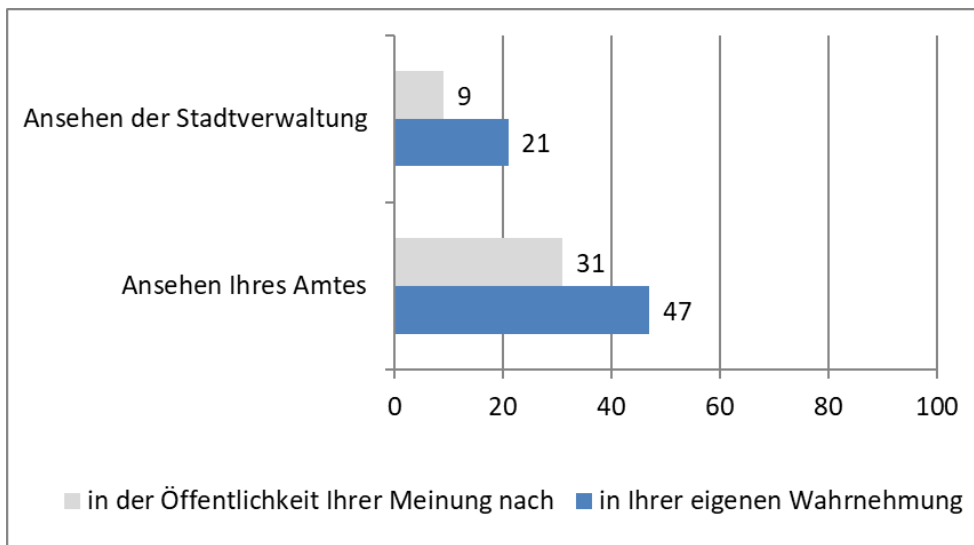
Was umfasst die Selbstwahrnehmung von Beamten? Die Selbstwahrnehmung umfasst zum einen die eigene Wahrnehmung ihrer Tätigkeit, die perzipierte Wahrnehmung durch die Bevölkerung, die Wahrnehmung der Medienberichterstattung über die öffentliche Verwaltung und die wahrgenommene Responsivität der Beamten gegenüber den Bürgern. Wertvolle Hinweise über die Gründe für Gewalt gegen Verwaltungsmitarbeiter könnten auch Befragungen ergeben, wie die Beamten ihre Arbeitsbedingungen, insbesondere den Kontakt mit den Bürgern wahrnehmen.

Die folgenden Analysen beruhen auf vor allem auf diversen Umfragen, die unter Beamten in drei deutschen Großstädten in den letzten 40 Jahren durchgeführt worden sind. Die insgesamt schlechte Datenlage lassen somit meist nur Einzelbetrachtungen der befragten Beamten zu einem meist länger zurückliegenden Zeitpunkt zu. Im Einzelnen sind es folgende Befragungen:

- Berlin 1978 und 2002; (1978: Face-to-Face-Interview in Berlin, N = 140) und (2002: Postalische Befragung; N = 525)
- Duisburg 1992 (Postalische Befragung in Duisburg; N = 3.965)
- Wiesbaden 1998 und 2005 (Postalische Befragung in Wiesbaden; N = 12 (1998) und N = 24 (2005) und Volksbefragung in Wiesbaden (1998: N = 373 und 2005: N = 497).

Die Beamten in Duisburg haben sowohl von ihrem Amt, als auch von der Stadtverwaltung in Duisburg insgesamt ein deutlich höheres Ansehen als deren Wahrnehmung vom Ansehen der Duisburger Bürger (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: (Perzipierte) Wahrnehmung der Stadtverwaltung in Duisburg, 1992



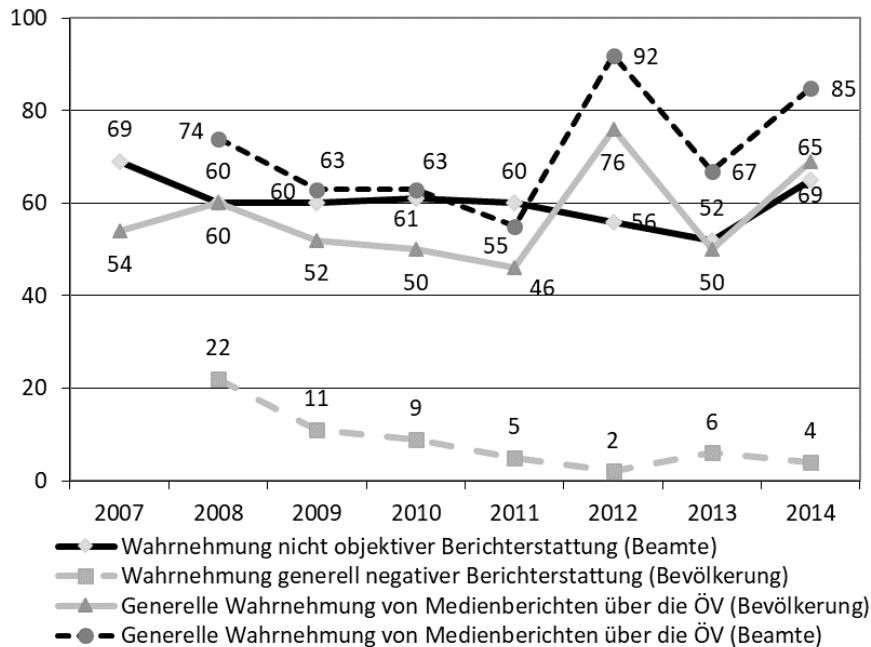
Quelle: Befragung der Stadtverwaltung Duisburg (N = 3.965); Die präsentierten Ergebnisse sind die Prozentsummen der Skalenpunkte 4 und 5 („gutes“ und „sehr gutes Ansehen“). Fragewortlaut: „Welches Ansehen hat Ihrer Meinung nach...“

Was sind die Gründe für diese unterschiedliche Wahrnehmung? Manche bezichtigen die Beamten, dass sie selbst für das schlechte Image der Verwaltung mitverantwortlich seien, indem sie Stereotypen wie faule Beamte oder schwerfällige Bürokraten nicht entgegenwirken. Wie ist die Wahrnehmung der Beamten von der medialen Berichterstattung über die öffentliche Verwaltung in Deutschland im Vergleich zu der in der Bevölkerung? Laut den Befragungen des Deutschen Beamtenbundes geben zwischen 2007 und 2014 zwischen 50 bis 60 Prozent der Bundesbürger an, dass sie „in letzter Zeit etwas über den öffentlichen Dienst bzw. die Beamten gehört oder gelesen haben“ (vgl. Abbildung 9).

Während 2008 noch 22 Prozent derjenigen aus der Bevölkerung, die etwas über den öffentlichen Dienst gehört oder gelesen haben, generell negative Berichte über den öffentlichen Dienst wahrnehmen, sinkt dieser Anteil in den kommenden Jahren deutlich. Anders die Beschäftigten im öffentlichen Dienst: Rund zwei Drittel von ihnen nehmen die Berichterstattung über den öffentlichen Dienst als „nicht objektiv und unfreundlich“ wahr.² Offensichtlich nehmen die Beamten die Berichterstattung über ihr eigenes Berufsfeld deutlich negativer wahr als die Bevölkerung.

² Außerdem zeigt sich, dass sowohl die Befragten des öffentlichen Dienstes im Osten gegenüber denen im Westen als auch die befragten Beamten gegenüber den Angestellten die Berichterstattung negativer wahrnehmen.

Abbildung 9: Wahrnehmung der Medienberichterstattung über den öffentlichen Dienst durch die Bevölkerung und durch die Mitarbeiter (2007-2014, in Prozent)

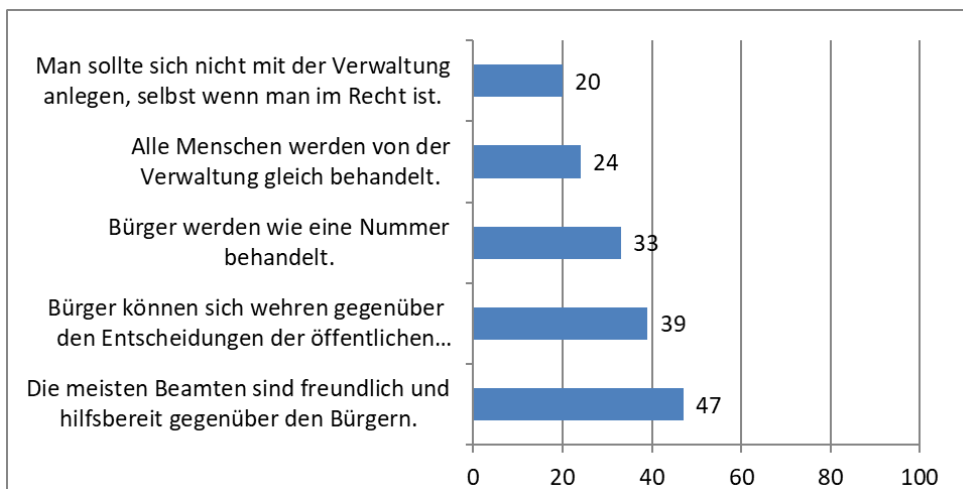


Quelle: DBB-Befragungen 2007-2015; Fragewortlaut und Kodierung: „Ich habe in der letzten Zeit etwas über den öffentlichen Dienst bzw. die Beamten gehört oder gelesen“ (Zustimmung oder Ablehnung). „Die Medien berichten über den öffentlichen Dienst alles in allem ... (1 „objektiv und neutral“ bis 2 „nicht objektiv und unfreundlich“). Stichprobengröße der telefonisch befragten Bevölkerung: N = 2.001-2.073; Beamte: N = 1.001-1.045.

Um die Beziehung zwischen Bürgern und öffentlichen Dienst zu verstehen, ist es wichtig zu fragen, ob sich Personen, die mit der Verwaltung in Kontakt kommen, wie ein kompetenter Partner oder eher wie eine Nummer fühlen. Diese Verwaltungskompetenz schließt die Frage ein, ob man in eine Entscheidung der öffentlichen Verwaltung eingreifen kann, auch wenn man damit nicht einverstanden ist. Bisher hat die Verwaltungskompetenz stark mit der Zufriedenheit der Kontakte in der öffentlichen Verwaltung korreliert. Die Ergebnisse für Duisburg zeigen, dass die Beamten ihre öffentliche Verwaltung nicht als sehr aufgeschlossen für den Willen des Volkes wahrnehmen (siehe Abbildung 10).

Es fällt auf, dass sowohl die Selbstwahrnehmung der Beamten als auch die im bereits dargestellte Wahrnehmung der Bürger die Responsivität der öffentlichen Verwaltung nicht sehr ausgeprägt ist. Dieser Mangel an Responsivität kann sich auf die Zufriedenheit mit anderen Institutionen der politischen Systems auswirken. Anfang der 1990er Jahre identifizierte Putnam (1994) die Responsivität der öffentlichen Verwaltung als einen der vier Hauptgründe für die Zufriedenheit mit der Regierungsleistung.

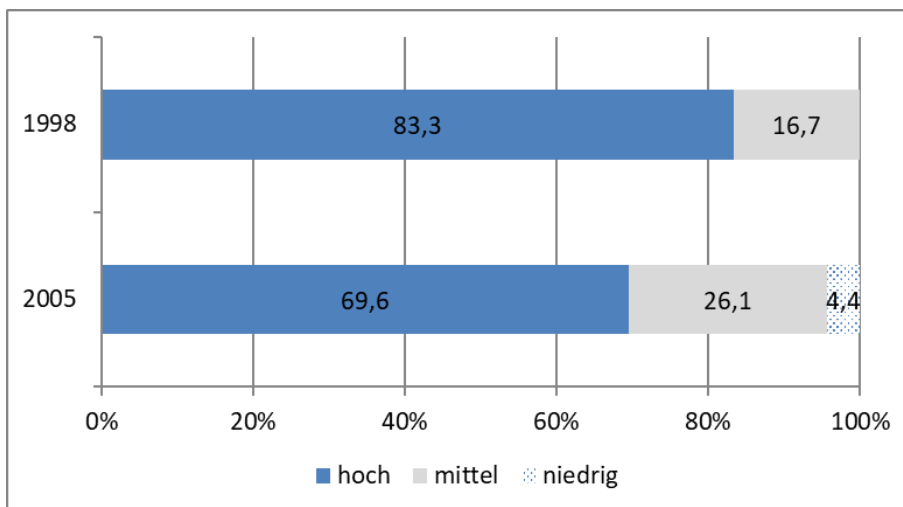
Abbildung 10: Selbstwahrgenommene Responsivität der Verwaltung in Duisburg, 1992



Quelle: Befragung der Mitarbeiter der Stadtverwaltung Duisburg. N= 3.965; Die Ergebnisse sind die Summen der Prozentwerte auf den Skalenpunkten 4 („stimme zu“) und 5 („stimme voll und ganz zu“).

In der Wahrnehmung der Verwaltungsmitarbeiter in Wiesbaden nimmt die Bedeutung des Kontaktes mit den Bürgern eher ab (vgl. Abbildung 11).

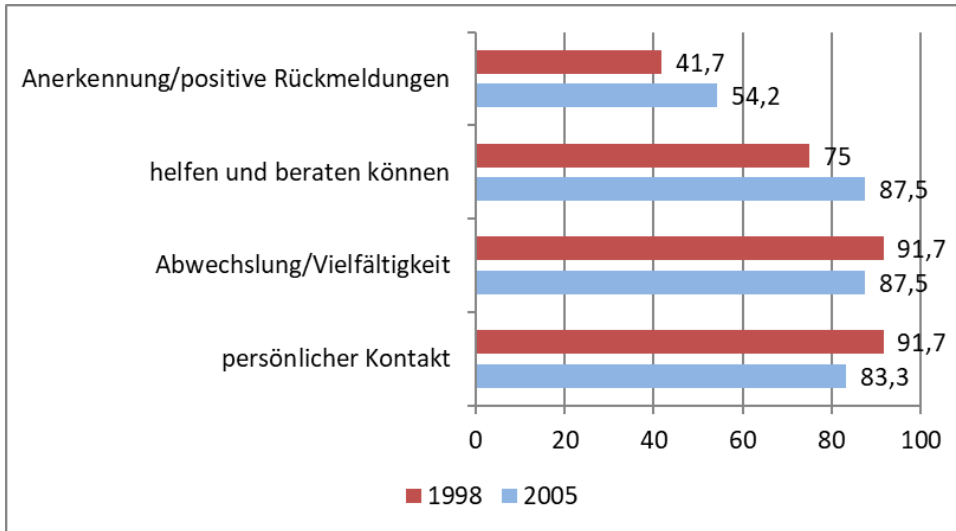
Abbildung 11: Wahrgenommene Bedeutung des Kontaktes mit den Bürgern der Verwaltung in Wiesbaden, 1998 und 2005



Quelle: Befragungen von Verwaltungsmitarbeitern in Wiesbaden: N= 12 (1998) and N = 24 (2005)

Zugleich sind für Verwaltungsmitarbeiter in Wiesbaden die persönlichen Kontakte jedoch der positivste Aspekt beim Bürgerkontakt (siehe Abbildung 12). Die Vielfalt der Anfragen und die Möglichkeit zu helfen und zu beraten sind auch positive Aspekte des persönlichen Kontakts.

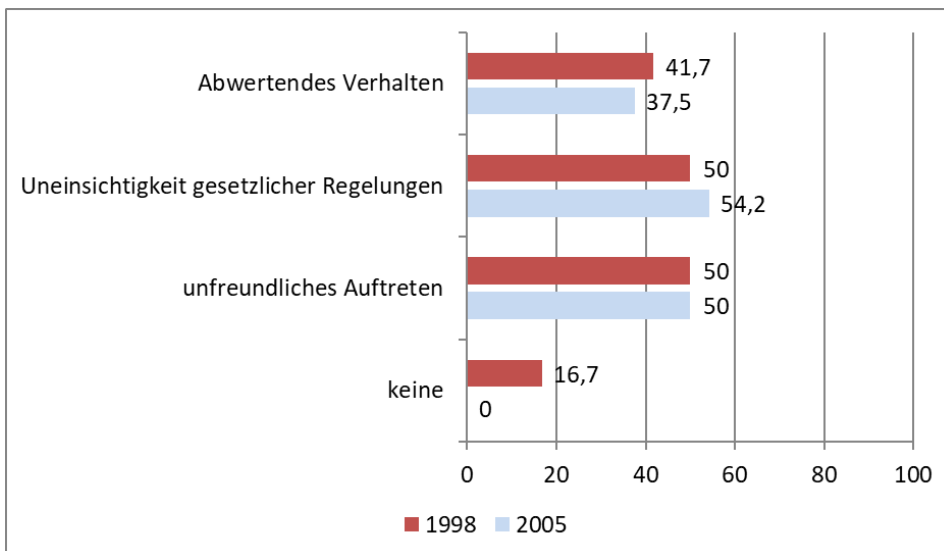
Abbildung 12: Positive Aspekte des Kontakts mit Bürgern aus Sicht der Verwaltung in Wiesbaden, 1998 und 2005



Quelle: Befragungen von Verwaltungsmitarbeitern in Wiesbaden: N= 12 (1998) and N = 24 (2005)

Wenn man die negativen Aspekte der persönlichen Kontakte mit den Bürgern betrachtet, stellen die befragten Beamten die Ignoranz des Gesetzes und das unhöfliche Auftreten einiger Bürger als die wichtigsten negativen Aspekte des Bürgerkontakts dar (siehe Abbildung 13).

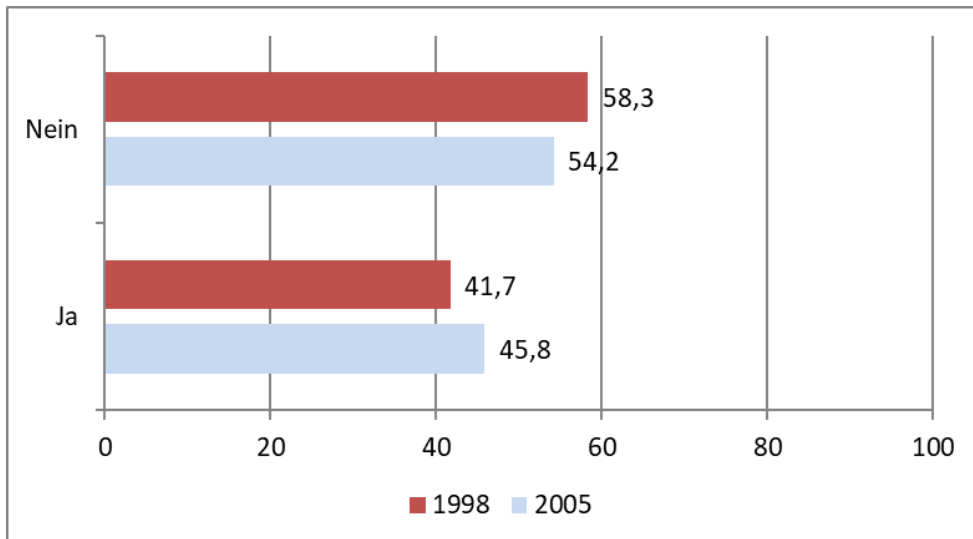
Abbildung 13: Negative Aspekte des Kontakts mit Bürgern aus Sicht der Verwaltung in Wiesbaden, 1998 und 2005



Quelle: Befragungen von Verwaltungsmitarbeitern in Wiesbaden: N= 12 (1998) and N = 24 (2005)

Konflikte und Probleme mit den Bürgern sind nicht ungewöhnlich. Fast jeder zweite Befragte in Wiesbaden bestätigte in der vergangenen Woche Konflikte und Ärger gehabt zu haben (siehe Abbildung 14).

Abbildung 14: Jüngste Konflikt und Ärger mit Bürgern in Wiesbaden, 1998 und 2005

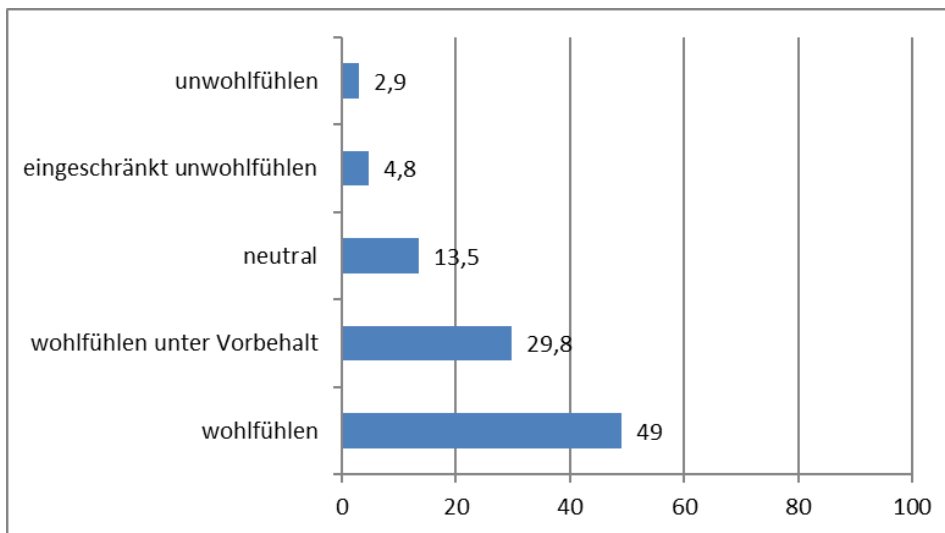


Quelle: Befragungen von Verwaltungsmitarbeitern in Wiesbaden, N=12 (1998) und N=24 (2005)

Was verursacht Stress für die Beamten und wie reagieren sie auf Stress der Bürger? Bei einer Befragung unter 140 Mitarbeitern in der Berliner Verwaltung im Jahre 1978 gab jeder zweite Befragte an sich wohlfühlen, wenn er oder sie in Kontakt mit Bürgern ist. Fast 80 Prozent der Befragten fühlen sich mit Vorbehalten (überwiegend) wohl. Nur 8 Prozent fühlen sich nach Kontakten mit Bürgern unwohl (siehe Abbildung 15).³

³ Weitere Analysen könnten zeigen, dass zwischen diesen Gefühlen und der Häufigkeit von Kontakten keine signifikanten Zusammenhänge bestehen.

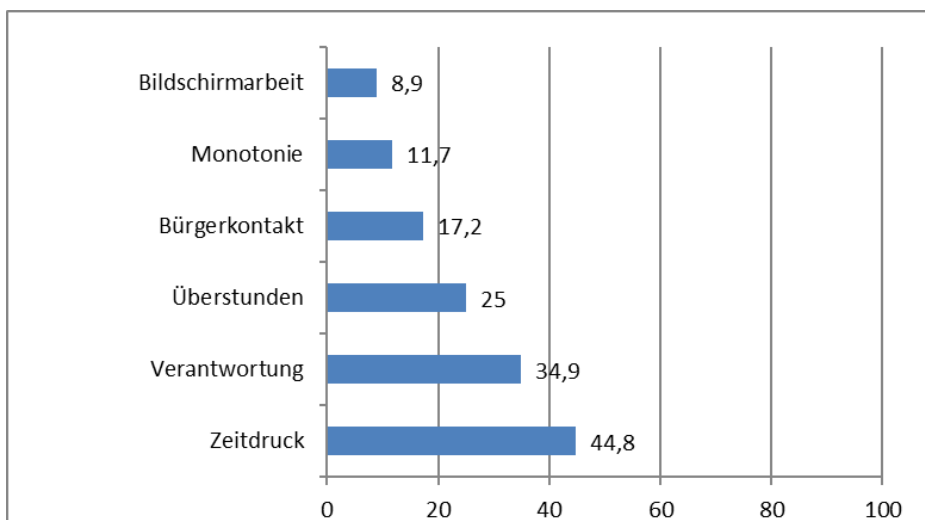
Abbildung 15: Wohlfühlen der Beamten im Kontakt mit Bürgern in Berlin, 1978



Quelle: Befragung unter Berliner Beamten, 1978; N= 140

Was aber die Beamten in Duisburg an einem typischen Arbeitstag wirklich in Stress versetzt zeigt Abbildung 16.

Abbildung 16: Beamte in Duisburg fühlen sich in Stress versetzt durch...

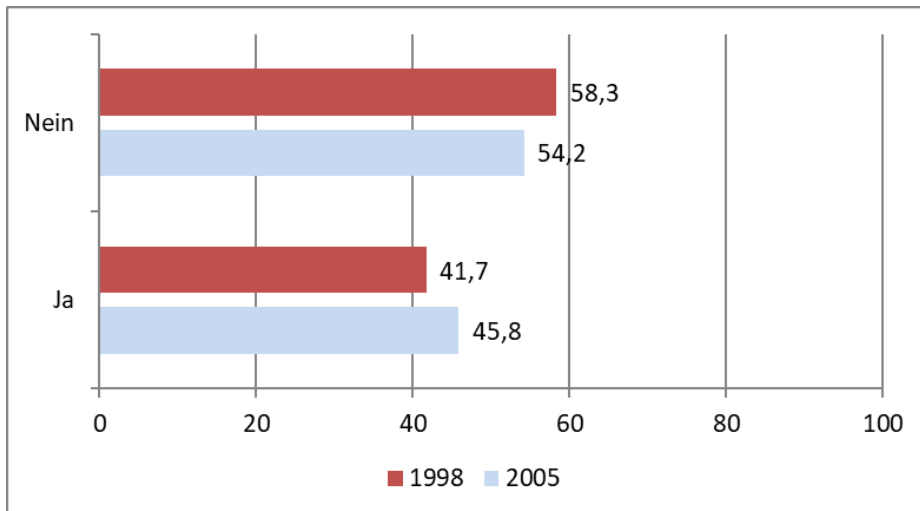


Quelle: Befragung der Beamten in der Stadtverwaltung Duisburg, 1993; N= 3.965.

Die Stressfaktoren sind eher keine mit den Bürgern verbundenen Faktoren. Zeitdruck, wahrgenommene Verantwortung und Überstunden sind aus Sicht der Beamten die Hauptbelastungsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung in Duisburg. Nur 17 Prozent der befragten Mitarbeiter

bezeichneten den Bürgerkontakt als Stressfaktor an ihrem Arbeitstag. Wie Abbildung 17 ferner zeigt, fühlen sich nicht alle Beamte gleich gestresst. Wie die Erhebung in Berlin (2002) zeigt fühlen sich Beamte im Sozialamt stärker gestresst als Polizeibeamte.

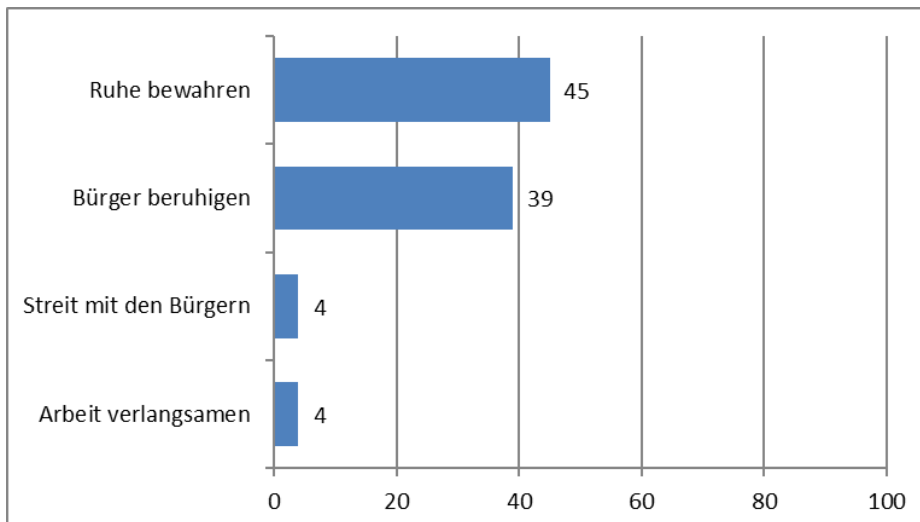
Abbildung 17: Gefühl durch Bürgerkontakt in Stress versetzt zu werden, Berlin, 2002



Quelle: Befragung der Berliner Beamten, 2002; N=525.

Die überwiegende Mehrheit der Verwaltungsmitarbeiter versucht im Umgang mit „nervenden Bürgern“ Ruhe zu bewahren bzw. die nervenden Bürger zu beruhigen (siehe Abbildung 18).

Abbildung 18: Umgang mit „nervenden Bürgern“ in Berlin, 2002



Quelle: Befragung der Berliner Beamten, 2002; N=525.

V. Fazit und Ausblick

Das Thema Gewalt gegen Verwaltungsmitarbeiter fand bislang weder in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung, noch in der medialen Öffentlichkeit eine große Beachtung. Die im vorliegenden Beitrag dokumentierten Fälle zeigen aber, dass es sich hierbei nicht um Einzelfälle, sondern um ein gesellschaftliches Phänomen handelt. Grundlegende Annahme dieses Beitrags war es, dass negative Einstellungen gegenüber Verwaltung seitens der Bürger diese Verhaltensweisen fördern und deshalb bei der Bekämpfung des Problems vermehrt Beachtung geschenkt werden muss.

Die dargestellten Analysen konnten keinen direkten oder gar ursächlichen Zusammenhang zwischen verwaltungskritischen Einstellungen und damit zusammenhängenden gewalttätigen Übergriffen seitens der Bürger belegen. Dafür müssten umfangreiche Befragungen der Täter und/oder der Opfer gewalttätiger Übergriffe vorliegen. Worauf aber die diversen Analysen im vorliegenden Beitrag hinweisen, ist eine tendenziell sinkende bzw. sich auf relativ niedrigem Niveau befindende Zufriedenheit, weniger mit der Performanz (Leistungsfähigkeit) der Verwaltung, sondern vielmehr mit der Wahrnehmung des Verwaltungshandelns seitens der Bürger. Es geht nicht in erster Linie um die in der Öffentlichkeit häufig geäußerten Vorwürfe über zu lange Bearbeitungszeiten oder ähnliches. Es geht vielmehr um die Erfahrungen im Verwaltungskontakt selbst. Über die Unverständlichkeit von Formularen, nicht das Gefühl zu haben auf Augenhöhe mit den Verwaltungsmitarbeitern zu agieren, die Liste an Kritikpunkten am Verwaltungshandeln ist lang.

Über die Unkenntnisse über Verwaltungsabläufe oder generell schlechte Erfahrungen der Bürger bei früheren Verwaltungskontakten hinaus, könnten auch Verwaltungsmitarbeiter selbst durch ihr Verhalten das Entstehen solcher Gewaltsituationen beeinflussen, unter Umständen sogar fördern. Klages (1983) wies bereits Anfang der 1980er-Jahre auf ein Phänomen hin, wonach Sachbearbeiter dazu neigen, ihre verfügbare Zeit eher mit Bürgern zu verbringen, die ein hohes Informationsniveau und ein hoch entwickeltes Ausdrucksvermögen haben, so dass kein "kontraproduktives Informations- und Beratungsgefälle" entsteht. Gleichwohl ist dies natürlich kein Grund gegen Verwaltungsmitarbeiter ausfällig oder gar gewalttätig zu werden. Aber es könnte möglicherweise ein Ansatzpunkt sein die generelle Arbeit der Verwaltung an und mit der Öffentlichkeit zu überprüfen, ob sie einem Kunden- oder Bürgerkontakt entspricht, der auf Augenhöhe mit der Verwaltung kooperiert.

Gleichwohl gibt es keine sichere Methoden oder Verhaltensweisen, die Behördenmitarbeiter vor Bedrohungen, Beleidigungen oder Übergriffen umfassend schützen können. Wenn es aber zutrifft, dass gewalttätiges Verhalten der Bürger gegenüber Verwaltungsmitarbeitern auch eine Reaktion auf negative Einstellungen gegenüber bzw. negativen Erfahrungen mit der Verwaltung darstellen, muss die Verwaltung und die Politik versuchen ihren Teil dazu beizutragen, diese abzubauen.

Ein möglicher Schritt das spannungsgeladene Verhältnis zwischen Verwaltung und Bürger zu entspannen, besteht in der Notwendigkeit einer veränderten Kommunikation zwischen Verwaltung und Bürger. Eine offene(re) und ehrliche(re) Kommunikation *von* Verwaltung und *über* Verwaltung kann verhindern, dass die Bürger unrealistische Erwartungen an die Verwaltung

haben, z.B. hinsichtlich der Bearbeitungszeit für ihr Anliegen. Ein höheres Maß an Nachvollziehbarkeit und Verständlichkeit von Verwaltungshandeln führt potenziell auch zu einer erhöhten Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen. Langfristig kann dies wiederum auch zum Abbau von Frustrationserlebnissen und anderen negativen Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung führen.

Frevel/Kaup/Kohl (2014) haben darüber hinaus konkrete Forderungen und Maßnahmen entwickelt, wie die gewalttätigen Übergriffe gegen Verwaltungsmitarbeiter reduziert werden können. Zunächst sind ihrer Ansicht nach die Behördenleitung, die Mitarbeiter, sowie die Organisation der Verwaltung selbst gefordert, durch verschiedene Maßnahmen präventiv gegen Gewalt in den Amtstuben vorzugehen. Für die **Behördenleitung** sei die Gewaltprävention 'Chefsache' („Bürgermeisterpflicht“). Die Behördenleitung sei dafür verantwortlich eine (dauerhaften) Anti-Gewalt-Strategie zu entwickeln. Dazu gehöre auch die Entwicklung eines professionellen Informations- und Notfallmanagements, in Kooperation mit Personalräten, sowie die Vernetzung mit externen Partnern, wie Polizei, Sicherheitsdienste, Versicherungen und anderen Kommunen bzw. Verbänden,

Was die Qualifikation der **Mitarbeiter** betrifft schlagen Frevel/Kaup/Kohl (2014) Kommunikations- und Deeskalationstrainings und Seminare zur Interkulturellen Kompetenz bzw. Selbsthilferechten und Straftatbeständen vor. Die Verwaltungsmitarbeiter sollten auch speziell im Umgang mit Stress ausgebildet werden.

Was die Verwaltung als **Organisation** betrifft sehen Frevel/Kaup/Kohl (2014) die Notwendigkeit gegeben, dass die gesamte Stadtverwaltung und ihre Behörden eine Grundsatzklärung gegen Gewalt entwickeln. Dazu gehört auch die Entwicklung von Standards nach Übergriffen und einer Notfallordnung. Darüber hinaus schlagen sie auch konkrete Schritte vor, wie eine Einsatzplanung, Begehungen und regelmäßige Unterweisungen bzw. Übungen vor.

Außerdem schlagen die Autoren auch konkrete **baulich-technische Maßnahmen** vor. Dies geht über eine freundliche Einrichtung der Wartebereiche. Diese müssen nicht in Form von festmontierten Stuhlreihen gestaltet werden, bequeme Sitzgruppen machen die Wartezeit bereits erträglicher. Konflikte entstehen nämlich häufig auch dort, durch lange Wartezeiten oder Konflikte mit anderen Bürgern. Auch eine Zugangssteuerung in sensible Büros oder Gebäudeabschnitte z.B. durch Eingangskontrollen können helfen Gefahrensituationen zu reduzieren. Auch die Büroeinrichtung kann ihren Teil zur Sicherheit der Verwaltungsmitarbeiter beitragen. So sollten Blumentöpfe, Ordner etc. außerhalb der Reichweite der Besucher sein, da sie als Wurfgeschoss umfunktioniert werden können. Genauso sollten z.B. Schreibtische im Büro so angeordnet sein, dass direkt im Falle eines Übergriffs die Fluchtmöglichkeit für den Verwaltungsmitarbeiter gegeben ist. Auch eine echte Zugangssteuerung, die Installation von Alarmsystemen und anderer Sicherheitstechnik, wie Überwachungskameras oder die Installation von „sichtbaren“ Sicherheitsmitarbeitern können dabei helfen, gewaltbereite Kunden von ihrem Vorhaben abzubringen.

Es wird zu beobachten sein, wie sich das Thema Gewalt gegen Verwaltungsmitarbeiter entwickeln wird. Wenn gewalttätige Verhaltensweisen auch ein Phänomen der Entfremdung zwischen Beamten und Bürgern darstellt, bleibt abzuwarten, wie sich die Entwicklung zu Call-Center bzw. allgemeine Prozesse der Digitalisierung auf die Beziehung zwischen Bürgern und Verwaltungsmitarbeitern auswirken wird. Einerseits reduzieren sich dadurch die direkten Kundenkontakte und damit auch das Risiko gewalttätiger Verhaltensweisen. Dies wirkt sich insofern positiv auf die Beziehung Bürger-Beamte aus, falls die „Basisfaktoren“, also eine aus Sicht der Bürger nachvollziehbare Entscheidung bzw. ein allgemein responsives Verhalten der Beamten, fehlen (vgl. Moog 2008: 186f.) Andererseits kann die Abnahme der direkten Verwaltungskontakte auch zu noch mehr Entfremdung führen, was sich negativ auf die verbliebenen direkten Verwaltungskontakte auswirken könnte, weil wiederum Verwaltungsmitarbeiter, beispielsweise im Front-Office, den geballten Frust einzelner Bürger zu spüren bekommen könnten. Zu wünschen ist dies freilich niemandem, doch ohne konkrete Maßnahmen auf allen Ebenen scheint die Beziehung Bürger-Verwaltungsmitarbeiter vor größeren Problemen zu stehen.

Verwendete Literatur

- Beck, Teresa-Koloma /Schlichte, Klaus, 2017: Theorien zur Gewalt. Zur Einführung. Hamburg: Junius.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine, 2015: Legitimation von Verwaltungshandeln – Veränderungen und Konstanten. In: Der moderne Staat, Heft 2/2015, S. 237-251.
- Derlien, Hans-Ulrich/Löwenhaupt, Stefan, 1997: Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: Wollmann, Helmut u.a. (Hrsg.), Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland. Opladen: Westdeutscher Verlag, 417-472.
- Dressler, Janina Lara, 2017: Gewalt gegen Rettungskräfte. Eine kriminologische Großstadtanalyse. Münster: Lit-Verlag.
- Drücke, Helmut, 2002: Nervende Bürger. Projektbericht. Heft Nr. 76. Beiträge aus dem Fachbereich 1 (Allgemeine Verwaltung) der Fachhochschule für Verwaltung und Rechtspflege Berlin.
- Frevel, Bernhard/Kaup, Claudia/Kohl, Andreas, 2014: Sicherheit und Gewaltprävention in Kommunalverwaltungen. Köln: komba. Download: http://www.komba.de/uploads/media/web_broschuere_gewaltpraevention_kommunen_2014_01.pdf (abgerufen am 31.07.2018)
- Grunow, Dieter/Strüngmann, Daniela, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen und veröffentlichten Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen? In: Der moderne Staat, 1(1): 121-140.
- Jäger, Janine/Klatt, Thimna/Bliesener, Thomas 2013: NRW-Studie. Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Die subjektive Sichtweise zur Betreuung und Fürsorge, Aus- und Fortbildung, Einsatznachbereitung, Belastung und Ausstattung. Abschlussbericht (Download unter: [https://www.gdp.de/id/p_pknrw/\\$file/NRWStudieGewaltgegenPVB_Druckversion.pdf](https://www.gdp.de/id/p_pknrw/$file/NRWStudieGewaltgegenPVB_Druckversion.pdf) (abgerufen am 31.07.2018)
- Kepplinger, Hans Mathias, 1993: Medien und Politik. Fünf Thesen zu einer konflikthaltigen Symbiose, in: Bertelsmann Briefe 129, S. 20-23.
- Kepplinger, Hans Mathias, 1998: Die Demontage der Politik in der Informationsgesellschaft. Freiburg, München: Alber.

- Klages, Helmut, 1983: Erwartungshaltung und Verwaltungsverdrossenheit der Bürger. In: Böhrer, Carl/Siedentopf, Heinrich (Hrsg.): Verwaltung und Verwaltungspolitik. Speyer, S. 57-61
- Lange, Klaus/Sippel, Frank, 1986: Verwaltungsautomation und Bürgerservice. Ansätze zur Aufhebung eines Widerspruchs. Opladen.
- Moog, Anne, 2008: Das Bild der Beamten in der Öffentlichkeit. Das Wirksamwerden von Beamtenstereotypen aus individualpsychologischer Sicht. Hamburg: Verlag Dr. Kovac
- Ohlemacher, Thomas/Rüger, Arne/Schacht, Gabi/Feldkötter, Ulrike, 2003: Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und -beamte 1985 – 2000: Eine kriminologische Analyse. Interdisziplinäre Beiträge zur kriminologischen Forschung: Vol. 24. Baden-Baden: Nomos
- Pippke, Wolfgang, 1993: Umgang mit Publikum. Kommunikation der Kommunalverwaltung mit dem Bürger. Carl Link Verlag.
- Putnam, Robert D., 1994: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton: Princeton University Press.
- Röfle, Daniel, 2010: Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Hill, Hermann (Hrsg): Verwaltungsmodernisierung 2010. Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 95-113.
- Röfle, Daniel, 2017: Mass media and Bureaucracy-Bashing: Does the Media influence Public Attitudes towards Public Administration? In: Public Policy and Administration, 32, 3, S 232-258 (online first published on July 20, 2016)
- Röfle, Daniel/Brettschneider, Frank, 2010: Massenmedien und Behördenimage - Zum Zusammenhang von Mediennutzung und Einstellungen zur Verwaltung in Deutschland. In: Der moderne Staat 2/2010, S. 433-453.
- Saremba, Stefanie, 2017: Einstellungen in der Verwaltung, S. 117-136. In: Halla-Heißen, Isabella/Saremba, Stefanie (Hrsg.): Sozialwissenschaftliche Grundlagen des beruflichen Handelns. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Seibel, Wolfgang, 2017: Hybride Arrangements, Verantwortung und Pragmatismus: Infrastrukturmanagement und Behördenversagen im Fall der Loveparade-Katastrophe von 2010, PVS Sonderheft 52/2017, 123-142.
- Unfallskasse NRW, 2010: Gewaltprävention – ein Thema für öffentliche Verwaltungen!? (Download:https://www.unfallkasse-nrw.de/fileadmin/server/download/praevention_in_nrw/PIN_37.pdf; abgerufen am 31.07.2018)
- Vigoda, Eran, 2000: Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, in: Public Administration 78, 165-191.
- Weber, Max, 1978: Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr.