DISSERTATION | DOCTORAL THESIS

Titel | Title

Zum Organisieren von Responsivität:
Die Berufsarbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen vor dem Hintergrund kundenorientierter Verwaltungsreform nach dem New Public Management. Eine qualitative Studie zu England und Deutschland

verfasst von | submitted by
Dipl.-Soz.Univ. Julia Rabenhorst-Hartmann

angestrebter akademischer Grad | in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Doktorin der Philosophie (Dr.phil.)

Wien | Vienna, 2025

Studienkennzahl lt. Studienblatt | Degree programme code as it appears on the student record sheet:	UA 796 310 122
Dissertationsgebiet lt. Studienblatt | Field of study as it appears on the student record sheet:	Soziologie
Betreut von | Supervisor:	Univ.-Prof. Dipl.-Pol. Univ. Dr. Michaela Pfadenhauer

Danksagung

Diese Arbeit hätte ohne den Beitrag verschiedenster Menschen und Institutionen nicht entstehen können:

Univ.-Prof.in Dr.in Michaela Pfadenhauer hat als Betreuerin dem Projekt die benötigte Zeit gegeben, zu reifen und sich – ganz im Stile der Grounded Theory Methodologie – in Auseinandersetzung mit den Daten zu entwickeln. In persönlichen Gesprächen und Intervisionsformaten wie Datensitzungen, Forschungskolloquien etc. gaben sie und ihr Team immer wieder produktive Anstöße zum Weiterdenken und -forschen.

Für fruchtbare Diskussionen danke ich außerdem allen Teilnehmenden an verschiedenen Workshops wie dem Magdeburger Methodenworkshop oder der Bochumer Winter School sowie der 4th Street-Level Bureaucracy Conference der Universität Aalborg, an denen ich methodologische Überlegungen oder Zwischenergebnisse der Arbeit vorstellen konnte, ebenso Dr.in Maya Halatcheva-Trapp für hilfreichen Gedankenaustausch seit Studienzeiten.

Der PhD Club „Social Spaces and Practices of Governance"/"Critical Approaches to Policy and Governance" an der ViDSS bot ebenfalls Gelegenheit zu Präsentation und Diskussion, vor allem aber regelmäßigen Schreibtreffs im physischen wie virtuellen Raum, in denen sich das Projekt weiter entwickelte – hierfür ein besonderer Dank an Drin Tatjana Boczy.

Assoz.Prof.in Dr.in Elisabeth Scheibelhofer (Universität Wien) und Prof. Dr. Michael Dick (Otto-von-Guericke Universität Magdeburg) danke ich von Herzen für die Bereitschaft zur Beurteilung der Arbeit und das Warten auf die Fertigstellung.

Meinen Eltern danke ich für die lebenslange Unterstützung, meinem Mann Fritz für unzählige investierte Stunden, um mir Zeit zum Schreiben zu verschaffen, sowie seinen beständigen Glauben an das durch Elternzeiten und eine familiäre Pflegesituation langwierige Dissertationsprojekt. Unseren Töchtern Luise und Eleonore danke ich dafür, dass sie immer wieder hinter dem Schreiben an der Dissertation zurückstanden, vor allem aber dafür, dass sie mein Leben mit Freude erfüllen.

Nicht zuletzt gebührt ein großer Dank allen Interviewteilnehmer*innen, die mir trotz der chronischen Zeitknappheit von Street-Level Bureaucrats einen Einblick in ihre Berufswelt geschenkt haben. Ohne sie wäre die vorliegende Studie nicht möglich gewesen.

Abstract

Der Verwaltungsreformansatz des New Public Management (NPM) hebt auf eine Umstellung traditioneller Verwaltungslogiken auf wirtschaftliche Prinzipien wie Effizienz und einer steten Orientierung an Selbstverbesserung und Lernen ab. Dies beinhaltet auch eine Neudefinition der Bürger*innen als Verwaltungskund*innnen, deren Zufriedenheit mit den erhaltenen (Dienst-)leistungen relevant wird. Vor diesem Hintergrund interessierte sich die vorliegende Dissertation für das kommunale Beschwerdemanagement als soziologisch bislang wenig beleuchtetes berufliches Handlungsfeld, in dem systematisch Kund*innen*unzufriedenheit* bearbeitet wird. Kern des Analyseinteresses bildeten die beruflichen Identifikationen, Handlungsmuster und Wissensbestände der Beschwerdemanager*innen vor dem Hintergrund der aktuellen Anforderungen. Dabei ist der Vergleich zwischen England als Vorreiter und Impulsgeber für Verwaltungsreformen und Deutschland als „late starter" (Pollitt/Bouckaert 2017) instruktiv, insofern er den Blick auf nationale Besonderheiten und Umsetzungs- bzw. Aneignungsvarianten ermöglicht.

Den theoretischen Rahmen bilden Bezugnahmen auf *bürokratische Akteur*innen,* insbesondere Lipskys Konzept des *Street-Level Bureaucrats* (2010, [1980]) sowie die Sozialfigur des *„Listening Bureaucrats*" (Stivers 1994). Dazu treten weitere *berufssoziologische* und *dienstleistungssoziologische Perspektiven*, in denen Fragen nach beruflicher *Anerkennung* und *Gefühlsarbeit* verhandelt werden. Zentral ist hierbei das Konzept der *Interaktionsarbeit* (Böhle/Weihrich 2020). Dabei verortet sich die Arbeit in ihrem Verständnis von Wissen, Handlung, Sinn etc. als sozialen Hervorbringungen am Symbolischen Interaktionismus und der sozialkonstruktivistisch fundierten neueren Wissenssoziologie.

Den Datenkorpus bilden schwerpunktmäßig Problemzentrierte Interviews mit Beschwerdemanager*innen englischer und deutscher Stadtverwaltungen, ergänzt durch ausgewählte Dokumente wie Bearbeitungsrichtlinien und Stellenausschreibungen. Die Auswertung erfolgt gemäß der Grounded-Theory-Methodologie nach Strauss/Corbin. Dem in Teilen fremdsprachlichen Kontext wurde durch Einbezug von Elementen des Integrativen Basisverfahrens nach Kruse/Schmieder in die Datenanalyse Rechnung getragen.

Während sich die Handlungsanforderungen und Hintergrundeinflüsse auf die Tätigkeit der englischen und deutschen Feedbackmanager*innen ebenso wie deren beruflichen Wissensbestände stark ähneln (beispielsweise durch Mediatisierungsprozesse gestellte Herausforderungen und deren Bewältigung), zeigt sich ein größerer Fußabdruck des NPM im englischen Kontext, u.a. in Form einer stärkeren Durchsetzung der Kund*innensemantik und einer ausgeprägteren Kultur der Performanzmessung und Orientierung am Organisationlernen. Die beruflichen Selbstverständnisse weisen ebenfalls große Überschneidungen auf, auch hier zeigt sich für den deutschen Untersuchungskontext jedoch eine stärkere Resilienz traditioneller Weberianischer Verwaltungskultur. In beiden nationalen Kontexten lässt sich die Tätigkeit aber in nuce als „Organisieren von Responsivität" charakterisieren. Zum Organisieren als Handlungsform folgt die Arbeit Pfadenhauer (2008). Responsivität wurde in Auseinandersetzung mit den Daten und einschlägiger Literatur hier definiert als interpretationsgestütztes, leib-körperlich und emotional-affektiv grundiertes Antworthandeln, das in einen sozialen Erwartungskontext eingebettet ist, auf Veränderungsprozesse reagiert und einen Bezug zu Verantwortung aufweist.

Key words:

Responsivität, Beschwerdemanagement, Beruf, New Public Management, interkulturelle Sozialforschung

Abstract engl.

The public service reform movement New Public Management (NPM) meant a reorganisation of public services according to economic and business principles like efficiency and an orientation toward improvement and learning. This also meant redefining the citizen as customer whose satisfaction matters. These developments form the social background of this dissertation which looks at complaints management at the local government level as an area where customer dissatisfaction is professionally treated and which so far has rarely featured as the subject of sociological analysis. At its core, this PhD study is interested in the professional identifications, patterns of action and stocks of knowledge of complaints managers dealing with the current requirements of their jobs. Comparing the English (as an early proponent of NPM style reforms) and German (a "late starter", Pollitt/Bouckaert 2017) cases has promised fruitful in providing insights into national specifics.

This study employs theoretical perspectives on bureaucratic agents like Lipsky's concept of "street-level bureaucrats" (2010 [1980] and Stivers' "listening bureaucrat" (1994). These perspectives are enriched by perspectives from the sociology of the professions and occupations as well as perspectives on service work that include issues of recognition and emotion work. Prominent in this tradition is the concept of "interaction work" (Böhle/Weihrich 2020). Underlying the whole project is an understanding of concepts like knowledge, social action, meaning etc. as social accomplishments, rooted in the theoretical positions of Symbolic Interactionism and the Social-Constructivist based "new" Sociology of Knowledge.

Problem-centred interviews were conducted with complaints managers in England and Germany. Additionally, a couple of selected policy documents and job adverts were included in the analysis, which was carried out according to Grounded-Theory-Methodology principles in the Strauss/Corbin tradition. The fact that part of data gathering and analysis concerned data in a foreign language was reflected by the application of elements of the "Integratives Basisverfahren" (Kruse/Schmieder 2012).

Whilst professional requirements and general influences on the job (like digitalisation and it effects) were found to be similar in the English and German cases, as is true for patterns of action, the influence of NPM-style public service reforms was shown to be more pronounced in local government in England, where the "customer" terminology was more frequently used, there was also a stronger orientation to performance measurement and organisational learning, in line with the country's public service reform tradition. Professional identifications and stocks of knowledge also showed great overlap in both countries, but again the German complaint managers were shown to still hold more values and identifications according to Weberian administrative culture. In both England and Germany, however, the job of complaints manager in local government can be characterized at its core as being about "organizing responsiveness". Organizing as social action has been defined by Pfadenhauer (2008). Taking together common usage in literature and the data of this study, "responsiveness" means bodily and emotionally grounded actions of answering based on interpretations of the other, embedded in a social context of expectations, reacting to change and connected to responsibility.

Key words:

responsiveness, complaints management, professional identity, new public management, intercultural research

Übersichtsgliederung

	Einleitung und Relevanzbegründung	12
I	**(Kund*innennorientierte) Verwaltungsreform im Zeichen des New Public Management. Einführung in das NPM-Konzept, die soziologische Forschung zur Reform der Arbeitswelt öffentlicher Dienste, in die Kommunale Verwaltungsreformgeschichte in England und Deutschland seit den 1970ern/1990ern sowie in das Beschwerdemanagement**	15
1	Einführung in das New Public Management-Konzept der Politik- und Verwaltungswissenschaft	15
2	Die Reform öffentlicher Dienste im Blick der arbeits- und berufssoziologischen Forschung	41
3	Reformhistorie der Kommunalverwaltung in England und Deutschland seit den 1970er/1990er Jahren	50
4	Beschwerden und ihr Management im Blick der Literatur	84
5	Forschungslücke und Fragestellung	91
II	**Theoretische Bezüge**	93
1	Konzepte bürokratischer Akteur*innen jenseits von Weber	93
2	Subjektorientierte Berufssoziologie	116
3	Perspektivische Einordnung: Handlung, Interaktion, Interpretation und Situationsdefinition als Schlüsselbegriffe	124
III	**Methodologie und methodisches Vorgehen**	132
1	Der Datenkorpus und dessen Zustandekommen	132
2	Datenerhebung mittels des Problemzentrierten Interviews	135
3	Forschungsethik und Technikreflektion	136
4	Datenauswertung: Grounded Theory Ansatz nach Strauss/Corbin	141
5	Forschen mit interkulturellen Daten: Problemstellung und Lösungsansatz mit Hilfe des „Integrativen Basisverfahrens“ (J. Kruse/Ch. Schmieder)	153
IV	**Ergebnisdarstellung: Berufsarbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England und Deutschland als Organisieren von Responsivität**	157
1	Auftakt und Anstoß: Anlässe zur bürger-/kundenseitigen Kontaktaufnahme mit dem kommunalen Beschwerdemanagement in England	158
2	Umstände und Einflussfaktoren der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England	166

3	Kernaufgaben der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England	188
4	Berufliche Selbstverständnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen in England	223
5	Berufliche Kompetenzen und Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in England	234
6	Berufliche Hintergründe kommunaler Beschwerdemanager*innen in England	244
7	Berufliche Herausforderungen und emotiv-soziale Gratifikationen aus Sicht der Beschwerdemanager*innen in England	245
8	Kommunikationsanlässe mit dem kommunalen Beschwerdemanagement in Deutschland	260
9	Umstände und Einflussfaktoren der Arbeit kommunaler Feedbackmanager*innen in Deutschland	266
10	Kernaufgaben der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in Deutschland	282
11	Berufliche Selbstverständnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland	308
12	Kompetenzen und Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland	319
13	Berufliche Hintergründe kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland	325
14	Berufliche Herausforderungen und emotiv-soziale Gratifikationen des Berufs aus Sicht der Beschäftigten in Deutschland	326
15	Die Berufswelt Kommunale*r Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland: Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Eine Zusammenschau der bisherigen Ergebnisse	338
16	„We basically make sure we facilitate a response" / „Jeder, der sich an uns wendet, kriegt eine Antwort" – Zur Charakterisierung der Arbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen als „Organisieren von Responsivität"	368
V	**Anschlüsse des „Organisierens von Responsivität"**	384
1	Brückenschlag 1: Responsivität und Resonanz (H. Rosa)	384
2	Brückenschlag 2: Responsivität und interaktive Demokratie (P. Rosanvallon)	388
3	Ko-Referenz statt Ko-Präsenz? Die Organisation von Responsivität unter Mediatisierungsbedingungen	392
VI	**Fazit und Ausblick, Leistung und Lücke**	398
	Literaturverzeichnis und Anhänge	402

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung und Relevanzbegründung	12
I	**(Kund*innennorientierte) Verwaltungsreform im Zeichen des New Public Management. Einführung in das NPM-Konzept, die soziologische Forschung zur Reform der Arbeitswelt öffentlicher Dienste, in die Kommunale Verwaltungsreformgeschichte in England und Deutschland seit den 1970ern/1990ern sowie in das Beschwerdemanagement**	15
1	**Einführung in das New Public Management-Konzept der Politik- und Verwaltungswissenschaft**	15
1.1	Entstehungsgeschichte und theoretische Wurzeln des NPM	16
1.1.1	Entstehungsgeschichte des NPM; fördernde Faktoren	18
1.1.2	Theoretische Grundlagen des NPM	20
1.1.2.1	Public Choice	20
1.1.2.2	Neue Institutionenökonomie	21
1.1.2.3	Managerialismus	21
1.2	Grundprinzipien und Instrumente des New Public Management	23
1.2.1	Referenzmodell und Abgrenzungsfolie: Das Bürokratiemodell nach Max Weber	23
1.2.2	Strategische Ziele des NPM mit Fokus auf den Aspekt der Kundenorientierung	24
1.2.3	Instrumente der Verwaltungsreform	25
1.2.3.1	Qualitätsmanagement	27
1.2.3.2	Performancemanagement	29
1.2.3.3	Personalmanagement	31
1.3	Zur Bedeutung nationaler Verwaltungstraditionen im Kontext der Reform	33
1.4	Kritik und Aktualität des New Public Management	36
1.4.1	Kritik	36
1.4.2	Zur Diskussion um die Aktualität des NPM	37
2	**Die Reform öffentlicher Dienste im Blick der arbeits- und berufssoziologischen Forschung**	41
2.1	Veränderungen der materiellen Ausstattung	42
2.2	Veränderungen der symbolischen Anerkennungsverhältnisse	44
2.3	Einfluss auf das berufliche Selbstverständnis	46
3	**Reformhistorie der Kommunalverwaltung in England und Deutschland seit den 1970er/1990er Jahren**	50
3.1	Kommunalverwaltung und deren Reform in England seit den 1970ern	51
3.1.1	Politischer Rahmen, Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltung in England	51
3.1.1.1	Politischer Rahmen	51
3.1.1.2	Struktur und Aufgaben der englischen Kommunalverwaltung	53
3.1.2	Geschichte der Kommunalverwaltungsreform in England seit den späten 1970er Jahren	56
3.1.2.1	Aufstieg des NPM und Kommunale Verwaltungsreform durch die Konservativen Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major (1979 – 1997): Zentralisierung, Dezentralisierung, Wettbewerb und Kundenorientierung	56

3.1.2.2	Startschuss zum Bürger als Kunden: John Major und die Citizen's Charter	61
3.1.2.3	New Labours (1997-2010) Zugang zur Kommunalen Verwaltungsreform: Die Local Government Modernisation Agenda	63
3.1.2.4	Kommunale Verwaltungsreform in England seit 2010. „Big Society", Brexit und die Pandemie	69
3.2	Die deutsche Kommunalverwaltung und ihre Reform seit den 1990ern	72
3.2.1	Politischer Rahmen, Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltung in Deutschland	72
3.2.1.1	Politischer Rahmen	72
3.2.1.2	Struktur und Aufgaben der deutschen Kommunen	74
3.2.2	Verwaltungsreform deutscher Kommunalverwaltungen seit 1990	75
3.2.2.1	Die KGSt und komplementäre Reformunternehmer	75
3.2.2.2	Reformmaßnahmen und ihr Umsetzungsstand	77
4	**Beschwerden und ihr Management im Blick der Literatur**	84
4.1	Das Beschwerdemanagementkonzept der Betriebswirtschaftslehre und Praktikerliteratur	84
4.2	Beschwerden und der Umgang mit ihnen in Verwaltungswissenschaft und Soziologie	85
4.3	Die Handlungstheorie der wissenssoziologischen Reklamationsforschung	88
5	**Forschungslücke und Fragestellung**	91
II	**Theoretische Bezüge**	93
1	**Konzepte bürokratischer Akteur*innen jenseits von Weber**	93
1.1	Street Level Bureaucrats und ihr Handlungsumfeld (M.Lipsky)	93
1.1.1	Handlungszwänge und Coping-Strategien	95
1.1.2	Street-Level Bureaucrats und Digitalisierungsfolgen	103
1.1.3	Street-Level Bureaucrats unter NPM-Bedingungen: Probleme der Leistungsmessung und Professionalität	107
1.2	The listening bureaucrat (C. Stivers)	112
2	**Subjektorientierte Berufssoziologie**	116
3	**Perspektivische Einordnung: Handlung, Interaktion, Interpretation und Situationsdefinition als Schlüsselbegriffe**	124
3.1	Das Konzept der „Interaktionsarbeit" (F. Böhle/M.Weihrich)	126
3.2	Interaktionsarbeit und berufliche Anerkennung	130
III	**Methodologie und methodisches Vorgehen**	132
1	**Der Datenkorpus und dessen Zustandekommen**	132
2	**Datenerhebung mittels des Problemzentrierten Interviews**	135
3	**Forschungsethik und Technikreflektion**	136
4	**Datenauswertung: Grounded Theory Ansatz nach Strauss/Corbin**	141
4.1	Einige methodologische Überlegungen zur Passung des gewählten Ansatzes	141
4.2	Analytische Grundoperationen und Auswertungsschritte der GTM	142
4.2.1	Offenes Kodieren: analytische Benennung	145
4.2.2	Axiales Kodieren: Zusammenhänge identifizieren	147
4.2.3	Selektives Kodieren: den „roten Faden" finden	150
4.2.4	Kurzbemerkung zum Technikeinsatz	151

5	**Forschen mit interkulturellen Daten: Problemstellung und Lösungsansatz mit Hilfe des „Integrativen Basisverfahrens“ (J. Kruse/Ch. Schmieder)**	153
IV	**Ergebnisdarstellung: Berufsarbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England und Deutschland als Organisieren von Responsivität**	157
1	**Auftakt und Anstoß: Anlässe zur bürger-/kundenseitigen Kontaktaufnahme mit dem kommunalen Beschwerdemanagement in England**	158
1.1	Beschwerdegründe	159
1.2	Weitere Feedbackarten: comments, service requests, compliments	163
2	**Umstände und Einflussfaktoren der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England**	166
2.1	Verwaltungsreform (NPM)	167
2.2	Der rechtlich-politische Rahmen	174
2.3	Zentralität vs. Dezentralität der Beschwerdeorganisation	175
2.4	Eskalationsstufen der Beschwerdebearbeitung	176
2.5	Zur Zentralfigur des Local Government and Social Care Ombudsman	178
2.6	Publizierte lokale Richtlinien und Handlungsanweisungen (Policies)	180
2.7	Zum Ermessensspielraum der Beschwerdemanager*innen	183
2.8	Feedbackkultur, Trends der Bürger*innenrückmeldung beim Beschwerdemanagement	185
2.9	Sonderfall Corona-Pandemie	186
3	**Kernaufgaben der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England**	188
3.1	Kategorisierung/Triage	188
3.2	Erfassung der Daten im IT-System	195
3.3	Weiterleitung an das zuständige Service Department/ die Fachabteilung	197
3.4	Kundeninformation und Erwartungsmanagement (Kommunikationssteuerung)	198
3.5	Die Untersuchung des Beschwerdefalls unter Berücksichtigung der eingesetzten Kommunikationskanäle	198
3.6	Lösungsfindung und -kommunikation	205
3.7	Beschwerden und ihre Bearbeitung managen: Steuerungs- und Managementaufgaben im kommunalen Beschwerdemanagement	208
3.7.1	Die Steuerung des Gesamtprozesses durch das Beschwerdemanagement: Sicherstellung der Beschwerdebearbeitung und -beantwortung; Überwachung der zuarbeitenden Stellen	208
3.7.2	Kommunikationskanals- und Zugangsmanagement	209
3.7.3	Erwartungsmanagement	210
3.7.4	Emotions-, Gefühls- und Beziehungsmanagement	211
3.8	Nach der Beschwerde: Die Organisation von beschwerdebezogenem Qualitäts- und Performance-Management sowie organisationalem Lernen („Post-Complaint Work“)	214
3.8.1	Erfassung und Auswertung im Rahmen von Reporting und Performance-Management	214
3.8.2	Anstoß des Lernens aus Beschwerden	217

4	**Berufliche Selbstverständnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen in England**	223
4.1	Imageverbesser*in/Repräsentant*in der Verwaltung	224
4.2	Motoren organisationalen Lernens	224
4.3	Dienstleister*innen	226
4.4	Helfer*innen	227
4.5	Vermittler*innen	229
4.6	Von Notärzt*innen, Feuerwehrleuten und Polizist*innen – kommunale Beschwerdemanager*innen in England und die Handlungsdringlichkeit in Blaulichtorganisationen	230
5	**Berufliche Kompetenzen und Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in England**	234
5.1	„People skills“- sozio-kommunikative Fähigkeiten	234
5.2	Überblicks- und Expertenwissen	238
5.3	Rezeptwissen	241
6	**Berufliche Hintergründe kommunaler Beschwerdemanager*innen in England**	244
7	**Berufliche Herausforderungen und emotiv-soziale Gratifikationen aus Sicht der Beschwerdemanager*innen in England**	245
7.1	Herausforderungen und Belastungen	246
7.1.1.	Arbeitsdruck durch Zeitmangel und Unplanbarkeit	246
7.1.2	Interne Konflikte auf Grund der Steuerungsfunktion	247
7.1.3	Effekte der Verwaltungsreform	248
7.1.4	Konflikte mit den Beschwerdeführenden	249
7.1.5	Mediatisierungseffekte	252
7.2	Soziale und emotionale Gratifikationen des Berufs	257
7.2.1	Abwechslungsreichtum und Selbstwirksamkeitserfahrung	257
7.2.2	Erfahrung von Dankbarkeit und Anerkennung	258
7.2.3	Kollegialität	258
8	**Kommunikationsanlässe mit dem kommunalen Beschwerdemanagement in Deutschland**	260
8.1	Beschwerdegründe	260
8.2	Weitere Feedbackarten	262
9	**Umstände und Einflussfaktoren der Arbeit kommunaler Feedbackmanager*innen in Deutschland**	266
9.1	Verwaltungsreformfolgen (NPM)	266
9.2	Der rechtlich-politische Rahmen	271
9.3	Zentralität vs. Dezentralität der Beschwerdeorganisation	272
9.4	Zum Fehlen der Zentralfigur LGSO im deutschen Beschwerdemanagement	273
9.5	Abwesenheit publizierter Richtlinien und Eskalationsstufen	275
9.6	Ermessensspielräume der Beschwerdemanager*innen	276
9.7	Feedbackkultur und Trends	277
9.8	Sonderfall Corona-Pandemie	278
10	**Kernaufgaben der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in Deutschland**	282
10.1	Kategorisierung	282
10.2	Erfassung der Daten im IT-System	287

10.3	Weiterleitung an den zuständigen Fachdienst	288
10.4	Bürgerinformation und Erwartungsmanagement (Kommunikationssteuerung)	289
10.5	Die Untersuchung des Beschwerdefalls unter Berücksichtigung der eingesetzten Kommunikationskanäle	290
10.6	Lösungsfindung und Kommunikation (Aushandeln, Erklären und Vermitteln)	295
10.7	Beschwerden und ihre Bearbeitung managen: Steuerungs- und Managementsaufgaben kommunaler Beschwerdemanage*innen in Deutschland	298
10.7.1	Die Steuerung des Gesamtprozesses der Feedbackbearbeitung: Sicherstellung, Überwachung, Qualitätskontrolle	298
10.7.2	Kommunikationskanals- und Zugangsmanagement	300
10.7.3	Emotions-, Gefühls- und Beziehungsmanagement	302
10.8	Nach der Beschwerde: Die Organisation von beschwerdebezogenem Performancemanagement sowie Organisationslernen	304
10.8.1	Erfassung und Auswertung im Rahmen von Reporting und Performance-Management	304
10.8.2	Anstoß des Lernens aus Beschwerden	305
11	**Berufliche Selbstverständnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland**	308
11.1	Repräsentant*in der Verwaltung/Imageverbesser*in	308
11.2	Amtsperson	310
11.3	Dienstleister*in	313
11.4	„Kümmerer“	315
11.4.1	Helfer*in	315
11.4.2	Vermittler*in	316
11.5	Vorbild für die Kollegschaft	317
12	**Kompetenzen und Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland**	319
12.1	Sozio-kommunikative Fähigkeiten und persönliche Eigenschaften	319
12.2	Überblicks-, Experten- und Rezeptwissen	322
13	**Berufliche Hintergründe kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland**	325
14	**Berufliche Herausforderungen und emotiv-soziale Gratifikationen des Berufs aus Sicht der Beschäftigten in Deutschland**	326
14.1	Herausforderungen und Belastungen	327
14.1.1	Arbeitsdruck durch Zeitmangel und Unplanbarkeit	327
14.1.2	Interne Konflikte auf Grund der Steuerungsfunktion	328
14.1.3	Konflikte mit den Beschwerdeführenden	329
14.1.4	Versagte Anerkennung	330
14.1.5	Hilflosigkeit	331
14.1.6	Mediatisierungseffekte	332
14.1.7	Effekte der Verwaltungsreform	333
14.2	Sozio-Emotionale Gratifikationen der Arbeit im Beschwerdemanagement	335
14.2.1	Vielseitigkeit	335
14.2.2	Anerkennung	335
14.2.3	Helfen können	336

15	**Die Berufswelt Kommunale*r Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland: Gemeinsamkeiten und Unterschiede: Eine Zusammenschau der bisherigen Ergebnisse**	338
16	**„We basically make sure we facilitate a response" / „Jeder, der sich an uns wendet, kriegt eine Antwort" – Zur Charakterisierung der Arbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen als „Organisieren von Responsivität"**	368
16.1	Organisieren als Handlungsform (Michaela Pfadenhauer)	368
16.2	Sinngehalte und disziplinäre Verortungen des Responsivitätsbegriffs	370
16.2.1	Politik- und Verwaltungswissenschaft	370
16.2.2	Pädagogik und Erziehungswissenschaft	373
16.2.3	Soziologie und Organisationsforschung	374
16.2.4	Phänomenologische Philosophie	376
16.2.5	Informatik und Robotik	380
16.2.6	Biologie und Medizin	381
16.2.7	Kunst und Architektur	381
16.3	Die Applikation des Responsivitätsbegriffs auf das kommunale Beschwerdemanagement als „Kind" kundenorientierter Verwaltungsreform nach dem NPM	381
V	**Anschlüsse des „Organisierens von Responsivität"**	384
1	**Brückenschlag 1: Responsivität und Resonanz (Hartmut Rosa)**	384
2	**Brückenschlag 2: Responsivität und interaktive Demokratie (Pierre Rosanvallon)**	388
3	**Ko-Referenz statt Ko-Präsenz? Die Organisation von Responsivität unter Mediatisierungsbedingungen**	392
VI	**Fazit und Ausblick, Leistung und Lücke**	398
	Literaturverzeichnis	402
	Tabellen- und Abbildungsverzeichnis	432
	Codesystem	433
	Memobeispiel Beschwerdeannahme 1 und 2	453
	Datenschutzerklärung und Einwilligungsformular	457
	Interviewleitfaden	459

Einleitung und Relevanzbegründung

> „When was the last time you felt like a valued customer of your children's school? How about your motor vehicles office? Your city hall?" (Osborne/Gaebler,1992; S. 166)

> „Customers at the Heart: Our Guiding Principles: [We] are committed to being a customer driven organisation and have reviewed, evaluated and redesigned council services putting customers at the heart of everything we do." (Zitat von der Selbstdarstellung einer englischen Gemeinde auf deren Homepage)

Mit dem ersten Zitat leiten Osborne und Gaebler 1992 das Kapitel zur Kund*innenorientierung ihres zu einem der Standardwerke des New Public Management avancierten Buches „Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector" ein.

Mit dem zweiten (garniert mit einer Grafik in Form eines Herzens) präsentiert sich eine englische Gemeindeverwaltung 30 Jahre später ihren Bewohner*innen als zentral an den Bedürfnissen ihrer Kund*innen orientierte Organisation.

Dazwischen liegt die Verbreitung des New Public Management als internationaler Verwaltungsreformbewegung, welche seit den 1970er Jahren ausgehend von den angelsächsischen Ländern die Umstellung öffentlicher Dienste und Verwaltungen auf Prinzipien der Wirtschaft und des Managements umorientiert. Dazu gehört maßgeblich auch die Neukonzeption von Bürger*innen als Kund*innen, deren Zufriedenheit relevant wird. Vor diesem Hintergrund interessiert sich die vorliegende Studie für das Beschwerdemanagement kommunaler Verwaltungen als einem Berufsfeld, in dem systematisch Kunden<u>un</u>zufriedenheit bearbeitet wird, das also in besonderem Maße der (Wieder-)herstellung von Zufriedenheit sowie dem Lernen aus Fehlern verpflichtet ist und auch historisch seinen Ausbau der Verbreitung des Kundenorientierungs-Motivs verdankt.

Vor dem Hintergrund, dass New Public Management- Reformen ausweislich etlicher Studien mit Veränderungen hinsichtlich der Arbeitswelt, erforderlichen Kompetenzen und beruflichen Selbstverständnisse der Beschäftigten öffentlicher Dienste einhergehen (vgl. Kap I.2) interessieren die Perspektiven der Berufsinhaber*innen auf ihre Tätigkeit und deren Umstände, ihre beruflichen Anforderungen, Wissensbestände und Fähigkeiten, sowie ihre Berufsrolleninterpretationen. Die Akteursperspektive ist auch deshalb relevant, da die Beschäftigten die umsetzende Ebene von Staatlichkeit und Verwaltung sowie deren Reform bilden. Mit dem Ansatz der Street-Level Bureaucracy (Lipsky 2010 [1980] können sie als eigentliche „Policy-Maker" gesehen werden.

Es wurde ein vergleichender Ansatz gewählt, der Beschwerdemanager*innen in England[1] (als einem Vorreiter der New Public Management-Bewegung) und Deutschland (einem „late starter“), deren Verwaltungskulturen sich traditionell unterscheiden, zunächst als separate Untersuchungskontexte analysiert und im Anschluss systematisch in Beziehung setzt.

Die Wahl der Kommunalverwaltung ergibt sich daraus, dass hier der Großteil der für die Bürger*innen wahrnehmbaren staatlichen Dienstleistungen erbracht wird.

Die vorliegende Studie stellt zunächst das Verwaltungsreformkonzept des New Public Management (Kap.I.1), arbeits- und berufssoziologische Bezugnahmen hierauf (Kap. I.2) sowie die jeweilige Reformhistorie für England und Deutschland dar (Kap. I.3) und geht dann auf die Literatur zum Beschwerdemanagement ein (I.4). Vor diesem Hintergrund werden die Forschungsfragen der Arbeit dargelegt. (Kap. I.5).

Als theoretische Bezüge werden die „street-level bureaucracy“ (Lipsky 2010[1980]) und der „listening bureaucrat“ (Stivers 1994) als Konzeptionalisierungen bürokratischer Akteur*innen entfaltet (II.1), im Anschluss auf die Subjektorientierte Berufssoziologie (Beck et al. 1980; Bolte/Treutner 1983), auch im Hinblick auf Verwaltung, geblickt (II.2) und die Arbeit insgesamt bei interaktionistisch-interpretativen Ansätzen verortet, sowie auf das „Konzept der Interaktionsarbeit“ (Böhle/Weihrich 2020) eingegangen (II.3).

Die Methodenreflektion schildert in Kap. III den Datenkorpus und dessen Zustandekommen (III.1), das Erhebungsinstrument des Problemzentrierten Interviews (III.2), forschungsethische Aspekte und Fragen des Technikeinsatzes (III.3), die Auswertungsmethode der Grounded Theory Methodologie in der Fassung von Strauss/Corbin (1996) (III.4) sowie anhand des Integrative Basisverfahrens (Kruse/Schmieder 2012) Überlegungen zum Umgang mit fremdsprachlich-interkulturellen Daten (III.5).

Dem schließt sich ein ausführliches Ergebniskapitel (IV) an, in welchem die Hintergrundeinflüsse der Tätigkeit, die Hauptaufgaben, Wissensbestände und beruflichen Hintergründe, Berufsrollenidentifikationen sowie Belastungs- und Gratifikationsfaktoren aus Sicht der englischen und deutschen Beschwerdemanager*innen erst jeweils im nationalen Kontext und in Kap. IV.15 im systematischen Vergleich dargestellt werden. Kap. IV.16 integriert das bisher Gesagte dann unter Verwendung des Konzepts von Organisieren als Handlungsform (Pfadenhauer 2008 a und b) und einem Destillat aus verschiedenen disziplinären Bezugnahmen auf

[1] Statt Großbritannien als Gesamtheit wurde die Untersuchung auf England eingegrenzt, welches einen Großteil der Bevölkerung abbildet und sich das schottische wie walisische politisch-administrative System teilweise und gerade im Zug der Dezentralisierungsbestrebungen der letzten Jahrzehnte erheblich unterscheiden, teilweise stärker als im föderalen Deutschland (vgl. u.a. Wollmann 2008).

den Topos der Responsivität zum „Organisieren von Responsivität“ als berufscharakterisierenden, das Konzept der Kundenorientierung übergreifenden Kern des kommunalen Beschwerdemanagements in England wie auch Deutschland.

Kapitel V bringt dies mit Hartmut Rosas Resonanztheorie (V.1) und Pierre Rosanvallons Theorie interaktiver Demokratie (V.2) ins Gespräch und lenkt die Aufmerksamkeit nochmals auf den Aspekt der Mediatisierung als wichtigen Einflussfaktor des Handlungsfeldes im Hinblick auf Bedingungen (abnehmender) Ko-Präsenz, (V.3) bevor Kapitel VI die Arbeit mit einer Reflektion derer Erträge und Desiderate weiterer Forschung schließt.

I (Kund*innenorientierte) Verwaltungsreform im Zeichen des New Public Management: Einführung in das NPM-Konzept, die soziologische Forschung zur Reform der Arbeitswelt öffentlicher Dienste sowie in die Kommunale Verwaltungsreformgeschichte in England und Deutschland seit den 1970ern/1990ern sowie in das Beschwerdemanagement

Im Folgenden werden anhand von Kernliteratur aus der Politik- und anwendungsorientierten Verwaltungswissenschaft Entstehungsbedingungen und theoretische Hintergründe, Merkmale und Kritik des in den 1970er Jahre zunächst von den angelsächsischen Ländern ausgehend als neuer Typus der Bezugnahme auf die staatliche Verwaltung und deren Reformbedürftigkeit aufkommenden New Public Management (NPM) dargestellt, bevor der Blick auf die jüngere soziologische Forschung zur Reform der Arbeits- und Berufsweltwelt öffentlicher Dienste gelenkt wird. Anhand dessen wird auch deutlich, dass der Diskurs innerhalb der Verwaltungs- und Politikwissenschaft ab Mitte der 2000er nach und nach Bezugnahmen zum New Public Management durch Konzepte der *governance* ersetzt, während die soziologische Forschung nach wie vor relevante Phänomene der Arbeitswelt öffentlicher Dienste und ihrer Reform mit dem New Public Management-Begriff erfasst. Im Anschluss wird die Verwaltungsreformgeschichte für England und Deutschland im Hinblick auf das NPM ausführlich dargestellt. bevor zum Abschluss dieses ersten, den Forschungsstand wiedergebenden Teils, die Literatur zu Beschwerden und deren Management aufgegriffen wird.

1.) Einführung in das New Public Management-Konzept der Politik- und anwendungsorientierten Verwaltungswissenschaft

> *„Den Verwaltungsreformern und jenen, die die Dringlichkeit von Systemreformen hierzulande noch nicht eingesehen haben, seien die realisierten Reformmaßnahmen in USA und Kanada, Australien und Neuseeland, auch in Europa (in erster Linie in Großbritannien, den Niederlanden, in Skandinavien und in der Schweiz) als erfolgreiche Belege vorgeführt. Dort werden längst Ausschreibungs- und Vergleichswettbewerbe, ‚Choice'-Möglichkeiten, In- und Outsourcing, Public-Private-Partnerships, Bürger- bzw. Kundenorientierung, E-Government, Qualitätsmanagement, Lean Management, Controlling, Performance Measurement, kaufmännisches Rechnungswesen mit Kostenrechnungen, Geschäftsberichterstattung usw. praktiziert. Man kann als Wissenschaftler, Staatsbürger und Steuerzahler nur hoffen, dass das politische Establishment in Deutschland endlich das Notwendige tut." (Eichhorn 2007, S.120)*

Diese Zeilen, 2007 verfasst, verdeutlichen viererlei:

1. Die *Langlebigkeit* des New Public Management (NPM) als Referenzmodell für managerialistische/von privatwirtschaftlichen Ansätzen inspirierte Verwaltungsreformen trotz einiger Verlautbarungen, die dessen Weiterentwicklung, Überholung oder Ableben postulieren.[2]
2. Die *Normativität*, die die Auseinandersetzung mit dem New Public Management vielfach kennzeichnet, sowohl in affirmativer als auch in kritischer Hinsicht.[3]
3. Die *Internationalität* der Reformbewegung[4]
4. Die *Vielzahl an Strategien, Werkzeugen und Maßnahmen*, die sich unter dem Oberbegriff des NPM zusammenfinden, einigendes Element ist hier die grundlegende Ausrichtung an ökonomischen Prinzipien und Managementtechniken.

Im Folgenden werden Entstehungsgeschichte und theoretisches Fundament des New Public Managements (Kapitel 1.), Grundprinzipien und Merkmale (Kapitel 2), die Bedeutung nationaler Verwaltungstraditionen auf die Reform (3) sowie die Aktualität des NPM als Paradigma der Verwaltungsreform genauer beleuchtet.

1.1 Entstehungsgeschichte und theoretische Wurzeln des NPM

Begrifflich wird das New Public Management 1991 in einem Artikel von Christopher Hood in *Public Administration* (Hood 1991) konsolidiert[5], ist zu diesem Zeitpunkt als Bündel verschiedener Strömungen der internationalen Verwaltungsreform – insbesondere in Großbritannien und den Commonwealth-Staaten Neuseeland und Australien sowie den USA - aber bereits eine gute Dekade alt. Es ist eingebettet in vier übergreifende damalige „Megatrends“ (ebd., S.3), nämlich:

1.) Einem Bestreben um die *Reduktion staatlicher Ausgaben*,
2.) einem Trend zur *Privatisierung staatlicher Aufgaben*,
3.) ersten Tendenzen zur *Automatisierung/dem Einsatz neuer Informationstechnologien* bei der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen sowie

[2] Prominent: „New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance” (Dunleavy et.al., 2005); vgl. auch: Hood/Peters 2004; Dalingwater 2014; Klenk/Reiter 2019; für eine Auseinandersetzung mit der Aktualität des NPM als Paradigma der Verwaltungsmodernisierung s. Kap. 4
[3] S.u.a.: Hood 1991; Hood/Dixon Osborne/Gaebler 1992; KGSt 1993; Schedler/Proeller 2011; Maeder 2001; Crouch 2008
[4] VGl. Pollitt/Bouckaert 2017
[5] S. Pollitt/Bouckaert 2017, S. 9, die den Artikel als grundlegendes Werk der NPM-Literatur bezeichnen. Über die tatsächliche Namenspatenschaft besteht in der Literatur keine Einigkeit; s. Walter

4.) der im Rahmen der Globalisierung aufkommenden *Internationalisierung von Verwaltungsreformbewegungen*.[6]

Hood verweist in seinem grundlegenden Artikel auf eine gewisse Diversität und Inkohärenz verschiedener Ansätze des und Diskussionen zum NPM, konstatiert aber sieben allgemein akzeptierte „Doktrinen" (ebd.):

1.) *„'Hands on professional management* in the public sector'*":* (i.e.: die aktive Steuerung und Kontrolle der Organisation durch Manager mit Entscheidungsspielraum und Ergebnisverantwortung; „let managers ‚free to manage'")
2.) *„Explicit standards and measures of performance":* (klar definierte, messbare, idealiter quantifizierbare Zielvorgaben).
3.) *"*Greater emphasis on *output controls":* (Ressourcenallokation und Anreize in Abhängigkeit von der Zielerreichung; Ergebnisse sind wichtiger als Prozesse)
4.) *"*Shift to *disaggregation* of units in the public sector*":* (Aufbrechen ehemals größerer in kleinere Einheiten nach Produktgruppen, Dezentralisierung, auch Kontraktualisierung und Auslagerung, s.a. Pkt. 6)
5.) *„*Shift to greater *competition* in [sic] public sector*":* (Einführung von Konkurrenzprinzipien als Regulatorium in externen wie internen Beziehungen, Ausschreibung öffentlicher Dienstleistungen, Befristung von (Arbeits-)Verträgen)
6.) *"Stress on private-sector styles of management practices":* (Übertragung bewährter Managementtechniken der Privatwirtschaft auf den öffentlichen Sektor, Abkehr von einem „public service ethos" hin zu mehr Flexibilität hinsichtlich der Ausgestaltung von Arbeitsbeziehungen, Personalwesen etc.)
7.) *"*Stress on greater *discipline and parsimony* in resource use*"*: (Augenmerk auf Effizienz und Effektivität beim Ressourceneinsatz, "do more with less") (Hood 1991, S. 4f., Kursivdruck i.O.)

Schröter (Schröter 2019, S. 116) unterteilt diese sieben Prinzipien nach Hood in zwei Dimensionen: eine „[…] **ordnungspolitische (Makro-Dimension)**, innerhalb derer eine Neukonzeption des öffentlichen Sektors mit dem Ziel versucht wird, den Aktionsradius staatlicher und kommunaler Verwaltungen auf ihre ‚Kernaufgaben' zu begrenzen". Dazu gehört die Neujustierung der Beziehungen zwischen einzelnen Ebenen der Verwaltung, verschiedener Verwaltungen untereinander sowie „[z]wischen den öffentlichen Verwaltungen, ihren Adressaten und sonstigen gesellschaftlichen Kräften."[7] (Schröter 2017, S. 116, Hervorhebung JRH) Die zweite

[6] S. zu letzerem die Rolle der OECD bei der Verbreitung von NPM-Reformen (u.a. Pollitt/Bouckaert 2017)

[7] Die hier angesprochene Ebene des Adressatenbezugs i.S. einer Bürger*innen- bzw. Kund*innennorientierung, die später ein Kernthema der Verwaltungsreform wird, fehlt bei Hood interessanterweise noch

von Schröter aufgeworfene Dimension bildet die **„binnenstrukturelle (Mikro)Dimension“** (ebd.), worunter interne Steuerungsmechanismen, Personalkonzepte, Managementtechniken u.ä. fallen.
Bevor unter Punkt 2 die Kernelemente des New Public Management ausführlicher aufgegriffen werden, soll im Folgenden auf den Entstehungskontext und die theoretischen Grundlagen sowie das Menschenbild des NPM eingegangen werden:

1.1 1 Entstehungsgeschichte des NPM, fördernde Faktoren

Das New Public Management stellt die erste genuin internationale Verwaltungsreformwelle dar. Es entsteht im Kontext der *ökonomischen Krisen* der 1970er Jahre, in denen das Ideal eines „Aktiven“ (Sozial-)Staates der Nachkriegszeit an Einfluss verliert. Das westliche Sozialstaatsmodell gilt nun vermehrt als finanziell untragbar und darüber hinaus ineffektiv. In der Folge “[…] **there arose a fast-spreading desire to make government more businesslike** – to **save money**, **increase efficiency**, and simultaneously oblige public bureaucracies to act more **responsively** towards their **citizen-users**” (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 6, Hervorhebung JRH). Vorreiter sind insbesondere die anglophonen Länder Australien, Kanada, Neuseeland, das Vereinigte Königreich sowie die USA, aber auch die Niederlande und Schweden.[8] Für den europäischen Kontext ist insbesondere das Vereinigte Königreich/Großbritannien als Ausgangspunkt für NPM-Reformen relevant, wo die bürokratiekritische Haltung und Sparpolitik Margaret Thatchers frühzeitig mit Sympathien für Verwaltungsreformen im Stile des New Public Managements einhergingen (u.a.: Gruening 2001; S.2; Pollitt/Bouckaert 2017).[9] Deutschland zählt demgegenüber zu den „late startern“ der Verwaltungsreform und verhält sich zur einsetzenden Reformwelle zunächst eher „passiv“. Erst durch den steigenden wirtschaftlichen Druck durch die Kosten der Wiedervereinigung und unter dem Einfluss der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt 1993) entwickelt sich die deutsche Ausprägung des New Public Management unter dem Schlagwort „Neues Steuerungsmodell“ (NSM). An dieser Stelle soll jedoch zunächst das New Public Management als

als expliziter Referenzpunkt, wie insgesamt eine Bezugnahme zur öffentlichen Verwaltung als *Dienstleister.*

[8] Zu Unterschieden in Natur und Umfang der Übernahme von Verwaltungsreformen in Abhängigkeit der länderspezifisch verschiedenen Verwaltungs- und Staatstraditionen, s. Punkt 1.3 bzw. Pollitt/Bouckaert 2017, S. 46 ff.)

[9] Auf US-amerikanischer Seite bildet die Administration von Ronald Reagan den Ausgangspunkt. Eine Zuordnung der Affinität zum NPM nach politischen Strömungen ist jedoch nicht umstandslos möglich, da neben traditionell wirtschaftsliberal/konservativen Regierungsparteien auch sozialdemokratische/Labour-geführte Regierungen wie in Neuseeland und Australien zu frühzeitigen NPM-Reformern zählen (Hood 1991, S. 6)

Reformagenda vorgestellt werden, die konkrete Darlegung von kommunaler Verwaltungsreformgeschichte und -praxis erfolgt im anschließenden Kapitel.

Neben den *wirtschaftlichen Krisen* und dem aufkommenden globalen Wettbewerbsdruck Ende der 1970er Jahre ist das New Public Management paradoxerweise jedoch auch ein Kind der Phase von Frieden und Wohlstandssteigerung in den Nachkriegsjahrzehnten: Sie trugen zur Herausbildung *soziokultureller* Phänomene wie Individualisierung und Pluralisierung von Lebensstilen (exemplarisch: Beck 1993) bei, insgesamt also zu konsumorientierten, die Erfüllung individueller Wünsche und Bedürfnisse gewohnter Subjekte, die nun auch mit einem anderen Anspruch an die Verwaltung herantreten. „[K]onventionelle Pflicht- und Akzeptanzwerte" werden von „Partizipationswünschen" und „Selbstentfaltungswerten" abgelöst (Schröter 2019, S. 123).

Entwicklungen im Bereich der *Informations- und Kommunikationstechnologien* waren ebenfalls an der Schaffung eines günstigen Umfeldes für die Übernahme neuer Reformansätze beteiligt, indem sie zum einen den Veränderungsdruck in Richtung Transparenz und Verfügbarkeit von Informationen steigerten und zum anderen „[…] die technischen Voraussetzungen für neue Management- und Controlling-Ansätze durch die gestiegene Informationsverarbeitungskapazität im digitalen Zeitalter überhaupt erst […] schaffen." (ebd.). „Charakteristika der Bürokratie wie Hierarchie und Spezialisierung" (Schedler/Proeller 2011, S. 28) verlieren an Bedeutung, neue Technologien vereinfachen den Wissenstransfer und damit die Umsetzung von Dezentralisierungs- und Delegationsprinzipien.

Internationale Organisationen griffen den Diskurs zur Verwaltungsreform auf und beförderten ihn durch eigene Publikationen und Tagungsreihen, beispielsweise die Weltbank und insbesondere die OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) in Gestalt des Public Management Committee/Public Management Service (PUMA), dessen Veröffentlichungen das Narrativ einer globalen Konvergenz von Verwaltungsmodernisierungsbemühungen nach zentralen Maximen des NPM stark machten, beispielsweise im Bereich Leistungsmessung und Qualitätskontrolle, Einführung von Wettbewerbsprinzipien in den öffentlichen Diensten sowie der Schaffung von Wahlmöglichkeiten für die Bürger*innen bei der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 9 ff., S. 39; u.a. OECD 1995).

Neben internationalen Organisationen wie der OECD trugen große *internationale Beratungsfirmen* als Multiplikatoren über eigene Publikationen sowie Beratungs- und Lobby-Arbeit sowie dem Stellen von Personal für Regierungsabteilungen (Wechsel nach der Tätigkeit in einer

consultancy auf höhere Posten in Politik und Verwaltung oder umgekehrt) zur Verbreitung und Durchsetzung von NPM-Gedanken bei (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 14):

1.1.2 **Theoretische Grundlagen des NPM**

Theoretisch fußt das NPM in seiner ordnungspolitischen Makro-Dimension auf *public-choice-Ansätzen*, die Konzepte zur Binnenmodernisierung bedienen sich bei Ideen der *Neuen Institutionenökonomie, insbesondere der Prinzipal-Agent-, der Transaktionskosten- sowie der Property-Rights-Theorie* sowie betriebswirtschaftlicher, auch populärwissenschaftlicher, *Managementliteratur* (Drucker 1980; Peters/Waterman 1982; s.a. die Diskussion in. Schröter 2019, S. 119f., s.a. Eichhorn 2007 S. 114; Barthel et.al. 2018, S. 51ff)

1.1.2.1 Public Choice

Ausgangspunkt ist hier die Beschäftigung mit *Staatsversagen,* also dem Unvermögen des Staates, bestimmte Probleme zu lösen, bzw. die Unterstellung systemimmanenter staatlicher Dysfunktionalitäten (budgetmaximierendes statt ressourcenschonendes Handeln von Bürokratien, mangelnde Berücksichtigung der Bürger*innenwünsche, Verzerrungen der politischen Willensbildung/Ausrichtung an Partikularinteressen durch Lobbyismus, unproduktive verwaltungsinterne Machtspiele und Selbsterhaltungsstrategien etc.)

Die *Public Choice-Theorie* fokussiert auf (Aus-)wahlprozesse, Konkurrenz, sowie Konsumhandeln im öffentlichen Sektor. Damit nimmt sie öffentliche Güter und deren Definition sowie Verteilung in den Blick: Im Unterschied zu privaten Gütern, bzgl. derer Konsumrivalität besteht und Konsumenten (beispielsweise durch die Preisgestaltung) ausgeschlossen werden können, sei dies bei öffentlichen Gütern nicht der Fall (Eichhorn 2007, S. 115).[10] Für Verwaltungsreformen bedeute dies die Bereitstellung öffentlicher Güter nach Kriterien des Wirtschaftlichkeit und Ressourcenschonung zu organisieren. Der pessimistische Blick auf das Funktionieren politischer und bürokratischer Systeme postuliert auf Grundlage des konstatierten *Staats- und Politikversagens* (Osborne/Gaebler 1993; Eichhorn 2014, S. 114 f., Schedler/Proeller 2011, S. 29) die Umstellung auf privatwirtschaftliche Bereitstellung staatlicher Leistungen, die Einführung von Wettbewerbsmechanismen in öffentliche Dienste/Verwaltungen, die Erweiterung von Wahlmöglichkeiten für die als Kund*innen neukonzipierten Bürger*innen etc.

[10] Öffentliche Wohlfahrt, soziale Teilhabe, Bildung etc. fallen somit in den Bereich „echter" öffentlicher Güter. Deren Gewährleistung bildet wiederum das „Kerngeschäft" der öffentlichen Dienste und maßgeblich auch der Kommunalverwaltung, die einen Großteil der bürgernahen öffentlicher Dienstleistungen anbietet, s. Barkowski 2014; Vogel 2007)

1.1.2.2 Neue Institutionenökonomie

Grunddesiderata der Organisationsgestaltung/Binnenmodernisierung leiten New Public Management-Reformen aus Ansätzen der Institutionenökonomie ab, namentlich der *Transaktionskostenanalyse, der Prinzipal-Agenten-Theorie sowie der Property Rights-Theorie (Theorie der Verfügungsrechte)*. Gemeinsam ist diesen der Versuch, „[…] möglichst effiziente institutionelle Arrangements zu finden, um Austauschbeziehungen (für Güter oder Leistungen) zu organisieren" (Schröter 2019, S. 120).

Die *Property Rights-Theorie* befasst sich mit den Verfügungsrechten über materielle wie immaterielle Güter. Sie wird oft zur Legitimation von Privatisierungen und Quasi-Privatisierungen herangezogen (Schröter 2019, S. 120), da Privateigentümern prinzipiell ein effizienterer und sparsamerer Ressourceneinsatz unterstellt wird als der öffentlichen Hand.

Besonderen Einfluss auf Verwaltungsreform und Verwaltungsmanagement hat die *Prinzipal-Agent- bzw. Agenturtheorie* erhalten, der zu Folge die Beziehungen innerhalb einer Organisation (z.B. zwischen Führungskraft und Mitarbeiter) sowie deren externe Beziehungen (z.B. mit Kund*innen oder Lieferant*innen) jeweils als Auftragsbeziehung zwischen Auftraggeber*in (Prinzipal*in) und einem Auftragnehmer*in (Agent*in) konzipiert werden. Wie Transaktionskosten- und Property Rights-Theorie geht auch die Prinzipal-Agent-Theorie von eigennutzenmaximierenden, (begrenzt) rational entscheidenden Akteuren aus (hier stehen also deutlich Rational Choice-Ideen Pate). Durch asymmetrische Informationsverfügung und der Verfolgung individuellen Eigennutzens kommt es teilweise zu opportunistischen Akten, also der Täuschung der Transaktionspartner*innen. Diesen kann – je nach Auslegung -nur durch Zielangleichung zwischen Prinzipal*in und Agent*in oder starke Kontrolle, Überwachung und Sanktionierung entgegengewirkt werden (Barthel et. al. 2018, S. 56)

1.1.2.3 Managerialismus

Ein Hauptorientierungspunkt der New Public Management-Tradition ist der Managerialismus. Hierbei geht es weniger um theoretische Exegesen, sondern mehr um die pragmatische Orientierung an Vorbildern aus der Privatwirtschaft, (Schröter 2019, S. 121)[11];, wobei die Rezeption einschlägiger Klassiker der Managementliteratur (Drucker 1974; 1985; Peters/Waterman 1982 u.a.) jedoch eine Rolle spielt. Das Autorenduo Peters und Waterman (zum Zeitpunkt des Erscheinens Berater der Unternehmensberatung McKinsey) führt beispielsweise in „In search

[11] s.a. das Standardwerk „Re-inventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector" " (Osborne/Gaebler 1992), das eine Fülle von der Nachahmung anempfohlenen Best-Practice Beispielen aus bereits vom „unternehmerischen Geist" ergriffenen öffentlichen Institutionen aufführt.

of excellence“ das Prinzip der Kund*innenzentrierung als wichtigen Bestandteil der Organisationskultur „exzellenter“ Unternehmen ein (Peters/Waterman 1982) und ist wichtiger Impulsgeber für das ebenfalls einflussreiche „Re-Inventing Government“ von Osborne und Gabler (1993, s. FN 12). Generelles Credo ist die Maxime „Let managers free to manage”, d.h. weitgehend frei von politischer Steuerung und bürokratischen Restriktionen. Da mit der Einführung von Managementprinzipien auch Qualitätsmanagement und Performanzmessungen zunehmend Einzug in die öffentliche Verwaltung halten[12], wird von manchen Beobachtern eine gewisse Technokratie und in Teilen paradoxe Re-bürokratisierung konstatiert (Hoggett 1995)

Insgesamt streben managerialistische Verwaltungsreformen mehr an als die Übernahme einzelner privatwirtschaftlicher Konzepte und Verfahrensweisen wie insbesondere eine gestiegene Orientierung an Effektivität- und Effizienzkriterien. Vielmehr geht es um einen „[…] *Kulturwandel*, der über formale Strukturveränderungen hinaus den Sinn des Verwaltungshandelns ebenso erfasst wie die Ziele, die Rationalitäten und Leistungskriterien in der Verwaltung oder die Rollen des Verwaltungspersonals“ (Edeling 2007, S. 65, Hervorhebung JRH; Schedler/Proeller 2011, S. 283ff). Eine zentrale Rolle bei diesem Kulturwandel spielt die Umstellung des Selbstverständnisses vom (Staats)diener zum Dienstleister mit Orientierung am zum*r Kunden*in neukonzipierten Bürger*in (Edeling 2007, S. 65; Needham 2007, u.a. S. 54; zur *soziologischen* Forschung hierzu s.u.).

Im Folgenden werden die Grundprinzipien bürokratischer Verwaltung und demgegenüber die wichtigsten Prinzipien Instrumente des New Public Management genauer beleuchtet.

[12] Vgl. Punkt 2.3.2

1.2 Grundprinzipien und Instrumente des New Public Management

1.2.1 Referenzmodell und Abgrenzungsfolie: Das Bürokratiemodell nach Max Weber:

Das Neue am Neuen lässt sich oft nur vor dem Hintergrund des Alten, Vergangenen oder im Vergehen Begriffenen verstehen. Darstellungen von Verwaltungsmodernisierungen nach New Public Management-Prinzipien rekurrieren daher regelmäßig auf den von Max Weber aus seinen empirischen Verwaltungsanalysen destillierten Idealtypus[13] der Bürokratie (Weber 1985, S. 550 ff)[14]. Hervorstechende Merkmale dieser Reinform der rationalen Bürokratie sind:

- Die Schriftlichkeit (Aktenförmigkeit) der Verwaltungstätigkeit
- Strenge Hierarchie- und Zuständigkeitsordnungen
- Aufstieg in der Hierarchie nach dem Laufbahnenprinzip (Dienstalter)
- Fixierung der vorgeschriebenen Amtsführung in Regeln und Normen
- Vorbereitung auf Amtstätigkeit/ Zugangsbeschränkung durch Kriterium, vorgeschriebene Fachqualifikationen zu besitzen
- Trennung der Amtstätigkeit von persönlichen Vorlieben, Anschauungen etc. des Amtsinhabers
- Hauptberufliche Amtsführung
- Arbeitsteiligkeit der Amtsführung

Zusammengefasst geht es hier in vordringlicher Weise um die *Regelgeleitetheit* von beruflichem Handeln, sowie Zugang und beruflicher Entwicklung im Rahmen der bürokratischen Amtsführung.

Auf den folgenden Seiten werden demgegenüber strategische Ziele und die wichtigsten Instrumente der Verwaltungsmodernisierung nach dem New Public Management nun noch einmal ausführlich dargelegt:

[13] Wie oft vermerkt: Ein Idealtypus ist nicht als Desiderat zu verstehen, sondern als analytische Kategorie, entstanden aus (hier) Analysen zu Bürokratien in verschiedenen historischen und kulturellen Kontexten, also sozusagen die Bürokratie in ihrer (analytisch aus empirischen Beobachtungen konstruierten) Reinform

[14] Vgl.u.a. Pollitt/Bouckaert 2017 sowie für den vorliegenden Kontext besonders relevant: Englert/Sondermann 2013, die einen größeren Emotionsbezug in der Interaktionsarbeit und damit einhergehende Emotionsarbeit (nach Hochschild) als Kernelement nach NPM-Elementen modernisierten staatlichen Verwaltungshandelns als Gegenbild Weberianisch nüchterner, distanzierter und vom Gegenüber absehender Verwaltungstätigkeit konzipieren.

1.2.2 Strategische Ziele des NPM mit Fokus auf den Aspekt der Kundenorientierung

In ihrem Standardwerk benennen Kuno Schedler und Isabella Proeller vier strategische Ziele des New Public Management:

1. Kundenorientierung
2. Leistungs- und Wirkungsorientierung[15]
3. Qualitätsorientierung sowie
4. Wettbewerbsorientierung.

Das Desiderat der *Kundenorientierung* nimmt die Adressat*innen von Verwaltungsleistungen als Kund*innen in den Blick (u.a.: Osborne/Gaebler 1993, vgl. auch das einführende Zitat). Kritische Reflektionen des Kundenbegriffs im Kontext von Verwaltungshandeln nehmen in den Blick, dass bei der klassischen Kund*innenrolle immer auch die Privilegierung der finanziellen Potenz eine Rolle spielt, also auch mehr bekommt, wer sich mehr leisten kann. Auf den Verwaltungskontext ist dieses Prinzip naturgemäß nicht anwendbar, insgesamt besteht die Hauptaporie des Kundenbildes bezogen auf öffentliche Verwaltung in der Verkürzung oder Vernachlässigung von „zentrale[n] Motiven des öffentlichen Handelns „[…]: Sozialstaatlichkeit, Rechtsstaatlichkeit, Gemeinwohlprinzip“ (Lorig 2009, S. 234). Einen weiteren Kristallisationskern von Kritik bildet der Bereich der Hoheitsverwaltung, der in demokratisch legitimierter Weise Eingriffe in Freiheits- oder Eigentumsrechte von Bürger*innen zulässt, beispielsweise in Form von Sanktionen wie Bußgeldern, „Strafzetteln“ etc. und eine Reihe von Zwangsmaßnahmen erlassen kann. In diesen Settings wird die Rede von Kund*innen verschiedentlich als absurd oder unfreiwillig komisch beschrieben, da es sich „kaum oder gar nicht um Handlungen mit Dienstleistungscharakter“ (Lorig 2009, S. 234) handle. Von den Befürworter*innen des Kund*innenkonzepts wird dieses jedoch in seiner Anwendbarkeit auf (kund*innenenorientierte) Haltung und Interaktionsqualität verteidigt. (Unger 2004, S. 5 ff; Banner 1991; 1998; Bogumil/Kißler 1998; Schedler/Proeller 2011) bzw. auf bestimmte Rollen im Kontakt zu Verwaltung eingegrenzt, während spezifische hoheitsstaatliche Akte mit Sanktionierungscharakter ausgeklammert bleiben (Unger 2004; Lorig 2009). Auch Stephan Voswinkel (2005) beschreibt den Topos der Kundenorientierung in seiner ausführlichen Auseinandersetzung damit als zwiespältig. Wohnen ihm einerseits Ansprüche an eine Mentalität der Dienstleistenden inne, die sich den Kund*innenwünschen jederzeit und nahezu bedingungslos beugt, zeichnet sich Dienstleistungsarbeit auch durch Kontrollstrategien gegenüber dem „umworbenen Souverän“

[15] Im österreichischen und schweizer Kontext wird daher von der Wirkungsorientierten Verwaltung (WOV) gesprochen, in Deutschland hat sich das Neue Steuerungsmodell (NSM) als lokale Ausprägung der Grundgedanken des NPM herausgebildet

(Voswinkel 2005, S. 205) aus – beispielsweise in Form subtiler Beobachtung, um Ladendiebstahl zu vermeiden, durch (offene) Fahrkartenkontrolle u.a.

Das Ziel der *Leistungs- und Wirkungsorientierung* wird häufig als Verschiebung von einer *Input- zur Outputorientierung* adressiert: Während öffentliche Verwaltungen traditionell durch Inputs (Zuweisung von Finanzmitteln, Personal und weiterer Ausstattung) handlungsfähig gemacht und gelenkt wurden, habe dies über Fehlanreize teilweise zu kontraproduktiven Ergebnissen geführt. „Gelingt es nämlich einem Amt durch effiziente und effektive Arbeitsweise seinen Ressourcenverbrauch in einem Jahr zu verringern, führt dies im traditionellen Haushaltswesen zu einer entsprechend geringeren Mittelzuweisung im nächsten Haushaltsjahr. Ein wirtschaftliches Arbeiten wird also sozusagen durch Budgetkürzungen bestraft“ (Schedler/Proeller 2011, S. 76). Eine nach New Public Management-Gesichtspunkten reformierte Verwaltung orientiere sich demgegenüber an den Ergebnissen, also Outputs, ihres Handelns und werde hieran gemessen.

Mit dem Fokus auf Outputs (Ergebnisse, Leistungen, Wirkungen) der Verwaltung ergibt sich quasi automatisch ein korrespondierender Fokus auf deren *Qualität.* Durch den Einsatz umfassender Qualitätsmanagementsysteme (s.u.), verbunden mit allgemein gestiegenem Qualitätsbewusstsein sowie – erneut – Orientierung am Kunden sowie an Effektivität und Effizienz soll diese sichergestellt werden (Schedler/Proeller 2011, S: 82 ff.)

„NPM kennzeichnet sich durch einen systematischen Einbezug des *Wettbewerbsgedankens* in alle Bereiche staatlicher Tätigkeit“ (Schedler/Proeller 2011, S. 86). Dies vor dem Hintergrund, dass fehlender Wettbewerb – wie jede Monopolsituation - eine „stärkere Ausrichtung an Bedürfnissen der eigenen Organisation als an denen der Kundinnen und Kunden“ (ebd.) fördere, wenn nicht gar bedinge. Wo immer möglich, sollen daher marktähnliche (ergo: wettbewerbsförmige) Strukturen und Prozesse in die öffentliche Verwaltung eingeführt werden.

1.2.3 Instrumente der Verwaltungsreform

Die oben genannten vier strategischen Ziele werden klassischerweise mit folgenden Maßnahmen und Instrumenten verfolgt, wobei wiederum zwischen einer Außen - (oder Makro -) und einer Binnen- (bzw. Mikro-)dimension zu unterscheiden ist:

Im Verhältnis zur Außenwelt sollen Wettbewerbselemente eingeführt bzw. ausgebaut werden, Verwaltungen oder Verwaltungseinheiten sollen durch *Leistungsvergleiche* zueinander in

Konkurrenzsituationen gebracht werden, mit dem Ziel, Leistungssteigerungen auf allen Ebenen zu erreichen. Einzelne Segmente, beispielsweise im Bereich Straßenbau, Müllentsorgung etc. können durch *Vergabe an Private Akteure* im Rahmen eines neu eingeführten *Ausschreibungswesens* noch stärker Markt- und Wettbewerbsprinzipien unterworfen werden. Im Zuge der Umstellung der Selbstbeschreibung der Verwaltung zum modernen Dienstleistungsunternehmen erhält der*die Bürger*in als Abnehmer*in von Verwaltungsleistungen in Gestalt der Kundenrolle mehr Gewicht. Sog „*One-Stop-Agencies“* [16]oder Bürgerbüros dienen den Bürger*innen als zentrale Anlaufstellen, von denen aus alle Anliegen abgewickelt werden können, was Bürger*innen bzw. Kund*innen von Koordinationsaufgaben (wohin mit welchem Anliegen) entlastet und Wartezeiten verringern soll. Auf Seiten der Organisation hat die Einrichtung zentraler Bürgerämter im Vergleich zur traditionellen Struktur jedoch mehrere Konsequenzen, insbesondere hinsichtlich des internen Daten- und Wissensmanagements: Es entsteht eine neue Schnittstelle zu den Kund*innen,

> „[…] die über ein enormes Generalistenwissen verfügen muss. Wenn das Bürgeramt nicht einfach eine bessere Auskunft sein soll, die dann die Antragstellenden weiterverweist, sondern wenn es auch vor Ort über Entscheidungskompetenzen verfügen soll, so bedeutet dies einen Bruch mit der funktionalen Struktur in der Verwaltung. Organisatorisch lässt sich so eine Neuausrichtung praktisch nur mit einer intelligenten Datenverarbeitung lösen, die den Kundenberatenden den Zugriff auf die wichtigsten Grundlagen und Daten ermöglicht“ (Schedler/Proeller 2011, S. 132f.).

One Stop Lösungen setzen zur Koordination funktionierende Strukturen und Prozesse des e-government voraus. Insgesamt können Bürgerämter die jeweiligen Fachämter jedoch nicht ersetzen, sondern bilden „professionelle Schnittstellen“ (Schedler/Proeller 2011, S. 133). Neben Veränderungen der Organisationsstruktur soll auch die ***Interaktionsbeziehung zum/r Kunden*in*** **verstärkt nach Dienstleistungskriterien** gestaltet werden und weniger nach Prinzipien rein bürokratischer Korrektheit der Rechtsanwendung (u.a. Osborne/Gaebler 1993; Schedler/Proeller 2011).

Auch die Implementierung eines ***Qualitäts- und Beschwerdemanagements*** soll Leistungsverbesserung und Kundenzufriedenheit befördern (Osborne/Gabler 1993; Bogumil et.al. 2007; Schedler/Proeller 2011, S 15 ff, Barthel et.al. 2018, S.184 ff).)

Intern sollen nach dem klassischen Bürokratiemodell organisierte Verwaltungen gemäß betriebswirtschaftlichen Prinzipien umstrukturiert werden. Der politische Einfluss wird zurückgedrängt, das Management der Verwaltung mit mehr Handlungsspielraum versehen. Die *politische Steuerung erfolgt „at arm’s length*“ mittels Zielvorgaben, (Salmon 2016, S 17) und nach dem Prinzip: „let managers free to manage“ (Hood 1991, s.o.). Zielerreichung und

[16] Das Konzept der „One-stop-Agencies“ wurde in den 1970er Jahren in Australien entwickelt

Mittelbewirtschaftung werden mittels moderner *Controlling- und Kosten-Leistungsrechnungs*- sowie *Qualitätsmanagementsysteme* gesteuert und überwacht. Von zentraler Rolle für den Erfolg des Verwaltungshandelns ist das Engagement der Mitarbeiter*innen (Bertelsmann Stiftung 2000, S. 49) Diesen wird daher im Reformprozess ebenfalls besondere Aufmerksamkeit gewidmet: „Ein *modernes Personalmanagement* soll mit Elementen wie *Mitarbeitergesprächen* und einer attraktiven *Anreizgestaltung* (z.B. leistungsorientierte Bezahlung) die Motivation der Beschäftigten sowie deren Leistungsbereitschaft erhöhen“ (Salmon 2016, S 17).

Im Folgenden werden einige der genannten Instrumente etwas ausführlicher dargestellt. insbesondere, sofern ein näherer Bezug zum Themenkomplex der vorliegenden Arbeit vorliegt, was insbesondere für den Bereich des *Qualitäts- und Performanzmanagements* zutrifft, dem das Beschwerdemanagement untersteht[17], sowie für das *Personalmanagement,* da der Interessenschwerpunkt der vorliegenden Studie auf den beruflichen Deutungs- und Handlungsmustern der Beschwerde bearbeitenden Mitarbeiter*innen der Kommunalverwaltung in England und Deutschland liegt:

1.2.3.1 Qualitätsmanagement

> „Die idealtypische Form der prozessorientierten Organisation geht von einem Leistungsprozess aus, der ‚vom Kunden zum Kunden‘ geht. Ein umfassendes Management der Servicequalität beginnt beim Bedürfnis und der Leistungserwartung der Kundin oder des Kunden und endet bei der Leistungsabgabe bzw. der Leistungswahrnehmung der Kundin oder des Kunden (Parasuraman et. al. 1985). Dazwischen läuft der Prozess in die Verwaltung hinein und wieder aus ihr heraus“ (Schedler/Proeller 2011, S. 135).

Es handelt sich beim Qualitätsmanagement also um einen zyklischen Prozess. Wünsche und Bedürfnisse der Rezipient*innen sind im Vorfeld zu erheben (beispielsweise durch Bürgerbefragungen, Citizen Panels o.ä. Formate), bei der Leistungserbringung konsequent zu berücksichtigen und nachträglich zu evaluieren (z.B. durch Kundenbefragungen oder im Anlassfall auch durch das Instrument des Beschwerdemanagements, das neben der Lösung des Einzelanliegens auch immer im Kontext des Organisationslernens und der Gesamtserviceverbesserung steht) (Barthel et.al. 2018; Bogumil et.al. 2007; Bogumil und Holtkamp 2019).

Löffler (2019; s.a. Bovaird/Loeffler 2016)[18] unterscheidet fünf Qualitätskonzepte für die öffentliche Verwaltung:

[17] In anderen Zuordnungen wird das Beschwerdemanagement als Teil des Customer Relationship Management (CRM) gesehen. Letztendlich ist beides zutreffend, da dem BM in der Literatur durchgängig die Doppelfunktion der Beziehungspflege zum einzelnen Kunden*in als auch der Qualitätsverbesserung der Organisation/dem Organisationslernen zugewiesen wird.
[18] Hier in anderer Schreibweise auf Grund d. internationalen Publikation

1. *„Qualität als Übereinstimmung mit externen Anforderungen“* (am Hersteller orientiertes Konzept nach Crosby, in dem es insbesondere um „technische Produktanforderungen“ geht. Dieses Konzept liegt auch Kontraktmanagement und Zertifizierungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung zu Grunde).
2. *„Qualität als Effektivität:* Qualität definiert sich hier durch Gebrauchstauglichkeit bzw „fitness for purpose“ (Juran 1974)“. Seit den 1960er Jahren einflussreicher Strang des Qualitätsmanagementgedankens in Verwaltungen
3. *„Qualität als die Abstimmung von Inputs, Prozessen, Outputs und Outcomes“*: Dieser Ansatz nimmt Gedanken des strategischen Managements auf und beeinflusste wiederum das QM-Modell des Common-Assessment-Framework des Bundesverwaltungsamtes (2013).
4. *„Qualität als das Erreichen bzw. Übertreffen von Kundenerwartungen“*: Diese Definition fokussiert die „von Kunden wahrgenommene subjektive Dienstleistungsqualität“ und floss in das QM-Instrument SERVQUAL ein. (s.u.)
5. *„Qualität als emotionale Beziehung zwischen Subjekt und Objekt“* greift aus sozialpsychologischer Sicht (Pirsig 1974) die emotionale Grundierung von Qualitätswahrnehmungen auf, geht jedoch von der sprachlich-definitorisch-messbezogenen „Unfassbarkeit“ dieses Aspektes aus und hat daher auch keinen unmittelbaren Einfluss auf QM-Systeme erlangt, da Messungen von Qualität eine Konsens findende Qualitäts*definition* voraussetzen. (Löffler 2019; S 360 f., Hervorhebungen JRH)

Während die meisten Qualitätsmanagementmodelle (so auch die erstgenannten) auf die Produktqualität fokussieren, geht es in der öffentlichen Verwaltung oft um die Sicherstellung der Qualität von *Dienstleistungen*, die sich durch die enge Verbindung von Produktion und Konsumtion auszeichnen und daher ein Mindestmaß an Beteiligung oder „Koproduktion“ der Konsument*innen erfordern (Löffler 2019; S. 362; Dunkel/Weihrich 2010 S. 177ff.)

Anders als bei Gütern/Produkten materieller Art ist bei der Beurteilung von Dienstleistungen auch immer die „Prozessqualität“ entscheidend (Löffler 2019; s. 362) (beispielsweise möchte ein Patient nicht nur schnelle und wirksame medizinische Hilfe empfangen, sondern auch freundlich und empathisch behandelt werden; und der*die Kund*in einer Kommunalverwaltung erwartet vom Gegenüber neben der beispielsweise Bearbeitung eines Bauantrags ebenfalls Kompetenzen auf der Ebene der Interaktionsgestaltung). Darüber hinaus spielt auch die Ebene der „Strukturqualität“ eine Rolle, verstanden als zeitliche und räumliche Verfügbarkeit einer Dienstleistung.

Die Qualitätsmerkmale öffentlicher Dienstleistungen sind ggf. nicht einfach zu bestimmen, ihre Definition unterliegt „komplexen politischen Aushandlungsprozess[en]“ (Löffler 2019; S. 362), die neben den Vorstellungen verschiedener „Klientengruppen“ (ebd.) den politischen und rechtlichen Kontext mitberücksichtigen müssen. Evaluationen finden häufig in der Form von Zufriedenheitsbefragungen der Kund*innen statt, dies kann z.B. durch Call Center telefonisch oder auch zunehmend in elektronischer Form erfolgen. Zeithaml et.al. entwickelten 1990 SERVQUAL (s.o.) als Matrix von fünf dienstleistungsbezogenen Qualitätsmerkmalen. Unterschieden werden das äußere Erscheinungsbild, Zuverlässigkeit/Korrektheit, das Eingehen auf die Kundenwünsche, die Leistungskompetenz sowie das Einfühlungsvermögen (s. Löffler 2019, S. 362). Das Modell findet nach wie vor Anwendung.

Jenseits der subjektiven Kund*innenzufriedenheit mit der Servicequalität fokussieren Qualitätserhebungen in öffentlichen Verwaltungen auf die „Verbesserung öffentlicher Wirkungen“ und bedienen sich dabei in der Regel umfassender Total Quality Management-Konzepte, die Verwaltungshandeln in einem umfassenden Sinne abbilden (von der Leitbildentwicklung über die Ziel- und Strategieentwicklung, das Aufsetzen von Strukturen und Maßnahmen hin zur abschließenden Ergebnis-Evaluation). und dem Grundgedanken eines „kontinuierliche[n] Verbesserungsprozess[es] verpflichtet sind, beispielsweise mit Rekurs auf den „PDCA-Zyklus“ nach Deming („Plan-Do-Check-Act“) (vgl. Löffler 2019, S. 363). Dabei wird der Identifikation der Mitarbeiter*innen mit ihrer Aufgabe und deren „volle[r] Unterstützung“ (ebd.) des Qualitätsmanagements große Bedeutung beigemessen. Zur Rolle der Mitarbeiteridentifikation im Reformprozess s.a. Banner 1998; Kißler 2007)
Bestandteil des Qualitätsmanagements ist auch das im Rahmen dieser Arbeit interessierende kommunale Beschwerdemanagement. Es dient auf *operativer* Ebene der Konfliktbefriedung/Problemlösung bei Auftreten von Unzufriedenheit durch die Abnehmer*innen (Im Rahmen dieser Studie: kommunaler) Verwaltungsleistungen. In einem umfassenderen *strategischen* Sinne wird es auch als Feedbackschleife im Rahmen des o.g. „kontinuierlichen Verbesserungsprozesses“ genutzt, um über individuelle Unzufriedenheiten hinaus übergreifende organisationale Fehlstellungen korrigieren zu können. Die Meldung von Beschwerden erfolgt zunehmend digital über Schnittstellen wie die MängelAPP MeldeMängel oder das Online-Portal Maerker und weitere. (ebd.)

1.2.3.2 Performance-Management

Das *Performance Management* weist insoweit Überschneidungen mit dem Qualitätsmanagement auf, als es auch hier um Evaluation und die Sicherstellung von Qualität geht.

Dem Performance Management liegt aber ein engerer Fokus auf Leistungsmessung zu Grunde. Es steht damit auch in engem Zusammenhang zum „management by objectives“ (MbO, Führung durch Zielvorgaben bzw. Zielvereinbarungen) nach Management-„Guru“ Peter Drucker als der Privatwirtschaft entlehntes Führungsinstrument (s. Punkt 2.3.3 zum Personalmanagement). Das Performance Management entwickelt mit dem Grundgedanken „‘you can‘t manage/improve what you can‘t measure‘“ (Saliterer 2019, S. 349) Kennzahlen und Indikatoren zur Messung und Bewertung kommunalen Verwaltungshandelns, die dann verschiedenen Akteuren (Führungskräften in Politik und Verwaltung, Bürgern/der Öffentlichkeit, Aufsichtsbehörden…) zur Verfügung gestellt werden[19] . Hiermit hängt auch die Rolle der Performance Indikatoren bei der Definition von Zielen im Rahmen interner und externer Ziel- bzw. Leistungsvereinbarungen zusammen (wobei sich extern insbesondere auf „Kontrakte mit Drittanbietern“ bezieht, intern die verwaltungsinternen Steuerungskreise und insbesondere das Personalmanagement meint, Saliterer 2019, S. 352). In beiden Fällen sind Erfüllung bzw. Nichterfüllung der Zielvereinbarungen mit Anreizen bzw. Sanktionen verknüpft. Beispielsweise wurden im Rahmen von New Public Management-Reformen auch im öffentlichen Dienst teilweise leistungsorientierte Vergütungskomponenten eingeführt, s.u.). Die finanzielle Seite spiegelt sich auch deutlich im Einfluss von Performanz-Indikatoren auf das verfügbare Budget der Verwaltung.

Performanzmessungen und daran gekoppelte Anreiz- wie Sanktionssysteme setzen die zahlenförmige Messbarkeit/Operationalisierbarkeit von Leistung voraus. Im Rahmen der Erbringung öffentlicher Güter, die oft qualitativ-abstrakter Natur sind (Bildung, Gemeinwohl, Wohlfahrt, Sicherheit etc.), ist eine quantitative Steuerung jedoch nicht unumstritten (vgl. u.a. Salmon 2016, S. 28, 30; Flecker et.al. 2014, vfl. Auch die Ausführungen zur „Street-Level Bureaucracy“ in Kap. III). Sie kann zu einer Engführung des Handelns auf in den Performanzindikatoren Abgefragtes führen, wodurch andere, ebenfalls wichtige, aber schwerer messbare Ziele aus dem Blick geraten; oder auch zu paradoxen „Zielerreichungen“ im Sinne eines „hitting the target, but missing the point“ (Melnyk et.al. 2010).[20]. Nicht zuletzt kann die Leistungsbewertung nach Indikatorsystemen auch bewusste Täuschungsstrategien begünstigen, was im Menschenbild des New Public Management jedoch quasi „eingepreist“ ist, welches ja vom Eigennutzen maximierenden, (begrenzt) rational handelnden und an stark individualistischen Werten orientierte Subjekt ausgeht und einen Teil seiner theoretischen Wurzeln in der oben unter

[19] Im Bereich des hier interessierenden Ausschnitts, des kommunalen Beschwerdemanagements in England und Deutschland, werden beispielsweise vor allem im englischen Kontext jährliche statistische Auswertungen zu Beschwerdezahlen publiziert.

[20] Wobei das in diesem Zusammenhang populäre Zitat unbekannten Ursprungs in der Fassung des Aufsatztitels von Melnyk et.al. Spezifisches meint, namentlich die Problematik der Nutzung metrischer Leistungsmessung bei Änderung der Organisationsziele.

1.2.2 ausgeführten Prinzipal-Agent-Theorie hat, die opportunistisches Verhalten zur eigenen Nutzenmaximierung als Tendenz menschlichen Handelns quasi voraussetzt und dieses auf der Gegenseite durch eine Mischung aus Anreiz- und Sanktionssystemen sowie vertraglich-legalistischen Einhegungen zu steuern versucht.

1.2.3.3 Personalmanagement

Als den tragenden Akteur*innen von Verwaltung (und damit auch Verwaltungsreform) - sei es in planenden, leitenden oder umsetzenden Funktionen - rückte auch das Personal der öffentlichen Verwaltung in den Fokus von New Public Management- Reformen. Im Begriff Personalmanagement sind alle Aktivitäten einer Organisation gemeint, die auf „Planung, Steuerung und Kontrolle des Personals“ (Reichard 2019, S. 386) abheben.

Organisatorisch ist das Personalmanagement üblicherweise durch die Verantwortungsteilung zwischen Personalabteilung bzw. -amt, welche(s) „strategisch-konzeptionelle“ (Reichard 2019, S. 387) Aufgaben übernimmt, und der operativen Verantwortung auf Ebene der jeweiligen Abteilung bzw. Organisationseinheit, geprägt. Im Zuge von NPM-Reformen verstärkt sich die Verantwortungsteilung gemäß der generellen Richtung einer *Verantwortungsdezentralisierung* im NPM: „Im Sinne des Grundsatzes der Einheit von Fach- und Ressourcenverantwortung […] wurde angestrebt, Personalverantwortung stärker in die „Linie“ zu delegieren, damit Personalentscheidungen wirksamer im Hinblick auf die jeweiligen fachlichen Erfordernisse getroffen werden können. Demgegenüber sollten sich die Personalabteilungen stärker auf personalbezogene Servicefunktionen […] konzentrieren.“ (Reichard 2019, S. 387).

Spätestens seit der jüngsten Finanzkrise 2008, eher jedoch im Zusammenhang mit der grundsätzlichen Durchsetzung von New-Public-Management / „lean state“-Gedanken („do more with less“) von den späten 1970er Jahren ausgehend, kam es zu einer zunehmenden *Angleichung öffentlicher und privater Beschäftigungsverhältnisse*. Personal wurde durch Stellenbesetzungsstopps abgebaut, Bezüge eingefroren oder faktisch gekürzt; insbesondere kam es zu einer zunehmenden Befristung von Arbeitsverträgen. Insgesamt wurden traditionelle Privilegien öffentlicher Beschäftigung abgebaut. Auch das zum Bürokratietypus Weberscher Prägung gehörende Laufbahnsystem wurde zunehmend durch die Einführung von Leistungskomponenten bzgl. Vergütung und Aufstiegsmöglichkeiten umgestaltet, im deutschen Kontext beispielsweise durch das Dienstrechtsreformgesetz von 1997 und die Einführung des

Tarifvertrages für den öffentlichen Dienst von 2005. (Reichard 2019, S. 388ff.; Salmon 2016).[21] Zur verunsichernden und damit potentiell disziplinierenden Wirkung der Umgestaltung öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse nach privatwirtschaftlichen Mustern s.u. zur soziologischen Forschung)[22]

Die Einführung von Leistungsprinzipien bei Bezahlung und beruflicher Weiterentwicklung setzt wiederum Instrumente der Performanzmessung und des Leistungsmanagements (s.o.) voraus, die durch das Personalmanagement anzuwenden sind. Dies geschieht beispielsweise im Rahmen jährlicher Beurteilungs- und Entwicklungsgespräche, die unter anderem die Einhaltung vereinbarter Ziele überwachen Insgesamt steht der Ansatz im Kontext des Management-by-Objectives nach P. Drucker, also wiederum der das NPM inspirierenden einflussreichen Managementliteratur der insbesondere 1980er Jahre, s.o.).

Arbeitsverträge sind grundsätzlich nicht in der Lage, jede Form erwünschten Mitarbeiterhandelns vertraglich zu fixieren. (u.a. Salmon 2016, S. 53 ff.) Organisationen sind daher auf Mitarbeitende angewiesen, die bereit sind, im Engagement über ihre vertraglich festgehaltenen Pflichten hinauszugehen. Organisationssoziologisch spricht man von „Extra-Rollenverhalten". Hierzu existieren verschiedene theoretische Konzeptionen. Im vorliegenden Kontext greift insbesondere das OCB (Organizational Citizenship Behaviour), welches „Tugenden wie Hilfsbereitschaft, Eigeninitiative, Gewissenhaftigkeit, Unkompliziertheit und Rücksichtnahme" (Salmon 2016, S. 35) fokussiert. Das Konzept gilt auch als Basis für das Leitbild des „engagierten Mitarbeiters im Zentrum der Reform", welchem sich die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement; in den 1990ern: Verwaltungsvereinfachung) als primäre Initiatorin und Treiberin von Verwaltungsreformen nach dem Neuen Steuerungsmodell als deutscher Variante des New Public Management, verschrieben hat (KGSt 1996; 2006). Erhöhte Eigen- und Ergebnisverantwortung soll sich motivierend und förderlich auf Arbeitsengagement und -erfolg auswirken. Inwiefern die im Zuge der Reform eingeführten Leistungskomponenten dies im versprochenen Maße zu fördern vermögen oder sich - sozialpsychologischen Ansätzen folgend – eher hinderlich auf intrinsische Motivationen auswirken, wird

[21] Wie stark das New Public Management / die Ideologie vom „Schlanken Staat" hier zu Veränderungen bestehender Personalpolitiken im öffentlichen Dienst führt, hängt jedoch neben der Schlagkraft von Reformmaßnahmen maßgeblich vom Ausgangspunkt ab. Hinsichtlich der Ausgestaltung öffentlicher Beschäftigungs- /bzw. Dienstverhältnisse als besonderen Formen von Arbeitsverhältnissen gibt es im internationalen Vergleich erhebliche Unterschiede. Bzgl. der beiden hier besonders interessierenden nationalen Kontexte war hier Deutschland lange Zeit durch eine größere Privilegierung öffentlicher Beschäftigung geprägt. In Großbritannien/England ist der Anteil des Berufsbeamtentums traditionell geringer.

[22] Zur genaueren Historie und Praxis der Verwaltungsreformen in England und Deutschland auf kommunaler Ebene s. Kap.I.3)

kontrovers diskutiert (Salmon 2016; Holtmann 2008; vgl. auch Osborne/Gaebler 1993; Schedler/Proeller 2011; Reichard 2019).

Während Konzepte wie das OCB zwar, wie gesehen, vom Verwaltungsreformdiskurs aufgenommen wurden, sind hier Handlungsmuster angesprochen, die prinzipiell für den öffentlichen wie privaten Sektor Gültigkeit haben. Bezüglich staatlich/öffentlicher Arbeitgeber lässt sich jedoch die These vertreten, „[…] dass der Staat auf Grund seiner ureigenen Aufgabe auf Mitarbeiter angewiesen ist, die ausgeprägte Werte in den Bereichen Gemeinwohlinteresse, Soziales Mitgefühl sowie Altruismus/Uneigennützigkeit haben. Beobachtungen zeigen, dass Menschen mit diesen Werten eine Tätigkeit in öffentlichen Organisationen bevorzugen“ (Salmon 2016, S. 36). Das Konzept der/des „public service motivation/ ethos (Perry, u.a. 1996) steht grundlegend für typische Selbstdeutungen und Handlungsmuster der Beschäftigten öffentlicher Dienste und damit auch zu Verwaltungsreformen, die auf diese zugreifen, indem beispielsweise im Zuge der postulierten Kundenorientierung ein neues Selbstverständnis als Dienstleister*in eingefordert wird, welches sich an Punkten mit traditionellen Staatsdiener-Konzepten Weberianischer Verwaltungstradition bricht (vgl Salmon 2016; Gottschall et.al. 2015; Flecker et.al. 2014). Aus den genannten Studien lassen sich erste Hinweise darauf ableiten, dass Verwaltungsreformen im Stile des New Public Management gerade bei Mitarbeiter*innen mit hoher „Public Service Motivation“ zu negativen Effekten bei der Arbeitszufriedenheit führt.

Im Folgen wird vor dem Hintergrund der binationalen Anlage der Studie ein Schlaglicht auf die Relevanz der Berücksichtigung nationaler Kontexte und Verwaltungstraditionen bei der Betrachtung von Verwaltungsreformen geworfen.

1.3 Zur Bedeutung nationaler Verwaltungstraditionen im Kontext der Reform

Die international vergleichende Verwaltungsreformforschung steht vor verschiedenen Herausforderungen: Neben der Erfordernis sprachlicher Kompetenzen[23] weisen Pollitt/Bouckaert in ihrem mittlerweile in vierter Auflage vorliegenden Standardwerk zur vergleichenden „Public Management Reform“-Forschung auf den Fallstrick hin, die Betrachtungsebenen konstant zu halten und nicht die Reform*ankündigungen* in einem nationalen Kontext mit Reform*praxen* anderer Länder zu vergleichen (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 12 ff)[24]. In besonderem Maße sei jedoch die staatliche Struktur in Verbindung mit der Verwaltungstradition der

[24] Pollitt und Bouckaert fokussieren in ihren Meta-Analysen auf die Ebene der Zentralregierungen. Die getroffenen Aussagen sind jedoch, soweit sie die Berücksichtigung nationaler Traditionen betreffen, auch für kommunale Verwaltungsreformen instruktiv.

Untersuchungskontexte relevant. da auch bei der Konvergenz verschiedener Reform*instrumente* (wie der Etablierung von Leistungs-indizes) diese national sehr unterschiedliche *Anwendung* finden und unterschiedliche *Wirkungen* zeigen können (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 14).

Pollitt und Bouckaert sprechen von „politico-administrative regimes“ (u.a. S. 49), die sich nach fünf Dimensionen unterscheiden lassen:

1. Staatsstruktur (Föderal/Zentral)
2. Regierungstyp (z.B. Koalitionsregierungen, Mehrheitsregierungen etc.)
3. Ministerialebene
4. Verwaltungskultur
5. „Diversity of policy advice“ (welche Akteure/Institutionen nehmen Einfluss auf die Politik? Die öffentliche Verwaltung, externe Berater, think tanks etc.?)

Eine der Folgen dieser strukturellen Unterschiede ist die Tatsache, dass sich Reformen tendenziell leichter in stark zentralisierten Systemen durchsetzen lassen als in dezentraleren, in denen verschiedene Akteure Einfluss auf Art, Umfang und Richtung von Reformen nehmen können (Pollitt/Bouckaert 2017, S 50f.) Für die hier interessierenden Kontexte England und Deutschland wird beispielsweise für den englischen Fall konstatiert, dass die Verwaltungsreform viel stärker nach dem „Top-Down“-Prinzip durchgesetzt werden konnte, während es im stark föderal und dezentralisiert strukturierten deutschen Umfeld eher eine „bottom-up“-Bewegung aus der (insbesondere kommunalen) Verwaltung heraus war, die in Gestalt der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) den internationalen Reformdiskurs zum New Public Management aufgriff und in Gestalt des Neuen Steuerungsmodells (NSM) implementierte.

Von besonderer Relevanz ist außerdem die Verwaltungskultur. In nur leichter Vereinfachung kann hier zwischen der kontinentaleuropäisch geprägten sog. „Rechtsstaats-“ und der angelsächsischen „public interest“-Tradition unterschieden werden. Das Rechtsstaatsmodell weist große Überschneidungen mit dem Weber’schen Verwaltungsmodell auf, insofern es einen Schwerpunkt auf Korrektheit, Legalität, Gesetzesautorität und Gleichheit/Gleichbehandlung legt. Führende Beamte sind meistens Juristen. Im „public interest“ Modell hat der Staat eine gesellschaftlich weniger dominierende Funktion, seine Rolle ist mehr eine der Aushandlung und Ausbalancierung verschiedener Interessen zum allgemeinen Nutzen. Werte wie Pragmatismus und Flexibilität haben großes Gewicht und können „technical expertise“ sowie „strict legality“ (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 61) sogar in Teilen überschatten. Führende Beamte/Verwaltungsmanager*innen sind eher „Generalisten“ bzw. rekrutieren sich aus verschiedenen

Professionen. Auch die öffentliche Beschäftigung hat weniger Sonderstatus als im traditionellen Rechtsstaatssystem, insofern ist auch der Umbau öffentlicher Dienste komplikationsloser:

> „In general terms, we might expect that *Rechtsstaat* systems would be ‚stickier' and slower to reform than public interest regimes. This is because management change would always require changes in the law and, culturally, because senior civil servants who are highly trained in administrative law may find it more difficult than generalists to shift to a 'managerial' or 'performance-oriented' perspective" (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 62).

Als Fazit zum diesbezüglichen Forschungsstand ist festzuhalten, dass Verwaltungsreformagenden wie das New Public Management in unterschiedlichen nationalen Kontexten unterschiedliche Bedingungen vorfinden, die ihre Verbreitung in Form, Umfang und Richtung beeinflussen. Von besonderer Bedeutung sind dabei die staatliche Struktur sowie die Verwaltungstradition. Angelsächsische Länder bilden den Ausgangspunkt für New Public Management-Reformen und setzen diese auch in größerem Umfang um als die kontinentaleuropäischen Länder.

1.4. Kritik und Aktualität des New Public Management

1.4.1 Kritik

Der Reformansatz des New Public Management trat von Beginn an mit Formulierungen wie „dem Amtsschimmel den Garaus gemacht“ (Schedler/Proeller 2011, S.3) mit einer gewissen Verve auf den Plan.[25] Vor dem Hintergrund wirtschaftlicher Krisen und konstatierten Staatsversagens (s.o.) versprach die Orientierung an Handlungs- und Organisationsmustern der Privatwirtschaft die Lösung struktureller Probleme. Regierung und Regierungshandeln sollten nach dem erfolgreichen Titel von Osborne/Gaebler quasi im unternehmerischen Sinne „neu erfunden“ werden. [26] Diese Herangehensweise bildet zugleich einen Kristallisationspunkt der Kritik, insofern New Public Management Reformen im Rahmen einer allgemeinen Neoliberalismus-Kritik bzw. Kritik an alle Gesellschaftsbereiche durchdringenden Ökonomisierungslogik abgehandelt werden. (u.a. bei Crouch 2008). Kathleen Lynch und Bernie Grummell definieren den „neuen Managerialismus“ als „organisationale Form“ des Neoliberalismus (Lynch/Grummell 2018). Boltanski und Chiapello konstatieren 2003 anhand von Analysen von Managementratgebern innerhalb der französischen Industriekultur einen Gesichtswandel („neuen Geist“) des landläufigen Kapitalismus, der auch kulturelle Werte im Gefolge der 1968er-Bewegung (Selbstbestimmung, Mitbestimmung und -gestaltung, Empowerment, Authentizität etc.) inkorporiert und in Dienst genommen habe, woraus in aktuellen Arbeitswelten neue Anforderungen und Muster an Selbstkontrolle, Kreativität, Innovationsgeist, Projektarbeit etc. resultieren (im Terminus von Bröckling: ein „unternehmerisches Selbst“), die wiederum nicht nur im privatwirtschaftlichen Bereich, sondern auch in den neuen Anforderungen an öffentlich Beschäftigte im Rahmen des New Public Management wirksam sind. Die Integration von Wissensbeständen und Wertmustern der politischen Linken in den „Neuen Geist des Kapitalismus“ erklärt seine Anschlussfähigkeit an sowohl konservativ-wirtschaftsliberale wie sozialliberal-linke Kontexte.

Die Einforderung einer Dienstleistungsmentalität der öffentlichen Verwaltung im Sinne der Orientierung am*an der Bürger*in als Kunden*in wurde sowohl im Hinblick auf die beruflichen Identifikationen der Verwaltungsmitarbeiter*innen kritisiert (vgl. u.a. Flecker et.al. 2014) als auch bezüglich der Bürger*innen selbst, die zum „bloßen Dienstleistungsempfänger reduziert“ (in kurzer Zusammenfassung: Salmon 2016, S. 16) würden (vgl. Lorig 2009, S 225 ff; Needham 2007; Maeder 2001 a), d.h. unter Ausblendung der mit dem Bürger*innenbegriff assoziierten demokratischen Rechte. Befürworter des Kund*innenbegriffs beschreiben den primär metaphorischen Gehalt in seiner Sensibilisierungsfunktion bezüglich der

[25] Dies führte zu Etikettierungen wie dem „Moralischen Kreuzzug“ des NPM (Maeder 2001 a)
[26] “Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” (Osborne/Gaebler 1993)

Interaktionsgestaltung (in Abgrenzung zum hoheitsstaatlichen Handeln, das Bürger*innen zu Bittsteller*innen degradiert habe), oder thematisieren die Kundenrolle als situative Rolle, die Bürger*innen im Kontakt mit der Verwaltung einnehmen (Schedler/Proeller 2011, S. 11 f. und S. 71ff).

Die Führung mittels Performance-Indikatoren und assoziierter Anreizsysteme wird im Rahmen der Diskussion zu einem spezifischen Berufsverständnis und -ethos der öffentlichen Verwaltung verschiedentlich als hemmend für intrinsische Motivation besprochen (u.a. Salmon 2016, vgl. zu Beschäftigtenperspektiven auch das Unterkapitel zur arbeits- und berufssoziologischen Forschung)

Hoggett (1996) sowie Hood und Dixon (2015) kritisieren Re-Bürokratisierungseffekte, gerade im Zusammenhang mit Leistungsmessungen, die dem eigentlichen Ent-Bürokratisierungsversprechen des NPM zuwiderlaufen. Ähnlich weisen Hood und Dixon auf weitere Paradoxien wie gestiegene Kosten und in Teilen geringere Nutzer*innenzufriedenheit hin.

1.4.2 Zur Diskussion um die Aktualität des NPM

Zum Abschluss der Behandlung von New Public Management als Reform*konzept* wird nun der Frage nachgegangen, inwiefern es als solches– wie 2005 von Dunleavy et.al behauptet – als „dead“ zu betrachten und von anderen Reformmodellen abgelöst worden sei.:

Hood und *Peters* definieren 2004 *drei Phasen* des Diskurses zum New Public Management: In einer ersten ab den späten 1980er Jahren ging es zunächst um die Beschreibung der relevanten Charakterista und Elemente, geistigen Hintergründe[27] sowie der Äußerung von philosophischen Kritiken als Projekt der „Neuen Rechten“. Empirische Bezugnahmen sind eher verstreut und unsystematisch. Ab Mitte der 1990er gewinnt die auch international vergleichende Forschung zu verschiedenen Entwicklungssträngen und Varianten an Gewicht (u.a. Ferlie et.al. 1996), hier werden auch die angelsächsischen Länder als Vorreiter definiert.

In einer dritten Phase ab den späten 1990ern wird der Diskussionsstand einerseits in Lehrbuch- und Enzyklopädieneintragsform kanonisiert, andererseits beginnt auch eine Auseinandersetzung mit den Paradoxien, Überraschungen und Unintentionalitäten der Verwaltungsreform (Hood 2004).

Von *Dunleavy* et.al. (2005) wird das Konzept der *Digital Era Governance (DEG)* vorgeschlagen, da der Aufstieg der Informationstechnologien als alle gesellschaftlichen Bereiche durchdringenden Phänomens auch Regierungs- und Verwaltungshandeln in einem Maße präge, dass einzelne Verwaltungsreformansätze wie das NPM obsolet würden. Vorteile der Digitalisierung sehen die Autor*innen in einer Vereinfachung der Aufgabenwahrnehmung staatlicher Verwaltung sowie einer Re-Integration durch New-Public-Management-Reformen

[27] Vgl. auch Hoods eigenen, oben zitierten und enorm einflussreichen Artikel von 1991

dezentralisierter bzw. ausgegliederter Verwaltungsbereiche. Aktuell gewinnt das Konzept des „Open Government“ Zulauf, insbesondere auf lokaler/kommunaler Ebene (Schmidthuber/Hilgers 2021), womit insbesondere technisch vermittelter Wissenstransfer zwischen Behörden und Zivilgesellschaft/Bürger*innen, Wissenschaft und anderen Netzwerkpartnern angesprochen ist.

Auf *Osborne* (2006) geht das Konzept der *New Public Governance (NPG)* zurück, das die Primäraufgabe staatlichen Handelns in postmodernen Gesellschaften in der Koordination verschiedener Netzwerke/Partner sieht (verschiedene staatliche Institutionen, Akteure/Organisationen der Zivilgesellschaft, Privatunternehmen, die staatliche Aufgaben im Zuge des „contracting-out“ übernommen haben.). Es handelt sich insofern um eine Weiterentwicklung des New Public Management, bzw. das New Public Management wird als Zwischenstufe zwischen der traditionellen Verwaltung und dem Zeitalter der NPG gesehen (Osborne 2006).

Pollitt und Bouckaert führen 2004 das Konzept des *Neo-Weberianischen Staates* ein:

> „In essence, this was an attempt to modernize traditional bureaucracy by making it more professional, efficient, and citizen-friendly. It was particularly characteristic of the stable, prosperous, Western European democracies which had sizeable welfare states – including Germany, France, and the Nordic group. It was therefore not a universal model, but one limited to particular kinds of state. It reflected a more optimistic and trusting attitude towards the state apparatus than the NPM” (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 19).

Der Neo-Weberianische Staat übernimmt also auch Modernisierungsagenden des New Public Management. Er stellt in gewisser Weise eine „weiche“ Variante des NPM dar bzw. eine Verwaltungsform, die wirtschaftliche Prinzipien übernommen hat, sich aber anders als in der NPM-Rhetorik häufig, weniger von bürokratischem Handeln abgrenzt:

> „Im Ergebnis ist eine neue Mischung aus klassisch Weberianischen Verwaltungsprinzipien der Rechts- und Regelorientierung, hierarchischer Steuerung und öffentlicher Aufgabenerledigung einerseits und NPM-bezogenen Reformelementen andererseits entstanden. Es hat mitnichten eine Abkehr vom Weberianischen Modell stattgefunden und Verwaltungshandeln besteht nach wie vor zum großen Teil im Vollzug von Rechtsakten und darin, Gesetze auszuführen. Jedoch sind im Zuge der – jeweils landesspezifisch akzentuierten – NPM-Reformen neue performanz-, effizienz- und outputorientierte, kunden- und managementbezogene Elemente hinzugekommen, die mit den bestehenden klassisch-bürokratischen Strukturen verknüpft wurden, was Handlungsroutinen und -orientierungen in den Verwaltungen verändert hat.“ (Kuhlmann/Bogumil 2019, S. 142).

Jenseits des „labelling“ oder „branding“ (Schedler/Proeller 2011, S. XVIII)[28] wird es im weiteren Verlauf der Arbeit vorrangig um Fragen gehen, die sich aus der

[28] Schedler/Proeller weisen in den jeweiligen Vorworten zur Dritten (2006), Vierten (2009) und aktuellen fünften Auflage ihrer Einführung zum NPM darauf hin, dass dieses im Sinne eines „dead man walking“

Verwaltungsmodernisierung nach klassischen Gedanken des New Public Managements ergeben. Dabei werden bezüglich auf das Beschwerdemanagement in kommunalen Verwaltungen in England und Deutschland vorrangig Aspekte der Kund*innenorientierung, des Qualitäts- bzw. Performanzmanagements und organisationalen Lernens in ihrer Wirkung auf berufliches Handeln und berufliche Identifikationen der Verwaltungsmitarbeiter*Innen in den Blick genommen. Das Konzept der Digital Era Governance nach Dunleavy et.al. lenkt die Aufmerksamkeit zusätzlich auf Phänomene der digital unterstützten Verwaltungsführung, e-government (vgl. Schuppan 2019) etc. Diese hat in den letzten Jahren – auch bezogen auf das hier interessierende Feld des Beschwerdemanagements – an Bedeutung gewonnen, was sich beispielsweise in der Einführung von Beschwerde-Apps wie „Tell-Me Mängel“ zeigt, die durch das Pandemiegeschehen weiter Fahrt aufgenommen haben.

Die Frage nach der *Aktualität des New Public Management* als Referenzpunkt des Verwaltungsreformdiskurses ist mit Verweis auf die sich anschließende Darstellung der arbeits- und berufssoziologischen Forschung zum reformierten Öffentlichen Dienst als Arbeitsort bereits an dieser Stelle nicht zuletzt *disziplinär* zu beantworten: Während Verwaltungs- und Politikwissenschaft sich dem New Public Management primär hinsichtlich Aufkommen, Entstehungsbedingungen sowie merkmalsbezogen, evaluativ und zum Teil anwendungsorientiert nähern (s.a. die Charakterisierung von Hood und Peters 2004, s.o.) und auch qua disziplinärer Nähe zum Gegenstand interessierter an einer Paradigmatisierung und etwaigen Weiterentwicklung derselben sind (vgl auch Koch/Vogel 2013; und zum Paradigmen-Begriff Knoblauch 2018), interessiert sich die (Arbeits- und Berufs-)Soziologie für das NPM im Hinblick auf seine sozialen Effekte, insbesondere hinsichtlich der Mitarbeiter*innen der unter Managementsteuerungs-, Markt- und Wettbewerbs- sowie Kund*innen- und Dienstleistungsorientierungsaspekten reformierten öffentlichen Dienste, deren materieller Ressourcenausstattung, Berufsidentifikation, symbolischer Anerkennung, Kompetenzanforderungen, Handlungspraxen, Problemlösungen etc. Damit bleibt das NPM als Reformmodell in diesem Kontext weiter aktuell, da die Entwicklungen hierzu keineswegs abgeschlossen sind.

So sollte das bisher Gesagte zum New Public Management auch in erster Linie dieses über die letzten Jahrzehnte einflussreiche Verwaltungsreformparadigma in seinen Hintergründen, theoretischen Grundannahmen, Postulaten und Instrumenten vorstellen, um das Fundament, auf dem sich die aktuelle Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung und damit auch im kommunalen Beschwerdemanagement bewegt, zu charakterisieren, s. dazu auch die unten folgende ausführliche Darstellung der Kommunalverwaltungsreformhistorie in England und

„in seinen Ansätzen und Ideen“ trotz einigen Bestrebungen zur Umetikettierung weiter „lebe“ und Wirkung zeige (Schedler/Proeller 2011, S. XVII ff.)

Deutschland (beispielsweise in Form der Citizen's Charter in England als Kernprojekt der Regierung John Majors und Startschuss zur Kund*innenorientierung im dortigen Verwaltungsreformkontext). Dabei ist im Kontext dieser Arbeit die Aspekte der Managerialisierung unter dem Leitstern der Kund*innen- bzw.- Dienstleistungsorientierung von besonderer Relevanz, da sie den inneren Kern des Berufs kommunaler Beschwerdemanager*innen als kund*innen*unzufriedenheits*bearbeitender Instanz bilden - So zumindest die Annahme, die allerdings offen dafür bleibt, ob sich im konkreten Feld Muster zeigen können, die evtl. auf anders gelagerte Relevanzen und Handlungsstrategien als im engeren Sinne auf Kund*innenzufriedenstellung ausgerichtete verweisen.

2) Die Reform öffentlicher Dienste im Blick der arbeits- und berufssoziologischen Forschung

Die Arbeitswelt der öffentlichen Dienste gilt im deutschsprachigen Raum bis Anfang der 2010er als „'wenig erforschter Kontinent'" (Grabe et.al.2012, S. 35 im Rekurs auf Freysinnet). Seither beschäftigten sich jedoch einige Projekte – zum Teil auch mit international vergleichender Anlage - mit geänderten Rahmenbedingungen und Verfahrensweisen staatlichen Handelns und der Rolle des Staates als Arbeitgeber, auch aus Beschäftigtensicht.[29] Hervorzuheben sind hier zum einen das Projekt „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber: Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und ihre Interessenvertretung im internationalen Vergleich", in dessen Rahmen die Angleichung von Arbeitsverhältnissen an privatwirtschaftliche Muster nach dem New Public Management und die Perspektiven von Beschäftigten und Gewerkschaften aus den Bereichen Polizei, Müllabfuhr und Energieregulierungsbehörden in Deutschland, Schweden, Frankreich und Großbritannien untersucht wurden. Hier wurde insbesondere in der zweiten Projektphase die Selbstidentifikation der Beschäftigten als „Dienstleister oder Staatsdiener" (Gottschall et.al. 2015) in den Blick genommen. Das Projekt war Teil des Sonderforschungsbereichs 597 „Staatlichkeit im Wandel" an der Universität Bremen.

Ein zweites Projekt verortete sich institutionell an der Universität Siegen. Das Forschungsprojekt „L'état, c'était moi? Transformation von Staatlichkeit und ihre Folgen für Deutungsmuster, Habitusformen und berufliches Selbstverständnis", analysierte Deutungsmuster auf Beschäftigten- und Bürgerseite in Deutschland. Auch hier ist wieder der Dualismus zwischen einer traditionell-weberianischen Staatsdiener*innen- und einer modernisierten Dienstleister*innenidentifikation zentral. Teilpublikationen des Projektes fokussieren außerdem auf sich durch geänderte Deutungen und Praktiken von Staatlichkeit im Zuge von New Public-Management-Reformen - Zum Dritten ist die Studie „Im Dienste öffentlicher Güter: Akteure, Institutionen, Praktiken" zu nennen, eine Kooperation des Hamburger Instituts für Sozialforschung, der Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) Wien sowie der Universität St. Gallen. Hier wurden Beschäftigte der Kommunalverwaltung, der Post und des Gesundheitswesens in Deutschland, Österreich und der Schweiz aus einer qualitativen Perspektive bzgl. ihrer Erwerbsbiographien, Veränderungen ihrer Arbeitswelt, ihrer beruflichen Identität und Identifikation untersucht. Die Befragten thematisierten neben *Veränderungen der materiellen Rahmenbedingungen* auch die Ebenen der *Anerkennung* (am Arbeitsplatz und in der weiteren Sozialwelt) sowie des *Gemeinwohls* (Flecker et.al. 2015)

[29] Nicht immer geht es hier ausschließlich um die Kommunalverwaltung.

Soziologische Forschung zu Reform und Wandel öffentlicher Dienste aus Beschäftigtenperspektive thematisiert damit im Wesentlichen drei Themenbereiche, die in unterschiedlicher Gewichtung in den drei genannten Projekten präsent sind:

1. Veränderungen der materiellen Ausstattung (inklusive zeitlicher Ressourcen)
2. Änderungen auf Ebene der symbolischen Anerkennung für die und im Rahmen der Tätigkeit, sowie, hieran gebunden,
3. Identifikation mit der Tätigkeit, berufliches Selbstverständnis und Kompetenzbild (z.B. hinsichtlich neuer Kompetenzen der Interaktionsgestaltung), oft gekoppelt an einen wahrgenommenen Gemeinwohlbezug der Arbeit.[30]

In stärker professionssoziologischer Perspektive lässt sich außerdem zeigen, dass die mit NPM-Reformen einhergehenden Evaluationen und Performanz-Steuerungen als Deprofessionalisierung, allgemeiner: als professionelle Anerkennungsverluste erlebt werden (Evetts 2003, S. 62f.; 2009).

Mit den Punkten 2 und 3 verbunden sind außerdem Fragen nach geänderten Anforderungen an die Tätigkeit, beispielsweise in Form eines stärkeren Aushandlungs- und Interaktionsbezugs mit als Kund*innen verstandenen Bürger*innen (Flecker et.al. 2014; S. 348; Englert/Sondermann 2013) oder – erwartbarerweise - durch Mediatisierungsprozesse (Pfadenhauer et. al. 2017; Grenz 2017; Eisewicht 2015), wobei die technische Seite in den genannten Studien kaum aufgegriffen wird.[31]

2.1Veränderungen der materiellen Ausstattung

> „Der öffentliche Dienst transformierte sich von einem Ort der Statussicherheit und der wohlgeordneten bürokratischen Routine in ein nervöses und reformfiebriges Experimentierfeld kostensparender Einschnitte und organisationspolitischer Zumutungen“ (Vogel 2007, S. 64).

Mit diesen Worten eines der Co-Autoren der Studie „Im Dienste öffentlicher Güter“ ist bereits der Sachverhalt umrissen, dass der öffentliche Dienst im Zuge von NPM-Reformen seinen Charakter als Vorbild für das stabile, verlässliche und den Lebensunterhalt sichernde Normalarbeitsverhältnis zunehmend einbüßt hat. Der Wandel öffentlicher Beschäftigungsverhältnisse in Richtung prekärer (Castel 2000) Beschäftigungsformen – Stichworte sind hier insbesondere die in manchen Segmenten des öffentlichen Dienstes ubiquitären Befristungen (staatliche und kommunale Arbeitgeber zeichnen sich hier durch die höchsten Be- und geringsten

[30] Diese Aufteilung lehnt sich weitgehend an die von Flecker et.al. (2015) vorgenommene an
[31] Eine Darstellung hierzu findet sich im Theorieteil bezüglich mediatisierter Dienstleistungsarbeit

Entfristungsquoten aus, vgl. Flecker et.al. 2014, S. 9), aber auch der Wegfall tariflicher Vergünstigungen, Arbeitszeitverlängerungen bei faktischen Gehaltskürzungen oder unfreiwillige Teilzeit. In denselben Themenkreis gehören Privatisierungen/Auslagerungen auch im Bereich der Beschäftigungsverhältnisse. Sie stehen symptomatisch für „Formverluste der Arbeitsgesellschaft und des Wohlfahrtstaates“ (Vogel 2009, S. 229) insgesamt. Da insbesondere im deutschen Kontext das Beamtenrecht, aber auch allgemein das Arbeitsrecht Grenzen der Umgestaltung (Verschlechterung) hinsichtlich arbeitsvertraglicher Regelungen setzt, betrefft die Umgestaltung auf *materieller Ebene* primär den Personenkreis mit jüngerem Eintritt in den öffentlichen Dienst. Soziologisch werden hier neben unmittelbaren Fragen im Zusammenhang kollegialer Beziehungen und deren Einbettung in potentielle Generationenkonflikte (Flecker et.al. 2014, S, 337) Fragen von übergreifender Relevanz bezüglich der Erbringung öffentlicher Güter durch ein Personal, das in materieller wie symbolischer und ggf. emotionaler Hinsicht unter Druck steht, aufgeworfen:

> „Vieles spricht daher dafür, dass die Gestaltung der Gemeingüter und die staatliche Verwaltung mehr und mehr – insbesondere im Generationenwandel – in die Hände einer neuen, oftmals sehr gut qualifizierten, aber schlecht bezahlten und unsicher beschäftigten öffentlichen Dienstklasse gelegt wird (vgl. Vogel 2011). Mit diesen Entwicklungen ist sehr eng die Frage verknüpft, ob es mit Blick auf die öffentlichen Güter nicht eines Personals bedarf, das sich seiner Position und Arbeitsaufgaben sicher sein kann, wenn Gemeinwohl stiftende und auf sozialen Ausgleich zielende Leistungen zu erfüllen und wenn notwendige Trennungslinien zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu ziehen sind. Wie können die Pflege, die Beratungen, die Zuteilungen und Erziehungsbemühungen derer aussehen, die selbst genug zu tun haben, um über die Runden zu kommen, sich im Benchmarking zu behaupten und mühsam von Vertrag zu Vertrag hangeln. Hier sind Fragen der Fairness mit Aspekten der professionellen Qualität der Erwerbstätigkeit im Dienste öffentlicher Güter verknüpft.“ (Flecker et.al. 2014, S. 9f.)

Hier wird unmittelbar der Kontrast zum Weber’schen Verwaltungstypus deutlich, dessen verbeamtetes Personal in einem gesicherten und auf Konstanz gestellten, von Erwartbarkeiten und Gewissheiten geprägten Arbeitsverhältnis einer durch geregelte Abläufe und Routine sowie der Orientierung an rechtsförmigen Vorgaben strukturierten Tätigkeit nachging (s.o.).

Veränderungen in der materiellen Ausstattung öffentlicher Beschäftigung haben neben der Frage der Befristung *zeitliche* Aspekte hinsichtlich der Arbeitszeitverdichtung, auch als Folge von Personalabbau (dies wiederum gekoppelt an NPM-inspirierte Effizienzpostulate). Anfallende Tätigkeiten verteilen sich auf weniger Personal.

In *organisatorischer* Hinsicht ändern sich Abteilungszuschnitte im Zuge von New Public-Management-Reformen und einschlägigen Dezentralisierungspostulaten. In Anlehnung an privatwirtschaftliche Muster erhalten Projektarbeit, die Vereinbarung von Leistungszielen zwischen einzelnen Abteilungen, organisationsinterner Wettbewerb sowie Konkurrenzverhältnisse mit

potentiellen Leistungserbringern außerhalb der Organisation im Zuge von Liberalisierungs-/Privatsierungsbemühungen Aufschwung (Flecker et.al. 2014, S. 336). Und so kommt auch in öffentlichen Verwaltungen ein Akteurtypus bzw. Einstellungs- und Handlungsmuster zum Tragen, den Uwe Bröckling (auch im Rekurs auf Boltanski/Chiapellos „Neuen Geist des Kapitalismus“) als „Unternehmerisches Selbst“ (2008) konzipiert, eine auf Wettbewerb, Selbstvermarktung, Unsicherheitsmanagement und – ganz im Sinne des NPM – Kontraktualisierung sozialer Beziehungen basierende „Subjektivierungsform“. Damit bewegt sich das Konzept in gewisser Nähe zum älteren Vorschlag des „Arbeitskraftunternehmers“ von Hans Pongratz und G. Günter Voß von 1998, in dem bereits ein Abschied von tayloristischen Formen der fremdkontrollierten Arbeitssteuerung hin zu internalisierten Sinnstiftungs-, Selbstmotivations- und Steuerungsformen sowie dem Bemühen um den ökonomischen Einsatz der „Ware“ der eigenen Arbeitskraft beschrieben wird. (Voß/Pongratz 1998).

Hiermit sind bereits auch die beiden weiteren Ebenen der Anerkennung und des beruflichen Selbstverständnisses angesprochen.

2.2. Veränderungen der symbolischen Anerkennungsverhältnisse

Das von Axel Honneth 1994 in den gesellschaftstheoretischen Diskurs gebrachte Anerkennungsthema als Grundtopos sozialer Konflikte wurde in der Folge auf die Arbeitssoziologie angewandt (Holtgrewe et.al. 2000; Krömmelbein 2000; Voswinkel 2005). Anerkennungskrisen im Rahmen der Erwerbsarbeit werden hier insbesondere im Rahmen von Veränderungsprozessen thematisiert, die von den Beschäftigten als Entwertung und Missachtung ihrer bisherigen Handlungsmuster, Wissensbestände und Leistungen erlebt werden (vgl. Flecker/Tschernitz 2014, S. 224f). Hieran schließt u.a. Lisa Grabe im Rahmen des o.g. Projektes „Im Dienste öffentlicher Güter“ an. Anhand von Interviews mit Beschäftigten dreier Städte[32] differenziert sie *zwei Ebenen von „Wertschätzungskonflikte[n] öffentlich Beschäftigter*“ (Grabe 2014, S. 292): Diese sind einerseits bezogen auf das *Verhältnis zur Öffentlichkeit*, und dies sowohl in allgemeiner wie insbesondere in Hinsicht auf konkrete Interaktionen mit konkreten Bürger*innen/Kund*innen, sowie anderseits auf die *Arbeitgeberseite* bezogen.

Hinsichtlich der Öffentlichkeit spielt das Phänomen der *Immaterialität* und *Unsichtbarkeit* öffentlicher Leistungen ein Rolle, die oft nur wahrgenommen werden, wenn es zu Störungen der

[32] Wobei hier allerdings neben in der Verwaltung Tätigen auch Busfahrer der zugehörigen Verkehrsbetriebe, erfasst sind

Leistungserbringung kommt[33]– wobei dann ggf. das im Kontext dieser Arbeit interessierende Beschwerdemanagement ins Spiel kommt, worauf Grabe allerdings nicht eingeht. Die Unsichtbarkeit öffentlicher Dienstleistungen ist auch kein unmittelbares (NPM-)Reformprodukt, allerdings sind im Zuge von Digitalisierungs-/Mediatisierungsprozessen und einer verstärkten Aufgabenerledigung über Online-Kanäle ggf. Entpersonalisierungstendenzen erwartbar, wenn sowohl die Bürger*innen/Kund*innenseite als auch die Mitarbeiter*innenseite der Verwaltung (hier: des Beschwerdemanagements) primär über Online-Masken, Emails etc. kommuniziert und weniger Anliegen über den Weg persönlicher Vorsprachen oder Telefonate geklärt werden.[34] Dabei ist der Gesetzesbindung öffentlichen Handelns jedoch von vornherein ein gewisser Zwang zur Schriftlichkeit eingeschrieben. [35]

Neben der partiellen Unsichtbarkeit öffentlicher Leistungen und damit verbunden dem ausbleiben direkter Wertschätzungssignale durch die Bevölkerung/Öffentlichkeit werden unmittelbar in der Interaktion mit Kund*innen erfahrene Missachtungen (z.B. in Form von Beleidigungen) viel unmittelbarer erlebt. Geäußerte Vorurteile vom „faulen Beamten“ oder die Abqualifizierung von Verwaltungstätigkeit als „langweilig und stupide“ (Grabe 2014, S. 295) fallen hierunter.

Auch bezogen auf von Mitarbeitenden empfundene *Anerkennungsdefizite durch die Arbeitgeberseite* spielen Unsichtbarkeiten eine Rolle: Grabe schlägt hier an Hand des Interviewmaterials den Bogen zur Einführung von Leistungsmessungen und Qualitätskontrollen sowie daran gekoppelte leistungsbezogene Vergütungskomponenten im Zuge privatwirtschaftlich-managerial orientierter Steuerungsformen. Diese bergen potentiell Anerkennungsverluste aus Sicht der Beschäftigten: „Das Nicht-Messbare an ihrer Arbeit verwehrt den Beschäftigten Anerkennung für ihre Erfolge und zugleich nehmen die Dokumentationszwänge in den Ämtern zu“ (Grabe 2014, S. 294). Grabe greift die Voswinkel’sche Unterteilung arbeitsbezogener Anerkennungsformen in Bewunderung (als neuerer, stärker konkurrenz- und performanzbasierter Anerkennungsform) und Würdigung (als traditionellerer Form betrieblicher-arbeitsbezogener Anerkennung, die beispielsweise Betriebszugehörigkeitsdauer/Loyalität zum Arbeitgeber umfasst, im Kontext öffentlicher Dienste oft auch den Anspruch auf Würdigung der bewussten Entscheidung zum Gehaltsverzicht im Verhältnis zu privatwirtschaftlicher Beschäftigung und Gemeinwohlorientierung) auf. Auch hier wird deutlich, dass die interviewten kommunal Beschäftigten ihre Tätigkeit „subjektiv durchaus als etwas besonderes empfinden“ (Grabe 2014,

[33] Ein prägnantes Beispiel bietet hier die Müllabfuhr, aber auch Fehlplanungen im Rahmen von Projekten

[34] Zu Handlungsproblemen bei Anliegensklärungen mittels Online-Formaten s.a. Eisewicht 2015; s.a. Grenz 2017. Der empirische Teil dieser Arbeit wird auch auf Mediatisierungsphänomene der Beschwerdebearbeitung und die Umgangsweisen hiermit eingehen.

[35] Erkenntnisse aus der eigenen Empirie weisen jedoch darauf hin, dass mündliche/informelle Kommunikation zum Teil dazu genutzt wird, potentielle Beschwerdeführer von einer „offiziellen“, schriftlich verfassten Beschwerde mitsamt der daran hängenden Bearbeitungsprocedere abzuhalten und zu informellen Lösungsfindungen zu kommen

S. 300), woran sich reziprok wiederum Erwartungen an Anerkennung durch Öffentlichkeit und Arbeitgeber koppeln.

Bei der Darlegung der theoretischen Bezugspunkte der vorliegenden Studie wird berufliche Anerkennung innerhalb von Interaktionsarbeit erneut zum Thema werden.

2.3 Einfluss auf das berufliche Selbstverständnis

Ein dritter wesentlicher Strang soziologischer Auseinandersetzung mit Reformen öffentlicher Dienste thematisiert deren Auswirkungen auf berufliche Identifikationen und Selbstverständnisse der öffentlich Beschäftigten. Hiermit einher gehen oft implizite oder explizite Bezugnahmen auf ein „public service motivation“ (Perry 1996) eine spezielle Gemeinwohlorientierung. Im Zuge der Reformen werden jedoch auch Änderungen einschlägiger Kompetenzen virulent, z.B. in Verbindung mit stärkeren Dienstleistungs- /Kundenorientierungsbezügen der Arbeit oder in fachlicher Entwertung durch Managerialisierungstendenzen. Dabei ist allerdings festzuhalten, dass die manageriale Verwaltungsreform durchaus nicht nur Verlierer*innen produziert. Spezifische Berufsgruppen und Akteurstypen verzeichnen Status- und Kompetenzgewinne – insbesondere jene, die sich mit den neuen Anforderungen an Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, Dienstleistungsmentalität, aber auch Verkaufstalent identifizieren können. Gerät die Orientierung am Kundenwohl in Konflikt mit beispielsweise Vorgaben zu Effizienz- und Gewinnmaximierung, kann dies zu Rollenkonflikten und Brüchen der beruflichen Identität führen (Flecker/Tschernitz 2014, S. 226 ff, die in ihrem Beitrag bezogen auf Beschäftigte der privatisierten Post Veränderungen auf Ebene der Anerkennung mit denen der Identität verschränken. Kathrin Englert zeigt in ihrer aus dem Siegener Projekt hervorgegangenen Dissertation ebenfalls, wie sich Anerkennungswahrnehmungen auf den Aspekt der beruflichen Selbstverständnisse öffentlicher Dienstleister*innen auswirken (Englert 2020).

Das Projekt „Der Wandel des Staates als Arbeitgeber: Rollen- und Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter und ihre Interessenvertretung im internationalen Vergleich“ (s.o.) lieferte in international (Deutschland, Frankreich, Schweden und Großbritannien) vergleichender Perspektive neben Analysen der materialen Basis von Beschäftigungsverhältnissen bei Polizei, Müllabfuhr und Energieregulierungsbehörden[36] Analysen zur beruflichen Selbstdefinition der

[36] Sowohl dem Ansatz des internationalen Vergleichs nach politischem System, Verwaltungstradition etc. von Pollitt/Bouckaert als auch deren Terminologie vom Neo-Weberianischen Staat folgend mit dem Ergebnis, dass Großbritannien hier (wenig überraschend) als Musterbeispiel eines NPM-orientierten

Beschäftigten als „Staatsdiener“ oder „Dienstleister“. Dabei definieren sie jeweils einschlägige Werte/Ideale wie im Falle des Staatsdieners „Neutralität, Regelgeleitetes Handeln oder Loyalität“ und im Fall des Dienstleisters „Effizienz, Flexibilität oder Serviceorientierung“ (Gottschall et. al. 2015 b, S. 6). Dahinter scheinen deutlich die Orientierungen des traditionellen vs. des nach NPM-Kriterien reformierten öffentlichen Dienstes durch. Im Ergebnis konstatiert die Studie eine „große Heterogenität von *Wertorientierungen* (ebd.), die mit dem jeweils unterschiedlichen *Marktbezug* (meint hier: der Wahrscheinlichkeit von Privatisierungen/dem Ausgesetztsein marktlichen *Wettbewerbsdrucks*) korreliert, wobei bis zu einem gewissen Grad Dienstleister-Orientierungen in allen drei Segmenten Fuß gefasst haben:

> Die Müllabfuhr zeigt den erheblichen Einfluss, den Markt und Wettbewerb auf das berufliche Selbstverständnis von öffentlich Beschäftigte nehmen: Die Beschäftigten haben hier auf Grund der im Bereich dominanten Wettbewerbslogik und der damit verbunden Angst um ihre Arbeitsplätze die „Dienstleister“-Werte weitestgehend internalisiert. Die „Staatsdiener“-Werte sind eher unbe-deutend und werden als Wettbewerbshindernis wahrgenommen. Insgesamt signalisiert die Bedeutung der „Dienstleister“-Werte in allen drei Bereichen des öffentlichen Dienstes ein neues berufliches Selbstverständnis als „modernisierter, demokratischer Staatsdiener“ bzw. „öffentlicher Dienstleister“ (ebd.)

Die besondere Relevanz dieser Ergebnisse liegt im Aufdecken des Zusammenhangs zwischen Vermarktlichungslogiken und beruflichen Werteeinstellungen sowie Selbstdefinitionen der Mitarbeitenden, aber auch im Verweis auf eine (mit der genannten Tendenz differentielle) tendenziell *grundsätzliche* Ausrichtung an Bürger*innen/Kund*innenbedürfnissen:

> „Die hohe Bedeutung von Außenorientierung nicht nur in Bereichen mit direktem Bürger- bzw. Kundenkontakt stellt vermutlich eine neue Facette im Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter dar und deutet auf eine erfolgreiche Umsetzung dienstleistungsorientierter Aspekte von Verwaltungsmodernisierung.“ (ebd., S. 31)

Das DFG-geförderte Siegener Projekt „L’etat, c’etait moi. Transformation von Staatlichkeit und ihre Folgen für Deutungsmuster, Habitusformationen und berufliches Selbstverständnis“ (2009-2014) beleuchtete ebenfalls die Frage nach einem Dienstleistungs- oder Staatsdienstorientierten Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter (aus Bürger-, Standes- und Finanzämtern sowie Post und Bahn) mittels Interviewanalysen und der Auswertung aufgezeichneter Interaktionen zwischen Bürger*innen und im Staatsdienst Arbeitenden. Hierbei wird insbesondere die interaktive Aktualisierung („doing public administration“, Englert/Sondermann 2013, S. 144) in den Blick genommen, z.T. auch unter Einbezug von *Gefühlsarbeit* und Konfliktbearbeitung. Es werden große Bemühungen der staatlich Beschäftigten beschrieben, die bürokratische Ernsthaftigkeit der Situation kommunikativ „herunterzuspielen“. Wie auch im Bremer

Reformpfads (Trajekt) folgt, während Deutschland, Frankreich und Schweden verschiedene Ausgestaltungen eines „Neoweberianischen Staates“ darstellen (Gottschall et.al. 2015)

Projekt zeigt sich eine große Breite von Handlungs- und Einstellungsmustern. Die bürokratische Situation *kommunikativ „aufzulockern*“, kann für einen Teil der Beschäftigten in hohem Maße zur beruflichen Sinnstiftung beitragen, wobei diese Tendenz insgesamt nicht primär als „Kund*innennorientierung“ konzipiert wird, sondern als Herstellung eines „*Nähe*verhältnisses“. Von großer Bedeutung ist weiterhin „*prozedurale Gerechtigkeit*“, die als Konzept traditionelle Rechtsorientierung mit einer prinzipiellen Offenheit für die Berücksichtigung von Bürgerwünschen verbindet (u.a. Englert/Sondermann 2013).

Ebenfalls ethnomethodologischer „doing“-Perspektive analysieren Mascha Will-Zocholl und Friedericke Hardering die Veränderung von Arbeitsbedingungen durch das New Public Management (Will-Zocholl/Hardering 2018), hervorgegangen aus einem Projektzusammenhang zu „meaningful work“ and „meaning of work“ (Ebd., S. 129). (Ihr Gegenstand sind hochqualifizierte öffentlich Beschäftigte in Medizin und Sozialwesen und deren Bedeutungszuschreibungen an die Arbeit bzw. deren aktive Herstellung). Dabei gehen sie davon aus, dass die Bedeutung, die Prozessen auf der Makro-Ebene (wie Vermarktlichung) zugeschrieben wird, sich auch auf der individuellen Ebene bzgl. der Bedeutungszuschreibungen an die eigene Tätigkeit niederschlagen. Anhand der Interviews werden drei Quellen von „meaningfulness“ identifiziert, die mit der Wahrnehmung der eigenen Arbeit als wirkungsvoll, hilfreich und im Dienste eines größeren Ganzen stehend sowie anerkennungsgenerierend im Sinne einer Wertschätzung durch Klienten*innen, Kund*innen oder Patient*innen zusammenhängen. Im Umgang mit neuen Arbeitsanforderungen unterscheiden sie zwischen aktiv oder passiv annehmenden sowie die neuen (marktorientierten) Vorgaben soweit möglich unterlaufenden Handlungsmustern. Auch unterscheiden sich die Bezugnahmen auf Vermarktlichungsprozesse in mehreren Hinsichten: Zum einen im Hinblick auf eine allgemeine Verschlechterung von Arbeitsbedingungen, erhöhtem Druck und Rollenstress. Auf der anderen Seite werden durch die Reformen von Seiten der Sozialarbeiter*innen durchaus Professionalisierungsgewinne verzeichnet (ebd., S. 140). Insgesamt verlaufen die Prozesse der Bedeutungszu- und umschreibung jedoch nicht anstrengungslos, so dass die Autorinnen bilanzieren: „Thus, the inner working life of the high-skilled employees remains highly fragile“ (ebd., S. 141).

Den Einfluss von Leistungsbewertungen und anderen NPM-Strategien auf die beruflichen Identitäten von Professor*innen beschreiben Janßen et.al. (2021).

In einer Street-level-Bureaucracy-Perspektive (Lipsky 2010; ausführlicher: Kap. II.1) widmet sich seit einigen Jahren ein Forschungsteam um Elisabeth Scheibelhofer an der Universität Wien Phänomenen des Umgangs mit Mehrsprachigkeit und sprachlich vermittelter sozialer Ungleichheit, wobei die Arbeitswelt der Street-Level-Bureaucrats des AMS (der

österreichischen staatlichen Arbeitsvermittlung) hier ebenfalls als von Logiken des New Public Management und der (Klient*innen-)Aktivierung geprägt geschildert wird. Dies zeigt sich zum einen in der Verbreitung der Kund*innensemantik bei Bezugnahmen auf die Klient*innenseite, zum anderen auch in einer Führungsstrategie des „management by objectives“ mit damit einhergehender Evaluationskultur und dem Streben nach Zielerreichung als beruflicher Handlungsmaxime. Die ebenfalls konstatierte Ressourcenknappheit (die beispielsweise wenig Zeit für ein ausführliches Eingehen auf Gegenüber lässt, die der Amtssprache kaum mächtig sind) wird von den Autorinnen nicht ausschließlich als NPM-Folge im Sinne eines „do more with less“ gerahmt, sondern mindestens teilweise auf ökonomische Sachzwänge attribuiert. Unabhängig davon spielt auch hier das NPM eine signifikante Rolle als Verstärker sprachbezogener beruflicher Handlungsprobleme (u.a. Scheibelhofer et al. 2021).

Die hier vorgestellten soziologischen Analysen der Veränderungen der Rahmenbedingungen und Maßgaben des Arbeitens für den Staat und ihre Auswirkungen auf die Ressourcenausstattung, Anerkennungsverhältnisse und Berufsidentifikationen sowie typische Handlungsmuster, Kompetenzen und Sinnzuschreibungen der Beschäftigten rekurrieren alle explizit auf das New Public Management als dominantem Faktor des Reformgeschehens.[37] Dabei wird deutlich, dass es die eine Bezugnahme hierauf nicht gibt, im Feld findet sich eine, wie in den verschiedenen Studien benannt wird, „große Heterogenität“ von beruflichen Identitäten. Die Reformen der öffentlichen Dienste setzen diese und die dort Beschäftigten jedoch in grundlegender Weise unter Spannung, auch wenn sie durchaus nicht nur Verlierer*innen produzieren. Handlungsmuster müssen auf den Prüfstand, neue Orientierungsmuster gefunden werden, mit eingeschränkten materiellen wie zeitlichen Ressourcen umgegangen werden, ebenso wie mit veränderten Ansprüchen der Öffentlichkeit und der Arbeitgeberseite. Berufliche Identitäten und Interaktionen befinden sich zunehmend im Spannungsfeld zwischen traditionell-bürokratischem und modernisiertem Verwaltungsverständnis, wobei der Grad des Vermarktlichungs- und Wettbewerbsdrucks im gegebenen Feld großen Einfluss hat. Trotz einer nahezu ubiquitär konstatierten Zunahme von Dienstleistungs- und Kund*innenorientierungswerten bleibt zumindest im Bereich der hoheitlichen Verwaltung eine maßgebliche Bindung an legalistische Orientierungen und Verfahrensweisen bestehen.

[37] Textliche Referenzen auf das NPM finden sich hier durchgängig, bei Will-Zocholl und Hardering auch bereits im Titel, ebenso bei Sondermann et. al. 2016 und Janßen/Sondermann 2016 bezogen auf das Handlungsfeld Universität

3. Reformhistorie der Kommunalverwaltung in England und Deutschland seit 1970/1990

Nach der ausführlichen Darstellung des New Public Management und seiner Kernmerkmale sowie einschlägigen arbeits- und berufssoziologischen Bezugnahmen auf Orientierungen, Handlungsmuster und Identitäten von öffentlich Beschäftigten unter NPM-Bedingungen, schließt sich im Folgenden ein Überblick über die Historie der (Kommunal)verwaltungsreform in England[38] und Deutschland seit den 1970er Jahren an, als im englischen Kontext das New Public Management als dominantes Paradigma für Verwaltungsreformen Geltungsmacht erlangt. Der Darstellung der jeweiligen Reformgeschichte wird eine Einführung in den jeweiligen politisch-administrativen Kontext beider Länder, Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltung, sowie den kulturell-normativen Hintergrund hinsichtlich des Staats*verständnisses* vorangestellt. Von Bedeutung sind hierbei auch die Staatsorganisation und damit verbunden das Verhältnis der Kommunen zu den anderen staatlich-administrativen Ebenen. Die Reformhistorie der Untersuchungskontexte wird hier vergleichsweise umfangreich behandelt, da auch im Falle derjenigen Reformelemente, die mit der Zeit revidiert wurden oder primär rhetorischen Einfluss hatten, doch von einem[39] „kollektive[n] Reformgedächtnis der Kommunen" (Banner 2008, S. 448) bzw. einer Form der „Sedimentierung" von Reformansätzen (Pollitt/Bouckaert 2017) ausgegangen wird. Des Weiteren lässt sich so eine hohe Dauerhaftigkeit mancher Themen (beispielsweise im englischen Kontext das der Evaluation/ Performanzmessung) bei teilweise schnellem Wechsel von konkreten Maßnahmen oder Instrumenten zu deren Durchsetzung illustrieren. Dies mag zu dem Phänomen beigetragen haben, das Bertold Vogel für den deutschen Kontext mit dem Terminus „Reformfiebrigkeit" (Vogel 2007, S. 64) belegt hat.

[38] Die Untersuchung beschränkt sich auf England, da trotz des unitarischen Charakters Großbritanniens (welches England, Schottland und Wales umfasst; sofern vom Vereinigten Königreich gesprochen wird, ist zusätzlich Nordirland gemeint) schon historisch und seit 1997 mit der Einführung regionaler Parlamente in Schottland und Wales verstärkt signifikante Unterschiede „In Fragen der Gesetzgebung, insbesondere in Fragen des *local (self) government"* (Wollmann 2008, S. 14; Kursivdruck im Original; ähnlich Barkowski 2014, S. 28) bestehen und England zudem zwischen 80% und 90% der Bevölkerung Großbritanniens beinhaltet.

[39] Konzeptionell hier aber nicht ausgearbeiteten oder systematisch mit klassischen Konzepten eines kollektiven Gedächtnisses (Halbwachs 1985; Assmann 1988) relationierten

3.1 Kommunalverwaltung und deren Reform in England seit den 1970er Jahren

An dieser Stelle werden politische Rahmenbedingungen, Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltung in den beiden Untersuchungskontexten sowie die jeweilige Verwaltungsreformgeschichte seit Einsetzen der NPM-Bewegung ausführlich dargestellt. Diese bilden den Hintergrund, vor dem in Kapitel IV die eigene Empirie entfaltet wird.

3.1.1 Politischer Rahmen, Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltung in England

3.1.1.1 Politischer Rahmen

Durch das Fehlen einer kodifizierten Verfassung bilden in Großbritannien[40] „Konventionen, Gesetze und Gerichtsentscheidungen in Präzedenzfällen den verfassungsrechtlichen Rahmen“ (Barkowski 2014, S. 83). Zentraler Verfassungsgrundsatz ist dabei (historisch zurückgehend auf die Magna Charta von 1215) „das Prinzip der Gesetzesbindung jedweder Herrschaft“ (ebd.). Während es sich formal um eine konstitutionelle Monarchie handelt, liegt die *Macht faktisch in den Händen des Parlaments:* Hier werden Gesetze erlassen und auch die Kontrolle über den Verfassungsrahmen ausgeübt, ohne dass das Parlament selbst an einen kodifizierten Verfassungstext gebunden wäre (s.o.). Per Gesetzgebung ist das Parlament in der Lage, „weitreichende Änderungen durchzusetzen“ (Barkowski 2014, S. 84) und bildet damit den eigentlichen Souverän. Gleichzeitig liegt im Grundsatz der Parlamentssouveränität die Ursache für die *unitarische Staatsform* Großbritanniens: „Die Souveränität des Parlaments ist unteilbar, was eine vertikale Gewaltenteilung mit subnationalen Gliedern mit eigener Staatsqualität wie etwa in föderalen Systemen ausschließt“ (ebd.). Nicht ausgeschlossen ist dagegen die Delegierung der Wahrnehmung einzelner Staatsaufgaben an Körperschaften auf regionaler oder lokaler Ebene, wie Regionalparlamenten oder Kommunen. Anders als in vielen kontinentaleuropäischen Ländern gibt es im britischen Kontext aber *keine „Allzuständigkeitsvermutung zugunsten der Gebietskörperschaften*“ (Barkowski 2014, S 84, Kursivsetzung JRH) hinsichtlich nicht explizit geregelter Aufgaben. Durch die *ultra-vires-Doktrin* liegen all jene politischen Aufgaben/Bereiche, welche den subnationalen Gebietskörperschaften/Kommunen nicht ausdrücklich mittels eines parlamentarischen Beschlusses zugewiesen wurden, außerhalb derer Zuständigkeit („ultra vires“, vgl. Barkwoski 2014, S. 84). Für die (kommunale) Praxis heißt dies, dass auch weitreichende Änderungen in Struktur und Aufgabenzuschnitt mittels einfacher Parlamentsmehrheit beschlossen und durchgesetzt werden können (ebd.).

[40] Insoweit hier einführend auf das staatliche Gesamtgefüge Bezug genommen wird, ist von Großbritannien die Rede

Das Parlament gliedert sich in zwei Kammern, das Ober- und das Unterhaus, wobei letzteres von größerer Bedeutung ist. Hier dominieren in der Regel zwei Parteien, die Konservativen (Conservatives, Tory Party) sowie die Labour Party, wobei in den letzten Jahren auch die Liberaldemokraten (Liberal Democrats, von 2010 -2015 in Koalition mit den Konservativen sogar an der Regierung beteiligt) und in bescheidenem Ausmaß die Green Party Boden gewonnen haben.[41] Das Mehrheitswahlsystem in Verbindung mit der starken Stellung des Premierministers als Vorsitzendem der Regierungspartei mit zahlreichen Befugnissen bedingen für Großbritannien eine besondere „Machtfülle der Zentralregierung […] im Vergleich zu anderen etablierten Demokratien" (Barkowski 2014, S. 84). Auf Grund des Mehrheitswahlrechts besteht außerdem in der Regel (von Ausnahmen wie 2010-2015 die konservativ-liberale Regierungskoalition abgesehen) nicht die Notwendigkeit, sich innerhalb von Koalitionen abzustimmen.

Insgesamt kann die Zentralregierung vergleichsweise einfach mittels Gesetzerlasses weitreichende Reformen mit landesweiter Geltung beschließen und durchsetzen.

Auf der *ideengeschichtlich-kulturell-normativen* Ebene dominiert die Prägung durch die *public interest*-Tradition (s.o., vgl. Pollitt/Bouckaert 2017, S. 61f). Historischer Hintergrund ist die Entwicklung von Demokratie und Parlamentarismus vor der Entwicklung bürokratischer Strukturen sowie eines Berufsbeamtentums. Durch die frühe Aufwertung des Parlaments im Verhältnis zum Monarchen im Rahmen der konstitutionellen Monarchie wurde der königliche Machtapparat eingehegt und – im Unterschied zum absolutistisch geprägten Kontinentaleuropa – „das Vorrücken des organisierten Staates auf die kommunale Ebene verhindert" (Barkowsi 2014, S. 85). Damit entfaltete sich verstärkt zur Zeit der Industrialisierung und Urbanisierung ein starkes „local self-government" mit dem Besitzbürgertum als Trägerschicht. Markt und Zivilgesellschaft bilden so traditionell einflussreiche Akteure neben der staatlichen Ebene (vgl. Barkowsi 2014, S. 85, vgl. auch Wollmann 2008, S. 30)

Ideengeschichtlich geht die *public-interest*-Tradition auf „liberale Theorien und utilitaristische Vorstellungen" (Barkowski 2014, S. 85) zurück, denen zu Folge der Staat eine weniger regulativ-eingreifende Rolle übernehmen und stattdessen eine funktional-pragmatische Rolle bei der Erreichung von Zielen spielen solle. Identität verankert sich nicht beim Staat (state), sondern mehr bei der Regierung (government), was sich auch auf der Ebene von Semantiken auswirkt (s.u.).

In der Rechtspraxis spielt das Gewohnheitsrecht *(„common law")* die Hauptrolle, welches sich unter anderem darin auszeichnet, dass öffentliches und privates Recht in keinem Hierarchieverhältnis stehen und rechtliche Regelungen nicht zwingend kodifiziert vorliegen, dafür spielen

[41] Von regional teils erheblicher Bedeutung sind zusätzlich in Schottland die Scottish National Party sowie in Wales Plaid Cymru (The Party of Wales)

die *Orientierung an Präzedenzfällen* (s.o.) und die *Ausübung richterlichen Ermessens* eine wichtige Rolle. Dementsprechend ist der kontinentaleuropäische Rechtsstaatsgedanke ebenfalls wenig zentral.

Verwaltungskulturell schlägt sich dies in einer vergleichsweise pragmatisch-flexiblen Herangehensweise nieder, welche auch gewisse Effekte der **„Informalität und Intransparenz"** (Barkowski 2014, S. 86, Hervorhebung JRH) **mit sich bringt. Der normativ-kulturelle Kontext ermöglicht im Verwaltungshandeln bei Bedarf *flexible und informelle Problemlösungsstrategien*.** Orientierungsmaßstab für die Mitarbeiter*innen der Verwaltung sind politische Programme und Vorgaben der Verwaltungsführung, weniger ein Fokus auf die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, welche bei Bedarf von Juristen geklärt wird. „Die Klärung von Rechtsfragen fällt daher in den Bereich von Spezialisten, während die **Verwaltungsführung eher einem problemlösungsorientierten Managementgedanken** folgt […]" (Barkowski 2014, S. 86). Damit ist die **englische Verwaltungskultur an Zentralgedanken des New Public Management (s.o.) gut anschlussfähig.** Die diesbezügliche Reformgeschichte wird nach einer kurzen Vorstellung der allgemeinen Kommunalstruktur und derer Aufgaben in England im Folgenden behandelt.

3.1.1.2 Struktur und Aufgaben der englischen Kommunalverwaltung

Terminologisch firmiert die Kommunalverwaltung in England als *local government.* Juristisch ist der Begriff nicht definiert worden (vgl. Dittmar 2007, S. 15). Eine vorgeschlagene Definition der Regierung Blair lautet: „Local government is a partner with central government which, through democratically accountable decision-making, identifies and contributes to local needs and contributes towards national services through local delivery" (Secretary of State for Transport, Local Government and the Regions, 2001, S. 24).

Die Struktur der englischen Kommunalverwaltung gliedert sich in einstufig (one tier, unitary, alle Dienstleistungen bündelnd) und zweistufig (two tier, aufgabenteilig) verwaltete Gebiete. Letztere umfassen 25 county councils sowie 188 district councils, borough councils und (als nachrangige Ebene) ca. 9.000 parishes. Einstufig verwaltet sind derzeit 57 unitary councils, 33 London boroughs sowie 36 metropolitan boroughs. Oberbegriff ist die *local authority.* Seit 2009 existiert das Konstrukt der Combined Authorities, welches zwei oder mehr councils kollaborativ zusammenbindet. Neben dem Verwaltungshandeln unterliegen auch die Zuschnitte der Gemeinden immer wieder verschiedensten Reformbemühungen, deren grobe Linie seit 40 Jahren im Zusammenschluss, also der Verringerung der Anzahl der Gemeinden liegt. Bezogen auf die zugehörige Bevölkerungszahl sind englische Kommunen im Vergleich zu ihren

deutschen Pendants sehr groß (durchschnittlich ca. 140.000 vs. durchschnittlich ca. 9.000 Einwohner umfassend) (vgl. Dittmar 2009, S. 10-19; Wollmann 2008, S. 55; Local Government Association 2021).

Auf der Ebene von Terminologie und Semantik ist nochmals auf die dahinterliegenden Rechtsauffassungen zu verweisen: In der auf Römischem Recht fußenden kontinentaleuropäischen Rechtstradition spricht man von „Kommunen“ und meint damit „mit Rechtspersönlichkeit ausgestattete Gebietskörperschaften“, die „als solche Träger von Rechten und Pflichten [sind]“ (Wollmann 2008, S. 24), im englischen, auf dem „common law“ beruhenden Kontext von „local councils“ bzw. „local authorities“. Der Denktradition (hierin liegt die soziologische Relevanz) des Common Law ist die Vorstellung „vom Staat oder von den Kommunen als eigenständige Rechtspersönlichkeiten […] völlig fremd“ (ebd.), es ist insofern „staats-los“ (ebd.). Die Trägerschaft einschlägiger Rechte und Pflichten verortet sich bei Institutionen wie (auf kommunaler Ebene) den gewählten lokalen Vertretungen (local councils, bzw. local authorities) (Wollmann 2008, S. 24; s.a. Dittmar 2007, S. 16 zur Rolle des Rates, nicht der Gemeinde als Referenzpunkt.)

Das *Aufgabenspektrum* englischer Gemeinden umfasst laut einer Publikation der Local Government Association (LGA), dem Kommunalverband, 700 Aufgaben, von denen die meisten verpflichtend zu erbringen sind, andere sind freiwilliger Natur. Die Liste der LGA fasst die kommunalen Hauptaufgaben in folgenden sieben Kategorien zusammen (LGA 2010, S. 2 f.):

1. „Children’s services“:

Hierunter fallen kommunale Krippen, Kindergärten, Schulen und assoziierte Dienstleistungen, Jugendämter (Kinder- und Jugendschutz, Pflegschaft und Adoption), Jugendkulturzentren, Unterbringung und Betreuung straffälliger Jugendlicher

2. „Highways, roads and transport“:

Hierzu gehört u.a. die Sicherstellung der Straßenbeleuchtung und allgemeinen -Sicherheit, Bau und Unterhalt von Straßen und Brücken, der öffentliche Nahverkehr sowie ggf. Flughäfen, Häfen und Mauterhebung

3. „Adult Services“:

Hierzu gehören die Versorgung von und Dienstleistungen für Senioren (inklusive dem Betrieb von Seniorenheimen oder ambulanter Versorgung), Menschen mit Behinderungen, psychischen Erkrankungen, Geflüchteten und die finanzielle Arbeitslosenunterstützung wie auch Hilfen und Beratungs-/Vermittlungsdienstleistungen zur beruflichen Weiterbildung und Integration

4. „Housing“

Hierunter fällt insbesondere der soziale Wohnungsbau bzw. der Unterhalt von Sozialwohnungen sowie die Zahlung von Sozialleistungen zur Unterstützung bei Wohnkosten.

5. „Cultural Services“

Zum kommunalen Versorgungs- und Dienstleistungsangebot zählt ebenfalls die Denkmalpflege, der Betrieb von Kulturstätten wie Museen und Theatern, von Freizeiteinrichtungen wie Parks und Spielplätzen, Kleingartenanlagen, Sportanlagen, die Tourismusinformation sowie allgemeine Informationsdienste wie auch Bibliotheken.

6. „Environmental Services“

Der Bereich Umweltdienste umfasst Friedhöfe und Krematorien ebenso wie den Bereich Verbraucherschutz, öffentliche Toiletten, die Ausstellung von Lizenzen (beispielsweise für den Alkoholausschank oder den Betrieb von Taxis), Küstenschutz, Abfallentsorgung und Straßenreinigung.

7. „Planning and Development“

Hier liegt der Fokus auf Baugenehmigungen und Denkmalschutz, Stadtentwicklung und Wirtschaftsförderung.

8. „Protective Services“:

Hierzu gehören Feuerwehr und Rettungsdienste sowie Gerichtsdienste wie die Leichenbeschauung.

9. „Central and other Services“:

Dieser große Bereich umfasst alle zentralen Dienste einer kommunalen Kernverwaltung wie das Meldewesen (Registrierung von Geburten, Eheschließungen, Todesfällen etc.), die Organisation und Durchführung von Wahlen sowie die Erhebung kommunaler Steuern.

Wie im Folgenden dargelegt wird, brachten verschiedene Wellen der Kommunalreform seit den späten 1970er Jahren auch Phänomene wie Quangos (quasi-autonomous non-governmental organisation) oder Public Private Partnerships (PPP) mit sich bzw. allgemein einen Trend zur Auslagerung und Privatisierung kommunaler Aufgaben, wobei die Verantwortung für die grundsätzliche Erbringung bei den Kommunen verblieb, die tatsächliche Aufgabenerfüllung aber delegiert wurde. In diesem Zusammenhang haben es Kommunen wie andere öffentliche Akteure mit einem größer werdenden Netzwerk an Kooperationspartnern zu tun, deren Koordination im Konzept der Governance (s.o. zum - realen oder vermeintlichen - Paradigmenwechsel vom Management zur Governance) aufgefangen ist. Die hier dargestellte Liste

bildet zur Orientierung der Leser*innen das Aufgabenspektrum englischer Gemeinden ab und soll für den weiteren Verlauf der Arbeit dem Verständnis dienen, worauf sich Beschwerden an die Gemeinden inhaltlich prinzipiell beziehen können,[42] (wozu die Interaktionsgestaltung mit Mitarbeiter*innen der Gemeinde auf einer anderen Ebene ebenso zählt).

3.1.2 Geschichte der Kommunalverwaltungsreform in England seit den späten 1970er Jahren

3.1.2.1 Aufstieg des NPM und Kommunale Verwaltungsreform durch die Konservativen Regierungen unter Margaret Thatcher und John Major (1979 – 1997): Zentralisierung, Dezentralisierung, Wettbewerb und Kundenorientierung

Wie in anderen modernen Wohlfahrtsstaaten herrschte auch in Großbritannien in den ersten Nachkriegsjahrzehnten über die Parteigrenzen hinweg ein Grundbekenntnis zum öffentlichen Sektor im Zusammenspiel mit einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat, staatlichen Eingriffen in die makroökonomische Entwicklung und dem Ideal der Vollbeschäftigung (Barkowski 2014, S. 90). In den 1960er Jahren (und damit noch *vor* dem internationalen Aufstieg des New Public Management als dominantem Verwaltungsreformmuster) läuteten zwei Regierungsberichte das Zeitalter der Reform im öffentlichen Sektor unter den Auspizien modernen Managements ein: 1961 der Plowden Report (unter einer konservativen Regierung) fokussierte auf ein modernes staatliches Finanzmanagement inklusive Effizienzanreizen, der Fulton Report (angestoßen von einer Labour Regierung) stellte 1968 die „Bedeutung genereller Managementfähigkeiten für die Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung“ (Barkowski 2014, S. 90) heraus. Während beide Berichte zunächst ohne große Wirkung auf die Verwaltungspraxis blieben, änderte sich die Situation mit dem Wahlsieg der Konservativen 1979 unter ihrer Vorsitzenden Margaret Thatcher als neuer Premierministerin tiefgreifend und führte letztendlich zur Aufkündigung des Nachkriegskonsens hinsichtlich eines ausgebauten Wohlfahrtstaats mit umfangreichem öffentlichem Sektor. „Thatcher sah ihren Regierungsauftrag vor allem als Vertrag zwischen dem Parlament und dem Bürger als Individuum“ (ebd., S. 91). Zwischengeschaltete Instanzen wie die (u.a. Kommunal-) verwaltung, aber auch Gewerkschaften und Medien wurden dabei zunehmend als Störung gesehen. Das Personal des „arbeitenden Staates“ in der Verwaltung bekam eine Rolle als eigennutzenmaximierende Budgetmaximierer ohne Orientierung am

[42] Wobei allerdings Schulen mit anderen „Beschwerdekanälen“ verbunden sind

Bürgerwohl zugeschrieben, all dies in unverkennbarer Nähe zu bzw. beeinflusst von neoklassischer Wirtschaftstheorie und Public-Choice—Theorie, die angesichts der Krise des Keynesianismus in der Wirtschaftskrise der 1970er Jahre an Einfluss gewann. Bei Produktion und Distribution auch sozialer Güter und Dienstleistungen wurde die Überlegenheit des freien Marktes vor dem Staat und seinen Institutionen postuliert.

Wie dargestellt, verbreitete sich der Einfluss des New Public Management maßgeblich durch internationale Organisationen wie OECD und Weltbank, den Austausch von Politkern untereinander sowie mit Hilfe einflussreicher Think Tanks und Unternehmensberatungen. Am Beispiel der britischen Reformentwicklung sind der Austausch Thatchers mit der US-amerikanischen Reagan-Administration seit 1981 sowie die Rolle des Institute for Economic Affairs, Centre for Policy Studies und des Adam Smith Institute sowie der Beratungsfirmen Arthur Andersen[43], Ernst&Young sowie PricewaterhouseCoopers gut belegt (Barkowski 2014, S. 92). Auch Ministerien wurden mit ehemaligen Managern aus der Privatwirtschaft besetzt.

Zentrale Postulate der Konservativen in den 1970er Jahren waren Kostensenkungen durch die Minimierung öffentlicher Leistungen, sowie die Einführung von Marktmechanismen in die öffentlichen Dienste, wozu zentral die Stärkung des Wettbewerbsgedankens, u.a. in Form der Auslagerung auf private Anbieter zählte. Der Fokus auf der Reform öffentlicher Dienste zeigte sich auch in der Einsetzung der sog. Efficiency Unit, die direkt dem Büro der Premierministerin unterstand und von deren Chefberater Derek Rayner, ehemals Direktor der Kaufhauskette Marks&Spencer, geleitet wurde (Barkowski 2014, S. 95). Insgesamt legte Thatcher zu Beginn ihrer ersten Amtszeit den Schwerpunkt ihrer Verwaltungsreformbemühungen auf Managerialismus und insbesondere Effizienzorientierung, auch als Abwehr illegitimer Interessengruppen, zu denen von der die leitenden Hintergrundannahmen spendenden Public-Choice Theorie maßgeblich auch die Mitarbeiter*innen öffentlicher Verwaltung (unter Vernachlässigung des Bürger*innenwohls) gezählt wurden.

Das Vorhaben der Zentralregierung, die Kommunen künftig stärkerer Kontrolle zu unterwerfen, wurde in einem ersten Schritt mit dem *Local Government, Planning and Land Act* von 1980 umgesetzt, der die Finanzzuschüsse der Zentralregierung an die Gemeinden neu regelte und deren Ein- wie Ausgaben dabei stärker kontrollierte und reglementierte. (Barkowski 2014, S. 100).

Das von „tiefe[m] Misstrauen“ (Barkowski 2014, S. 101) geprägte Verhältnis Thatchers den Kommunen gegenüber, die sie als Partikularinteressen (wie den Gewerkschaften, der politischen Opposition oder der eigenen Mitarbeiterschaft, jedoch nicht den Konsument*innen)

[43] Seit 2001:Accenture

dienend konzipierte, führte zu einem Fokus auf die Förderung der freien Marktkräfte als Heil – und Gegenmittel:

Das grundlegende *Wettbewerbsprinzip* sollte durch *Privatisierung* und *Ausschreibungspflichten* verwirklicht werden. Einen bedeutenden Teil der Privatisierungsbestrebungen nahm das Feld des kommunalen Wohnungswesens ein, beispielsweise durch das *right-to-buy*-Gesetz, welches den Mietern kommunalen Wohnbestandes das Recht einräumte, dieses günstig zu erwerben. In den ersten beiden Amtszeiten Thatchers wurden mehr als eine Million Häuser aus dem kommunalen Bestand verkauft. Pate stand dabei die Vision, Gemeinden von Versorgern zu Gewährleistern zu transformieren. In diesem Konzept ist die Kommune dafür verantwortlich, dass eine Leistung (überhaupt) bereitgestellt wird, jedoch nicht notwendig durch die Kommune selbst, welche ggf. „nur" deren Vergabe an Privatanbieter organisiert und die Durchführung in gewissem Rahmen kontrolliert. Die Rolle der Gemeinde wandelt sich damit zu einer primär strategischen, da sie nun in erster Linie Mindeststandards festlegt und überwacht. Die damit verbundene Koordination interner wie v.a. externer Akteure ist im Begriff der *governance* abgebildet. Neben dem kommunalen Wohnungswesen wurde 1983 nach der Wiederwahl Thatchers damit begonnen, auch den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere die Busrouten, zu privatisieren.(Barkowski 2014, S. 104f).

Ein weiteres Element der Stärkung der freien Marktkräfte bildete das *Compulsory Competitive Tendering (CCT)*, also die Pflicht zur Ausschreibung öffentlicher Leistungen in einem kompetitiven Verfahren. Das CCT schrieb den Kostenvergleich zwischen der Kommune und privaten Anbietern vor und verpflichtete zur Beauftragung des günstigsten Anbieters einer Leistung. Die Neuregelung der Beziehungen verschiedener Organisationsteile innerhalb der Verwaltung erfolgte zunehmend über „Quasi-Verträge und Service-Level-Vereinbarungen" (ebd S. 108), was auch die gegenseitige Ausübung von Druck, u.a. im Gefolge der Maxime der Gewinnerwirtschaftung, einschloss. Insgesamt erhöhte sich die Komplexität der Beziehungen sowohl innerhalb der Verwaltung als auch zu externen Serviceerbringern. Die resultierenden Handlungsprobleme wurden insbesondere durch Verträge domestiziert. Ähnlich wie im Falle der Privatisierung der Busrouten ist evaluativ festzustellen, dass das CCT das Ziel der Kostenreduktion erfolgreich realisieren konnte, dies jedoch durch Stellenabbau, Lohnkürzungen und einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen zu Lasten der Beschäftigten.

Dezentralisierung, verstanden als Verantwortungsübertragung von wenigen auf viele und wiederum verbunden mit dem Gesamt-Ziel der Wettbewerbssteigerung, bildete einen weiteren Baustein der Reformagenda Thatchers sowie der Nachfolgeadministration unter John Major. Insbesondere auf zentralstaatlicher, aber auch auf kommunaler Ebene erfolgte eine Übertragung von Verantwortlichkeiten weg von den Kommunen hin zu neugegründeten Organisationen, häufig unter der Bezeichnung *quasi-non-governmental organisations* („quangos")

beispielswiese im Bereich Bildung, Stadtentwicklung und Sozialleistungen. Durch die Einrichtung von Quangos als nichtgewählten Organisationen zur Erbringung öffentlicher Leistungen konnte die Zentralregierung ihre im englischen System ohnehin stark dominante Stellung gegenüber den Kommunen weiter stärken (Barkowski 2014, S. 109 f). Den kommunalen Beschäftigten gegenüber dürfte dies eine Signalwirkung im Sinne der eigenen Ersetzbarkeit gezeitigt haben.

Eine entscheidende Säule der Verwaltungsreform unter den konservativen Regierungen Thatcher und Major bildete die Steigerung von Wettbewerb durch *Performanzvergleiche.* Den Startschuss gab die Einrichtung der *Audit Commission for Local Authorities in England and Wales* 1982. Neben traditionellen Audits, „welche in erster Linie der Überprüfung der ordnungsgemäßen Verwendung von Finanzmitteln dienten" (Barkowski 2014, S. 115), dehnte die Audit Commision ihren Aktionsradius bald aus und übernahm auch die Beurteilung der Sparsamkeit (economy), Effizienz (efficiency) und Effektivität (effectiveness)[44] kommunalen Handelns sowie übergreifend auf einer Meta-Ebene „Ratschläge zu den grundlegenden Funktionen der Kommunalverwaltung zu geben" (ebd.). Auf diese Weise transformierte sich die Audit Commission vom reinen Finanzwächter zu einem wichtigen Akteur der Verwaltungsreformdiskussion und letztlich -gestaltung. Der Local Government Act von 1992 erteilte der Audit Commission den Auftrag, mittels der Erstellung von Performanzindikatoren die Leistung der Kommunen für deren Bürger*innen aufzubereiten, transparent zu machen und den Vergleich mit anderen Kommunen zu ermöglichen. Durch die Publikation von Ranglisten, der Darstellung von Best-Practice-Beispielen und dem Aussprechen von Empfehlungen zur Verbesserung leistungsschwächerer Kommunen wurde auch das Ziel verfolgt, den/die Bürger*innen zu ermächtigen, „Druck von unten" auszuüben (Barkowski 2014, S. 115).

Die Etablierung der Audit Commission kann daher als NPM-typische Realisierung der dahinter liegenden Prinzipal-Agent-Theorie gelesen werden: „Mit Hilfe der Preis-Leistungs-Audits sollte die Rechenschaftspflicht der Kommunen als Agenten der Bürger und der Zentralregierung (Prinzipale) verstärkt werden" (Barkowski 2014, S. 116)..

Mit der Audit Commission und der Pflicht zur Publikation von *Performanzindikatoren* wurde insgesamt ein Klima des *interkommunalen Wettbewerbs und der Konzentration auf Leistungsdaten* gefördert. Dabei ist, wie oben gesehen, die Leistungsabbildung innerhalb vermeintlich klar berechenbarer Performanzindikatoren nicht ohne Ambiguitäten. Neben Möglichkeiten des „gaming" (bewusster Manipulation oder einseitiger Ausrichtung auf die in der Performanzmessung erhobenen Faktoren zu Lasten anderer Tätigkeits- oder Funktionsinhalte) (vgl. auch Lipsky 2010) gibt es auch das Problem der Messungenauigkeit, des Ausblendens von

[44] Auch als die drei E des NPM bekannt, vgl. u.a. Pollitt/Bouckaert 2017

Kontextfaktoren (beispielsweise Aufwandsunterschiede für die Erbringung von Leistungen in dünn besiedelten vs. urbanen Gebieten) und (Fehl)Passung von Operationalisierungen. So wurde bzgl. Straßen und Transport die kommunale Leistung in England phasenweise fast ausschließlich anhand des Baus neuer Straßen gemessen. Kommunen, die eher auf den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs setzten, wurden damit bei der Leistungsmessung herabgestuft. Für ein umfassendes Gesamtbild wären also weitere Indikatoren erforderlich gewesen, wobei bereits das Volumen der vorhandenen der Verwaltung die praktische Orientierung an ihnen und der Öffentlichkeit das Verständnis der Leistungsberichte ebenfalls erschwert wurde (Barkowski 2014, S.116 ff). Damit war die intendierte Orientierungsfunktion für die maßgeblich zu erreichenden Akteursgruppen massiv eingeschränkt. Nicht zuletzt führte die bürokratiekritisch grundierte Performanzmessung in einer leicht paradoxen Wende zur Entstehung neuer bürokratischer Strukturen bei Erhebung, Auswertung und Aufbereitung der Leistungsdaten. Nach Hood et. al übertrafen die Kosten für die Erfüllung der Indikatorenerhebung zum Ende der konservativen Ära Thatcher/Major in den späten 1990er Jahre die Kosten für den Betrieb der beurteilten Behörden (Hood et. al. 1998, S. 64 f sowie Dixon/Hood 2015). Der deutliche „Boom“ der Leistungsmessung und -publikation beschränkt sich nicht auf die öffentlichen Dienste, sondern ist Teil eines größeren (branchen-, aber auch nationenübergreifenden) Trends zu Monitoring und Auditierung ab den 1980er Jahren. Nichtsdestotrotz bildet er die Erosion von Vertrauen in die öffentlichen Dienste und ihr Personal ab, welcher die konservativen Regierung Thatcher durch die allgemeine Vermarktlichung öffentlicher Leistungen begegnen wollte. Die Steuerung der beteiligten verwaltungsinternen wie zunehmend auch externen Akteure wurde im Rahmen von Vertragsbeziehungen neu konzipiert und maßgeblich mit Maßnahmen des Performanzmanagements umgesetzt.

Trotz mäßiger Erfolge ihrer Basis-Programmatik, welche die Regulierung der englischen Kommunen durch Marktmechanismen und ihre Kontrolle durch die Zentralregierung vorsah, legte die konservative Regierung laufend neue Reformprogramme auf, die immer wieder auch den gemachten Erfahrungen und neuen Problemstellungen angepasst wurden. Zu Beginn ihrer dritten Amtszeit Ende der 1980er Jahre sollte mit der *community charge* ein wichtiges Projekt zur Verwirklichung Thatchers politischer Ziele umgesetzt werden, führte letztendlich aber zu ihrer Ablösung durch John Major. Die community charge (Gemeindegebühr), umgangssprachlich bald poll tax (dt. Kopfsteuer) genannt, bedeutete die Erhebung einer Pauschalgebühr für jeden Einwohner über 18 Jahren mit wenigen Ausnahmen. Die Einnahmen aus der community charge sollten für kommunale Leistungen aufgewandt werden, welche nicht durch die Zuwendungen der Zentralregierung und andere kommunale Gebühren gedeckt werden konnten. Gemäß der NPM basierten Marktlogik sollten steigende Ausgaben zur Steigerung der Gemeindegebühr führen und damit letztlich zur Abstrafung der verantwortlichen Verwaltung und des Rates über die Bürger*innen. Verfolgte Ziele waren die Reduktion der kommunalen Ausgaben

und stärkere Eingriffsmöglichkeiten ´der Zentralregierung mittels der Bloßstellung finanziell ineffizienter Kommunen über die Erhöhung der poll tax. Der Zorn der Bürger*innen über die folgende kommunale Einnahme- und Leistungskrise richtete sich entgegen der Intention der Thatcher-Regierung jedoch nicht gegen die Kommunen selbst, sondern gegen die letztendlich verantwortliche Zentralregierung. In der Folge verlor Margaret Thatcher ihr Amt als Premierministerin an den Parteifreund John Major, der die poll tax umgehend rückabgewickelte und durch die noch heute gültige council tax ersetzte, welche sich an Grundstückswerten orientiert. Andere Elemente des Local Government Finance Act von 1988, der auch die poll tax hervorgebracht hatte, blieben jedoch in Kraft, sodass insgesamt die Kontrolle der Zentralregierung über die Einnahmen der Kommunen trotz des „Desaster[s] der Kopfsteuer“ (Barkowski 2014, S. 119ff) ausgeweitet werden konnte.

3.1.2.2 Startschuss zum Bürger als Kunden: John Major und die Citizen’s Charter

John Major bemühte sich vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der massiven öffentlichen Unzufriedenheit über die Kopfsteuer, Wohlwollen und Vertrauen der Bürger*innen wiederzuerlangen. Das unter seiner Regierung erschiene Weißpapier *„The Citizen’s Charter: Raising the Standard“* vollzog die Neukonzipierung des*r Bürger*in zum*r Kunden*mittels sechs zentraler Prinzipien, die die Rolle der Bürger*innen gegenüber den Regierenden stärken sollten, namentlich:

- *„Standards: Setting, monitoring and publication of explicit standards for the services that individual users can reasonably expect. Publication of actual performance against these standards*
- *Information and Openness: Full, accurate information readily available about how public services are run, what they cost, how well they perform and who is in charge*
- *Choice and consultation*: The public sector should provide choice wherever practicable. There should be regular and systematic consultation with those who use services. […]
- *Courtesy and helpfulness: Courteous and helpful service from public servants who will normally wear name badges. […]*
- ***Putting Things Right: If things go wrong, an apology, a full explanation, and a swift and effective remedy. Well-publicised and easy to use complaints procedure with independent review wherever possible.***

- *Value for Money*: Efficient and economic delivery of public services […]" (Major/HMSO 1995; Hervorhebung JRH)

Für das *kommunale Beschwerdemanagement* lieferte die *Citizen's Charter* Anstöße insbesondere im Hinblick auf die *Schaffung von Erwartbarkeiten* (auf die sich dann etwaige Erwartungsenttäuschungen, s.a. Pfadenhauer et.al. 2017; Renda 2023 als typische Beschwerde-Trigger) beziehen können, die Verpflichtung der Mitarbeitenden auf *Identifizierbarkeit* und *dienstleistungsorientiertes Auftreten* sowie explizit im Verweis auf *professionelle Beschwerdemanagementprozesse*.

Mit der Citizen's Charter gab die Regierung Major den Startschuss zur Fokussierung der Bürger*innen als Konsument*innen bzw Kund*innen öffentlicher Dienstleistungen. Zwar hatte bereits die Vorgängeradministration unter Margaret Thatcher den Kundenbegriff gebraucht, ihre Reformagenda richtete ihr Augenmerk jedoch ganz vorrangig auf Sparsamkeit, Effizienz und Effektivität (mit mindestens indirekt kundenbezogenen Effekten). Und obwohl auch die Citizen's Charter in Teilen auf der rhetorischen Ebene verpuffte, entfaltete sie insbesondere in der Verpflichtung zu Veröffentlichung von Performanzindikatoren bis heute anhaltende Wirkung (Barkowski 2014, S. 123). Im Zusammenhang mit dem/r Bürger*in als Kund*in, denen die Erbringer öffentlicher Leistungen verpflichtet wie rechenschaftspflichtig sind, und die bei Entwicklung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zu konsultieren sind (vgl. auch Needham 2007, S. 53, Pollitt/Bouckaert 2017 S. 335) kam auch ein neues Qualitätsbewusstsein auf, das sich etwas in der Übernahme privatwirtschaftlicher Konzepte wie dem Total Quality Management TQM manifestierte. Das TQM dient der kontinuierlichen Verbesserung einer Organisation, wobei sie wiederum auf die Performanzdaten ihrer verschiedenen Arbeitsbereiche zurückgreift (s.o.). **Neben der produktbezogenen Qualität wird mit dem TQM auch die Kommunikation mit der Kundenseite zentral.[45] (Barkowski 2014, S. 123; Bröckling 2007, S. 219). In ihrem Fokus auf Qualität und die Behebung etwaiger Mängel sowie dem Anspruch der permanenten (Selbst)Verbesserung weist sie deutliche Bezüge zum in dieser Arbeit in den Blick genommenen Beschwerdemanagement auf. Leitmaxime ist immer die Kundenzufriedenheit, die ihre Letztbegründung wiederum in einer konstatierten Wettbewerbssituation findet**. Die Orientierung an ihr soll dem Subjekt moderner Dienstleistungsarbeit eingeschrieben sein wie dem Arbeiter des Industriezeitalters „Ordnung, Fleiß und Pünktlichkeit" (Bröckling 2007, S. 219).

Insgesamt bedeuteten die Regierungsjahre John Majors 1990-1997 eher die Fortsetzung des Thatcher'schen Kurses, insbesondere im Hinblick auf den Ausbau der zentralstaatlichen Kontrolle über die Kommunen sowie die Ausweitung der Akteure, welche öffentliche

[45] Dies umso mehr, wenn es sich bei dem Produkt um eine Dienstleistungserbringung handelt

Dienstleistungen erbrachten. Charakteristisch für seine Regierungsjahre war jedoch die zuvor nur angedeutete Forcierung des Leitbilds der Orientierung am Bürger als Kunden, wozu die unter der Vorgängerregierung gemachte Erfahrung mit der massiven Unzufriedenheit der Bürger*innen mit der Kopfsteuer stark beigetragen hatte. Mit dem vorläufigen Ende der Ära konservativer Regierungen 1997 war die Abkehr vom noch in den 1970er Jahren typischen Bild der Kommune als von zentralstaatlicher Intervention weitgehend unabhängiger Alleinerbringerin öffentlicher Leistungen der kommunalen Ebene vollzogen. **Eine „Kultur des Managerialismus mit ausgeprägtem Leistungs- und Kostenbewusstsein sowie später auch einer zunehmenden Kundenorientierung" (Barkowski 2014, S. 127) hatte Einzug gehalten.** Auch wenn manchmal die Reformrhetorik die Umsetzungsebene übertraf und trotz der starken Position des Zentralstaats auch durchaus lokale Widerstände die konkrete Reformimplementation beeinflussen konnten, **bleibt die Ära der Konservativen Regierungen Thatcher und Major als Zeitalter der Reformen nach dem New Public Management gültig, wobei gerade Thatchers Name sinnbildlich mit der Idee des schlanken, effizienzorientierten Staates verbunden ist. (Barkowski 2014, S. 127). John Major wiederum gab mit seiner Citizen's Charter den Startschuss zur Kundenorientierung als Leitmotiv.**

3.1.2.3 New Labours (1997-2010) Zugang zur Kommunalen Verwaltungsreform: Die Local Government Modernisation Agenda

Die Aufkündigung des Konsens der Nachkriegsjahrzehnte, der einen sich im stetigen Ausbau befindlichen Wohlfahrtsstaat mit starkem öffentlichen Sektor vorsah, war als Agenda nicht auf die Konservative Partei und deren Anhänger beschränkt. Bereits 1966 installierte die damalige Labour Regierung die Fulton-Kommission zur kritischen Analyse des öffentlichen Dienstes. Deren Bericht 1968 betonte bereits „die Bedeutung eines effizienz- und effektivitätsorientierten Managements" (Barkowski 2014, S. 128). Die erst ca. eine Dekade später einsetzende Reformbewegung des NPM fand im englischen Kontext demnach ein in gewisser Hinsicht vorbestelltes Feld vor: Wenn die Empfehlungen der Fulton-Kommission[46] auch zunächst noch keine weite Verbreitung fanden – Ideen des Managerialismus und der Ökonomisierung fingen an, (auch) auf der linken Seite des politischen Spektrums Akzeptanz zu gewinnen (Barkowski 2014, S 128 und s.o. zu Boltanski/Chiapello 2003). Die endgültige Durchsetzung dieser programmatischen Neukonzeption dauerte jedoch noch bis zur Wahl Tony Blairs zum Parteivorsitzenden 1994 bzw. dessen Regierungsübernahme im Jahr 1997. Blair postulierte, soziologisch beraten durch Anthony Giddens, die „Sozialdemokratie des Dritten Wegs" zwischen

[46] Beispielsweise die Etablierung spezieller Institute (Civil Service College) für die Ausbildung der Verwaltungsmanager und damit ein Schritt zur Professionalisierung und Managerialisierung im öffentlichen Dienst

Neoliberalismus und traditioneller Wohlfahrtsstaatsorientierung, also zwischen „New Right“ und „Old Left“. Programmatisch setzte man sich von der alten Sozialdemokratie beispielsweise durch Aufgabe der Ideale „Staatseigentum, Wirtschaftsplanung, Keynesianismus, Vollbeschäftigung, steuerfinanzierter Wohlfahrtsstaat und enger Kontakt mit den Gewerkschaften“ (Barkowski 2014, S. 129) ab, terminologisch durch die Begriffsprägung „New Labour“.

In Kooperation mit internen wie externen Berater*innen entwarf die neue Regierung ihre Vision der Kommunalreform. Tony Blair selbst veröffentlichte 1998 mit Hilfe des Labour-nahen Think Tank *Institute for Public Policy Research* den Artikel *„Leading the Way: A New Vision for Local Government”* (Blair 1998) und das dem damaligen Zuschnitt nach auch für die Kommunen zuständige Ministerium für Umwelt, Transport und die Regionen brachte ebenfalls 1998 das Weißbuch *„Modern Local Government. In Touch with the People“* (DETR 1998) heraus, das die Fortführung der Orientierung am/ an der Bürger*in auch unter der Ägide New Labours bereits im Titel programmatisch ankündigte (Barkowski 2014, S. 131).

Eckpunkte der Agenda zur Kommunalreform waren Bürger*innenorientierung, damit verbundene demokratische Erneuerung durch die erhoffte (Neu-)Identifikation der Bürger*innen mit dem lokalen Gemeinwesen, Leistungs-/Performanzsteigerung sowie eine Koordinationsrolle bei der Kooperation mit privatwirtschaftlichen und gemeinnützigen Akteuren/Institutionen bei der Erbringung kommunaler Dienstleistungen. Rhetorisch wurde die Bedeutung der Kommunen betont und ihnen Gestaltungsspielraum bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zugestanden, letzteres jedoch in Abhängigkeit vom Erreichen der Leistungsziele (Barkowski 2014, S. 132 ff), deren Nichterfüllung neben regulativen Eingriffen der Zentralregierung auch die Ablösung bei der Dienstleistungserbringung zur Folge haben könne:

> „I want the message to local government to be loud and clear. A changing role is part of your heritage. The people’s needs require you to change again so that you can play your part in helping to modernise Britain and, in partnership with others, deliver the policies on which this government was elected. If you accept this challenge, you will not find us wanting, you can look forward to an enhanced role and new powers. Your contribution will be recognised. Your status enhanced. If you are unwilling or unable to work to the modern agenda then the government will have to look to other partners to take on your role” (Blair 1998, S. 22; zit. In Barkowski 2014, S. 133)

Neben einer in Teilen durchaus anerkennenden, wertschätzenden Rhetorik wird hier also auch klar die Drohung der prinzipiellen Ersetzbarkeit formuliert, die vor dem Hintergrund der erfolgten (Teil-)Privatisierungen nicht als leere zu verstehen war. Inwiefern diese sich durch die New Labour Äußerungen ziehende „Zuckerbrot und Peitschen“-Semantik auf beispielsweise berufliche Identifikationen und Handlungsweisen der Mitarbeiterebene auswirkt, wurde arbeitssoziologisch verschiedentlich beantwortet, teilweise auch mit Fokus auf den öffentlichen Dienst,

s.o. insbesondere zur Feststellung von Gottschall et.al. 2015, dass Vermarktlichungstendenzen das berufliche Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter hin zu Dienstleistungswerten beeinflussen.

Die Programmatik der Blair-Administration bezüglich der Kommunen weist eine grundlegende Spannung zwischen Zentralisierungs- (z.B. bzgl. zentralstaatlicher Kontrollfunktionen, Top-Down-Umsetzung von Regierungsagenden) und Dezentralisierungselementen (Findung etwaiger abweichender lokaler Lösungen)[47] auf.

Auch bzgl. der Verstärkung zentralstaatlicher Kontrolle und des Einbezugs privatwirtschaftlicher Akteure in die Leistungserbringung mit der Zielsetzung von Kostensenkung und Qualitätsverbesserung setzte New Labour tendenziell die Linie der Vorgängerregierungen fort. Der „Dritte Weg" konzipierte die Grenze zwischen öffentlichem und privatem Sektor als ideologisches Relikt. Wie schon in der Vergangenheit, kamen Evaluationen der *tatsächlichen* Effizienzsteigerung durch Kooperationen mit privatwirtschaftlichen Vertragspartnern, oft zu mäßigen Ergebnissen. (Barkowski 2014, S. 137ff).

Das wichtigste Ziel der Local Government Modernisation Agenda war die kommunale Leistungssteigerung durch Wettbewerb und Performanzmanagement. Zentrales Element hierbei bildete das *Best Value-System*, welches das auf Grund von Qualitätsverlusten bei den erbrachten Leistungen in die Kritik gekommene *Compulsory Competitive Tendering (CCT)*(s.o.) mit dem *Local Government Act* von 1999 ablöste. Damit mussten die englischen Kommunen ihre Ziele in Form von Plänen dezidiert darlegen und deren Erreichung durch *Best Value Performance Reviews* überprüfen. *Best Value* etablierte ein erstmalig alle kommunalen Leistungen umfassendes Performanzmanagementsystem, das gemäß der sog. „4 C" (challenge, compare, consult und competition) neben der permanenten Selbsthinterfragung der Verwaltungsakteure auch die Einbeziehung der Servicenutzer*innen und Steuerzahler*innen in die Zielentwicklung vorsah:

> „The emphasis on increased engagement with service users and citizens reflects a wide range of management thinking and research which suggests that customer-driven organisations tend to be high performers. The logic is simple: organisations that take steps to elicit the needs and preferences of their customers are better placed to provide responsive and effective services. A necessary first link in this chain of service production is to consult service users in order to discover their views about current and future provision" (Martin et al. 2006, S101)

[47] Den Vorwurf der Ausblendung lokaler Kontexte im Zuge von NPM-Reformen macht auch Christoph Maeder in seinem insgesamt NPM-kritischen Artikel „Der moralische Kreuzzug des NPM in der Schweiz" (Maeder 2001)

Evaluationen des Best-Value-Systems kommen zum Ergebnis einer tatsächlichen Erhöhung der Nutzerorientierung, allerdings bei Weitem nicht durchgängig bzw. mit einer nach kurzzeitigem Anstieg wieder abnehmenden Tendenz gegen Ende des Best-Value-Mechanismus – bei einer konstatierten relativ hohen Ausgangslage, die auf die bereits zuvor durchgeführten Reformen zurückgeführt wird (Martin et al. 2006, S. 14 ff; 28ff und 101 ff). Barkowski konstatiert demgegenüber ein erhebliches Maß an Verzerrung des Leistungsbildes durch allgemeine methodische Schwächen und Manipulationsanfälligkeiten oder „gaming", (vgl. auch Bevan/Hood 2006 bzgl. des Gesundheitswesens) von Performanzmessungen (s.a.o.), enorme finanzielle Kosten und Belastungen der Mitarbeiter*innen durch „permanente Überprüfung und zusätzliche Arbeitsbelastung" (Barkowski 2014, S. 146; Kuhlmann 2007, S. 75f).

Aus Kapazitätsgründen wurde bereits in den frühen 2000er Jahren klar, dass das Best-Value-System zur Evaluation der englischen Gemeinden nicht fortgeführt werden konnte. An seine Stelle trat nun das *Comprehensive Performance Assessment (CPA),* das Performanzinformationen aus verschiedenen Quellen zusammenführen sollte, wobei neben Inspektionen durch verschiedene Auditoren und Inspektionsbehörden auch Eigenangaben der Kommunen zur Zielsetzung und -erreichung (wie im Best-Value) eine Rolle spielten und **ebenfalls wie im Best-Value-System die Verpflichtung auf kontinuierliches Bestreben um Verbesserung *(„continuous service improvement"*[48]) ** zentral war. Durch die Integration verschiedener Prüfparameter und Datenquellen versprach das CPA die objektiv-eindeutige Identifizierbarkeit „vorbildhafte[r] oder verbesserungsbedürftige[r] Kommunen" (Barkowski 2014, S. 148) im Rahmen einer Rangliste, wobei im Falle guter Bewertungen mehr Freiheitsgrade zugesagt wurden, während Gemeinden mit schlechter Performanz mit gehäuften Inspektionen und Eingriffen durch die Zentralregierung sanktioniert werden sollten. Jenseits der Ebene des (faktisch eher gering ausgeprägten) praktischen Sanktions- und Gratifikationsvollzugs entfaltete das CPA eine wichtige Orientierungsfunktion. Die CPA-Bewertungen wurden *„[…] zu einem wichtigen Bestandteil des informellen Austausches innerhalb professioneller Netzwerke und unter Ratsmitgliedern sowie Mitarbeitern der Kommunen, welche [sie] mit zunehmender Ernsthaftigkeit mit denen anderer Kommunen verglichen*" (Barkowski 2014, S. 149, Hervorhebung JRH).

Hier zeigen sich Performanzdaten als spezifische Wissensform, die innerhalb eines relativ kurzen Zeitrahmens von den Akteuren in ihr berufliches Selbstverständnis und Handeln integriert wurde. [49]

Das Ziel der Zentralregierung, die Servicequalität für die Bürger*innen durch ein umfangreiches Performanzmanagement zu verbessern, wurde auf kommunaler Ebene organisatorisch

[48] Ein Topos, der sich nach wie vor in der Semantik des Feldes findet, vgl. den Empirie-Teil s.u.
[49] Zu einer „Soziologie des Bewertens" vgl. Nicolae et.al. 2019

wie hinsichtlich der Verwaltungskultur übernommen. Das CPA galt von 2002 bis 2009 und war damit im Verhältnis zu anderen Reformmaßnahmen von vergleichsweise langer Dauer.[50]

Trotz einiger methodischer Schwächen konnte das CPA jedoch durchaus in Teilen die Reformagenda New Labours befördern: „**In der Gesamtschau des CPA lässt sich sagen, dass dessen Einführung zahlreiche Elemente des NPM in den Kommunen substanziell festigte. Hervorzuheben sind dabei insbesondere die verstärkte Output-Orientierung mit der Betonung permanenter Serviceverbesserung sowie die Etablierung von Systemen zum Performanzmanagement**." (Barkowski 2014, S. 154f.)

Abgelöst wurde das CPA 2009 insbesondere aus Kostengründen und der Auseinandersetzung mit seinen inhaltlichen Mängeln durch das *Comprehensive Area Assessment* (CAA), das neben einzelnen Gemeinden ganze Gebiete und ein größeres Spektrum an Organisationen in den Blick nahm. Es wurde nach Übernahme der Regierung durch die Koalition aus Konservativen und Liberalen 2010 nach nur einjähriger Laufzeit wieder abgeschafft, ebenso auch die seit 1983 bestehende *Audit Commission* (Prüfkommission, eine Art Rechnungshof – National Audit Office - mit erweiterten Aufgaben), die bisher das Prüfwesen im Bereich u.a. bzgl. der beschriebenen Reformansätze und -instrumente übernommen hatte. Ihre Aufgaben wurden weitgehend privatisiert.

Insgesamt fokussierte New Labour jedoch weiter in erster Linie auf das Thema der Serviceverbesserung. Mit Einführung der *Local Public Service Agreements* (LSPAs) erhielten die englischen Gemeinden die Möglichkeit, sich (neben der ohnehin stattfindenden Auditierung) im Rahmen zusätzlicher freiwilliger Selbstverpflichtungen zur Performanzverbesserung finanzielle Zuschüsse und größere administrative Handlungsfreiheiten zu erarbeiten. Wie andere leistungsbezogene Initiativen wie das Best Value und das CPA trugen auch die LPSAs dazu bei, eine Kultur des Leistungsdenkens in den Kommunen zu institutionalisieren (Barkowski 2014, S. 161ff).

In Einschränkung der *ultra-vires*-Doktrin mit ihrer Betonung der Allzuständigkeit des Parlaments (und damit im Kern der Zentralregierung), hatte bereits der Local Government Act 2000 in Form des *power of well-being*-Konzeptes die Zuständigkeit für wirtschaftliches, soziales und wirtschaftliches Wohlergehen lokaler Gemeinwesen den Kommunen zugesprochen. Die einschlägigen Regelungen erfuhren mit dem Local Government and Public Involvement in Health Act 2007 noch einmal eine Erweiterung in Hinblick auf die kleinste kommunale Ebene der *parishes*. Mit der Verantwortungssteigerung einher ging die Pflicht zum Entwurf einer *community strategy,* mit der diese Ziele erreicht werden sollten (Barkowski 2014, S. 160; Local

[50] Dass ein siebenjähriger Bestand eines Ansatzes bereits als „lange Lebensdauer" (Barkowski 2014, S. 149) gelten kann, weist auf die „Reformfiebrigkeit" hin, die Vogel (für den deutschen Kontext der Reform öffentlicher Dienste) konstatiert (Vogel 2007)

Government Act 2000; Local Government and Public Involvement in Health Act 2007). **Dies entspricht letztlich der Formulierung eines Leitbildes, das als Orientierungspunkt nach innen und außen auch im Rahmen der deutschen Kommunalverwaltungsreform bedeutsam ist (vgl. u.a. Barthel et.al. 2018) und auch für das Beschwerdemanagement insofern eine Rolle spielt, als es einen Bezugsrahmen für Erwartungen der Bürgerinnen an ihre Verwaltung schafft. Vor dem Hintergrund dieser Erwartungshaltung kann die *Erwartungsenttäuschung* (Eisewicht 2015; Pfadenhauer et. al. 2017; Renda 2023) zur Beschwerde führen und damit den Prozess des Beschwerdemanagements in Gang setzen. Im Grunde beginnt dieser Trend mit Einführung der Citizen's Charter unter John Major und den hierin an die Bevölkerung gerichteten (Service-)Versprechen**.

Bilanzierend können die Aktivitäten New Labours zur Reform der englischen Kommunalverwaltungen als Orientierung am Bürger*in als Kunden*in bzw. Konsument*in kommunaler Dienstleistungen beschrieben werden (Needham 2007). Dies wird besonders deutlich im Reformschwerpunkt des Performanzmanagements, das in verschiedener Gestalt (Best Value, CPA, CAA) am Ziel des „continuous improvement", insbesondere der Servicequalität, orientiert war. Eine Vielzahl an Reforminitiativen, die oft in relativ kurzen Zeiträumen aufeinander folgten, führte dementsprechend auch faktisch zu einer Änderung der Organisationskultur englischer Kommunalverwaltungen i.S. größerer Wettbewerbs- und Leistungsorientierung, in Kombination mit einem Anstieg beteiligter Akteure durch organisationale Fragmentierung jedoch auch zu einer gewissen Unübersichtlichkeit und einem Orientierungsverlust der Verwaltungsmitarbeiter*innen als ausführender Ebene der Reformprogrammatiken (Barkowski 2014, S 176ff.). Bezogen auf die Beschäftigten zeigte sich New Labour auf rhetorischer Ebene in seinen Reformansätzen partnerschaftsbezogener und baute im Unterschied zur konservativen Vorgängerregierung die öffentliche Beschäftigung nicht ab, sondern schuf zwischen 1998 und 2005 690.000 neue Stellen.[51]In der Umsetzung von Maßnahmen im Stile des New-Public-Management ging der „Third Way" jedoch noch über die Vorgängerregierungen hinaus (Entwistle et.al. 2007, S. 1570, 1573f.). Daran änderte auch die Übernahme der Regierung durch Gordon Brown 2007 nichts, der mit wenigen Ausnahmen die Agenden seines Vorgängers Blair weiterführte.[52] Brown gilt als der traditionellen Sozialdemokratie stärker verbunden als Blair, gleichzeitig jedoch als Co-Architekt des New-Labour Projektes. Er übernahm einen öffentlichen

[51] Bezugspunkt ist hier allerdings der gesamte öffentliche Sektor, nicht allein die Kommunalverwaltung
[52] Was insgesamt typisch für politische Neu- oder Umgestaltungen der öffentlichen Dienste im England des 20 Jahrhunderts zu sein scheint –Trendwenden erfolgten hier dem Grunde nach nur unter der Bedingung von Regierungswechseln auf Grund von Wahlerfolgen der anderen Partei, nicht aber bei Regierungsübernahme durch andere Angehörige der ohnehin regierenden Partei (Griffiths 2009, S. 55). Gewisse Kurswechsel kamen jedoch durchaus vor, s. das o.g. Beispiel der stärker fokussierten Kundenorientierung unter John Major im Vergleich zu Margaret Thatcher.

Dienst, dessen Mitarbeiter*innen „[…] felt battered by reforms from the centre – from targets to the restructuring that came about with the introduction of choice" (Griffiths 2009, S. 64). Das Prinzip der Auswahlmöglichkeit durch Anbieterkonkurrenz (*choice*) hatte dabei insbesondere der Ökonom Julian Le Grand als Berater Tony Blairs stark gemacht. Die Strategien *exit* und *voice* (als Reaktionsmöglichkeiten auf Unzufriedenheit mit öffentlichen oder privaten Organisationen) von Albert Hirschman aufgreifend, postulierte er die Ausdehnung von choice-Möglichkeiten für die Nutzer öffentlicher Dienstleistungen, da deren traditionelles Mittel der *voice* (Unzufriedenheitsäußerung, Beschwerde) gegenüber staatlichen Akteuren unzureichend sei, da unter quasi-Monopolsituationen die Anbieterorganisation wenig Anlass habe, auf Unzufriedenheit und Beschwerde mit .einer Verbesserung des Angebotes zu reagieren. Das Mittel der *voice* benötige also als Druckmittel das der *choice* (vgl. Griffiths 2009, S. 61). Leitende Hintergrundannahme dieser Vorstellungen ist die grundlegende Infragestellung eines spezifischen *public service ethos* unter den Angehörigen öffentlicher Dienste (Le Grand 2003; 2010).

3.1.2.4 Kommunale Verwaltungsreform in England seit 2010. „Big Society", Brexit und die Pandemie

Die konservativ-liberale Regierungskoalition, die 2010 unter David Cameron und Nick Clegg die Regierung übernahm, verschrieb sich insbesondere auf Betreiben des Konservativen Cameron dem Gedanken der „Big Society" (Norman 2010; Blond 2010). Das Konzept der Big Society fußt auf drei Säulen, namentlich

- „*empowering communities*: giving local councils and communities more powers to take decisions and shape their area
- *opening up public services*: enabling charities, social enterprises, private companies and employee-owned co-operatives to compete to offer people high-quality services; and
- *promoting social action:* encouraging and enabling people from all walks of life to play a more active part in society, and promoting more volunteering and philanthropy" (Buser 2013; S. 7)

Cameron macht die „Big Society" zu einem Kernelement seines Wahlkampfes 2009/10. Vor dem Hintergrund der globalen Finanzkrise und ihren Auswirkungen sowie eines konstatierten

sozial-moralischen Verfalls („broken Britain“ – ablesbar etwa an Kriminalität, überschießender Inanspruchnahme von Sozialleistungen und angenommener genereller Verantwortungslosigkeit der Individuen gegenüber dem Gemeinwesen) wird hier der Versuch eines „compassionate conservatism“ (Norman 2010) unternommen[53], der soziale Aktivierung auf individueller Ebene und die Ermutigung zu sozialem Engagement, Freiwilligenarbeit etc. verbindet, aber auch die weitergehende Übernahme staatlicher Aufgaben durch private und privatwirtschaftliche Akteure und den „Dritten Sektor“. Damit wird das Projekt der Big Society z.T. auch als „Trojan Horse“ letztlich neoliberaler Politiken gesehen (Baggini 2020; vgl. a. Dowling/Harvie 2014).

Cameron kontrastiert sein Ideal der Big Society mit dem Gegenbild eines „Big State“, für das wiederum die Labour-geführte Vorgängerregierung sinnbildlich stehe. Bezogen auf die öffentlichen Dienste bedeute dies „large, monopolistic and unresponsive public service agencies“ (Teasdale et.al. 2012; S. 203), die zu Gunsten von Anbietern aus dem dritten Sektor (voluntary and community organizations and social enterprises, VCSEs) zurückgedrängt werden sollten: „[T]hird sector providers could deliver these services more efficiently and more responsively“ (ebd.) Hier wird im Grund ein klassisches Argumentationsmuster des New Public Management aufgegriffen, das schon für die erste Reformwelle ab den späten 1970er Jahren Pate stand, nämlich die effizientere Dienstleistungserbringung außerhalb der klassischen öffentlichen Dienste. Zusätzlich wird erneut der Topos der Orientierung am Dienstleistungsnehmer (Kunden) und dessen Bedürfnissen aufgegriffen.

Die Topoi der Effizienzsteigerung und (etwas später) der Nutzerorientierung der Public-Service Reform seit Margaret Thatcher finden sich in der englischen Verwaltungsreformhistorie durchgängig, wobei die jeweils neue Regierung der Vorgängerregierung bzw. allgemein den vorgefundenen öffentlichen Diensten vorwirft, diese vernachlässigt zu haben.

Auch wenn das Projekt der Big Society nach enormer öffentlicher Präsenz in den Jahren 2009-2013 wieder aus der Debatte verschwand (Dowling/Harvie 2014; Fenwick/Gibbon 2017), blieb das Konzept nicht wirkungslos, beispielsweise in Gestalt eines „social investment markets“ (Dowling/Harvey 2014), also der Entstehung von Finanzmärkten/-Finanzmarktmechanismen im Zusammenhang mit der Tertiärisierung öffentlicher Dienstleistungen.

Bezüglich der in staatlicher Hand/Führung verbleibenden Dienste wurde - in rhetorischer Abgrenzung, aber faktischer Kontinuität zu Vorgängerregierungen - ein Fokus auf „performance-related provision, continous improvement, transparency and accountability“ gelegt. (Dowling/Harvie 2014, S. 880). Ab 2012 wird mit Verabschiedung des Public Services (Social Value)

[53] Norman bezieht sich in seinem Buch „Big Society“ beispielsweise auch auf die Ungleichheitskritik von Wilkinson und Pickett in „The Spirit Level“ (2010)

Act die Pflicht zum Nachweis der Erbringung von „social value“ im Rahmen von Ausschreibungen eingeführt. Hierbei werden Fragen der Quanitifizierbarkeit und Messbarkeit von „social value“ aufgeworfen, „Social value *as a metric* is used to *quantify* the extent that particular initiatives contribute to a better functioning, socially cohesive and environmentally sustainable society” (Dowling/Davie 2014, S. 881). Die hier angesprochene Problematik verweist auf die obigen Ausführungen zu Performanzmessung allgemein und bezüglich öffentlicher Güter und Dienstleistungen im Besonderen:[54]

> „However, the difficulties of measuring social value have not prevented attempts to do just that. This is because the need to measure is paramount in the imperative to control an activity, to harness it and to profit it.’ Everything can be measured, and what gets measured gets managed’ as the McKinsey adage goes. Without measure, no value can be established. Indeed, the whole point of social value is to devise proxies that can quantify units of social return on investment (SROI) in financial terms” (Dowling/Harvie 2014, S. 881f)

Emma Dowling und David Harvie sprechen hier in ihrem Artikel zur „Einspannung“[55] des Sozialen für finanzmarktwirtschaftliche Zwecke im Rahmen des Big Society Projektes den Kontroll- und Disziplinierungscharakter der (Performanz/Value)-Messung an. Indirekt wird auch nochmal der Einfluss großer Beratungsunternehmen wie McKinsey auf Logiken und Wissensbestände des Sozialen, worunter neben neueren Akteuren des Dritten Sektors auch die traditionellen öffentlichen Dienste (und damit auch die kommunalen Verwaltungen) fallen, im Rahmen politischer Reformbestrebungen deutlich, auch (wiederum indirekt) im Hinblick auf deren Personal: „For a harness does not only capture energy, it also controls and disciplines“ (ebd., S 885). Der hier angesprochene eher indirekte Disziplinierungseffekt findet sich in unmittelbarer Form in einem Zitat Oliver Letwins, damals als Staatsminister für die Reform der öffentlichen Dienste zuständig und ebenfalls stark mit dem Projekt der Big Society verbunden, im Rahmen einer Rede bei der großen Beratungsgesellschaft KPMG:

> „You can't have room for innovation and the pressure for excellence without having some real discipline and some fear on the part of the providers that things may go wrong if they don't live up to the aims that society as a whole is demanding of them," he said.
>
> "If you have diversity of provision and personal choice and power, some providers will be better and some worse. Inevitably, some will not, whether it's because they can't attract the patient or the pupil, for example, or because they can't get results and hence can't get paid. Some will not survive. It is an inevitable and intended consequence of what we are talking about." (Letwin 2011, zit. in Boffey 30.07.2011)

[54] Zur Schwierigkeit von Definition und Nachweis von Social Value s. auch Teasdale et.al.2012; S. 205ff)
[55] „Harnessing the social. State, crisis and (big) society” (2014)

Das im Rahmen dieser Arbeit beleuchtete Handlungsfeld des kommunalen Beschwerdemanagements kann – in noch vorsichtiger Annäherung - auf institutioneller Ebene insofern als indirekte Leistungsmessung und Disziplinierungsinstanz durch die obligatorische Publikation von Berichten zu Beschwerdezahl und -anlässen, deren erfolgreicher oder nicht erfolgreicher Beilegung, Eskalationen etc. verstanden werden, wobei der Kernfokus dieser Studie auf den berufsbezogenen Deutungen und Handlungsstrategien der Mitarbeitenden im Beschwerdemanagement liegt. Wie diese ihr berufliches Umfeld wahrnehmen, ist damit zunächst eine empirische Frage, die im Ergebnisteil wieder aufgegriffen wird.

Nach Ende der konservativ-liberalen Koalitionsregierung und der Alleinregierung durch die Konservative Partei ab 2015 (bis 2017 weiter unter David Cameron) dominierten bzgl. der Reform öffentlicher Dienste zwei Hauptthemen, nämlich die weitere finanzielle Einschränkung durch die Folgen der Finanzkrise ab 2008, welche unter dem Stichwort Austerität die internationale Debatte prägten (s.a. Pollitt/Bouckaert 2017), sowie „devolution“ als Übertragung von Verantwortung (vgl. Lowndes/Gardner 2016 von der Zentralregierung auf lokale Kontexte.

Im weiteren Verlauf prägten insbesondere die beiden Großphänomene Brexit (der Austritt aus der EU infolge eines Referendums und die damit verbundenen politisch-rechtlich-administrativen Umwälzungen) sowie in den Jahren 2020-2022 die Corona-Pandemie das Geschehen. Letztere war mit einer Umkehr von der Sparpolitik hinsichtlich öffentlicher Ausgaben geprägt (Lapsley/Miller 2024a). Die neue Situation führte vielmehr zu einer deutlichen Erhöhung staatlicher Ausgaben, auch für die öffentlichen Dienste, zur Bewältigung der Krise. Gekoppelt war dies mit „agilen“ Managementmethoden, welche flexible Reaktionen im Rahmen sich schnell wandelnder, ggf. auch hoch krisenhafter Umfelder fördern sollen (Lapsely/Miller 2024a, S. 15).

3.2 Die deutsche Kommunalverwaltung und ihre Reform seit den 1990ern

War bislang ausführlich von der englischen Kommunalverwaltung und ihrer Reformhistorie die Rede, wendet sich der Blick nun ihrem deutschen Pendant zu.

3.2.1 Politischer Rahmen, Struktur und Aufgaben der Kommunalverwaltung in Deutschland

3.2.1.1 Politischer Rahmen

Für Deutschland als zweiten nationalen Kontext der Untersuchung gestaltet sich die Ausgangslage anders als im unitarischen England. Die Kommunen sind im föderalen System der

Bundesrepublik (mit Einschränkungen) „eigenständige Partner der nationalen und der Länderebene“ (Barkowski 2014, S.183), wobei die Gesetzgebungskompetenz allerdings weitgehend dem Bund obliegt, die Länder und Kommunen ausführende Ebenen darstellen. Verfassungsrechtlich sind die Kommunen den Ländern zugeordnet, wobei das Grundgesetz deren Eigenständigkeit gemäß dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung garantiert: „Den Gemeinden muss das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze[56] in eigener Verantwortung zu regeln“ (Art 28 Abs 2 GG, hier zit. in Barkowski 2014, S. 184). Die politische Macht ist auf Grund des drei-Ebenen-Systems von Bund, Ländern und Kommunen, zu denen neben Gemeinden und Kreisen (Gemeindeverbänden) auch die kreisfreien Städte (in denen die Aufgaben von Gemeinden und Kreisen zusammenlaufen) gehören, durch einen relativ hohen Grad der Fragmentierung und Dezentralisierung charakterisiert. Deswegen ist – im Zusammenhang der Kommunalreform wichtig - „die einseitige Durchsetzung umfangreicher und landesweiter Reformen durch die Bundesregierung aufgrund der starken Stellung nachfolgender Ebenen (Länder und Kommunen) kaum möglich.“ (Barkowski 2014, S. 185).

Regierungen werden in Form von *Koalitionen* gebildet, womit Wahlkampf/Parteienwettbewerb tendenziell abgemildert werden. Dies trägt neben der *föderalen Struktur* und dem *Rechtsstaatsprinzip* dazu bei, dass radikale Reformen strukturell gehemmt und daher selten sind. Die Existenz einer schriftlich fixierten Verfassung und eines sie protegierenden Gerichts (dem Bundesverfassungsgericht) führt zu eher defensiven Reformentwürfen, da das Bundesverfassungsgericht diese blockieren oder zur Veränderung zurückgeben kann. Gleiches gilt für Reforminitiativen auf Länderebene, da hier eigene Landesverfassungsgerichte existieren.

Deutschlands politisch-administratives System bietet damit – zusammen mit historischen Gründen - insgesamt keinen guten Boden für radikale Reformen, insbesondere der Verwaltung:

> „In Deutschland ging die Modernisierung der Verwaltung jener der Politik voraus. Die Identität des Staates ist daher historisch stärker durch die Verwaltung als durch das politische System geprägt worden, da die Kontinuität der Verwaltung stets ein Gegengewicht zur politischen Instabilität bildete und auch durch die Zusammenbrüche der politischen Ordnungen 1918 und 1945 nicht unterbrochen wurde. **Strukturen und Prozesse der Verwaltung verfügen daher über einen hohen Institutionalisierungsgrad, der beträchtliche Hürden für die Reform der Verwaltung darstellt.** Die institutionelle Stabilität speist sich heute zudem aus der verfassungsrechtlichen Garantie wichtiger Grundpfeiler der Verwaltung. Hierzu zählt nicht zuletzt das Rechtstaatsprinzip, das ein umfangreiches System öffentlichen Rechts umfasst, welches Strukturen und Prozesse der Verwaltung festlegt.“ (Barkowski 2014, S. 185, Hervorhebung JRH)

[56] Hier kommt die Gesetzesbindung kommunalen Handelns und ihr Niederschlag in einer legalistisch geprägten Verwaltungskultur durch die Fixierung im Grundgesetz zum Ausdruck

Sehr zügig und nur von einzelnen Akteuren/Akteursgruppen ohne konsensuellen Rückhalt angestoßene Reformen stoßen in diesem System schnell an Grenzen der Durchsetzbarkeit. Damit verbunden ist auch eine starke Kultur der des Legalismus, die die Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln betont und dafür Effizienzverluste in Kauf nimmt. Die Dominanz der juristischen Profession in der deutschen Verwaltung[57]befördert deren Rechtsstaatskultur (s.o; Pollitt/Bouckaert 2017).

Die moderne kommunale (Selbst-)Verwaltung basiert auf der Preußischen Städteordnung von 1808, die mit dem Namen des Freiherrn vom Stein verbunden ist. Sie entstand nach der Niederlage Preußens gegen Napoleon, wobei unter dem Zeichen der wirtschaftlichen und politischen Wiederherstellung des Landes Obrigkeitsstaat und liberales Bürgertum einen Kompromiss fanden, der bürgerschaftliches Engagement durch eine gewisse Teilhabe an Gesetzgebung und Verwaltung entlohnte. Dieser Kompromiss zwischen Staat und Bürgertum hatte durch die Weimarer Republik und auch durch das Grundgesetz der Bundesrepublik Bestand. Da sie verfassungsrechtlich den Ländern zugeordnet sind, weisen die ca. 11.000 deutschen Kommunen Unterschiede z.B. in Größe und Ausdehnung auf, die im Kern auf Ländertraditionen zurückzuführen sind. Nach Ende des Zweiten Weltkriegs nahmen auch die Besatzungsmächte mit ihren jeweiligen Verwaltungskulturen Einfluss, wobei sich hier letztlich das süddeutsche System der dualen Ratsverfassung durchsetzte, mit einem direkt gewählten Bürgermeister, der zugleich Verwaltungschef ist (Barkowski 2014, S. 186 f).

3.2.1.2 Struktur und Aufgaben der deutschen Kommunen

Ausgehend von den industriellen Großstädten entwickelte sich sei der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts über erste Formen kommunaler Daseinsvorsorge (beispielweise im Bereich Wasser und Müllabfuhr) nach und nach „ein multifunktionales Aufgabenmodell“ (Barkowski 2014, S. 186), das mit den Wiederaufbaujahren nach 1945 und insbesondere während der 1960er Jahre weiterentwickelt wurde, als die Kommunen die Umsetzung großer Infrastrukturprojekte im Bereich Wohnen, Verkehr, Stadterneuerung etc. übernahmen. Da die Bundes- (mit Ausnahme der Arbeitsmarktverwaltung) und Landesebene (mit Ausnahme von Finanzämtern, Bildungseinrichtungen und Polizei) kaum über eigenen Verwaltungsunterbau verfügen, übernehmen die Kommunen in Deutschland den Großteil der öffentlichen Verwaltungsaufgaben. Diese gliedern sich in *„Auftragsangelegenheiten“* (von Bund und Ländern zugewiesenen Aufgaben ohne eigene Gestaltungsspielräume hinsichtlich der Zielsetzung; hierzu zählen u.a.

[57] Auf Ebene der Kommunalverwaltung ist das Phänomen etwas weniger ausgeprägt, aber ebenfalls präsent

Meldewesen und Bauaufsicht, Ausländerangelegenheiten und Ordnungsrecht) und *„Selbstverwaltungsangelegenheiten“*, hinsichtlich derer große Freiräume des kommunalen Handelns bestehen. Hierzu zählen sowohl „*Pflichtaufgaben“* (die durchaus noch der landes-/bundesrechtlichen Reglementierung unterliegen) wie Straßen, Bebauungspläne, Kindergärten, Wohngeld und Wohnungsbau, Schulverwaltung, Abwasser- und Abfallentsorgung, als auch insbesondere *freiwillige Aufgaben* (Grünanlagen, Kultur, Sport, Bürgerzentren etc.) (Barkowski 2014, S. 186ff)

Die finanzielle Ausstattung der Kommunen erfolgt über kommunale Steuern (Verbrauchssteuer, Grundsteuer, Gewerbesteuer) sowie Zuweisungen von Bund und Ländern.

Die folgende Darstellung der Geschichte kommunaler Verwaltungsreformen folgt in Anlehnung an die hierfür zentrale vergleichende Studie von Barkowski zur NPM-geprägten Kommunalverwaltungsreform in England und Deutschland anders als die Ausführungen zu englischen Reformgeschichte keinem unmittelbaren Konnex mit Regierungswechseln, da die Zentralregierung auf Grund der anderen politischen Ausgangslage (Föderalismus, Kommunale Selbstverwaltung, Organisationshoheit) wesentlich geringeren Einfluss hatte. **Treibende Akteure rekrutieren sich hier vielmehr dezentral aus der Verwaltungsführung selbst**. Die Darstellung der deutschen Reformgeschichte ist außerdem kürzer, was sich aus dem späteren Einsetzen der Hauptreformbemühungen (ab ca.1990 statt ca. 1979) und dem etwas geringeren Tempo der (Abfolge von) Agenden ergibt.

3.2.2 Verwaltungsreform deutscher Kommunalverwaltungen seit 1990

3.2.2.1 Die KGSt und komplementäre Reformunternehmer

Anders als im angelsächsischen Kontext wird die in den späten 1970er startenden NPM-Debatte in Deutschland „zunächst sehr passiv aufgenommen“ (Salmon 2018, S. 19). „[N]ach vorherrschender Überzeugung war die deutsche Verwaltung im internationalen Vergleich durchaus vorzeigbar, vor allem, was Leistungsfähigkeit und Rechtsstaatlichkeit anging“ (Barkowski 2014, S 191). Zentrale NPM-Desiderate wie Dezentralität der Leistungserbringung und damit einhergehende Nähe zu Bürger*innen/Kund*innen waren dem deutschen föderalen System und der kommunalen Selbstverwaltung bereits eingeschrieben. Auch **die Weberianisch-legalistische Verwaltungstradition und -kultur bildeten kein ideales Rezeptionsmilieu für die betriebswirtschaftlich geprägte Ideenwelt des NPM.**

Mit der *Wiedervereinigung* und dem dadurch entstehenden Kostendruck wurde jedoch Handlungsbedarf hinsichtlich der Modernisierung von (auch kommunaler) Verwaltungsorganisation und -praxis gesehen. Hinzu kamen neue *Vorgaben zu Liberalisierung und Privatisierung von Seiten der EU*. Die ***Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt)***[58] unter Gerhard Banner nahm sich des Themas an und förderte publizistisch seine Verbreitung. Mit dem Konzept des Neuen Steuerungsmodells (NSM), einer 1993 erstmals veröffentlichten Adaption von NPM-Gedanken, lieferte sie zugleich die theoretisch-konzeptionelle Basis (Barkowski 2014, S. 192; Salmon 2018, S. 20). Die KGSt war bereits 1949 als von den Kommunen selbst angestoßener think tank zur eigenen (Organisations)beratung gegründet worden. Mit ihren Empfehlungen hatte sie erheblichen Einfluss auf die kommunale Verwaltungspraxis, wobei sie bis Ende der 1980er Jahre dem traditionellen Verwaltungsleitbild Weberianischer Prägung verpflichtet blieb, bevor sie ab 1991 Fundamentalkritik zu üben begann und 1992 mit einer Publikation zum „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung" (KGSt 1992) angelehnt an die niederländische Stadt Tilburg den turn zur Service-/Kundenorientierten Verwaltung forcierte. Kernelemente waren u.a. die aus der NPM-Diskussion bekannten „Einführung eines Auftraggeber-/Auftragnehmer-Verhältnisses", „Leistungs(output)orientierte Planungs- und Controllinginstrumente", „Leistungs- und qualitätsorientierte Personalwirtschaft" (KGSt 1992, 2021).

Die *KGSt* hatte sich als Akteurin der kommunalen Organisationsberatung hohes Ansehen erworben und konnte in den Folgejahren mit Verwaltungspraktikern und Wissenschaftlern (u.a. Reichard 1994) den Reformdiskurs entscheidend prägen. Als weitere Diskursteilnehmer schalteten sich in den 1990er Jahren auch *Unternehmensberatungen* hinzu, die bislang ausschließlich im Feld privater Unternehmen agiert hatten, sich nun aber mit dem Anstieg an Interesse für wirtschaftliche Konzepte ein neues Geschäftsfeld erschließen konnten. Eine gewichtige Stimme erhielt außerdem die *Bertelsmann Stiftung* im Diskurs der betriebswirtschaftlich orientierten Verwaltungsmodernisierung. Diese erregte 1993 mit einem internationalen Innovations-Wettbewerb für Städte Aufmerksamkeit, den die US-amerikanische Stadt Phoenix sowie die neuseeländische Stadt Christchurch gewannen und forthin als best-practice-Beispiele ins Feld geführt werden konnten. „Die deutschen Teilnehmerstädte mussten sich mit hinteren Plätzen begnügen, was über die Fachöffentlichkeit hinaus als große Blamage wahrgenommen wurde und das Vertrauen in das traditionelle deutsche Verwaltungsmodell weiter schwächte" (Barkowski 2014, S. 193).[59] Ein weiterer Qualitätswettbewerb ging zwischen 1992 und 2005 von

[58] In den ersten Jahren: Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung

[59] Hier wird – wie einige Jahre später bei der PISA-Studie im Bildungsbereich – die Rolle internationaler Wettbewerbe als Impulsgeber für Reformbestrebungen deutlich. Barkowski weist außerdem darauf hin, dass Leistungsvergleiche im öffentlichen Bereich eine Möglichkeit darstellen, fehlenden marktförmigen Wettbewerbsdruck zu ersetzen (Barkowski 2014, S. 195). Ohne dass dies hier explizit benannt wird, geht es an dieser Stelle um die disziplinierende Rolle von Reputationsgewinnen bzw. -verlusten.

der Deutschen *Hochschule für Verwaltungswissenschaften* (Speyer) aus, und auch die gewerkschaftsnahe *Hans-Böckler-Stiftung* beteiligte sich affirmativ am Topos der Verwaltungsmodernisierung (vgl. Bogumil et.al. 2007). Insgesamt fand das NSM über die Grenzen von Parteien, Sektoren und anderen Institutionen hinweg Konsens, da es in verschiedener Hinsicht Angebote machen konnte: beispielsweise sahen es Sozialdemokraten und Gewerkschaften als Alternative zu Privatisierungen, Konservative und Wirtschaftsliberale begrüßten die Orientierung an Managementmethoden und Grüne die Bürgerpartizpationsgedanken. (Barkowski 2014, S. 193).

Beim NSM handelt es sich in nuce um New Public Management-Gedanken, die von der KGSt in verschiedenen Berichten zu Beginn der 1990er Jahre (paradigmatisch: KGSt 1993) für den bundesdeutschen Kontext aufbereitet wurden. Im Kern steht die Umwandlung der Kommunalverwaltung von der Behörde zum „*Dienstleistungsunternehmen"*, das wie folgt charakterisiert wird:

- „Es ist primär *nachfrage- und* ***kundenorientiert*** und organisiert sich daher ‚von außen nach innen'
- Es denkt in *Produk*tzyklen und *passt seine Leistungen laufend* der veränderten *Nachfrage* und selbstverständlich den vorhandenen *Mitteln an*.
- Dabei achtet es auf seine Wettbewerbsfähigkeit. Interkommunale und interne ***Leistungsvergleiche*** sind selbstverständlich. Der direkte Wettbewerb mit privaten Anbietern vergleichbarer Leistungen wird nicht gescheut.
- Es investiert in seine ***Mitarbeiter***, setzt ihnen *Leistungsziele* und bietet ihnen *Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung*." (KGSt 1993, S. 13 f., Hervorhebung JRH)

Die postulierte Kund*innenorientierung sollte u.a. mittels Qualitätsmanagements, One-Stop-Agencies"/Bürgerämtern, aber auch eines aktiven **Beschwerdemanagements** (Barkowski 2014, S. 194f; Bogumil et. al. 2007, S. 12ff) umgesetzt werden.

3.2.2.2 Reformmaßnahmen und ihr Umsetzungsstand

Kurz nach Beginn der KGSt-Publikationen kam das NSM in der kommunalen Verwaltungspraxis an. Ausgehend von größeren Städten wie Köln, Nürnberg und Hannover und sich immer weiter ausbreitend, wurden meist Teilaspekte des Reformpakets übernommen. In den neuen

Bundesländern erfolgte die Aufnahme von NSM-Konzepten mit Verzögerung, hier wurden zunächst die administrativen Formen der alten Bundesrepublik adaptiert. Im Jahr 2000 berichteten jedoch bereits 92% der Städte von Verwaltungsreformen nach dem Muster des NSM (Barkowski 2014, 196 f).[60] Weitere Studien wie die des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu 2005) und die Evaluationsstudie von Bogumil et al. 2007[61] nach 10 Jahren NSM in deutschen Kommunalverwaltungen ergaben, dass Christoph Reichards (1994) Verdikt vom „Buschfeuer" des NSM zwar Gültigkeit beanspruchen konnte, insofern sich ein Großteil der untersuchten Kommunen an Teilen des NSM orientierte. Es handelte sich jedoch meist um Teilaspekte, das Gesamtpaket wurde selten zur Anwendung gebracht. Dies wurde auf Implementationsprobleme, die auch von der KGSt konstatiert werden (Banner 2008, S. 449) z.T. im Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen oder Vorbehalten aus Politik und Mitarbeiterschaft zurückgeführt, und bereits Ende der 1990er Jahre setzte in Teilen der Reformkommunen Ernüchterung hinsichtlich der Resultate ein (Barkowski 2014, S. 199).

Die Literatur zum NSM teilt dieses durchgängig in eine *Binnen-* – und eine *Außendimension*. Erstere ist dem Bemühen verpflichtet, die Kommunen weg vom klassischen, nach Hierarchie- und Regelsteuerung funktionierenden Bürokratiemodell nach dem Vorbild eines Konzerns umzustrukturieren sowie das Verhältnis von Politik und Verwaltung auf neue Füße zu stellen.

Erreicht werden sollte dies mittels der Gründung dezentraler Organisationseinheiten mit eigener Ressourcenverantwortung, die nicht durch Feinsteuerung, sondern durch Messung an Outputs in Form definierter (Verwaltungs-)Produkte kontraktualisiert gesteuert („gemanagt") werden sollten. Die Politik erhielt dabei die Auftraggeberrolle, die Verwaltung die des Auftragnehmers, der innerhalb des von der Politik gesteckten Rahmens selbständig die Zielerreichung verfolgte.

Vorgesehene Maßnahmen hierzu betrafen die Definition von Verwaltungsprodukten und Produktbudgets sowie die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung und Controlling-Instrumenten. Querschnittsbereiche wurden zu internen Servicestellen, wiederum mit

[60] Dass Selbstauskünfte (hier aus Mitgliederbefragungen des deutschen Städtetages) möglicherweise der Sozialen Erwünschtheit unterliegen (bzw. den „Selbstdarstellungsabsichten der Akteure", Holtkamp 2008, S: 424) und die faktische Umsetzung nicht zweifelsfrei belegen, ist in diesem Zusammenhang nicht von der Hand zu weisen, würde aber zumindest die ideologische Durchsetzung des NSM bestätigen.

[61] Hier war neben der Finanzierung durch die Hans-Böckler-Stiftung zwar auch die KGSt selbst als „zentraler Promotor" (Bogumil et.al. 2007, S. 7)) des NSM Kooperationspartner, ohne jedoch informell oder institutionell Einfluss zu nehmen und die Studie damit in die Nähe der „Legitimationsbeschaffung" (ebd.) zu rücken. Tatsächlich entspann sich in der Folge eine Debatte zwischen dem KGSt-Vorsitzenden Gerhard Banner und Lars Holtkamp, einem der beteiligten Wissenschaftler der Studie anlässlich einer späteren Publikation Holtkamps zum angeblichen „Scheitern des NSM", die Banner zufolge auf einem stark verkürzten Verständnis desselben bzw. dessen Reduktion auf haushaltskonsolidierende Effekte beruhte und die aus KGSt-Sicht von Beginn an zentrale (von Holtkamp aber als spätere Addition behandelte) Kundenorientierung vernachlässigte (Banner 2008)

Auftragnehmerfunktion (beispielsweise in den Bereichen Infrastruktur oder Personal). Das Personalmanagement sollte insbesondere durch die Einführung von Leistungsanreizen modernisiert werden. Auf der Umsetzungsebene kam die Binnenreform jedoch nur langsam voran. Ein Controlling hatten laut einer Umfrage im Jahr 2000 erst 9% der Städte eingeführt, eine Umstellung auf Steuerung nach dem Leitbild der Stadt als Konzern lediglich 5%. Fünf Jahre später waren es dann 18,5 %, und immerhin rund 53% der deutschen Kommunen hatte zu diesem Zeitpunkt dezentrale Fachbereiche etabliert. Auch der intendierte Hierarchieabbau, u.a. durch dezentrale Ressourcenverantwortung, entwickelte sich schleppend. Beispielsweise „[…] wurde etwa in lediglich 11,2% der befragten Jugendämter und 5,1% der befragten Bauordnungsämter die Personalverantwortung auf die Fachbereiche oder Ämter übertragen“ (Barkowski 2014, S. 202). Ernster verfolgt wurden die Desiderate des NSM im Bereich der Budgetierung, wozu die Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung entscheidend beitrug. Bei der o.g. NSM10-Studie gab hier ein Drittel der Kommunen an, dieses Instrument zu nutzen (in der Regel zur Ausgabenbegrenzung der Fachbereiche).

Das *Personalmanagement* spielte zwar in der Rhetorik von KGSt und Verwaltungsführungen eine ab Mitte der 1990er Jahre immer wichtigere Rolle, wurde in praktischer Hinsicht jedoch kaum i.S. einer Personalsteuerung und -entwicklung durch Leistungsanreize umgesetzt. Auch Mitte der 2000er lag der Fokus hier am Ehesten auf der Qualifizierung von Führungskräften hinsichtlich Managementtechniken. Als Grund für den geringen Implementationsgrad anderer Instrumente eines betriebswirtschaftlich orientierten Personalmanagements wurden fiskalische Einschränkungen sowie Limitationen durch das Tarif- und Dienstrecht genannt. Insgesamt zeigte sich der Umsetzungsstand des NSM hinsichtlich einer Ablösung des Weber’schen Bürokratiemodells erheblich eingeschränkt.

Hinsichtlich der *Außendimension* des NSM standen *Kund*innenorientierung* und *Wettbewerb* im Zentrum. Der Fokus auf die Kund*innenorientierung wird in der Evaluation (u. a. Barkowski 2014, S. 209; Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008) teilweise als späteres „Add-on“, u.a. auf Grund von Enttäuschungen bzgl. der Reformergebnisse in der Binnendimension oder aber als bereits *vor* dem Entwurf des NSM entwickelte Tendenz gewertet. Gerhard Banner verwehrte sich als KGSt-Vorsitzender und maßgeblicher Akteur des NSM im Rahmen einer Debatte mit Lars Holtkamp 2008 zu dessen Artikel „Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodells“[62] vehement gegen diese Deutung und verwies auf die Gründungspublikation zum NSM von 1993 (KGSt 1993) sowie einen früheren Text (Banner 1991), in denen bereits die Kund*innenorientierung als ein, wenn nicht das zentrale Reformelement entfaltet wurde (Banner 2008, S. 448ff.).

[62] Das hier insbesondere hinsichtlich der Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung erörtert wird

Unabhängig von der intentional-konzeptionellen Ebene ist ein Anstieg der Reformmaßnahmen im Zeichen der Kund*innenorientierung ab den späteren 1990er Jahren zu verzeichnen. Kernelement hierbei war die Zusammenführung verschiedener Dienstleistungen in *„Bürgerämtern“*, welche laut NSM10-Studie in 57, 5% der Kommunen als zentrale Anlaufstelle für Bürgerinnen und Bürger institutionalisiert wurden. Oft wurden *Sprechzeiten verlängert*. In ca. 14% der Kommunen wurde ein Qualitätsmanagement eingeführt, Bürger*innen durch *Nutzerbefragungen (55%)* und – für den Kontext dieser Arbeit besonders relevant – ein *Aktives Beschwerdemanagement* in 30% der Kommunen (Barkowski 2014, S. 209f.; laut Bogumil et.al. 2007 liegt der Anteil bei Kommunen über 50.000 Einwohnerinnen sogar bei 48% bis 78%)[63] Weiterhin wurden „*Verfahrensbeschleunigungen“* (Barkowski 2014, S. 210) verwirklicht. **Insgesamt kann von der *Kund*innennorientierung* als dem Reformpfeiler mit dem *größten Erfolg* auf Ebene der Implementation gesprochen werden** (ebd.).

Die Einführung von *Wettbewerbselementen* bildete einen weiteren Baustein der NSM inspirierten Kommunalreform. Die KGSt und die Bertelsmann Stiftung riefen ab Mitte der 1990er Jahre zu verschiedenen Wettbewerben auf kommunaler Ebene auf. Nach einer ersten Welle ebbte das Interesse an den interkommunalen Leistungsvergleichen jedoch rasch wieder ab (Barkowski 2014, S. 211). Wie schon im englischen Kontext verhandelt, ging mit der Performanzmessung aber ein starker Erhebungsaufwand einher, was neben der (im deutschen Zusammenhang): weitgehenden Konsequenzenlosigkeit und der fehlenden Berücksichtigung lokaler Besonderheiten zu deren Akzeptanzproblem beitrug. Im deutschen Kontext „[…][kamen] interkommunale Leistungsvergleiche damit nicht über den Status einer Randerscheinung im Rahmen der NSM-Reformen hinaus.“ (Barkowski 2014, S. 213). Anders verhielt es sich mit *Wettbewerb durch (Teil-)Privatisierungen*. Seit 2004 ist ein „Boom“ im Bereich der Ausgliederungen (auch im personellen Bereich), Beteiligungen an kommunalen Unternehmen sowie *Public-Private Partnerships* (PPPs) zu verzeichnen. (Barkowski 2014 S. 214 ff.)

Bilanzierend schätzte ein Großteil der Kommunen ausweislich Difu- und NSM10- Studien das NSM als Teilerfolg ein, wobei positive Effekte insbesondere hinsichtlich der Kund*innen/Bürger*innenorientierung[64] verzeichnet wurden. Hinsichtlich der Mitarbeiter*innen kam es entgegen der Reformintention, die Mitarbeiter*innen durch Verantwortungsübertragung und Leistungsanreize motivieren wollte[65], zu eher negativen Effekten hinsichtlich der Motivation und

[63] Die relativ große Spannbreite von 30 Prozentpunkten wird von den Autoren nicht erläutert, vgl. Bogumil et.al. 2007, S. 12f.). Es ist jedoch ein Trend abzulesen, demzufolge eher größere als kleinere Kommunen ein professionalisiertes Beschwerdemanagement unterhalten.

[64] Qua Selbsteinschätzung: „Nach Auskunft der befragten Bürgermeister und Personalräte wurde in einem Großteil der Kommunen das Ziel einer verbesserten Kunden- und Bürgerorientierung ganz oder zumindest teilweise erreicht (insgesamt: 95%)

[65] Vgl. die oben zitierten „Leistungsziele“ in Verbindung mit“Gestaltungsmöglichkeiten und Anerkennung“ aus der KGSt-Publikation 05/1993

realen wie wahrgenommen Arbeitsplatzsicherheit (vgl. Kißler 2007, S. 17 ff; Barkowski 2014 S. 225ff).

In der Gesamtbilanz konstatiert Barkowski für **Deutschland einen höchst unvollständigen Realisierungsgrad von NPM-Reformen auf kommunaler Ebene. Dessen ungeachtet bilanziert er jedoch „[…] dass ein eindeutiger Wandel hin zu mehr Effizienz und Effektivitätsdenken sowie verstärkter Bürger- und Kundenorientierung zu verzeichnen ist** (Barkowski 2014, S. 233f) und schließt sich Pollitt und Bouckaert in ihrer Einordnung von Deutschland als „Neo-Weberianischem" Staat an (Barkowski 2014, S. 236). Gemäß dem Ansatz seiner Studie, die – ebenfalls in Anlehnung an Pollitt und Bouckaert – zwischen den Reform-Ebenen Rhetorik, Programm, Implementation und Ergebnissen unterscheidet, verweist er außerdem auf die regelmäßige Veränderung von Reformleitbildern in und durch die lokale Praxis.

Bezogen auf den Ansatz des Ländervergleichs zwischen Deutschland und England kommt die Studie von Barkowski zu folgenden Ergebnissen:

- Auf der Ebene der Reformrhetorik findet sich Konvergenz, wie das NPM überhaupt einen globalen Sog entfaltete.
- Auf der programmatischen Ebene wurde das Reformkonzept sehr wohl an nationale und kommunale Besonderheiten auf institutioneller Ebene angepasst. Von Bedeutung ist hier das politisch-administrative System und der kulturell-normative Kontext (Legalismus vs. public interest), die jeweils sehr unterschiedlich günstige Ausgangsbedingungen schufen. In Deutschland war die Reformprogrammatik auf Grund dessen zunächst binnenorientiert.
- Noch weiter geht die Entwicklung auf der Implementationsebene auseinander: Auch hier machen sich politische Systeme und kulturelle Traditionen bemerkbar, u.a. bzgl. Ausgang und Richtung der Reformen: Während diese in England von der Zentralregierung top-down dekretiert werden, sind die deutschen Kommunen für ihre Reform quasi selbst verantwortlich und entwickelten in der Folge auch entsprechend eigene Impulse. Auch bezüglich der Reversibilität eingeschlagener Reformen bzw. allgemein der Auswahl als lokal passender Instrumente haben die deutschen Kommunen so erheblich mehr Gestaltungsspielraum.
- Bezüglich der Reformergebnisse schält sich für die englischen Kommunen ein eher negatives Bild heraus, wenn man die Bürgerzufriedenheit zum Maßstab nimmt. Im deutschen Kontext konnte trotz aller Kritik am NSM zumindest das Ziel einer Steigerung der Bürger- und Serviceorientierung erreicht werden (Barkowski 2014, S. 241-256)

In jüngerer Zeit sind es ebenso wie im englischen Fall die Austeritätspolitik der 2010er Jahre mit ihren Spargeboten wie die Bewältigung der Pandemie in den Jahren 2020-2022, welche den Handlungsrahmen kommunaler Verwaltung stecken.

Ebenso wie in England erlangen im Zuge rascher Krisenabfolge (Finanzkrise, Pandemie, später auch der Krieg in der Ukraine, Integration von Geflüchteten, Energiekrise) flexibilisierende Managementkonzepte unter der Überschrift „Agilität“ Bedeutung (Bartonitz et al. 2018; Richenhagen/Dick 2022). Dieser aus der Softwareentwicklung stammende Ansatz hat zum Ziel, auf komplexe, durch Ambiguität geprägte und sich schnell wandelnde Umfeldbedingungen reagieren zu können. Neben flachen Hierarchien sind hierbei die Orientierung an den Bedarfen der Kundschaft und eine aktive Lernkultur zentral:

> „Das Ziel von Agilität ist, durch Vernetzung (Teams), Offenheit (Austausch) und Nutzung von Partizipation (Einbeziehung der Beteiligten)in der Lage zu sein, schnell die Richtung des Organisationshandelns ändern zu können. Dabei wird von den tatsächlichen Bedürfnissen der Kundinnen und Kunden, der Bürgerinnen und Bürger ausgegangen. Die praktizierte Vorgehenslogik lautet: Develop, try, fail, retry, fail again, retry, succeed. Man spricht auch vom ‚klugen Scheitern‘. Ein Kernelement agilen Handelns ist also Fehlerfreundlichkeit, Scheitern wird zugelassen, um daraus lernen zu können.“ (Richenhagen/Dick 2022, S. 7f.)

Auch hier stammt ein wesentlicher Teil der Initiativen aus der KGSt (KGSt 2024; Soremba, 2020).

Verwaltungsreform nimmt Bezug auf Wissensbestände in Form von Ideologien bzw. geistig dominante Strömungen und Reformleitbilder (wie das NPM) sowie vorgefundene Realitäten (diese allerdings in interaktionistisch-konstruktivistischem Verständnis als durch Deutungsprozesse, Handeln und Routinisierungen (Berger/Luckmann 1970) erzeugt. Hierzu gehören auch externe Ereignisse wie zuletzt die Corona-Krise, die neue Handlungsanforderungen und Problemlösungen hervorbringen. Und wie politisches Handeln insgesamt fortlaufend auf alte wie neue Problemstellungen reagiert, ist auch Verwaltungsreform nie abgeschlossen. Im Zusammenhang mit der angesprochenen Corona-Pandemie wurde neben einem erwartbaren Anschub von Digitalisierungsprozessen vereinzelt Hinweise auf vermehrte Aggressivität der Bürger*innen gegenüber Amtsträgern wie Bürgermeister*innen als Verwaltungschefs*innen, aber auch dem „regulären“ Verwaltungspersonal, u.a. im Zusammenhang mit der Maskenpflicht (nicht nur) in öffentlichen Gebäuden, konstatiert. Wie lange sich dieser Trend nach Ende der Pandemie fortsetzt oder ausschließlich mit der Sondersituation Pandemie in Zusammenhang stand, wird in den nächsten Jahren zu beantworten sein. Diesem Dissertationsprojekt wuchs hier jedenfalls eine weitere Forschungsfrage zu: *Wie ändern sich ggf. Herausforderungen der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement im Zusammenhang mit den Aus- bzw.*

Nachwirkungen der Corona-Pandemie und wie wird damit umgegangen? Generell hat die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den gesellschaftlichen Pandemie-Folgen begonnen.[66]

Im Anschluss folgt nun ein Überblick über den Forschungsstand zum Beschwerdewesen.

[66] U.a. in Form des Kongresses „Die Post-Corona-Gesellschaft? Pandemie, Krise und ihre Folgen“ von DGS und ÖGS an der Wirtschaftsuniversität Wien vom 23.-25.08.21. Zur Zunahme aggressiver Beschwerden vgl. Renda 2023

4 Beschwerden und ihr Management im Blick der Literatur

4.1 Das Beschwerdemanagementkonzept der Betriebswirtschaftslehre und Praktikerliteratur

Das Handlungsfeld des Beschwerdemanagements ist grundsätzlich untererforscht, insbesondere in soziologischer Hinsicht. Bevor Ergebnisse der in jüngerer Zeit einsetzenden soziologische Beschäftigung (Dahlvik/Pohn-Weidinger 2023) betrachtet werden, erfolgt eine Darstellung des grundsätzlichen Aufbaus und der Funktionen eines Beschwerdemanagements anhand der betriebswirtschaftlichen Literatur, die noch immer den Hauptteil des Literaturkorpus zum Beschwerdemanagement ausmacht. Das auch in anderen disziplinären Kontexten (u.a. Brock et al. 2012; Eisewicht 2015) zitierte Standardwerk hierzu bildet der Band „Beschwerdemanagement. Unzufriedene Kunden als profitable Zielgruppe“ von Bernd Stauss und Wolfgang Seidl, 2022 in 6. Auflage erschienen.

Beschwerdemanagement wird hier und allgemein in der betriebswirtschaftlicher Literatur als Kern des Kundenbeziehungsmanagements (Customer Relationship Management CRM) konzipiert, weist aber auch einen Konnex zum Qualitätsmanagement auf, insofern aus Beschwerden Optimierungsbedarfe ablesbar sind, die das Unternehmen zur Verbesserung seiner Produkte, Strategien etc. einsetzen kann. Beschwerdemanagement steht also im Zusammenhang mit dem Organisationslernen.

Die Beschwerdedefinition lautet bei Stauss/Seidl

> „Beschwerden [sind] Artikulationen von Unzufriedenheit, die gegenüber Unternehmen oder auch Drittinstitutionen mit dem Zweck geäußert werden, auf ein subjektiv als schädigend empfundenes Verhalten eines Anbieters aufmerksam zu machen, Wiedergutmachung für erlittene Beeinträchtigungen zu erreichen und/oder eine Änderung des kritisierten Verhaltens zu bewirken.“ (Stauss/Seidl 2014, S. 28)

Beim Beschwerdemanagement handelt es sich entsprechend um die „(…) Planung, Durchführung und Kontrolle aller Maßnahmen, die ein Unternehmen im Zusammenhang mit Beschwerden ergreift“ (ebd., S. 63).

Die Komponenten des Feedbackmanagements umfassen dabei in einer Phasenabfolge:

- Beschwerdestimulierung (Einrichtung und Kommunikation von Kanälen zur Beschwerdeplatzierung)
- Beschwerdeannahme (Inhaltserfassung, Kategorisierung)
- Beschwerdebearbeitung (Verantwortlichkeit und Termine festlegen, interne Kommunikation sicherstellen, Dokumentation

- Beschwerdereaktion (Entscheidung über Lösung; „Differenzierung der Beschwerde nach dem Kundenwert“ (Stauss/Seidl 2014, S.231ff); Kommunikation mit der Kund*innenseite über alle Phasen hinweg)
- Beschwerdeauswertung, -Controlling und -Reporting sowie
- Beschwerdeinformationsnutzung (Stauss/Seidl 2014, IV-XI).

Die internationale DIN-Norm für Beschwerdemanagementprozesse DIN ISO 10002:2010-5 betont wiederum den Wert der Kund*innenorientierung (neben Nachvollziehbarkeit, Reaktionsbereitschaft, Objektivität, Gebührenfreiheit, Vertraulichkeit, Verantwortlichkeit und dem Willen zur ständigen Verbesserung) (Stauss/Seidl 2014, S. 596f.) als wesentlich.

Die für Unternehmen gängige Sorge der Kundenabwanderung („Exit“-Entscheidung nach Hirschman 1970) trifft auf öffentliche Verwaltungen zwar nicht in gleichem Maße zu, dennoch befinden sich auch diese unter Legitimations- und Wettbewerbsdruck, wie die vorausgegangenen Ausführungen zum NPM gezeigt haben. Daher werden auch hier unzufriedene Dienstleistungsnehmer*innen zunehmend ermutigt, von der „Voice“-Option (Hirschmann 1970) Gebrauch zu machen, also Unzufriedenheit in Beschwerdeform zu artikulieren. Dies geschieht über das Anbieten von Beschwerdekanälen wie Meinungskarten, Telefonkontakten mit Beschwerdeabteilungen, sowie insbesondere digitale Optionen wie Beschwerdemasken auf der jeweiligen Homepage, Beschwerde-Apps etc.

Neben dem Standardwerk von Stauss und Seidl existiert weitere Managementtheoretische und Praktikerliteratur, zum Teil auch mit Fokus auf besonders problematische oder aggressiv getönte Beschwerden (Plein 2016; Cervinka/Schranz 2009), im Einzelfall auch im Kontext „Dienstleistungsunternehmen Kommune“ (Lichtenhof 2016)

4.2 Beschwerden und der Umgang mit ihnen im Blick von Verwaltungswissenschaft und Soziologie

Zur Beschwerdebearbeitung öffentlicher Dienste und insbesondere kommunaler Verwaltungen existiert bislang wenig empirische Forschung. Es liegen eine Handvoll Abschlussarbeiten betriebs- (Hillmann 2003) oder verwaltungswissenschaftlicher Studiengänge vor, z. B. zum Beschwerdemanagement der Stadt Halle (Unger 2008). Der empirische Zugang ist hier i.d.R. quantitativ. Sofern die Beschäftigtensicht einfließt, erfolgt dies meist mittels standardisierter Fragebogenerhebungen. Im Vordergrund steht in der Regel die Schilderung des Organisations- bzw. Prozessablaufs (von der Beschwerdestimulation, der Annahme und Bearbeitung bis hin zum Beschwerdecontrolling) entweder im Städtevergleich oder anhand einzelner Fallbeispiele.

Die Verwaltungswissenschaft denkt Beschwerdemanagement mit demokratischer Partizipation zusammen und spricht daher auch vom Anliegenmanagement, worunter eher kollektive als individuelle Problemlagen fallen (Brock et al. 2012). Sofern spezifisch das Beschwerdemnagement als Antwort auf Individualbeschwerden thematisiert wird, wird auch hier die betriebswirtschaftliche Literatur (Stauss/Seidl, s.o.) referenziert und auf den entscheidenden Punkt von Kund*innenorientierung sowie das Beschwerdemanagement als Instrument der Kund*innenbindung hingewiesen. (Brock et al. 2012, S. 112 ff).

Beschwerdestellen als Instrumenten der „außergerichtlichen Streitbeilegung“ widmen sich Julia Dahlvik und Axel Pohn-Weidinger in einer von ihnen herausgegebenen Sonderausgabe der Zeitschrift für Rechtssoziologie (2023). Dabei konstatieren sie einleitend ebenfalls einen signifikanten Mangel an (rechts-)soziologischer Beschäftigung mit dieser Art von Konfliktresolution, insbesondere im deutschsprachigen Raum. Für die angelsächsischen Länder wird auf eine geringe Anzahl von Publikationen aus den 1970er und 1980er Jahren verwiesen. Für die letzten Jahre verzeichnen sie eine Diversifizierung von Beschwerdeinstitutionen und -praktiken, was sie zu einem relevanten Forschungsfeld mache.

Dahlvik und Pohn-Weidinger weisen Beschwerden einen Doppelcharakter zu, der auf die Beschwerdeführenden wie die Beschwerde erhaltende Institution und deren Akteur*innen verweist. In besonderer Weise kann die Beschäftigung mit Beschwerde(stellen) den Blick auf virulente soziale Konflikte schärfen. Die Beiträge des Bandes vereinen entsprechend Perspektiven der Beschwerdeführenden wie der Institutionen und Akteur*innen; sowohl in staatlichen als auch in privatwirtschaftlichen Kontexten und in verschiedenen Ländern. So werden beispielsweise die Auswirkungen von Eltern-Beschwerden im Kontext der COVID-19-Pandemie auf die Lehrkräfte allgemeinbildender schottischer Schulen (bzw. deren Erleben von Anerkennung/Wertschätzung, Umfeld-Unterstützung und psychischer Belastung) beleuchtet (Williams et al 2023). Eine andere Arbeit widmet sich den Erfahrungen der Beschwerdeführer*innen an der niederländischen Beschwerdestelle für Finanzdienstleistungen hinsichtlich der Wahrnehmung von Verfahrensgerechtigkeit (Hertogh et al. 2023).

Eine eigene empirische Untersuchung des Herausgeber-Duos (Pohn-Weidinger/Dahlvik 2023 und 2021) nimmt die österreichischen Volksanwaltschaft als zentrale Ombudsstelle in den Blick und analysiert mittels eines „textstatistischen Verfahrens“ Jahresberichte der Volksanwaltschaft daraufhin:

> „[…] wie in der Beschreibung der Tätigkeiten der sogenannten Volksanwaltschaft inhaltliche Schwerpunkte gesetzt werden, der institutionelle Auftrag dargestellt und legitimiert wird und beschwerdeführende soziale Gruppen benannt werden“ (Pohn-Weidinger/Dahlvik 2023, S. 6)

Frühere Publikationen beleuchten die Tätigkeit dieser Ombudsstelle unter einem „public value“ Ansatz (Dahlvik/Pohn-Weidinger 2021; Pohn-Weidinger/Dahlvik 2021) oder widmen sich der Frage der Zugangsfilterung (Dahlvik/Pohn-Weidinger 2018) oder seiner politischen Unabhängigkeit (Dahlvik et al. 2021). Dabei stellen sie u.a. fest, dass das Front-Line Personal aktiv den Zugang zur Ombudsstelle steuert, aber auch, dass die Zugänglichkeit fördernde Maßnahmen wie regelmäßige Sprechstunden oder Sonderformate (im Beispiel eine TV-Repräsentanz) soziale Ungleichheiten der Inanspruchnahme bzw. des „Zugangs zum Recht“ abbauen können.

Insgesamt plädieren Dahlvik und Pohn-Weidinger für eine stärkere Etablierung einer „Soziologie der Beschwerde“.

Auch Charlotte Renda konstatiert eine gestiegene Relevanz des Phänomens „Beschwerden“, einerseits in der Privatwirtschaft, aber auch in der NPM-reformierten öffentlichen Verwaltung (Renda 2023, S. 126), auch vor dem Hintergrund einer Zunahme aggressiver Publikumskontakte über verschiedene Servicebereiche hinweg („Wutkunden“, Wutbürger“). Sie analysiert das Phänomen der Beschwerde mittels des Konzepts der „Grenzstelle“. Ihr Blick ist dabei systemtheoretisch und hinsichtlich Interaktionsregeln ethnomethodologisch geprägt. Renda entwirft eine Organisationstypologie, innerhalb derer sie öffentlichen Verwaltungen trotz der geforderten Bürge*innen- und Servicenähe (S. 126) eine vergleichsweise große Resilienz gegenüber dem Beschwerdephänomen bescheinigt.

Beschwerden definiert Renda in Anlehnung an Luhmann als Erwartungsenttäuschungen. Deren Artikulation kann von Seiten der Beschwerdeführenden entweder durch Ausspielen des eigenen Status oder Emotionalisierungsstrategien Nachdruck verliehen werden. Umgekehrt verfügen sowohl Beschwerdeplatzierende wie -bearbeitende über „Auskühlungsstrategien“ (Renda 2023, S. 130) zur Versachlichung, teils auch Disziplinierung der Gegenüber. Renda beschreibt Machtkonstellationen innerhalb der Trias Management – Beschwerdeführende – Grenzstelle und zeigt hierzu zwei einschlägige Diskurstraditionen auf: Einerseits die einer Allianz der verschiedenen Organisationsebenen zu Lasten der Kund*innen. Ermessensspielräume würden in dieser Gemengelage routinemäßig zu Lasten gerade sozial schwächerer Klient*innen gehen (u.a.: Nader und Shugart in Renda, 2023)[67]. Die zweite Traditionslinie konzipiert wiederum Publikum und Management als Verbündete gegen die zu kontrollierenden Grenzstellen-Besetzungen. Hierzu zählt Renda beispielsweise die Arbeiten von Marek Korczynski, Paul du Guy und auch Arlie Hochschilds Studie zur Emotionsarbeit.

Organisationsseitig kann es eine produktive Auskühlungsstrategie darstellen, Beschwerdestellen zwischen die Dienstleistungserbringenden und deren Publikum zu schalten, da

[67] Zu Ermessensspielräumen und deren auch vorurteilsgetriebener Auslegung vgl. die Ausführungen zu Street-Level-Bureaucrats im Theorie-Teil dieser Arbeit

Beschwerden dann in der Regel nicht unmittelbar von denjenigen bearbeitet werden müssen, gegen die sie sich richten. Für die Grenzstelle Beschwerdemanagement wiederum eröffnen sich so Verschwisterungsmöglichkeiten mit den Beschwerdeführenden:

> „Man zeigt Verständnis für die Verärgerung und stimmt in die Beschwerde über die rigiden Regeln, an die man leider gebunden ist, oder über die unfähige Fachabteilung gleich mit ein. Diese Fraternisierung mit dem Nicht-Mitglied gegen die Organisation zerstreut jeden Verdacht, man halte aus Loyalität zu Kollegen und Arbeitgeber Kulanzregelungen zurück und befriedet Interaktion wie Beschwerdeführer.“ (Renda 2023, S. 155)

Die Ausstattung der Grenzstelle mit Ermessensspielräumen, die im begründeten Fall auch in den Grauzonenbereich des formal Zulässigen hinein ausgelegt werden können, steht in diesem Zusammenhang.

Im britischen Kontext beschreibt Jackie Gulland das grundsätzliche Bestreben, Beschwerden als Treiber von Kund*innenzufriedenheit, Partizipation und organisationalem Lernen zu nutzen. Im Zuge des Bemühens, möglichst viele Beschwerden auf einer niedrigschwelligen Stufe noch vor einer offiziellen Erfassung als solche zu lösen, gehen aber viele Beschwerdeanlässe an den vorgesehenen Controlling- und Auswertungsmechanismen vorbei und stehen als Grundlage für Organisationslernen damit nicht zur Verfügung. Die Grundintention der Abhandlung auf informeller Stufe ist dabei durchaus vom Gedanken der einfachen Zugänglichkeit und Nutzer*innenfreundlichkeit geprägt (Gulland 2009). Bezüglich der Beschwerdeerfassung spielt außerdem eine Rolle, dass die Definition, was unter einer Beschwerde zu rubrizieren ist, nicht immer eindeutig ist- und zwar sowohl aus der Perspektive der Dienstleister*innen als auch aus jener der (potentiellen) Beschwerdeführenden:

> „Defining complaints is not easy. Not all actions taken by the dissatisfied ‘complainant’ will be recognised as complaints by staff, by voluntary organisations acting on behalf of service users or in fact by service users themselves.” (Gulland 2009, S. 485)

Auf Ermessens- und Gestaltungsspielräume bei der Definition von Beschwerden wird im Zuge der Ergebnispräsentation dieser Studie noch ausführlich eingegangen.

4.3 Die Handlungstheorie der wissenssoziologischen Reklamationsforschung

Eine Forschungsgruppe um Michaela Pfadenhauer (vgl. (Grenz/Eisewicht 2012; Eisewicht 2015; Pfadenhauer et al. 2017) fokussiert Mitte der 2010er Jahren Reklamationen (verstanden als Beschwerden mit Kompensationsforderung, i.d.R. in einem privatwirtschaftlichen Kontext des Güter- oder Dienstleistungserwerbs) mittels eines handlungstheoretischen Zugangs aus

Perspektive der Reklamierenden. Reklamationsauslösend ist auch hier wieder eine Erwartungsenttäuschung:

> „Reklamieren soll heißen: die infolge einer Erwartungsenttäuschung mit einer kompensationsintendierenden Problemdarstellung verbundene Kontaktaufnahme des Kunden mit einem Anbieter nach dem Kaufakt.“ (Pfadenhauer et al. 2017).

Dabei rekurrieren die Autor*innen einerseits auf Konzepte der interaktiven Arbeit (Weihrich/Dunkel 2003) bzw. der Beteiligung von Kund*innen an der Dienstleistungserbringung, die unter dem Stichwort „Ko-Produktion“ verhandelt wird (Gartner/Riessmann 1978). In der Perspektive der neueren (sozialkonstruktivistisch fundierten) Wissenssoziologie geht es ihnen außerdem um die Herausarbeitung von Wissensbeständen, welche den Handlungstyp „reklamieren“ anleiten (vgl. auch Eisewicht 2015).

Dabei geht es ihnen zum einen um das „Handlungsproblem“ der Reklamation als solches und den Umgang der Akteur*innen hiermit (Eisewicht 2015), zum anderen legen sie besonderes Augenmerk auf die spezifische Situation des (Reklamierens infolge von) Online-Shoppen(s). Typische Handlungsprobleme bestehen im Finden geeigneter Ansprechpartner*innen, der Problemdarstellung sowie der Aushandlung von Kompensationen (Pfadenhauer et al. 2017, S. 24). Typische Aushandlungsgegenstände sind damit:

a. „die *Zuständigkeit* des adressierten Gegenübers […]
b. die *Triftigkeit* der Erwartungsenttäuschung
c. die *Legitimität* der Kompensationsforderung
d. der *Umfang* der Kompensation“ (Pfadenhauer et al. 2017, S. 29f., Kursivsetzung i.O.)

Auch der Umgang mit Gefühlen und Emotionen spielt eine Rolle (Grenz/Eisewicht 2012, zur Gefühls- und Emotionsbearbeitung im Rahmen von „Interaktionsarbeit“ s.a. Kap. II). Die Spezifik des Online-Shoppens und Reklamierens liegt darin, zwar ebenfalls die Mitarbeit der Konsumentenseite vorauszusetzen, aber eben außerhalb einer klassischen Interaktionsstruktur. So

> „[…] impliziert diese Art des Einkaufens im Normalfall keine Interaktion. Unter Zugrundelegung eines Verhältnisses von ‚Interaktion‘ als inter*personalem* d.h. wechselseitig aneinander orientiertem Austausch zwischen füreinander erreichbaren und einander zugänglichen Akteuren ist sowohl die Rede von ‚Mensch-System-Interaktivität‘ als auch die einer dyadischen Dienstleistungs*beziehung* zwischen Anbieterorganisation und Kunde metaphorisch.“ (Pfadenhauer et al. 2017, S. 18)

Über den konkreten Handlungstyp des Reklamierens im Internet hinausweisend, liefert dessen Analyse übergreifende Hinweise auf soziales Handeln unter Mediatisierungsbedingungen.

Eine Handlungsdeterminierung durch diese wird dabei klar zurückgewiesen: Der wissenssoziologische Punkt ist vielmehr die

> „[…] Anverwandlung durch kreative und kompetente Akteure, die diese [Medien, JRH] – ihren subjektiven Relevanzen folgend – in ihr Alltagshandeln einbetten und zukünftige Erwartungen daran orientieren […]. Konsumbedingungen in Onlinekontexten transformieren also konsumentenseitige Erwartungen an das Konsumhandeln und daran orientierte Handlungsentwürfe. Hierbei gehen Reklamationserfahrungen in den Wissensvorrat ein und leiten zukünftiges Konsumhandeln an […]“ (Pfadenhauer et al. 2017; S. 39)

Während diese Forschungstradition primär die Konsumentenseite im Rahmen privatwirtschaftlicher Kaufakte in den Fokus der Betrachtung rückt, sind ihre handlungstheoretisch-wissenssoziologisch basierten Erkenntnisse zu den Elementen der Reklamationssituation an die vorliegende Studie zur Berufsarbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen stark anschlussfähig.

5 Forschungslücke und Forschungsfragen

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass es umfangreiche Literatur zum Hintergrundfaktor der vorliegenden Studie, dem New Public Management gibt. Dies gilt für dessen Entstehungszusammenhang, theoretisch-philosophische Grundlagen, seine Aktualität, Weiterentwicklung, Kritikwürdigkeit oder Erwünschtheit, internationale Vergleiche zu Umsetzung und aufnehmender Verwaltungskultur etc. gibt. Neben eher theoretischen Auseinandersetzungen existiert auch primär anwendungsbezogene Literatur, außerdem eine mittlerweile umfangreiche arbeitssoziologische Auseinandersetzung mit NPM-Folgen für Arbeitsumstände, -anforderungen, Berufsidentitäten und Anerkennungsverhältnisse der Beschäftigten öffentlicher Dienste.

Zum Beschwerdemanagement existiert seit langem betriebswirtschaftlich orientierte (Praktiker-)literatur zur Funktion (Kundenbeziehungsmanagement und Treiber von Organisationslernen) und Umsetzung von Beschwerdemanagementsystemen. Auch die Literatur zum NPM erwähnt (allerdings kaum detaillierter) Beschwerdemanagement als Instrument des Kundenorientierungsmaßstabs. Verwaltungs- und Politikwissenschaft setzen den Fokus beispielsweise auf den Faktor der Informalität bei Kategorisierungsprozessen und dessen Auswirkung auf die Beschwerdeführenden (Gefahr der „Versandung“). In jüngster Zeit setzt im deutschsprachigen Raum auch eine soziologische Beschäftigung mit Beschwerden ein, beispielsweise mit dem Fokus des „Zugangs zum Recht“ oder dem Konzept der Beschwerdestelle als organisationaler „Grenzstelle“ und derer Funktionen (Dahlvik/Pohn-Weidinger 2018; 2021; 2023; Renda 2023).

Eine handlungstheoretische Analyse von (privatwirtschaftlichen Kauf-)Reklamationen (insbesondere im Kontext des Online-Shoppens) aus Perspektive der Reklamierenden liefert die wissenssoziologische Reklamationsforschung (Eisewicht 2015; Pfadenhauer et al. 2017).

Eine binational vergleichende Studie zum Beschwerdemanagement als Beruf aus der Perspektive der Akteur*innen dieses Handlungsfeldes fehlt bislang.

Die Auseinandersetzung mit bestehender Literatur leitete die Entwicklung der Forschungsfragen der vorliegenden subjektorientierten Studie zur Berufsarbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland an.

Die dabei fokussierten Fragestellungen lauten:

- Wie lässt sich die Tätigkeit kommunaler Beschwerdemanager*innen beschreiben, welche Handlungsanforderungen sind mit ihr verbunden?

- Was ist das berufliche Selbstverständnis der Subjekte in diesem Handlungsfeld?
- welche Fähigkeiten und Wissensbestände wenden sie an und halten sie in ihrer Selbstbeschreibung für relevant?
- Inwiefern müssen die Akteur*innen Emotionsarbeit leisten?
- Inwiefern spielen Anerkennungsfragen eine Rolle?
- Welche Rolle spielt Kund*innenorientierung in ihrem Selbstverständnis und beruflichen Handeln?
- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zeigen sich in den beiden Länderkontexten (England als eines der ersten vom New Public Management-Ideen beeinflussten Verwaltungskontexten, Deutschland als „late starter“?)

Das folgende Kapitel widmet sich den theoretischen Bezügen der Studie, die wiederum in Passung zu den Forschungsfragen Konzepte bürokratischer Akteur*innen, die (im Beschwerdemanagement zu leistende) Interaktionsarbeit, auch im Hinblick auf affektive Arbeit und berufliche Anerkennung in den Blick nehmen sowie übergreifend das Thema Beruflichkeit in subjektorientierter Perspektive verstehen.

II Theoretische Bezüge

1 Konzepte bürokratischer Akteur*innen jenseits von Weber

1.1 Street-Level Bureaucrats und ihr Handlungsumfeld (M. Lipsky)

Der Ansatz der “Street-Level Bureaucracy“ geht auf Michael Lipsky zurück. Den Terminus benutzt er erstmalig in einem Konferenzbeitrag von 1969, 1980 macht er ihn zum Titel seines Hauptwerks „Street-Level Bureaucracy“, dessen Untertitel „Dilemmas of the Individual in Public Services“ die Ambiguität, Deutungs- und Entscheidungsbedürftigkeit innerhalb der thematisierten Berufswelten deutlich macht. Als Street-Level Bureaucrats definiert Lipsky all jene in öffentlichen Diensten Beschäftigten, die in ihrem beruflichen Alltag mit Angehörigen der Öffentlichkeit interagieren und im Umgang mit diesen über signifikante Handlungsspielräume verfügen – sei es bei der Allokation von Ressourcen wie Wohnraum, Schul- oder berufliche Weiterbildung, Gesundheitsfürsorge, Sozialleistungen, Arbeitsplätzen u.ä. oder aber hinsichtlich Sanktionen für mangelnde Kooperation, Gesetzes- und andere Regelübertretungen etc. Diese Handlungsspielräume werden durch Handlungsanweisungen bzw. Richtlinien eingehegt, die sich aus dem staatlich-politischen Handlungsrahmen und organisationalen Setzungen ergeben (Lipsky 2010, S.27)

Als Street-level Bureaucrats (im Folgenden auch: SLBs) werden so beispielsweise Lehrer*innen, Polizist*innen, Sozialarbeiter*innen sowie Beschäftigte der staatlichen Arbeitsverwaltung und -vermittlung, von Wohngeldstellen, Jugend- und Gesundheitsämtern etc. beschrieben. Dabei zählt Lipsky sowohl einfachere administrative Tätigkeiten als auch Angehörige von Professionen wie Richter*innen oder Ärzt*innen zum Kreis der Street-Level-Bureaucrats (Lipsky 2010, S. 3). Der Kreis an Berufen und Professionen, die unter den Schirm des Konzepts „Street-Level Bureaucrat“ fallen, ist dementsprechend groß. Nichtsdestotrotz werden diese durch einige einende Merkmale charakterisiert:

- Staatlicher Kontext des beruflichen Handelns/Öffentlicher Dienst
- Unmittelbarer Kontakt zu den Bürger*innen, auf die sich das jeweilige berufliche Handeln bezieht
- Umsetzung staatlicher Vorgaben
- Dabei relativ große Auslegungsspielräume
- Signifikanter Einfluss der getroffenen Entscheidungen auf die Lebensrealität der betroffenen Bürger*innen
- Bildung der primären für die Bürger*innen erfahrbaren Ebene von Staatlichkeit

- Prägung des Arbeitsumfelds durch eine konstitutive Ressourcenknappheit, welche insbesondere zeitliche Ressourcen betrifft und den SLBs entsprechende Coping-Strategien wie Abstriche bei der Qualität ihres Handelns abverlangt, die in einem Spannungsverhältnis zu häufig hohen (Selbst-)Ansprüchen an die Aufgabenerledigung stehen und wiederum eigene Coping-Strategien zur Aufrechterhaltung eines positiven Selbstbildes erfordern (Lipsky 2010, xi-xix; S. 29ff).

Da politische Vorgaben nicht 1:1 umgesetzt, sondern ausgedeutet, in Teilen interaktiv ausgehandelt[68] sowie mit den weiteren Erfordernissen der Arbeitsumgebung in Einklang gebracht werden, gelten SLBs Lipsky als „Policy-Maker“ im eigenen Recht (p. 13 ff.). Lipsky Ansatz unterscheidet sich damit von anderen Zugängen insbesondere der politischen Implementierungsforschung, die aus einer top-down-Perspektive die Umsetzung politischer Vorgaben nachverfolgen (u.a. Pressman/Wildavsky 1984). Mit seinem Fokus auf die kreativen Aneignungsleistungen der SLB bei der Umsetzung politisch-administrativer Vorgaben kann er als „Gründungsvater der bottom-up Perspektive“ gelten (Hill/Hupe 2009, zit. in Gilson 2015; p. 52; Übersetzung JRH).

Ein Kernthema bildet dabei der den SLB zur Verfügung stehende Handlungsspielraum (engl. „discretion“). Dieser ergibt sich einerseits durch eine Unter-, paradoxerweise aber manchmal auch Überdeterminiertheit politischer Vorgaben, zum anderen aus der Schwierigkeit, die Leistungen der SLBs effektiv zu messen bzw. deren berufliches Handeln zu überwachen. Die Komplexität der sozialen Situationen, in denen sie sich wiederfinden, macht eine vollständige Präskription aller Handlungszüge unmöglich (Lipsky 2010, p. 13 ff.). Dies umso mehr, als von ihnen ein situationsadäquat-sensibles Eingehen auf ihre Gegenüber und die vorliegenden Sachverhalte gefordert wird:

> „Second, street-level bureaucrats work in situations that often require responses to the human dimensions of situations. They have discretion because the accepted definitions of their tasks call for sensitive observation and judgment, which are not reducible to programmed formats. […] [We] also want the law to be responsive to the unique circumstances of individual transgressions. We want teachers to perceive the unique potential of children. In short, to a degree the society seeks not only impartiality from its public agencies but also compassion for special circumstances and flexibility in dealing with them.” (Lipsky 2010; S. 15)

[68] diese Begrifflichkeiten der neueren Wissenssoziologie /des SI, interpret. Soz. Werden vom Politik- und Verwaltungswissenschaftler Lipsky nicht verwendet, treffen aber die beschriebenen Phänomene. Zur Orientierung der vorliegenden Arbeit an interpretativen Ansätzen der Soziologie vgl. die folgenden Teilkapitel zur Subjektorientierten Berufssoziologie und Interaktionsarbeit

Dabei ist die Norm, die Komplexität des Einzelfalles zu berücksichtigen, mit jener der universalistischen Gleichbehandlung aller Staatsbürger*innen in Einklang zu bringen. Spätere Arbeiten weisen auf die Wichtigkeit hin, die verschiedenen Öffentlichen Dienste, die unter den Schirm der „Street-Level Bureaucracy“ fallen, analytisch zu trennen, da das Maß an Ermessensspielräumen, gemessen beispielsweise an der Konkretheit gültiger Richtlinien und Handlungsanweisungen, sehr verschieden sei (vgl. Evans 2020). Zacka (2017, S. 33-65) differenziert die Einflussfaktoren auf Ermessensspielräume der SLB noch weiter aus. Im Kern sind ebenfalls Unklarheit, Ambiguität und Widersprüchlichkeit sowie erschwerte Messbarkeit von Zielvorgaben sowie die Auslegungsbedürftigkeit von Mittelleinsatz und angestrebten Zielen gemeint.

1.1.1 Handlungszwänge und Coping-Strategien

Die Berufswelt der SLB ist geprägt von einer Reihe von Handlungszwängen. Dazu zählen der Umgang mit Vorgaben des Managements (Lipsky 2010, S. 18 ff.), Erwartungen der Klientenseite (dieser Faktor ist durch die Unfreiwilligkeit der Klientschaft in manchen den SLB zuzurechnenden Tätigkeiten wie dem Justizvollzug gemildert), insbesondere aber eine konstitutive Ressourcenknappheit, welche notwendig die Arbeitsqualität beeinträchtigt. Die einzelnen SLB sind jeweils mit einer Überlast an Fällen konfrontiert, welche mit den zur Verfügung stehenden zeitlichen Mitteln nicht vollumfänglich-adäquat bearbeitet werden können.

Dies ist auch nicht durch Ressourcenaufstockung zu heilen, da steigende Kapazitäten tendenziell steigende Nachfrage nach sich ziehen (Lipsky 2010, S. 27; 29ff). Da Ähnliches für Qualitätsverbesserungen gilt, sind SLB in einem „cycle of mediocraty“ (S. 38) gefangen:

> „The better the program and the more responsive it is to the needs of the citizens, the greater will be the demand for the service. This larger demand forces the agency to limit service artificially or impose costs on clients in the absence of a pricing mechanism that would otherwise ration service. The imposed cost of inferior quality or difficulty in receiving services continues until, in the extreme, the agency is returned to the previous equilibrium of indifference to client needs. The more successful the organization, the more likely it is to encounter this dilemma.” (Lipsky 2010, S. 38)

Weitere Bestimmungsfaktoren des beruflichen Handlungsrahmens von SLBs sind die Ambiguität von Zielen sowie Schwierigkeiten der Mess- und Evaluierbarkeit ihrer Arbeitsleistung:

> “Street level bureaucrats often experience their jobs in terms of inadequate personal resources, even when part of that inadequacy is attributable to the nature of the job rather than rooted in some personal failure. Some jobs just cannot be done properly, given the ambiguity of goals and the technology of particular social services. Determining whether or not a job is ‘proper’ is subject to uncertainties and implicit negotiation with others.” (Lipsky 2010, S. 31)

Dazu kommt häufig ein Gefühl mangelnder Anerkennung für die Erbringung anstrengender und oft konfliktträchtiger Leistungen im Dienste des Gemeinwohls -und zwar sowohl von innerhalb der Organisation als auch durch die Klientel und erweiterte Öffentlichkeit. (Lipsky 2010, S. 82)

SLBs nutzen bestimmte Handlungsstrategien, um mit diesen Gegebenheiten ihrer Arbeitswelt umzugehen. Diese betreffen einerseits den Umgang mit Managementvorgaben, die sie bewusst unterlaufen können. So kann beispielsweise in Kauf genommen werden, Zielvorgaben in einem Bereich unter zu erfüllen, um andere Aufgaben bewältigen zu können.

Eine der wichtigsten Coping-Strategien der SLB lässt sich unter dem Oberbegriff „people processing“ (Prottas 1979) zusammenfassen: Es handelt sich um all jene Handlungen, mittels derer die Fall-Last eingeschränkt und/oder strukturiert und handhabbar gemacht werden soll. Lipsky fasst diese unter die Oberbegriffe „Routinisierung“ und „Vereinfachung“ (Simplifizierung) (Lipsky 2010, S. 83f.)

Der Haupt-Vereinfachungsmechanismus besteht in der **Kategorisierung**. Diese ist den SLB in Teilen bereits durch organisationale Bestimmungen vorgegeben, beispielsweise die Anspruchsvoraussetzungen zum Erhalt bestimmter Leistungen. Diese werden durch die Akteur*innen jedoch in Teilen passend zu den Anforderungen ihrer Arbeit oder nach persönlichen Präferenzen modifiziert, also subjektiv angeeignet. Lipsky problematisiert dies vor dem Hintergrund unhintergehbarer „biases“ und den Auswirkungen, welche die Einsortierung ihrer Klientel nach persönlichen Vorurteilen, pragmatischen Erfordernissen etc. durch die Handlungsmacht der SLB als „policymaker“ hat.

Routinisierungsverfahren der SLB im Hinblick auf den Umgang mit ihrer Klientel dienen den vier Zwecken

1. Zugangssteuerung/Einschränkung der verfügbaren Leistungen
2. Kontrolle der Klienten[69] und Minimierung von Unsicherheit/anderer Arbeitsbedingungen
3. Einsparung eigener Ressourcen
4. Kontrolle der Handlungsfolgen, die sich wiederum aus den anderen Routinisierungsstrategien ergeben. (Lipsky 2010; S. 86).

Zu 1. Zugangssteuerung/selektive Leistungseinschränkung:

[69] Die Darstellung folgt hier Lipskys Wortwahl, der durchgängig von „clients“ als den Gegenübern der SLB spricht. Im empirischen Teil der vorliegenden Studie wird deutlich, dass in den jeweiligen Untersuchungskontexten in vivo eher von Kund:innen bzw. Bürger:innen gesprochen wird.

Vor dem Hintergrund prinzipiell endloser Bedarfe an öffentlichen Gütern (Zum Konzept der öffentlichen Güter vgl. Flecker et al. 2014). Müssen die mit ihrer Erbringung Betrauten diese entsprechend rationieren. Dies kann entweder über eine Einschränkung der Menge an Gütern bzw. Dienstleistungen, oder über Differenzierungen bei deren Verteilung erfolgen. Dabei setzen sie die ihnen zur Verfügung stehenden Handlungsspielräume ein, wobei interaktionsbasierte Interpretationen der „Würdigkeit“ des Leistungsempfangs vorgenommen werden:

> „While exclusion from client status is usually accomplished on the basis of legal grounds, the population of the excluded or discouraged includes many whose exclusion is a matter of discretionary judgment. The ineligibility of tenants evicted from public housing, students expelled from school, or welfare claimants deemed uncooperative depends not on fixed criteria alone, but also on interactions with street-level bureaucrats.” (Lipsky 2020, S. 88)

Trotz der genannten Spielräume zur Einbringung eigener Perspektiven, Interaktionserfahrungen etc. wirken sich die Routinen der Street-Level Bureaucrats, die neben der Ressourcenschonung auch ethisch übergreifende Ziele der Gewährleistung von Regelhaftigkeit und Zurechenbarkeit bürokratischen Handelns sowie Fairness und Gleichbehandlung aller Bürger*innen haben, einschränkend auf die Berücksichtigung individueller Situationen aus (Lipsky 2010, S. 100). Ein Mangel an Responsivität (vgl. Kap. IV) gegenüber Bürger*innen und deren Anliegen ist wiederum funktional für die Street-Level Bureaucrats, insofern er durch eine Verstärkung einschlägig negativer Bürokratiestereotype in der Bevölkerung die Nachfrage reduziert.

Den Nachfragenden öffentlicher Leistungen können durch die SLB Kosten auferlegt werden. Diese sind nur in seltenen Fällen monetärer Art, sondern betreffen meist Zeitressourcen (so müssen sich Klient:innen in Warteschlangen einreihen etc.), Informationen (Machtvorteile der SLB hinsichtlich der Zuteilung relevanter Informationen oder auch Abschreckung potentieller Nutzer*innen durch unzugängliche Bürokratiesprache) oder sind psychologischer Natur (beispielsweise bei der Pflicht zur Offenlegung persönlicher Sachverhalte wie Einkommen, Gesundheitszustand, etc. als Zugangsvoraussetzung zu bestimmten Leistungen).

Leistungseinschränkungen in Form selektiver Zuteilung gehen in der Berufswelt von Street-Level Bureaucrats auf vier Faktoren zurück (Lipsky 2010; S. 105ff.):

- Gesellschaftsseitige Erwartung an die SLB, dass individuelle Fallbesonderheiten zumindest in gewissem Maße Berücksichtigung finden
- Intrinsischer Wunsch der SLB, einen positiven Einfluss auf das Leben ihrer Klientel zu üben, ihnen zu helfen, ihre Lebensumstände zu verbessern etc.
- Die Erstellung von Kategorisierungssystemen und deren Anwendung im Hinblick auf die Berechtigung von Personen zum Erhalt von Leistungen bildet ein Grundprinzip

bürokratischen Handelns, mittels dessen die Gegenüber der Street-Level Bureaucrats, erst als deren Klientel konstruiert werden.

- Praktische Erfordernisse beim Umgang mit überhohen Fallzahlen. In Extremanwendung des Kategorisierungsmechanismus kommt es dann zum sog. „Creaming“, der handlungspraktischen Fokussierung auf die am Einfachsten, Schnellsten, Erfolgversprechendsten zu bearbeitenden Klienten/ „Fälle“.

Ein unhintergehbares Faktum bildet dabei der Einfluss von Vorurteilen und -eingenommenheiten („worker bias“, Lipksy 2010, S. 108) auf das Handeln der SLB. Diese finden sich in Gestalt persönlicher Sympathien/Antipathien bzw. Identifikationen mit bestimmten Klienten sowie als Niederschlag gesellschaftlicher Werturteile gekoppelt an Status, Moral etc. Eine besondere Rolle spielt dabei regelmäßig die Einschätzung der „Würdigkeit“, also im Kern die Frage, welche Art der Behandlung bestimmte Klient:innen „verdienen“ (am Beispiel der Arbeitsvermittlung in deutschen Jobcentern vgl. Senghaas 2021). Die Rolle von Vorurteilen geht aber über persönliche Präferenzen beim Umgang mit anderen Personen(gruppen) hinaus. Sie steht in systematischem Zusammenhang mit typischen Arbeitsbedingungen. Hierzu zählen die Ermessensspielräume der SLB, Schwierigkeiten der Leistungsmessung in ihren Aufgabenbereichen, sowie die Belohnungsstruktur des Berufsfeldes, in dem der Erfolg ungewiss ist und limitierte Ressourcen uneingeschränkten Einsatz für alle Klienten verunmöglichen (Lipsky 2010, S. 110ff).

Zu 2. Kontrollausübung über Klienten und Minimierung von Unsicherheit Arbeitsbedingungen

Individuellen Handlungen der SLB vorgängig, schafft bereits das räumliche Setting der Begegnung Erwartungen, symbolisiert Machtbeziehungen etc. Beispiele sind der Informations-Tresen oder der Wartebereich einer Verwaltungseinheit, der Schreibtisch der SLB, vor denen die Klientenseite Platz nimmt, und anderes mehr. Dazu führt Lipsky mangelnde Vernetzung/Wissensaustausch der Klientel untereinander an, die ihnen gegenüber der SLB-Seite Argumentationsressourcen zur Verfügung stellen könnte. Obwohl sich dieser Punkt noch in der 2010er-Ausgabe der „Street-Level Bureaucracy“ findet (S. 218), ist er eher für das Ersterscheinungsjahr 1980 relevant und durch moderne Web-basierte Gelegenheit zu Informationseinholung und Erfahrungsaustausch unter den Klienten der SLB teilweise obsolet. Die Verbreitung eines Narrativs der „wohlwollenden Intervention“ („benign intervention“) soll Klienten vom Sinn der Handlungen der SLB überzeugen. Die Interaktionen mit ihrer Klientel werden von den SLB hinsichtlich Inhalt und Zeitstruktur gesteuert. Dies dient einerseits praktischen Zwecken der Informationsgewinnung, weist aber ebenfalls einen Machtaspekt auf, insbesondere dann,

wenn Klientenanliegen durch standardisierte bzw. routinisierte Sachverhaltsabfragen bearbeitet werden, ohne auf den Einzelfall einzugehen oder diesen auch nur zu erfassen (Lipsky 2010, S. 120f). Auch hier spielen Kategorisierungsprozesse im Dienste des „people processing“ (Prottas 1979) eine wesentliche Rolle:

> „[…] routinized procedures in which the prior existence of case types is presumed and new clients are fitted to the contours of the previously existing types. Clients are shaped to existing expectations of clients; cases are fitted to existing views of the kinds of cases typical clients present. All this is justified in the names of efficiency, thoroughness, and service.” (Lipsky 2010, S. 121)

Bei starrer Kategorisierung nach Routine-Schemata setzen die SLB eine self-fulfilling prophecy ins Werk: Sofern komplexe oder ungewöhnliche Sachverhalte nicht gehört werden, bestätigt sich die Angemessenheit der vorhandenen Kategorien zur Einsortierung von Fällen selbst.

Eine weitere Quelle von self-fulfilling prophecies bilden Interaktionseffekte im Anschluss an die kategoriale Einordnung (ein Phänomen, das auch der „Labelling-Ansatz“ beleuchtet, vgl. u.a. Becker 2019[1973]), wenn beispielsweise als problematisch eingestufte Klienten eine harsche Behandlung erfahren und sich in der weiteren Folge (erst recht) als problematische Klienten erweisen (Lipsky 2010, S. 123).

Handlungen der Klient:innen, die nicht im Einklang mit den an sie gestellten Erwartungen stehen, können durch die SLB mit Sanktionen belegt werden, die häufig ebenfalls den Zugang zu den angestrebten Leistungen betreffen. So kann bei Zuspätkommen zu einem Termin dieser verweigert bzw. verschoben werden, ein Nicht-Erscheinen die Kürzung von Sozialleistungen nach sich ziehen etc.

Zu 3. Ressourcenschonung

Während ein Fokus auf Ressourcenschonung auch als Ergebnis der zum Erscheinen von Street-Level Bureaucracy noch relativ jungen Verwaltungsreformbewegung New Public Management zu sehen ist, betrifft dies nach Lipsky insbesondere einschlägige Steuerungsversuche der Managementebene im Dienste von Effizienz, Produktivität und der Verfolgung klar definierter Ziele (Lipsky 2010 [1980] S. 125).

Unabhängig von Managementvorgaben, werden Techniken zur Einsparung eigener Ressourcen aber auch von der Ebene der Street-Level Bureaucrats selbst entwickelt und angewandt.

Ein Grund hierfür liegt im teilweise unvorhersehbaren Arbeitsanfall (Zugang von „Notfällen“, besonders komplexen Sachverhalten, Nachfrageanstieg zu bestimmten, nicht immer

einplanbaren Zeiten). Neben erhöhtem Arbeitsanfall kann auch der Ausfall von Kolleg:innen Zusatzarbeit bedeuten. Belastungsspitzen sollen dann durch einen angelegten Zeitvorrat kompensiert werden. Im Urteil der Bevölkerung gelten Strategien der Zeitressourcenschonung aber für die meisten Segmente der Street-Level Bureaucracy als illegitim und tragen zur Wahrnehmung öffentlicher Dienste als träge bei. Lipsky schildert die einschlägigen Strategien als unumgänglich zur Bewältigung von Belastungsspitzen:

> "Given the need for reserve capacity to meet unpredictable demands, the husbanding of resources follows" (Lipsky 2010, S. 127)

Organisationsseitig wird der Routinebetrieb entlastet, indem besonders problematischen Fällen durch spezialisierte Organisationseinheiten oder spezielle Verfahrensweisen begegnet wird (im Kontext der Kommunalverwaltung kann das Beschwerdemanagement selbst als solch spezialisierte Organisationseinheit zur Behandlung von „Problemfällen" gesehen werden. Innerhalb des Beschwerdemanagements können wiederum bestimmte Verfahren im Umgang mit besonders schwierigen Beschwerdeführenden greifen, wie im empirischen Teil anhand der englischen „vexatious complainants policies" deutlich werden wird).

Generell bilden Verweisungspraktiken (an andere Verwaltungseinheiten oder Institutionen außerhalb der eigenen Organisation) eine relevante Strategie des Ressourcenprotektionismus.

Zu 4. Kontrolle der Handlungsfolgen aus Praktiken der Routinisierung

Hier spielen Mechanismen der Verweisung an erfahrenere, im Sachverhalt kompetentere Personen oder Organisationseinheiten ebenfalls eine Rolle, insbesondere aber der Aspekt der Abschirmung der Alltagsroutinen von schwierigen Fällen. Die SLB werden durch von Lipsky so genannten „pressure specialists" (S. 133) von unangenehmen Entscheidungen, Maßnahmen bzw. deren Kommunikation entlastet. Für Widerspruchs- und Beschwerdemöglichkeiten schildert Lipsky das (aus Organisationssicht) Erfordernis, dass diese zwar als zugänglich, aber ebenso als mit hohen immateriellen Kosten (s.o.) verbunden und selten erfolgversprechend gelten müssen, um nicht übermäßig in Anspruch genommen zu werden. Für Lipsky stellen Beschwerdestellen und andere auf Bürgerfreundlichkeit spezialisierte Organisationseinheiten aber auch ein organisationales PR-„Feigenblatt" dar, welches Einstellungswandlungen der Akteure in den regulären Abteilungen hin zu mehr Bürgerfreundlichkeit weniger erforderlich und damit weniger wahrscheinlich macht (Lipsky 2010, S. 135f).

Neben der Verweisung an spezialisierte Akteure stellen Strategien zum Umgang mit Notfällen ein zweites wichtiges Standbein des Managements von Routinisierungsfolgen dar. Organisationsseitig werden Kategorien zur Definition von Notfällen bereitgestellt, welche durch die SLB ausgelegt und auf die ihnen begegnenden Fälle angewandt werden. Die Bedienung von

Notfall-Kategorien ermöglicht es, eine selektive Ressourcenallokation zu legitimieren, wobei der Interpretationsspielraum hinsichtlich besonders starker oder dringlicher Bedarfe verhältnismäßig groß ist und mehr noch als andere Kategorien persönliche Wertungen der Street-level Bureaucrats zulässt. Auch Klienten mit hohem Potential, der Organisation zu schaden, indem Status, Medienkontakte etc. ausgespielt werden, können durch Zuweisung in die Notfall-Kategorie mit entsprechender Vorzugsbehandlung kontrolliert werden:

> "Emergency treatment contributes substantially to the routinization of street-level bureaucracies by providing ways to manage some of the negative consequences of routinization. It provides a *routine way* to make exceptions without destroying the legitimacy of the organisation. While allocating resources, emergency treatment also permits street-level bureaucrats to exercise a measure of control over their work by selecting some clients for special treatment. In addition, it protects the agency from criticism and public scrutiny by providing a way to deal with cases that present either the greatest objective or political problems" (Lipsky 2010, S. 139)

Die bisherigen Ausführungen machen das Spannungsfeld zwischen dem Eingehen auf individuelle Gegebenheiten der Klient:innen und Routinisierungspraktiken deutlich, in welchem sich SLBs bewegen. Diese Spannungsverhältnis nimmt seinen Ursprung in den von Gesellschaft bzw. bürokratischer Organisation gestellten Anforderungen (welche Gleichbehandlungsforderung mit Partikularitätssensibilität vereinen) und schlägt sich zusammen mit dem starken Einfluss arbeitspraktischer Erfordernisse auf der individuellen Einstellungs-Ebene der SLB nieder:

> "Their work involves the built-in contradiction that, while expected to exercise discretion in response to individuals and individual cases, in practice they must process people in terms of routines, stereotypes, and other mechanism that facilitate work tasks." (Lipsky 2010, S. 140).

Bei der inneren Verarbeitung dieser Diskrepanz zwischen dem Ideal der Dienstleistungserbringung und der Realität hilft den Street-Level Bureaucrats eine Reihe von psychologischen Strategien:

So deklarieren sie ihr Handeln vor sich und anderen weniger als aus der Not (der Ressourcenknappheit) geborene Notwendigkeit, sondern als inhärent funktional im Sinne der Aufgabenerfüllung. Sie versuchen, gesetzte Ziele umzudefinieren, den Machbarkeiten anzupassen, Ermessensspielräume zu negieren und die Regelgebundenheit ihres Handelns zu betonen. Auch die Haltung zu den Klient:innen kann einer Umdeutung unterzogen werden, Klient:innen als bestimmter Leistungen weniger bedürftig oder würdig angesehen werden. Im Gegenzug ermöglichen es Differenzierungsstrategien, *einige* Klient:innen bevorzugt zu behandeln, d.h. mit dem Einsatz, der im Idealfall allen zukommen würde. Auf diese Weise können SLBs ein positives berufliches Selbstbild aufrechterhalten:

> „The street-level bureaucrat salvages *for a portion of the clientele* a conception of his or her performance relatively consistent with ideal conceptions of the job. Thus, as the work is experienced, there is no dissonance between the job as it should be done and the job as it is done *for a portion of the clientele*. The worker knows in a private sense that he or she is capable of doing the job well and can better defend against the assaults to the ego which the structure of street-level work normally delivers." (Lipsky 2010, S. 151f., Kursivsetzung. i.O.)

Für Lipsky sind die Einstellungen der Street-Level Bureaucrats ihrer Tätigkeit und den Klient:innen gegenüber somit eine Funktion ihrer Arbeitsbedingungen und weniger in den individuellen Persönlichkeiten verankert, die dementsprechend in Bürgerfreundlichkeit, Diversitätssensibilität etc. geschult werden müssten (S. 141).

Ebenso hängen Vorstellungen, die SLBs sich über ihre Klient:innen machen, mit ihren Berufsrollenkonzeptionen zusammen:

> „Conceptions of the job imply conceptions of the clientele. One cannot practice without an implicit model of the people on who one is practicing." (Lipsky 2010, S. 152)

Die Differenzierung von Klient:innen in Form von Kategorisierungen bildet einen elementaren Mechanismus der Arbeit in Street-Level Bureaucracies, der neben der Allokation knapper Ressourcen als innerpsychische Legitimierungsstrategie der SLBs dient, mit deren Hilfe ein positives berufliches Selbstbild aufrechterhalten wird (Lipsky 2010, S. 152).

Tummers et al. (2015) fokussieren ihre Literaturauswertung auf Copingstrategien von Front-Line Beschäftigten im öffentlichen Dienst innerhalb der Interaktionssituation mit den Bürger:innen. Dabei identifizieren sie die drei Oberkategorien „moving towards clients, „moving away from clients" und "moving against clients": Unter Verwendung des begrifflichen Instrumentariums von Lipsky fallen unter "moving away from clients" so die o.g. Routinisierungs- und Rationalsierungs-, in nuce also Distanzierungsstrategien. Als „moving against clients" kann eine rigide Regelanwendung zu Ungunsten der Klient:innen konzipiert werden. Neben diesen Abwehrstrategien finden sich jedoch auch zahlreiche Varianten des „moving towards clients", der flexiblen (in Teilen allerdings auch: regelwidrigen) Auslegung, Fallpriorisierung und dem Einsatz eigener Ressourcen, beispielsweise in Form der Bereitschaft zu Überstunden (Tummers et al. 2015).

1.1.2 Street-Level Bureaucrats und Digitalisierungsfolgen

Wie in anderen Berufsfeldern, bewirkt auch für Street-Level Bureaucrats die Digitalisierung mit ihren Folgen einschneidende Veränderungen ihrer Arbeitswelt, zu denen sie sich verhalten müssen. Während Lipsky auf dieses Phänomen wenig eingeht (allerdings benennt auch er einen in Teilen institutionell gewollten negativen Einfluss auf die Ermessenspielräume der SLB durch Digitalisierung, vgl. Lipsky 1980, S.223f.), entstehen in der von ihm gegründeten Tradition der theoretischen Beschäftigung mit Street-Level-Bürokratien und den in ihnen tätigen Akteur:innen zahlreiche Arbeiten, die sich mit Digitalisierungseinflüssen auf die SLB auseinandersetzen. Die einschlägigsten Thesen und Befunde der Debatte werden im Folgenden anhand ausgewählter Studien angeführt:

Einen Klassiker dieses Forschungszweigs bildet Bovens und Zouridis Beschreibung einer Entwicklung von Street- über Screen- hin zu System-Level Bureaucrats (Bovens/Zouridis 2002). Prognostiziert wird hier eine zunehmende Einschränkung der für Street-Level-Bureaucrats konstitutiven Ermessensspielräume durch die Einführung digitaler Bearbeitungstools. Während im Stadium der „Screen-Level Bureaucracy“ diese in Form digitalisierter Informations- und Kommunikationsmöglichkeiten noch als Arbeitserleichterung fungieren mögen, haben im Stadium der Screen-Level Bureaucracy Algorithmen und allgemein technische Infrastrukturen die individuelle Auslegungsarbeit der Street- und Screen-Level Bureaucrats übernommen.

In der Folge bildet der Einfluss von Digitalisierungsprozessen auf die Ermessensspielräume der Frontline-Beschäftigten öffentlicher Dienste einen Kern der Debatte, wobei in nuce zwischen der „Curtailment“-These (Digitalisierung schränkt die Ermessensspielräume der SLB durch Standardisierungsprozesse und erleichterte Überwachung und Evaluation durch das Management ein) und der „Enablement“-These (Digitalisierung erweitert die Handlungs- und Ermessensspielräume der SLB, indem sie die Entscheidungen zu Grunde liegende Informationsbasis vergrößert, die Kommunikation mit der Klientenseite erleichtert oder ihren beruflichen Alltag zugunsten komplexerer, auslegungsbedürftiger Tätigkeiten von standardisierbaren Aufgaben entlastet) (Buffat 2015) unterschieden werden kann.

Eine kritische Bestandsaufnahme eines Automatisierungsprozesses in einer schwedischen Gemeinde nehmen Andersson et al. (2022) anhand einer eigenen ethnographischen Studie zur Implementierung eines automatisierten Systems zur Sozialleistungs-Beantragung vor. Als Ergebnis ihrer Analyse beschreiben sie, wie die Digitalisierung öffentlicher Dienstleistungen tief in die Beziehung öffentlicher Dienstleistender mit ihren Klient:innen, in professionelle Identitäten sowie die Natur öffentlicher Dienstleistung überhaupt eingreift. Im Sinne der „Curtailment“-These konstatieren sie eine Einschränkung professionellen wie Erfahrungswissens

in der Ausübung der Tätigkeit durch die SLB, welche auch die Möglichkeit, Empathie in die Ermessensausübung einfließen zu lassen, beschneidet.

> „**The situated knowledge that case officers brought to bear on seemingly simple interactions with citizens, informed by their educational training and professional experience and identity, was no longer part** to be of the service provided by the municipality. This, we believe, may explain why **digitalisation of public services does not only lead to increasing efficiency and accountability, but to the shrinking of professional discretion, sometimes even to decreased service quality […]"** (Andersson et al. 2022, S. 8, Hervorh. JRH).

Demgegenüber fällt das Urteil von Schuppan auf Basis einer Studie zur „einheitlichen Behördenrufnummer 115", welche Bürger*innenanliegen dem NPM_Ideal des „One-Stop-Government" gemäß in Call Centern bündelt, bei ähnlicher Problemanalyse wesentlich positiver aus. Im Vergleich der lokalen Umsetzung in den Städten Berlin und Hamburg kommt er zu dem Schluss, dass die dort tätigen SLB – allerdings auch in Abhängigkeit von lokaler Organisationskultur und Führungsstil - eine Arbeitsumgebung vorfinden, welche neben Standardisierungsaspekten auch das im beruflichen Wissen und Können gründende individuelle Eingehen auf komplexere Anliegen zulässt und auf Grund systematischer Schwächen der Informations- und Kommunikations-Technologie (ICT) auch erfordert.

> „As the results of the Hamburg example show, it is rarely possible to use predefined dialogue guidelines and text blocks for these tasks. The support instruments exist, but they are still not used. **The callers' requests are too unpredictable and the interaction with the citizen itself cannot be standardised**. This means that this type of task cannot be carried out by ICT. At the same time, the knowledge management system can easily be used to provide the content necessary to answer the calls, so that a certain deskilling trend can be deduced. Difficult inquiries from citizens are clearly less standardised because they cannot be easily answered with the help of the knowledge management system. Skills requirements in these cases clearly go beyond the ability to use an ICT application. **This means that subjectivity becomes a particularly crucial aspect of work organisation because of the interaction abilities needed to respond to difficult enquiries**." (Schuppan 2016, S. 256f., Hervorhebung JRH)

Insgesamt zeigen die Fallstudien von Schuppan, dass die nach der „One-Stop-Government" Logik bereichsübergreifend vermittelnde Rolle der Call Center Agent:innen hochgradig voraussetzungsvoll ist. Entscheidungserfordernisse wie -freiheiten spielen eine wichtige Rolle, wozu neben dem Netzwerkcharakter der Berufsrolle die Komplexität der Bürger:innenanliegen und -interaktionen beiträgt. Gleichzeitig finden sich im Bereich der „einfachen" Fälle sehr wohl Standardisierungsprozesse, die auch mit einer Erosion beruflichen Wissens und beruflicher Kompetenzen einhergehen. Subjektivierung und Standardisierung sind nach Schuppan simultane Entwicklungen, mit denen die SLB umgehen müssen. Diese finden im Umgang mit der Informationstechnologie und deren Schwächen kreative Lösungen, beispielsweise bei der Bereitstellung von Antworten auf Bürger:innenfragen. Eine starke Einhegung durch

informationstechnologisch gestützte Überwachung und Performanzmessung zeigte sich nicht im erwarteten Ausmaß (Schuppan 2016, S. 257ff.)

Dass Vorgaben der Managementebene und die Einführung von ICT keine handlungsdeterminierenden Wirkungen entfalten, sondern der Aneignung durch die Akteur*innen unterliegen, zeigen auch Busch et al. (2018). Anhand ihrer Feldforschung in zwei norwegischen SLB-Organisationen (einem Gericht und einer Steuerbehörde) identifizieren sie fünf Typen der strategischen Reaktion auf Digitalisierungsprozesse und deren Effekte, insbesondere im Hinblick auf die Ermessensspielräume der SLB:

- „Compliance“ (Übereinstimmung mit den durch Digitalisierung eingetretenen Veränderungen und Erfüllung der einschlägigen Anforderungen): Beim Reaktionstyp „Compliance“ gehen die SLB davon aus, dass ICT-Anwendungen ihre Entscheidungsprozesse verbessern. Digitalisiert-standardisierten Verfahren bürokratischer Entscheidungsfindung stehen SLB außerdem dann positiv gegenüber, wenn sie ihnen einen gesellschaftlichen Wert attribuieren können. Ein Beispiel bildet mangelnder Entscheidungsspielraum bei der Sanktionierung von Geschwindigkeitsüberschreitungen.
- „Acquiescence“ (Duldung): die SLB akzeptieren Digitalisierungsergebnisse hier eher passiv als affirmativ. Routinisierungs- bzw. Standardisierungsprozesse werden akzeptiert, wenn ihnen handlungspraktische Vereinfachungen zugeschrieben werden können. Dies gilt wiederum insbesondere für „einfachere“ Fälle.
- „Habitual Acceptance“: Bei diesem Typus beruht die Akzeptanz digitaler Verfahrensweisen darauf, dass sie zur Gewohnheit geworden sind, nicht mehr weiter hinterfragt werden. Auch dies gilt insbesondere dann, wenn sie den Arbeitsprozess erleichtern und den technischen Fähigkeiten der Anwendenden entgegenkommen.
- „Appropriation“ (Aneignung): Hierbei handelt es sich um eine milde Form des Widerstandes. Hintergrund ist oft eine von den SLB wahrgenommene mangelnde Passung standardisierter Verfahrensweisen bei komplexeren Fällen Die SLB nehmen dann eine eigenständige Auslegung der Bedarfe vor. Die technologische Prozesslogik wird diesen ggf. untergeordnet bzw. kreativ umgangen.
- „Defiance“: (Widerstand): SLB mit dem Reaktionsmuster Widerstand vermeiden bzw. verweigern die Anwendung digitaler Anwendungen mit Einfluss auf ihre Handlungs- und Entscheidungsspielräume, soweit möglich. Dies gilt in besonderem Maße für Angehörige professionalisierter Berufsfelder, in denen Handlungsautonomie stark mit dem Professionsstatus verbunden wird. Außerdem spielt auch hier wieder die Fallkomplexität eine Rolle (Busch et al. 2018, S. 551-554)

Digitalisierungseffekte innerhalb der Berufswelten der SLB sind damit nicht einfach gegeben, sondern werden von diesen vor dem Hintergrund verschiedener Einflussfaktoren (wie der

Wahrnehmung handlungspraktischer Vorteile, beruflichem Selbstbild und Komplexität des zu bearbeitenden Falles) in einem Prozess der deutenden Auseinandersetzung damit von diesen in jeweils verschiedenen Maßen angenommen, situationsspezifisch modifiziert oder zurückgewiesen.

Die Befunde aus Jornas und Wagenaars Studie (2007) zu Arbeitsprozessen innerhalb zweier großer niederländischer Bürokratien wenden sich noch stärker gegen die Pauschal-Annahme eines Verschwindens von Entscheidungsspielräumen durch Digitalisierung. Ihnen zufolge verschleiern Informatisierungsprozesse real vorhandene Freiheitsgrade eher, die sich unterhalb der Steuerungs- und Überwachungstechnologien des Managements abspielen.

Neben den diskutierten Auswirkungen auf die Entscheidungsspielräume der SLB zeitigen Digitalisierungsphänomene der öffentlichen Verwaltung jedoch noch weitere Konsequenzen. Besonders relevant im Kontext der vorliegenden Studie ist ihr Einfluss auf die stets limitierten Zeitressourcen der Street-Level Bureaucrats. Ida Bring Løberg weist anhand eigener Untersuchungen auf, dass Digitalisierungsprozesse an der Entstehung neuer Erwartungen an die SLB sowie Steigerung der Nachfrage nach deren Diensten beteiligt sind.

Am Beispiel der Einführung eines Kurznachrichtendienstes bei der norwegischen Arbeitsverwaltung (NAV) zur Kommunikation mit ihrer Klientel zeigt sie, wie durch die digitale Kommunikationsweise die zuvor visuell präsente Warteschlange sowie weitere symbolische Marker der Zugangssteuerung zum Verschwinden gebracht werden. Die Möglichkeit der ort- und zeitunabhängigen Kontaktaufnahme mit den Ansprechpartner*innen bei der NAV führt in der Folge klient*innenseitig zu einem Anstieg an Kommunikationen sowie Erwartungen an deren zeitnahe Beantwortung durch die SLB, welche sich bei diesen als Gefühl der Dauererreichbarkeit niederschlagen können, auch i.S. einer Entgrenzung der Sphären von Arbeit und Freizeit (vgl. Gottschall 2005). Street-Level Bureaucrats nehmen Digitalisierungsfolgen daher einerseits als weitere Belastung ihrer Zeitressourcen wahr, dennoch schreiben sie ihnen auch Effizienzgewinne und arbeitserleichternde Potentiale zu (Løberg 2021).

Insgesamt überwiegt in der Street-Level Bureaucracy Literatur eine Sichtweise auf Digitalisierung als Beschneidung der Ermessensspielräume der SLB, welche auch mit einer Korrosion beruflichen Fach- und Erfahrungswissens verbunden ist. Allerdings eignen sich Street-Level Bureaucrats die neuen Arbeitsbedingungen aktiv an und modifizieren ggf. die Handhabung digitaler Tools im Rahmen ihrer beruflichen Praxis, sofern sie dies für erforderlich halten – beispielsweise, um der Komplexität eines Falles gerecht zu werden. Auch die Zeitressourcen der SLB werden durch Digitalisierungsprozesse einerseits in Form von Effizienzgewinnen entlastet, andererseits führt die Digitalisierung auch zu gestiegener Nachfrage (was sich mit

Lipskys schon 1980 gestelltem Befund, dass Ressourceneinsparungen in den verschiedenen Handlungsfeldern der SLB unmittelbar durch Nachfragesteigerungen aufgesogen werden, deckt) sowie einer Entgrenzung der beruflichen Sphäre von der des Privaten.

Sowohl der Intention wie der Konsequenz nach stehen Digitalisierungsprozesse im Zusammenhang mit Effizienzbestrebungen und einer Umstellung von professionell-berufsbezogenen Normen hin zu marktbasiert-managerialen Logiken als Legitimationsgrundlage für das Handeln von Street-Level Bureaucrats (vgl. Busch et al. 2018, S. 555). Sie weisen damit auch eine Nähe zur Verwaltungsreformbewegung des NPM auf, um das es als Einflussfaktor auf die Arbeits- und Berufswelt der Street-Level Bureaucrats im Folgenden gehen wird.

1.1.3 Street-Level Bureaucrats unter NPM-Bedingungen: Probleme der Leistungsmessung und Professionalität

Während die Erreichung gesetzter Ziele und ein entsprechendes „performance management“ sowie übergreifend das Verhältnis der Street-Level Bureaucrats zu ihren Vorgesetzten („managers“) bereits in der Erstausgabe von „Street-Level Bureaucracy“ 1980 (der Frühphase des NPM) thematisiert wird, widmet sich die erweiterte Jubiläumsausgabe zum 30-jährigen Erscheinen ausführlicher den Themen Reformbedarfe innerhalb von Street-Level Bürokratien, Führung von Street-Level Bureaucrats, Zurechenbarkeit/Rechenschaftspflichtigkeit, Zielerreichung und Professionalisierung.

Vor dem Hintergrund der 2010 virulenten Fiskalkrise betont Lipsky das Erfordernis verstärkter Rechenschaftspflichten der öffentlichen Dienste und derer individuellen Akteur*innen. Seine Definition von Rechenschaftspflicht umfasst dabei erstens einen relationalen Aspekt „[…] accountability is a relationship between people or groups. One is always accountable to *someone,* accountability is not abstract.” (Lipsky 2010, S. 160, Hervorh. i.O.). Zweitens bezieht sich diese Zurechenbarkeit auf identifizierbare Handlungsmuster.

Street-Level Bureaucrats sind entsprechend ihrer typischen Positionierung einerseits der Organisation, vermittelt über die Managementebene, rechenschaftspflichtig, welche Kontrolle mittels des Einsatzes von Anreizen und Sanktionen ausübt. Diese setzen klar operationalisierte Grundlagen der Leistungsmessung sowie des Vergleichs zwischen Akteur*innen voraus. Andererseits sind SLB der Öffentlichkeit in Gestalt der mit ihnen interagierenden Klient*innen gegenüber verpflichtet. Hier setzen Versuche einer Erhöhung der Rechenschaftspflicht in Form von Vermarktlichungsstrategien der Beziehung zwischen öffentlichen Dienstleistungserbringenden und deren Klientel an (vermehrte Auswahlmöglichkeiten etc.) (Lipsky 2010, S. 160f.).

Strategien der Kontrolle von SLB durch ihre Organisationen sehen sich, wie eingangs beschrieben, allerdings verschiedenen Hemmnissen gegenüber. Dazu gehören das Risiko der Demotivation der Mitarbeitenden durch zu starke Kontrollen und daraus folgende Subversionseffekte, vor allem aber die generelle Schwierigkeit der Leistungsmessung in den verschiedenen Handlungsfeldern der SLB: So sind Ermessensausübungen in komplexen Situationen inklusive aller in die Entscheidung eingehenden Faktoren kaum standardisiert zu beurteilen. Analog stehen eher quantitativ operationalisierte Variablen der Leistungsmessung (wie die Anzahl bearbeiteter Fälle in Zeitraum x) potentiell im Widerspruch zur Leistungs*qualität* (wenn beispielsweise in Krankenhäusern eine schnellere Bettenneubelegung zu Lasten umfassender Genesungskontrolle oder sorgfältiger Hygienemaßnahmen geht). Generell bergen Leistungsmessungen die Gefahr, dass die beurteilten Akteur:innen sich auf die Erfüllung der abgeprüften Aufgaben fokussieren und andere vernachlässigen. Dies geht wiederum insbesondere auf Kosten der schwer operationalisierbaren, interaktiven Tätigkeiten wie eingehendem Zuhören o.ä. (zur Problematik der Leistungsmessung und des „hitting the target, missing the point"-Phänomens s.a. Kap. I)

Neben der Verstärkung von Qualitäts- und Performanzkontrollen wirken sich NPM-Reformen auch hinsichtlich Strukturen und Ressourcenausstattung auf die Arbeitswelt der SLB aus. Evelyn Z. Brodkin beleuchtet in verschiedenen Arbeiten (u.a. 2012, 2016) die Effekte der „'doing more with less'" (Brodkin 2016, S. 32) Philosophie des NPM insbesondere unter dem Aspekt von (Teil-)Privatisierungen mit ihren Auswirkungen auf die Struktur öffentlicher Dienstleistungserbringung. Sie erweitert den Fokus der Street-Level-Bureaucracy-Perspektive um die Handlungsfelder alle unter Vermarktlichungsbedingungen mit öffentlicher Dienstleistungserbringung betrauten Organisationen:

> „In this new managerial world, direct provision – and street-level discretion – are subject to different influences, shaped by changing organisational forms and evolving managerial strategies. In light of this transformation, it is not only street-level bureaucrats that are of interest, but also the broader array of street-level organisations that are now engaged in policy delivery" (Brodkin 2016, S. 34).

Die Entwicklung beruflicher Identitäten, insbesondere im Hinblick auf professionelle Selbstverständnisse und Handlungsorientierungen unter dem Einfluss des NPM (allgemein zum Thema: Evetts 2009) bildet einen weiteren Diskussionsstrang innerhalb der Street-Level-Bureaucracy Perspektive.

Nicht alle Street-Level Bureaucrats können Professionsstatus beanspruchen. Dennoch beziehen sich SLB einer Berufsgruppe auf ein geteiltes, berufssozialisatorisch vermitteltes Wissensfundament, welches sie zur Ausübung ihrer Rolle befähigt und sich in ihren Interaktionen mit den Bürger:innen aktualisiert, wie im dritten Merkmal einer erweiterten Definition deutlich wird:

> „First, they are working with individual citizens. The roles of the latter can vary: consumers, clients, pupils, parents and patients, but also car drivers and so on. Second, they are doing their work while in public service. Working in encounters with individual citizens, they may be employed by private companies in cases where public functions have been contracted out. Even then, however, it is decisive that they fulfil public tasks on behalf of the common good. *Third, street-level bureaucrats have specific tasks for which they are likely to have had training (varying, […] from extensive formal professional education to very basic briefing).* These joint characteristics make street-level bureaucrats identifiable as such. By implication: a) they have inherent discretion; b) function as policy co-makers and *c) show a certain craftsmanship in fulfilling their tasks*." (Hupe et al. 2016, S. 16, Kursivsetzung JRH)

Eine professionstheoretisch unterlegte Auslegung des Street-Level-Bureaucrats- Topos findet sich bei Holzinger/Draxl (2023). In ihrer Analyse der Front-Line Beschäftigten der österreichischen Arbeitsverwaltung werden deren Handlungsdilemmata vor dem Hintergrund eines durch Mehrsprachigkeit und ein Ideal der Aktivierung gekennzeichneten Handlungsfeldes unter Rückgriff auf das Konzept eines beziehungsstrukturierenden interaktiven Arbeitsbündnisses zwischen Professioneller*m und Klienten*in (Oevermann 1996) sowie professionelle Paradoxien in Anlehnung an Schütze (2016) beleuchtet - zu „Antinomien und Paradoxien professionellen Handelns" (Helsper 2016) in Form von Unvereinbarkeiten allgemeiner Vorgaben/Regeln mit den Anforderungen des Einzelfalls, Einwirken ökonomischer Zwänge und zeitlicher Restriktionen in die Logik der Hilfebeziehung sowie weiterer Widersprüche zwischen der „inhaltlich-fachliche[n] und [der] prozesshaft-soziale[n] Aufgabenebene" (s.a. Dick 2016, S. 15) .

Die Auswirkungen von New Public Management-nahen Instrumenten wie „performance reviews" und Maßnahmen zur stetigen Verbesserung („continuous quality improvement") auf Professionelle beschreibt u.a. Julia Evetts (2003; 2009) im Sinne einer Aushöhlung des konstitutiven Vertrauensverhältnisses zu Gunsten von Techniken der Zurechenbarkeit und Überwachung.

Lipsky geht in der überarbeiteten Ausgabe der „Street-Level Bureaucracy" von 2010 auf Professionalisierung als mögliches Heilmittel der von ihm beschriebenen Dilemmata von Street-Level Bureaucrats ein (Lipsky 2010, S. 201ff.) ein. Dabei legt er zunächst ein Verständnis von Professionalität zu Grunde, das stark an Professionstheorien orientiert ist, welche Professionelle als einem Zentralwert bzw. einer sozial-kollektiven „Dienstgesinnung" (Hartmann 1972) verpflichtet sehen. In der weiteren Argumentation entfaltet Lipsky eine Kritik am Stand der Professionsentwicklung, welche er einer solchen „service orientation" hemmend gegenüberstehend sieht:

Faktoren hierbei sind erstens die Rechenschaftspflicht („accountability") primär gegenüber der professionellen Fachgemeinschaft. Nachrangig sind Anforderungen der (hier: bürokratischen) Organisation, innerhalb derer die Tätigkeit ausgeübt wird, wobei auch diese noch eine gewisse

handlungsleitende Wirkung entfaltet. Die Klientel steht in dieser Hierarchie der Rechenschaft erst an dritter Stelle. Zweitens bewirkt der Zusammenhalt professioneller Fachgemeinschaften laut Lipsky eine mangelhafte Fehler- und Lernkultur (S. 203f.) Drittens fungiere die Sozialisation „on the job“ in die Werte der Fachgemeinschaft als Hemmung einer wirksamen Kultur der Infragestellung dysfunktionaler Handlungsmuster.

Nichtsdestotrotz äußert Lipsky Optimismus hinsichtlich der Möglichkeit, Street-Level-Bureaucrats mit hohen Selbstansprüchen zu gewinnen und ihren Idealismus zu erhalten. Eine erste Maßnahme sieht er (trotz des geschilderten Ressourcendilemmas, demzufolge freiwerdende Ressourcen immer wieder durch nachrückende Nachfrage „aufgefressen“ werden) in einer Verbesserung der finanziellen Ausstattung:

> „Financial support for the human side of street-level bureaucracies is a necessary although insufficient condition. Although additional resources cannot overcome the patterns of routinization and simplification that are currently endemic, teachers, legal service lawyers, police officers, and other street-level bureaucrats will not have the slack to organize themselves for more responsive interactions with clients unless they have adequate material support. It is particularly important to reverse the current decline in support for the human services, since workers' impression of harassment and resource inadequacy are probably as important as the fact when it comes time to organize client processing.” (Lipsky 2010, S. 205).

Neben der materiellen Ausstattung ihrer Arbeitswelt sieht Lipsky auch differenzierte Anreiz- und Belohnungssysteme zur Leistungs-Anerkennung, auch unter Einbezug der Klient*innenperspektive, als wirksame Motivatoren der Street-Level Bureaucrats an. Dezentrale Kleingruppen, in denen Entscheidungen zu Arbeitsabläufen getroffen werden (auch hinsichtlich Fragen der Routinisierung/Standardisierung) sollen ebenfalls Abwehrmechanismen gegen eine bürokratische Top-Down-Steuerung verhindern. Die Förderung von Kooperation und die Verteilung von Verantwortlichkeit auf mehrere Schultern/ Teamebene statt individueller SLB wird ebenso angeregt wie der Bürokratiereform- verpflichtete Führungsfiguren und eine unterstützende Fehlerkultur. Ziel dieser Maßnahmen ist eine nicht auf Effizienzkriterien und Einsparpotentiale („do more with less“) enggeführte Reform öffentlicher Dienste, sondern eine, welche die Rolle von SLB als politische Gestalter*innen („policy maker“) ernst nehmend, Einzelfallgerechtigkeit und Bürgernähe durch eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Feld der Street-Level Bürokratien erst ermöglicht, indem dysfunktionale Coping-Strategien des „mass client processing“ (Lipsky 2010, S. 210) vermieden werden.

Lipskys Darstellung der Street-Level Bureaucracy als von widersprüchlichen Anforderungen und grundlegenden Handlungsdilemmata durchzogenes Tätigkeitsfeld schwankt in der Parteinahme zwischen den SLB als primären Akteur*innen, ihren jeweiligen Organisationen und den

Bürger*innen/Klient*innen der SLB. Sein Ansatz ist durch eine gewisse Normativität gekennzeichnet. Die angestrebten Qualitätsverbesserungen sieht er einerseits als inhärent schwierig zu erreichen an (Probleme der Leistungsmessung), äußert in der erweiterten Ausgabe von 2010 aber sehr wohl Hoffnung auf und Vorschläge für Optimierungspotentiale i.S. von Bürger*innenorientierung *und* einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen der SLB (s.o.)

Ein Ansatz, der ohne Bezug auf Lipsky einen anderen, an Lipskys Ideale anschlussfähigen, allerdings auch noch stärker normativ konnotierten Akteurstypus entwirft, ist Camilla Stivers Konzept des „listening bureaucrats“ von 1994, der im Folgenden entfaltet wird.

1.2. The Listening Bureaucrat (C. Stivers)

Einen Akteurstyp, der vorrangig durch eine Haltung der „responsiveness (Zugänglichkeit, Ansprechbarkeit, Antwortbereitschaft, Eingehen auf das Gegenüber einschließt)[70] und Kompetenz zum „guten“, aktiven Zuhören umfasst, konzipiert die Verwaltungswissenschaftlerin Camilla Stivers in Gestalt des „Listening Bureaucrats“ (Stivers 1994). Im Kontext öffentlicher Verwaltungen gelten nach Stivers Verantwortlichkeit („responsibility“) und individuelle Zurechenbarkeit sowie unabhängige Urteilsbildung als DIE Professionalitätsmarker, während „responsiveness“ mit der Assoziation (politischer) Voreingenommenheit oder der Indienstnahme für Partikularinteressen behaftet sei (vgl. hierzu auch das Neutralitätsgebot bürokratischen Handelns bei Weber, auf den Stivers allerdings nicht Bezug nimmt).

Gerade die Unabhängigkeit der Entscheidung (s.a. den Fokus auf „discretion“ in der SLB-Literatur), basierend auf Verwaltungsexpertise, und (hier argumentiert sie mit lexikalischen Definitionen) der aktivere Gestus von Verantwortlichkeit (responsibility) bedinge eine zunächst größere Attraktivität als berufliches Identitätsangebot im Verhältnis zur Zugänglichkeit/Antwortbereitschaft („responsiveness“,), die laut Stivers eher mit Reaktivität, Weisungsempfang und Empfindsamkeit in Verbindung gebracht werde (Stivers 1994, 364f.).

Aus demokratietheoretischen Überlegungen heraus (insbesondere der Idee einer inhärenten Spannung zwischen professioneller Autonomie und demokratischer Verantwortlichkeit) plädiert Stivers für Responsivität als Handlungsprinzip vor professionellen Verantwortungsnormen und bürokratischer (Allein)entscheidungsfreiheit. Des Weiteren seien professionelles Wissen und Erfahrung nicht ausreichend, um in sich schnell verändernden Policy-Umgebungen wie allgemein einer komplexer werdenden Welt zu geeigneten Lösungen zu finden (Stivers 1994, S. 365)

Stivers schlägt eine Neukonzeptualisierung von Responsivität vor, welche die Spannung zwischen demokratischer Verantwortlichkeit und bürokratischer Effektivität auflösen soll: Diese Neukonzeptualisierung ist begründet im Akt des Zuhörens als körpergebundener Fähigkeit, Wissensquelle, moralischer Fähigkeit und neuem Desiderat für Verwaltungshandeln, welches die o.g. Negativbilder der Reaktivität und Voreingenommenheit vermeiden soll.

Hergeleitet wird das Prinzip des Zuhörens über ein (zum Zeitpunkt der Entfaltung von Stivers‘ Argumentation neu aufkommendem) Interesse am Hörsinn und dessen Eigenschaften in

[70] Zu einer detaillierten Auseinandersetzung mit dem Responsivitätsbegriff und dessen Entfaltung als Konzept unter Rekurs auf Bezugnahmen aus verschiedenen Disziplinen Kap. IV

verschiedenen akademischen Disziplinen wie Psychologie, Philosophie und Linguistik, die jeweils auch auf eine soziale Dimension des Hörens abheben.

In rein physischer Hinsicht zeichnet es sich im Verhältnis zum Sehen durch eine geringere Kontrollierbarkeit aus (Augen kann man schließen, Ohren nur unvollständig und unter Verwendung von Hilfsmitteln). Auch die Fixierung visueller Objekte fällt leichter als die auditiver.

Und während nach Stivers (die sich hierbei wiederum unter anderem auf den Medientheoretiker Walter Ong und die Philosophen Gemma Fiurama und David Michael Levin bezieht) das Sehen eine Distanz zum Objekt schafft, durchdringt das Gehörte den Hörenden ganz, hat eine unmittelbarere körperliche Präsenz und transportiert Offenheit und ein gewisses Kontingenzbewusstsein:

> „While sight distances the one who sees from the objects of his or her gaze, sound penetrates the listener […] Vision objectifies and disembodies; things appear to us as if they existed in an eternal present. […] Rather than distancing, listening immerses and engages. The experience of sound, therefore, is an experience of openness. Listening makes us aware that reality, at least as we experience it, has permeable boundaries, and that our understanding of what *is* is relative to what *is not*. Listening calls our attention to emergent aspects of situations and leads us in the direction of contextual rather than eternal (timeless) truth." (Stivers 1994, S. 366)[71]

> "The openness of listening – the fact that we cannot pin sounds down, that we are in constant touch with the horizons from which sound emerges and beyond which it disappears - encourages our openness to the viewpoints of others and our recognition of the fundamental complexity and unpredictability of the situations in which we find ourselves." (Stivers 1994, S. 366)

Die dem (Zu)hören eigenen Qualitäten Offenheit und Relativitätsbewusstsein werden wiederum mit Reziprozität und Akzeptanz in Verbindung gebracht:

> „In part because of this essential openness and relativity, the art of listening to another person is characterized by reciprocity and a committed letting-be. Fiurama says that in dialogue the listening person is a participant in the speaker's emerging thought, which in fact requires engaged listening in order to attain its fullest expression." (Stivers 1994; S. 366)

Zu den rein physischen Eigenschaften des Hörens, denen prosoziale Fähigkeiten (Offenheit, wechselseitige Bezugnahme, Kontingenzbewusstsein, Akzeptanz von Differenz) nach Stivers bereits eingeschrieben sind, muss allerdings das bewusste Aktualisieren dieser Qualitäten

[71] Die Behandlung des Visuellen als etwas Fixem bei Stivers begründet sich im Stand der technischen Entwicklung zum Entstehenszeitpunkt Mitte der 1990er Jahre.

durch die Akteur*innen kommen. Hierbei rekurriert Stivers auf den Philosophen Levin, der „skillfull listening“ als Praxis des Selbst mit gesellschaftsveränderndem Potential entwirft:

Nach Levin spiegelt das kunstvoll-kompetente Zuhören Gerechtigkeitsvorstellungen in ihrem Reziprozitätsbezug wie auch die sich über Rückspiegelungen vollziehende Identitätsentwicklung bei Kindern (vgl. Mead 1973). Bezogen auf die erwähnten Vorstellungen von Gerechtigkeit und für das bürokratische Handeln bedeutet dies auch einen Abschied von Universalitätsgedanken hin zur Anerkennung von Partikularitäten [s.a. Rosanvallon 2010 S. 81 ff bzw. Englert 2020]:

> „Instead of stripping away the qualities of unique individuals in favor of an idea of universality, listening expands justice to include the details of the situation and the significant differences among human beings.“ (Stivers 1994, S.366)

Zusammengenommen wird Zuhören als Praxis des Selbst im Foucault’schen Sinne gesehen, die Offenheit, differenzierte Gerechtigkeitsvorstellungen, die Suspendierung schneller Urteile und Kategorisierungen sowie eine Konzeption von Wahrheit als in spezifischen Situationen emergierend mit sich bringt.[72]

Diese Qualitäten binden das von Stivers propagierte „kunstvoll-kompetente Zuhören“ nach Levin an ihre Überlegungen zur Responsivität der Akteur*innen öffentlicher Verwaltung zurück:

Diese kennzeichnet nach Stivers Offenheit, die Bereitschaft zum wechselseitigen Austausch, Gerechtigkeit und Unvoreingenommenheit, die Fähigkeit zur kompetenten Anwendung eigener Fachkenntnisse, aber auch Einholung und Berücksichtigung verschiedener Standpunkte, sowie Offenheit für Unerwartetes und Unvorhersehbares. Bürokratische Akteur*innen sollten die Fähigkeit aufweisen, Differenzen zu tolerieren und in Dialoge einzutreten (Stivers 1994, S. 367).

Diese Art der Responsivität soll außerdem die Ziele bürokratischer Effizienz und demokratischer Verantwortlichkeit versöhnen, indem beide durch das kompetente Zuhören gefördert werden: Letztere über das Wahrnehmen sonst vernachlässigter Stimmen/Bevölkerungsgruppen, das Eingehen reziproker Beziehungen zu verschiedenen Organisationen, Gruppen und Akteur:innen, das Zulassen von Differenz und Diversität und die Akzeptanz der öffentlichen

[72] Immer wieder klingen hier Bezüge an das Konzept des Aktiven Zuhörens nach Carl Rogers an, auf den jedoch nicht verwiesen wird. Insgesamt werden bei Stivers keine konkreten Techniken kompetenten Zuhörens formuliert, da es ihr im Kern um die Argumentation geht, dass durch „gutes“ (offenes, akzeptierendes, zu Reflektionen führendes) Zuhören und eine responsive Haltung die von ihr konstatierte Spannung zwischen demokratischer Verantwortung und bürokratischer Effizienz aufgelöst oder gemindert werden könne.

Sphäre als einer Arena verschiedener Ideen, Standpunkte und Bedürfnisse. Zudem beeinflusst eine solche Zugänglichkeit die Ausgestaltung öffentlicher Institutionen unmittelbar:

> „Public institutions take their shape partly as a result of how people at the intercept between agency and environment listen to and respond to one another." (Stivers 1994, S. 367).

Die Akzeptanz differierender Standpunkte, Vorstellungen und Wünsche, der kommunikativ kompetente Umgang hiermit, die (gelegentliche oder regelmäßige) Zusammenarbeit mit verschiedenen Organisationen und Akteur*innen auch außerhalb der eigenen Institution (s. Kap. IV) und nicht zuletzt die Bedeutung responsiver Akteur*innen an der „Außennaht" der Organisation, ihrer Schnittstelle zur Umwelt, verbinden Stivers Konzept des „listening" bureaucrat" mit dem kommunalen Beschwerdemanagement, welches ebenfalls eine Schnittstellenfunktion innehat und in Form des durch Beschwerden, Ideen und Anregungen aus der Bevölkerung anzustoßenden Organisationslernens an der Ausgestaltung der öffentlichen Institution Kommunalverwaltung, ihrer Prozesse und Handlungsweisen Anteil hat.

2 Subjektorientierte Berufssoziologie

Nachdem bislang bürokratische Akteur*innen aus der Perspektive des Street-Level Bureaucracy-Ansatzes sowie der Überlegungen zu „listening bureaucrats“ dargestellt wurden, erfolgt im Folgenden eine Rahmung aus berufssoziologischer Perspektive.

Berufe inkorporieren „Sonderwissensbestände“ und bilden damit eine Schnittstelle zwischen Subjekt und Sozialstruktur (Luckmann/Sprondel 1972, S. 13, s.a. Berger/Luckmann 1970, S. 84 ff.) Sie weisen sozialen Status zu und sind maßgeblich identitätsprägend und subjektiv sinnstiftend, strukturieren Wahrnehmungsschemata und Deutungen alltäglicher wie größerer Sinnzusammenhänge. Berufe bilden somit in der Terminologie von Strauss „kleine soziale Welten“.[73]

Auch die Subjektorientierte Berufssoziologie, die in den 1970/80er Jahren am Sonderforschungsbereich 101 der Universität München („Sozialwissenschaftliche Berufs- und Arbeitskräfteforschung“) entwickelt wurde, thematisiert Berufe als soziale Hervorbringungen, welche den Subjekten „‘gesellschaftliche Teilhabe‘“ vermitteln (Bolte/Treutner 1983, S. 8). Handelnde Subjekte und soziale Strukturen (wie eben: Berufe, im Kontext dieser Arbeit aber auch die Verwaltungsreform des New Public Management) stehen in einem „wechselseitige[n] Bedingungsverhältnis“ (Bolte/Treutner 1983 S. 7). Von Interesse für die subjektorientierte Forschungsperspektive ist daher die Analyse dieser Beziehung hinsichtlich:

- „in welcher Weise bestimmte gesellschaftliche Strukturen (oder Strukturelemente) einerseits Menschsein formen, indem sie den von ihnen ‚betroffenen‘ Menschen – und zwar unabhängig von deren spezifischer Individualität – bestimmte Denk- und Verhaltensweisen, Orientierungen und Sinnbezüge, Chancen und Begrenzungen, Konflikt- und Kooperationsformen u.a.m. ‚aufprägen‘,
- wie andererseits Menschen bestimmter sozio-historisch geformter Individualität (d.h. bestimmter Erziehung, Erfahrung, Gruppenzugehörigkeit, Wertorientierung, Konfession u.a.m.) in oder gegenüber diesen Strukturelementen (im Rahmen übergreifender gesellschaftlicher Strukturen) agieren und wie daraus evtl. Impulse zu ihrer Verfestigung, Veränderung und Auflösung entstehen, d.h. also wie die hier agierenden Menschen sich als strukturformende historische Subjekte darstellen, und

[73] Luckmann/Sprondel 1972, S. 18, vgl. hierzu auch die am Beginn der Berufssoziologie stehenden Studien einer Gruppe der Chicago School, insbes. Everett C. Hughes, aber auch Howard S. Becker und Anselm C. Strauss.

- wie schließlich die betrachteten Strukturen (oder Strukturelemente) selbst einmal aus menschlichen Interessen, Denk- und Verhaltensweisen hervorgegangen sind.“ (Bolte 1983, S. 26f.)

Beispielhaft angeführt werden bei Bolte Rationalisierungsprozesse von Handlungsprozessen im Gesundheitssektor und der zeitgenössisch neu aufkommenden Organisationsform von Großkliniken in ihrer Auswirkung auf Situationswahrnehmungen und Handlungsmöglichkeiten von Patienten, Pflegepersonal sowie die veränderten Beziehungsnetzwerke und Kommunikationsmuster zwischen den beiden Gruppen (Bolte 1983, S. 28).

Betrachtet man bezüglich des Berufs kommunaler Beschwerdemanager*innen dessen Hintergrund einer markt-, effizienz- und kund*innenenorientierter Verwaltungsreform nach dem New Public Management (NPM), lassen sich nach den o.g. Maximen der subjektorientierten Berufssoziologie die Konsequenzen für die berufsinnehabenden Subjekte in den Blick nehmen – und zwar hinsichtlich derer Denk- und Handlungsmuster, Chancen und Herausforderungen, typischen Konflikt- und Kooperationsmuster etc.

Mit ihrer Auffassung von Subjekten in einer Doppelrolle „als Produkte und Produzenten sozialer Verhältnisse“ (Bolte 1983, S. 29) und Berufen als „soziale[n] Konstrukte[n]“ und „Resultat politisch-gesellschaftlichen Handelns“ (Brater 1983, S. 61, Unterstreichung i.O.; s.a. Bolte et al. 1983, S. 64) wird eine grundlegende Orientierung der Subjektorientierten Arbeits- und Berufssoziologie am Sozialkonstruktivismus deutlich. Auch der Symbolische Interaktionismus steht hier Pate (vgl. hierzu Kap. 3). Als Bezugspunkte werden des Weiteren die Zivilisationstheorie von Norbert Elias genannt (hinsichtlich des sozial-historisch Gewordenseins bestimmter Subjektformationen), die Verbindung von „‘Herrschaftsstrukturen‘ und bestimmten ‚Arten der Lebensführung‘“ (Bolte 1973, S. 32) bei Max Weber, die kritisch-dialektische Soziologie (beispielsweise zur handlungsnormierenden Wirkung des Leistungsprinzip bei Claus Offe) sowie insbesondere auch die „ältere“ Berufssoziologie und Berufspädagogik mit ihrer Beschäftigung der Auswirkungen der Berufsförmigkeit von Arbeit allgemein bzw. bestimmter Berufe für Selbstverständnis und soziale Positionierung der Subjekte.

Das Berufskonzept fußt dabei primär auf je spezifischen Fähigkeiten, deren Passung zu faktisch ausgeübten Tätigkeiten als empirische Frage gilt (Brater 1983, S. 42ff.). Die Tatsache, dass sich die so als Fähigkeitenbündel verstandenen Berufe wie auch das Berufsbildungssystem durch eine gewisse Starrheit auszeichnen, was immer wieder auch zu Fehlanpassungen an die auf dem Arbeitsmarkt und in konkreten Tätigkeiten nachgefragten Handlungsanforderungen führt, geht aus Sicht der Subjektorientierten Berufssoziologie auf die soziale (u.a. identitäts- und sinnstiftende, soziale Beziehungen strukturierende) Bedeutung von Berufen für

deren Inhaber zurück. Dies wiederum schlägt sich in sozialen Aushandlungen zu Zuschnitt, Zuständigkeit etc. von Berufen nieder. (Brater 1983, S. 48f.)

Anders als der rein zum Gelderwerb eingegangene „Job“ zeichnet sich der Beruf im traditionellen, von der subjektorierentierten Berufssoziologie gegen zeitgenössische Verfallsthesen behauptete Verständnis durch eine Reihe von Besonderheiten aus:

- Er ist, wie gesehen, „verbunden mit der Vorstellung von besonders entwickelten, besonders zu erwerbenden, nicht alltäglichen und nicht jedermann zugänglichen Fähigkeiten, die zur Übernahme entsprechend komplexer, besonderer Tätigkeiten prädestinieren.“ (Brater 1983, S. 52, Unterstreichung i.O.)

- Diese Tätigkeiten stellen spezifische, ganzheitliche Aufgabenkombinationen dar, „deren Bewältigung besonderes Wissen verlangt“ (Brater 1983, S. 53)

- Berufe weisen einen doppelten „Sinnbezug“ auf, der ihre Träger mit einem speziellen Berufsethos verbindet. Einerseits sind sie subjektiv sinnstiftend, andererseits werden sie als sinnvoll bzw. nützlich/wichtig für andere Gesellschaftsmitglieder oder die Gesellschaft an sich gesehen, woraus sich die Bereitschaft zu beruflichem Engagement und Verantwortlichkeit der Berufstragenden ableitet.

Für empirische Analysen leitet sich daraus die Forderung ab, dass, da „Qualifikationsbündel und Tätigkeitselemente nicht ‚an sich‘, sondern immer nur als konkrete Arbeitsfähigkeiten von Personen existieren“, „zahlreiche Bedingungen und Veränderungen der Arbeit und des Arbeitseinsatzes aus der Sicht der Arbeitenden analysiert werden können“ (Brater 1983, S. 55, Unterstreichung i.O:) - und müssen. Diesem Desiderat folgt die vorliegende Arbeit, welche die Berufswelt kommunaler Beschwerdemanagender in England und Deutschland aus deren Perspektive vor dem Hintergrund von New Public Management Reformen untersucht.

Neben der subjektiven Bedeutungsebene sind Berufe aber auch geronnene, „verobjektivierte“ (Brater 1983, S. 56) gesellschaftliche Erwartungen. Sie sind damit Vermittlungsinstanzen zwischen individuellen Belangen und Erfordernissen der Gesellschaft. So lässt sich auch der Beruf der*s Beschwerdemanagers*in in Kommunalverwaltungen als Produkt eines größeren Bemühens um Zufriedenstellung der Bürger*innen als Kund*innen von Verwaltungsleistungen im Rahmen von NPM-Reformen verstehen (vgl. Kap. I).

Berufe tragen sowohl sozialstrukturell-gesamtgesellschaftlich als auch auf betrieblicher Ebene zur sozialen Differenzierung bei:

„[Sie] definieren unterschiedliche Partizipationsbereiche, führen in unterschiedliche Kommunikations- und Interaktionsstrukturen und eröffnen unterschiedliche Möglichkeiten von Machtausübung, Entscheidungsgewalt und Sanktionsbefugnissen.“ (Brater 1983, S. 57f.)“

Ein Strang der subjektorientierten Arbeits- und Berufssoziologie widmet sich dezidiert der öffentlichen Verwaltung (vgl. Treutner et al. 1978; Treutner 1983):

„Eine organisatorische Veränderung im Bereich öffentlicher Verwaltung löst z.B. aus subjektorientierter Perspektive eine Umstrukturierung des Betroffenseins und damit des Verhaltens der dort Beschäftigten aus, mit dessen Hilfe sie vorgegebene Organisationsanforderungen, individual- und gruppenspezifische Interessen sowie die Eigenarten, Reaktionen und Ansprüche von ‚Klienten' in Einklang zu bringen versuchen." (Bolte 1983, S. 29f.)

Vor dem Hintergrund anhaltender Kritik an einer rein legalistischer Rechtmäßigkeit verpflichten „Vollzugsverwaltung" Weberianischen Typs, welche die Einbringung von Bürger*innenanliegen streng reglementiere, verfahrenstechnisch „über den parlamentarischen Prozeß" (Treutner 1983, S. 170) einhege und sich damit „problem- und weltfremd, bürokratisch und ineffizient" (Treutner 1983, S. 171) zeige, entwickelt Erhard Treutner die Fragestellung nach empirisch feststellbarer Flexibilität und Bürger*innennähe im Verwaltungshandeln. Die geäußerte Kritik entstammt dabei allen politischen Lagern, der allgemeinen Öffentlichkeit, wie auch der Wissenschaft. Treutner zitiert dabei Studien, welche belegen,

„wie die Verwaltung sich ‚bürokratischer Mechanismen' bedient, um gesellschaftliche Konflikte und Probleme ‚verwaltungsgemäß' zu definieren, selektieren oder entschärfen zu können, um Ansprüche abzuwehren oder zu kanalisieren, Entscheidungen zu legitimieren und generell ihre Aufgaben besser ‚abarbeiten' zu können. Hier sei nur beispielhaft auf wenige Studie verwiesen, z.B. auf die von Hirsch (1974) und Häußermann (1977), in denen u.a. deutlich wird, wie bürokratische Zuständigkeitsregelungen zur ‚Problementzerrung', zur Zerlegung und ‚Entschärfung' sozialer Problemzusammenhänge führen und den einzelnen Behörden, auf welche die Bearbeitung des Gesamtproblems aufgeteilt wird, damit ihre Arbeit sozusagen auf Kosten ‚angemessener' Problembearbeitung entscheidend erleichtert werden kann. Leibfried (1976) hat am Beispiel der Sozialverwaltung eindringlich gezeigt, wie Ansprüche (auf Sozialhilfe) mit Hilfe bürokratischer Regelungen ‚gefiltert', d.h. abgewehrt werden (Treutner 1973, S. 171).

In den genannten Studien werden trotz der mittlerweile vergangenen Zeit, die mit dem Aufkommen des New Public Management zusammenfällt, Mechanismen deutlich, die auch noch im Ansatz der Street-Level Bureaucracy" (1980/2010) als bürokratietypische Handlungen zur Bewältigung der Arbeitslast beschrieben werden (s.o.). Des Weiteren gilt der Zuschnitt von

Handlungsproblemen zu verfügbaren Lösungen als Charakteristikum professionellen Handelns (Pfadenhauer 2005).

Treutner geht es nun darum, aufzuzeigen, dass

a) Nicht jede von außen wahrnehmbare Inflexibilität auf den bürokratischen Handlungshintergrund zurückzuführen ist sowie insbesondere, dass

b) Verwaltungsentscheidungen sehr wohl teilweise Abstimmungs- und Verhandlungsergebnisse zwischen Verwaltungsakteur*innen und Bürger*innen darstellen.

Des Weiteren geht es ihm um die Analyse,

> „aufgrund welcher Bedingungen, in welchen Formen und mit welchen (z.T. sehr problematischen) Folgen sich direkte und unmittelbare Vermittlungs-, Aushandlungs- und Auseinandersetzungsprozesse zwischen den in den Verwaltungsprozeß involvierten Subjekten, nämlich den handelnden und entscheidenden Verwaltungsbeschäftigten und den betroffenen Bürgern, entwickeln können. In diesem Zusammenhang wäre auch zu zeigen, daß und warum sich die Verwaltung für die Bürger und ihre Interessen nicht generell in dieser Weise als ‚aufgeschlossen' erweist, sondern nur für Teile oder Gruppen von ihnen […]" (Treutner 1983, S. 172f., Unterstreichungen i.O.)

Mit seiner Untersuchungsebene der „Arbeits- und Handlungsprozesse der Subjekte" (Treutner 1983, S. 172) verlässt er die Ebene der Berufssoziologie zu Gunsten einer mehr arbeitssoziologischen Betrachtung. Allerdings erfolgt dies unter Einbezug der strukturellen Bedingungen ökonomischer, rechtlicher und politischer Natur, welche den bürokratischen Handlungsrahmen setzen sowie des Umgangs der Verwaltungssubjekte mit den jeweiligen Rahmensetzungen und Vorgaben wie auch den Anforderungen, die von Bürger*innenseite an sie herangetragen werden.

Bei seiner Beleuchtung der organisationalen, rechtlich-politisch geprägten Bedingungen fokussiert Treutner zunächst auf die Existenz von Handlungsspielräumen (Treutner 1983, S. 174ff.), welche ebenfallls bereits als zentrales Merkmal von Lipskys Theorie der Street-Level-Bureaucrats bekannt sind (s.o.). Für Treutner unterliegt Verwaltungshandeln der aktiven Gestaltung und Aneignung der gesetzlich-organisatorisch vorgefundenen Bedingungen und Bestimmungen. Gesetze sind nicht unbedingt in sich kohärent und liegen auch nicht in jedem Fall vollständig und widerspruchsfrei dargelegt vor, sondern zeichnen sich durch eine gewisse Opazität und Auslegungsbedürftigkeit aus, die im konkreten Verwaltungsvollzug in konkrete Einzelfallentscheidungen umgesetzt werden muss. Widersprüchliche Anforderungen sind dann auf den Einzelfall bezogen zu gewichten und gegeneinander abzuwägen. Je vager politisch-organisationale Vorgaben gehalten sind, desto größer sind tendenziell die Interpretations- und Gestaltungsspielräume der Akteur*innen.

Ebenfalls stark an Lipsky erinnernd, verweist Treutner auf die Bedeutung der Ressourcenausstattung in „zeitliche[r], sachliche[r] und soziale[r]“ (Treutner 1983, S. 176) Hinsicht für Organisation und Ausprägung staatlichen Handelns. Dabei werden vorhandene Freiheitsgrade auf allen Hierarchieebenen auch immer wieder für informelle Problemlösungen genutzt:

„Organisationshandeln, welches offiziell der ‚Durchsetzung‘ der vorgegebenen Ziele dienen soll, wird gleichzeitig dazu genutzt, auf ‚informelle‘ und sozusagen ‚illegale‘ Weise die Organisationsziele in Auseinandersetzung mit den konkreten Bedingungen der zu regelnden Probleme und den Anforderungen der Umwelt der Verwaltung zu konkretisieren und zu modifizieren.“ (Treutner 1983, S. 177.).

Stefan Kühl wird dazu vier Jahrzehnte später den Begriff der „brauchbaren Illegalität“ einführen (Kühl 2021).

Neben der interpretativen Aneignung von Vorgaben nach eigenen Relevanzen und Interessen durch die Akteur*innen wird Verwaltungshandeln aber auch durch Aushandlungsprozesse mit den Gegenübern des Verwaltungspersonals, den Bürger*innen, bestimmt.

Entgegen bekannter Stereotype von Bürgerferne, Kommunikationsaversion und mangelndem Interesse am Inhalt der Arbeit jenseits des Wunsches, sie quantitativ zu begrenzen, benennt Treutner, dass die Verwaltungsakteure sehr wohl in Austauschprozesse mit den Bürger*innen treten. Dies sei schon deswegen erforderlich, um durch Einholen von Informationen zu konkreten Problemstellungen handlungserschwerende Folgeprobleme auch im eigenen Sinne zu vermeiden. Neben handlungspraktischen Erfordernissen sieht er dazu aus Sicht der subjektorientierten Berufssoziologie allerdings genuines Interesse an problemadäquaten Problemlösungen auch im Sinne der Bürger*innen als Motiv der Verwaltungsmitarbeiter*innen:

„Auch für das Verwaltungspersonal und seine Arbeit trifft zu, was in der subjektorientierten Berufstheorie allgemein für berufliche Tätigkeit herausgearbeitet wurde (vgl. z.B. Beck/Brater 1976) und inzwischen relativ unbestritten ist: Der Arbeitsinhalt ist dem Arbeitenden i.d.R. nicht völlig gleichgültig, sondern durchaus auch Gegenstand individuellen Lebenssinns und damit auch von Engagement und Identifikation. Berufliche Arbeit ist nicht lernbar und nicht leistbar, wenn nicht bestimmte subjektive Interessen und Ambitionen mit ihr verbunden sind.“ (Treutner 1983, S. 181)

Dies bedeutet allerdings nicht, dass eine Orientierung an den Perspektiven der Bürger*innen als Quelle beruflichen Sinns bei allen Verwaltungsakteur*innen gleich stark ausgeprägt wäre. Empirisch konstatiert Treutner sowohl an diesen eher uninteressierten, stark intrinsisch interessierten oder auch vorrangig im Karriereinteresse interessierten Orientierungen.

Aushandlungsprozesse mit den Bürger*innen äußern sich im gegenseitigen Informationsaustausch, teilweise auch in der aktiven Einholung von Bürger*innenfeedback im Vorfeld von Entscheidungen. In größerem Umfang sind solche Einholungen des Bürger*innenwillens aber zum Zeitpunkt der Publikation von Treutner meist auf Phasen akuter Verwaltungsreformbestrebungen (auch wenn das NSM/NPM in Deutschland erst in den 1990er Jahren Fahrt aufnimmt, finden sich bereits bei Treutner Verweise auf Schlagworte wie „innovative Verwaltung“ und „Bürgernähe“. S. 184) oder anderweitiger Notwendigkeit, die Mitwirkung der Bevölkerung zu erzielen (wie bei Impfkampagnen) beschränkt. Auslöser kann durchaus auch „Druck“ durch die betroffenen Bürger*innen sein. Es lässt sich in Plan- und Entscheidungsverfahren allerdings bereits in den 1980er Jahren durchaus ein Wille von Seiten der Veraltungsakteur*innen konstatieren, von den Bürger*innen und deren Anliegen zu lernen (Treutner 1983, S. 183f.)

Für die professionell in verschiedenen Formaten der Bürger*innen-Beteiligung bzw. -mitsprache tätigen Verwaltungsakteur*innen bedeutet dies auf der Ebene ihrer Kompetenzen

„[…] daß sie im Verfahren auch als konkrete Personen gefordert werden und dort ihre persönlichen Kommunikationskompetenzen und praktischen Erfahrungen Bedeutung haben.“ (Treutner 1983, S. 185)

Dennoch sind die Handlungsspielräume der Verwaltung bei der Auslegung von Vorgaben durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen begrenzt. Verschiedene Verwaltungszweige (etwa: Ordnungsverwaltung vs. Leistungs- oder Planungsverwaltung) weisen hier unterschiedliche Präformationsstufen auf.

Ebenso ist der Verhandlungsspielraum der Bürger*innenseite nicht gleich verteilt: Die Durchsetzungschancen spiegeln hier gesellschaftliche Machtverhältnisse in Form von unterschiedlichen Möglichkeiten, sich zur Vertretung der eigenen Interessen zu organisieren, Status und Sanktionspotentiale auszuspielen etc. Neben den manifesteren Ressourcen spielen dabei auch „subjektive[r] und persönliche[r] Fähigkeit und Bereitschaft, in Auseinandersetzung mit der Verwaltung zu treten“ (Treutner 1983, S. 194) eine Rolle, etwa in Form von durch Sozialisation, Bildung etc. vermitteltem Selbstbewusstsein/Selbstwirksamkeitserwartung, Rechtskenntnissen, Artikulationsfähigkeit etc. Grosso modo verfügen Mittelschichtsangehörige damit eher über die Chance, in erfolgreiche Aushandlungsprozesse mit der Verwaltung einzutreten, als Angehörige prekärer und marginalisierter Gruppen (Treutner 1983, S. 191ff.).

Bilanzierend sieht Treutner die Verwaltungsbeschäftigten als partiell flexibel und sensibel hinsichtlich Anliegen aus der Bevölkerung an. Auch im Dienste eigener Interessen bedienen sie sich der ihrer Tätigkeit eingeschriebenen (und manchmal auch informell ergriffenen) Handlungsspielräume. Von einer allgemeinen Bürgernähe der Verwaltung will Treutner nicht sprechen, da er die Chancen der Bürger*innen auf Berücksichtigung ihrer Interessen systematisch

zu ungleich verteilt sieht. Den hiermit befassten Berufen innerhalb der Verwaltung weist er eine „‘Clearing-Position‘“ (Treutner 1983, S. 197) zu, d.h. die Aufgabe des Interessenausgleichs und der Vermittlung, wobei insbesondere darauf zu achten ist, die Anliegen der aus sich heraus weniger durchsetzungsstarken Gruppen zu verteidigen. Zur Erreichung dieses Zieles sieht er Handlungsbedarf hinsichtlich der Personalauswahl und -qualifizierung, Motivation sowie der Schaffung zur adäquaten Fallbearbeitung geeigneter Arbeitsbedingungen, womit wiederum insbesondere zeitliche Ressourcen angesprochen sind.

3 perspektivische Einordnung: Handlung, Interaktion, Interpretation und Situationsdefinition als Schlüsselbegriffe

Immer wieder kam in den letzten Kapiteln zu Street-Level-Bureaucrats oder der Subjektorientierten Berufssoziologie die Sprache auf die individuelle Auslegung und Aneignung von Handlungsvorgaben oder neuen Umfeldbedingungen wie der Digitalisierung von Aufgaben, die wechselseitige Beeinflussung von Akteur*innen und sozialen Gegebenheiten, sowie auf Interaktionsvorgänge mit den Bürger*innen, Klient*innen bzw. Verwaltungskund*innen.

Spätestens jetzt ist daher eine grundlegende perspektivische Einordnung der vorliegenden Arbeit vorzunehmen: die Begriffe Handlung, Wissen, Interaktion, (Berufs-)rolle, Subjekte und Akteur*innen stehen hier im Kontext des interpretativen Paradigmas (Keller 2012). Insbesondere der Symbolische Interaktionismus (Blumer 1973; Knoblauch 1996; Strauss u.a. 2017 [1993]; 2017 [1991c]) und die „neuere“ Wissenssoziologie im Anschluss an Berger/Luckmanns Standardwerk zur „gesellschaftlichen Konstruktion der Wirklichkeit“ [1970] (Hitzler et al. 1999; Knoblauch 2005, S. 141ff; Knoblauch 2017) bilden [neben den Charakterisierungen bürokratischer Akteur*innen und deren Handlungsumfeld bei Lipsky und Stivers sowie der subjektorientierten Berufssoziologie, die allerdings ebenfalls diesem interpretativen Paradigma nahe ist und dem spezifischen Modell der Interaktionsarbeit die theoretischen Referenzrahmen dieser Untersuchung zur Berufswelt kommunaler Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland.

Der Symbolische Interaktionismus fokussiert aufbauend auf Gedanken des Pragmatismus auf die Ebene der Interaktion, wobei insbesondere George H. Meads Gedanken zur symbolischen Interaktion auf Grundlage eines Austauschs sinnanzeigender Gesten einflussreich waren (Blumer 1973; Mead 1973). Diese müssen interpretiert werden, was auch – wiederum ein Grundgedanke Meads – gegenseitige Perspektivenübernahmen voraussetzt. Auf dieser Ebene der Interaktion werden im wechselseitigen Austausch der Subjekte Bedeutungen generiert, modifiziert und nach ihnen gehandelt (Blumer 1973; Strauss 2017 [1993]).

Grundsätzlich gilt dem Symbolischen Interaktionismus menschliches Handeln als auf der Grundlage von Bedeutung/Sinngehalt seinen Ausgang nehmend. Diese Bedeutungszuschreibungen finden hinsichtlich physisch-materieller Objekte, konkreten anderen Personen oder Kategorien von Personen („Freunde oder Feinde“, Blumer 1973, S. 81) und deren Handlungen sowie sozialen Gebilden wie Institutionen (Blumer nennt hier in seinem zum Klassiker gewordenen, Kernideen des Symbolischen Interaktionismus umreißenden Aufsatz von 1973 beispielhaft Schulen oder Regierungen) und abstrakteren Ideen/Idealen/philosophischen Konstrukten wie „Ehrlichkeit“ und „Unabhängigkeit“ (Blumer 1973, S.81) statt. Diese Bedeutungen

sind Interaktionsprodukte, wenn beispielsweise von der beobachteten Bezugnahme von Interaktionspartner*innen auf ein Objekt Rückschlüsse gezogen werden[74]. Diese Bedeutungen werden dann in einem interpretativen Prozess (der als Interaktion der Person mit sich selbst beschrieben werden kann, vgl. Blumer 1973, S. 84) angeeignet, modifiziert, bearbeitet, neu arrangiert, was immer einen Handlungsbezug aufweist:

> „In Abhängigkeit von der Situation, in die er gestellt ist, sowie der Ausrichtung seiner Handlung sucht der Handelnde die Bedeutungen aus, prüft sie, stellt sie zurück, ordnet sie und formt sie um. Demgemäß sollte die Interpretation nicht als eine rein automatische Anwendung bestehender Bedeutungen betrachtet werden, sondern als ein formender Prozess, in dessen Verlauf Bedeutungen als Mittel für die Steuerung und den Aufbau von Handlung gebraucht und abgeändert werden.“ (Blumer 1973, S. 84)

Im Hinblick auf die Handlungsentwurfs-bezogene Bedeutungskonstruktion weisen Sozialkonstruktivismus und die darauf aufbauende Hermeneutische Wissenssoziologie auf die Rolle sozial bereitgestellter wie subjektiver Wissensvorräte hin (Berger/Luckmann 1970; Hitzler 1999). Dabei stehen die Subjekte permanent vor einem „Alltag der Auslegung“ (Soeffner 1989) mithin der Aufgabe, auf ihre Umgebung, andere Personen, an sie gestellte Anforderungen etc. interpretativ zu reagieren.

Das Konzept der Situationsdefinition (Thomas/Thomas 1928) bildet einen Referenzpunkt sowohl symbolisch-interaktionistischer wie hermeneutisch-wissenssoziologischer Gedanken. Es besagt bekanntermaßen, dass Situationen, die von Akteur*innen als real definiert werden, reale Auswirkungen zeitigen („If men define situations as real, they are real in their consequences“, Thomas/Thomas 1928, S. 572).[75] Wissen, Sinn und Bedeutung gelten beiden Ansätzen als Ausgangspunkt wie auch Produkt von Handlung (vgl. Hitzler 1999, S. 291):

> In die Situationsdefinition gehen Wissen und Erfahrung ein und ‚entscheiden‘ über das Handeln, welches sich dann wieder niederschlägt im bzw. als Wissen in der nächsten Definition usw. Insofern als die Definition der Situation dergestalt sozusagen die ‚Schaltstelle‘ zwischen Wissen und Handeln ist, ist eben auch ‚jede konkrete Handlung…die Lösung einer Situation.‘ (Thomas 1965: 84)“ (Hitzler 1999, S. 291)

Wenn also weiter oben beispielsweise von verschiedenen Aneignungsvarianten von Street-Level-Bureaucrats bezüglich Digitalisierungsphänomenen ihrer Arbeitswelt die Rede war, welche von affirmativer Übernahme zu ideeller wie handlungspraktischer Ablehnung reichen (vgl. Busch et al. 2018) stellt dies just so einen Prozess der auf subjektiven wie sozial geteilten

[74] Dies ist nicht als bloße Nachahmung misszuverstehen. Stattdessen finden wechselseitige Sinnanzeigen und mehr oder minder subtile, zeichenvermittelte Aushandlungsprozesse statt.
[75] Als dramatisches Ausgangbeispiel wurde eine Reihe von Morden an in Selbstgespräche vertieften Personen angeführt, welche der Täter als gegen sich gerichtete Beleidigungen (fehl-)interpretiert hatte.

Wissensbeständen (aus Alltagswissen, primärer und beruflicher Sozialisation, beruflichem Erfahrungswissen etc.) aufsetzenden Situationsdefinition und darauf folgenden Handlungen dar, wobei auch interaktive Aushandlungsprozesse mit Kolleg*innen, Kund*innen/Bürger*innen etc. eine Rolle spielen („embeddedness of action in interaction and in systems of meaning", Strauss 2017 [1993], S. 25). Auch das für diese Arbeit verwendetet Konzept der beruflichen Selbstidentifikation im Sinne einer Interpretation der eigenen Berufsrolle gehört in diesen Zusammenhang der auf Basis von Interaktionen wie sedimentierten Wissensbeständen zustande kommenden Bedeutungszuschreibungen mit Handlungsbezug (vgl. Becker/Carper 1972; Cornish 1972), ebenso wie die typisierende Kategorisierung der Gegenüber des eigenen Handelns (die Klientel der Verwaltungsleistungen).

Auch die beruflichen Handlungsanforderungen, Rollenkonzeptionen, erforderlichen Kompetenzen etc. der Beschwerdemanagenden, auf die im Ergebnisteil dieser Studie eingegangen wird, gehen auf die Perspektiven der Beschäftigten zurück, wobei wissenssoziologisch zwischen Konstruktionen erster Ordnung (der Akteur*innen) und deren soziologischen (Re-)konstruktionen zweiter Ordnung unterschieden wird.

3.1 „Das Konzept der Interaktionsarbeit" (Böhle/Weihrich 2020)

Während soziale Interaktion wie beschrieben in der Tradition des Symbolischen Interaktionismus die Grundlage und -form für Entwicklung und Austausch von Sinnbezügen und gerichtetem Handeln überhaupt bildet, gilt sie einer arbeitssoziologischen Perspektive als spezielle Form von Arbeitstätigkeit, eben der Interaktionsarbeit.

Das Konzept der Interaktionsarbeit nimmt insbesondere Dienstleistungstätigkeiten in den Fokus bzw. das, was im gegebenen Forschungskontext häufig als „Arbeit an und mit Menschen"[76] (Böhle/Weihrich 2020, S. 10) bezeichnet wird. Im deutschsprachigen Raum ist die Beschäftigung mit dem Interaktionsaspekt von Dienstleistungen jüngeren Datums, während sie in den USA eine lange Tradition in den wiederum vom Symbolischen Interaktionismus beeinflussten Studien der Chicagoer Schule aufweist. Der Aspekt der Ko-Produktion personenbezogener Dienstleistungen, dass diese also zu ihrer Herstellung Leistungen von Dienstleister*in wie Kund*in benötigen, wird auch im deutschsprachigen Raum Ende der 1970er von Gross und Badura thematisiert (Böhle/Weihrich 2020, S. 10). Ab den 1990ern nimmt die Beschäftigung mit sozialer Interaktion innerhalb der Dienstleistungsbeziehung und -erbringung zu und entwickelt sich seit der Jahrtausendwende zu einem prominenten Sektor der Arbeitssoziologie.

[76] Worunter dann natürlich auch über einen engen Dienstleistungsbegriff hinausgehende, (semi-) professionelle, beispielsweise medizinische, therapeutische, lehrende, beratende und pflegerische, Tätigkeiten, fallen

Gründe für diesen Anstieg sehen Fritz Böhle und Margit Weihrich, die Hauptvertreter des Ansatzes der „Interaktionsarbeit“ in der „‘subjektiven Wende‘“ durch „eine „Veränderung der innerbetrieblichen Prozesse in Richtung Vermarktlichung und Subjektivierung von Arbeit“ (Böhle/Weihrich 2020, S. 11), Entgrenzungsprozessen von Erwerbsarbeit, schneller Entwicklung des Sektors Dienstleistungsarbeit sowie gesamtgesellschaftliche Entwicklungen der Rationalisierung und Digitalisierung, durch welche die interaktiven Arbeitskomponenten unter Druck geraten.

Das relativ junge Konzept der Interaktionsarbeit integriert dabei Elemente der vorgängigen Ansätze „Interaktive Arbeit“ von Wolfgang Dunkel und Margit Weihrich sowie „Dialogisch-interaktive Erwerbsarbeit“ nach Winfried Hacker:

Dabei stellt das Konzept der „interaktiven Arbeit“ eine Ausdifferenzierung der Ko-Produktionsthese von Gross und Badura dar. Die in Dienstleistungstätigkeiten auftretenden Abstimmungsprobleme werden in

- Koordinations-,
- Beitrags-, sowie
- Verteilungsprobleme eingeteilt.

Unter Koordinationsprobleme fallen Aushandlungen zu Gegenstand, Umfang und Art der Dienstleistungserbringung. Beitragsprobleme meint die Arbeit daran, dass beide Seiten der Dienstleistungsbeziehung ihre jeweiligen Beiträge leisten. Mit Verteilungsproblemen ist die prinzipielle Anfälligkeit von Dienstleitungsarbeit für Konflikte angesprochen, deren Auftreten man vorhersehen bzw. möglichst im Vorfeld verhindern muss, bei Scheitern dieser Strategie müssen die entsprechenden Konflikte bearbeitet und befriedet werden.

Sowohl Kund*innen als auch Dienstleistende nutzen zur Bewältigung der genannten Abstimmungsprobleme je spezifische Bewältigungsmechanismen, im Falle der Koordinationsprobleme ist dies „‘Verständigung‘“, für Beitragsprobleme „‘Vertrauensaufbau‘“ und „‘Konfliktlösungskompetenzen‘“ für Verteilungsprobleme (Dunkel/Weihrich 2014 in Böhle/Weihrich 2020).

Das in der Arbeitspsychologie von Winfried Hacker entwickelte Konzept der dialogisch-interaktiven Erwerbsarbeit hebt ebenfalls auf die Mitwirkung der Klient*innenseite ab, was mit Unvorhersehbarkeiten und Unplanbarkeiten verbunden ist. Da die Dienstleistenden auf ihre Klientel mittels derer Psyche einwirken, benötigen sie „eine Vorstellung von den Wünschen und dem Wissen des Klienten, um ihn erfolgreich beeinflussen oder beraten zu können“ (Böhle/Weihrich 2020, S. 11). Diese Beeinflussung funktioniert zum einen auf sprachlichem Wege (dialogisch), zum anderen interaktiv, womit nonverbale Gefühlssignale und die darauf basierenden Handlungskoordinationen gemeint sind.

Eine der ersten Benennungen von Interaktionsarbeit erfolgt 1999 durch André Büssing und Jürgen Glaser im Zusammenhang mit einer Krankenhausstudie. Auch hier spielen Gefühle eine zentrale Rolle bei der Bewältigung der Arbeitsaufgaben. Büssing und Glaser orientieren sich dabei am von Anselm Strauss‘ und Mitarbeitenden ebenfalls im Kontext einer Krankenhausstudie entwickelten Konzept der „sentimental work“ (Strauss et al. 1980). Diese Art der Gefühlsarbeit ist zur Erledigung der beruflichen Kernaufgaben erforderlich, sie bezieht neben der Arbeit an den Gefühlen der Kooperationspartner*innen (in diesem Fall den Patient*innen, aber auch anderen Akteur*innen wie deren Angehörigen oder weiterem Krankenhauspersonal) auch die „Emotionsarbeit“ ein, die Arlie Hochschild (2006 [1990]) als „management“ der eigenen Emotionen im Einklang mit den sozialen Regeln der Arbeitsumgebung beschrieben hat. Dies kann eher an der Oberfläche (den Emotionsausdruck betreffend) stattfinden oder tiefergehende Prozesse der emotionalen Selbststeuerung, das Evozieren erwünschter und die Unterdrückung unerwünschter Gefühle, betreffen. Die Gefühlsarbeit bei Strauss und Mitarbeitenden ist vorrangig auf die Bearbeitung der Gefühle der Handlungspartner*innen gerichtet, bezieht aber auch das handelnde Selbst mit ein (Strauss et al. 2017 [1991a]. Das Konzept der „Interaktionsarbeit“ resultiert bei Büssing und Glaser aus dem Zusammendenken der Strauss’schen Gefühls- mit der Hochschild’schen Emotionsarbeit (Böhle/Weihrich 2020, S. 12) (wobei sie Hochschilds Kritik an einer das Subjekt sich selbst entfremdenden Warenlogik der Gefühle im Dienstleistungskapitalismus nicht teilen).

Emotions- und Gefühlsarbeit im Kontext eines Aktivierungsregimes, welches Kund*innenorientierung normativ vorschreibt, sie gleichzeitig aber in affektive Regulationen der Kund*innenseite wie auch des eigenen Selbst einbindet, analysieren Penz et al. (2017) anhand der Akteur*innen der staatlichen Arbeitsvermittlung Österreichs, Deutschlands und der Schweiz.

Interaktionsarbeit zeichnet sich neben den Aspekten der kooperativen Hervorbringung und der Bearbeitung von (fremden) Gefühlen und (eigenen) Emotionen durch die Notwendigkeit des Umgangs mit Ungewissheit und Unplanbarkeit aus. Dies wird arbeitssoziologisch unter dem Begriff des „subjektivierenden Arbeitshandelns“ (Böhle 1999) gefasst. Hierunter fallen maßgeblich Handlungen ausgehend von teils impliziten, erfahrungs- und/oder körperbasierten Wissensbeständen. Subjektivierendes Arbeitshandeln:

> „[…] lenkt den Blick darauf, wie man etwas tut, aber auch, wie man etwas wahrnimmt, und räumt subjektiven Faktoren wie Gespür, Erleben und Empfinden einen hohen Stellenwert ein. Denn wenn es um die Bewältigung von Unbestimmtheiten und Unwägbarkeiten geht, gerät das Leitbild des zweckrationalen Handelns an seine Grenzen und bedarf der Ergänzung durch ein solches subjektivierendes und erfahrungsgeleitetes Arbeitshandeln.“ (Böhle/Weihrich 2020, S. 12)

Als Bewältigungsmuster von Unsicherheit ist subjektivierendes Arbeitshandeln auch als Teil einer als „Agilität“ konzipierten „Coping“-Strategie im Zusammenhang einer unter Dauer-„Stress“ und Veränderungsdruck stehenden Sozial- und Arbeitswelt einschlägig:

> „Das Akronym VUCA beschreibt turbulente Umwelten, denen Unternehmen und Verwaltungen ausgesetzt sind, nämlich Volatilität, Unsicherheit, Komplexität und Ambiguität. Die Anforderungen und Bedingungen, die auf die die Verwaltung zu reagieren hat, verändern sich demnach dynamisch, sind schwer bis gar nicht vorherzusehen, durch unübersehbar viele Wirkfaktoren beeinflusst und schließlich durch inhärente Widersprüche charakterisiert.“ (Richenhagen/Dick 2022, S. 5)

Bei der Darlegung des Forschungsstandes zur Verwaltungsreformgeschichte in England und Deutschland kam eine Zuwendung zum Konzept der Agilität im Gefolge der Krisenjahre 2008ff in beiden Ländern zur Sprache. Zur Kritik einer noch fehlenden systematischen Auseinandersetzung mit der Verschränkung der Themen Agilität und subjektivierendem Arbeitshandeln: Richenhagen/Dick 2022, S. 10f.

Im Fall der Interaktionsarbeit besteht ein Teil der Ungewissheit und Ergebnisoffenheit des Handelns darin, dass es sich um „Grenzstellenarbeit“ (nach Holtgrewe 2005) handelt, Arbeit an der Schnittstelle einer Organisation mit ihrer Außenwelt. Da Subjektivität nicht nur den Dienstleistungserbringenden zu eigen ist, sondern auch den Dienstleistungsnehmenden, die damit immer nur begrenzt steuerbar sind, wohnt Grenzstellenarbet ein besonderes Moment der Unsicherheit inne (Böhle/Weihrich 2020, S. 15).

In seiner aktuellen Fassung integriert das Konzept der Interaktionsarbeit also die Aspekte

- Emotions- und Gefühlsarbeit
- Subjektivierendes Arbeitshandeln
- Kooperationsarbeit

Im Merkmalskonsolidierenden Aufsatz zum „Integrierten Konzept der Interaktionsarbeit“ hat der Aspekt „Kontrolle durch den Kunden“ „den Status einer Kerndimension [verloren]“ (Böhle/Weihrich 2020). In früheren Arbeiten wird aber darauf hingewiesen, dass Kund*innen nicht nur als Ko-Produzent*innen der Dienstleistung fungieren,

> „sondern sie beurteilen und kontrollieren auch die Dienstleistenden. Bei abhängiger Beschäftigung unterliegen damit die Arbeitenden einer doppelten Kontrolle ihrer Arbeit. Dabei kann Beurteilung durch Kunden und Klienten auch gezielt von den Unternehmen genutzt werden. Für die Arbeitenden kann sich damit eine besondere Anerkennung ihrer Arbeit verbinden, aber auch besondere Belastungen und Restriktionen.“ (Böhle 2011, S. 459)

3.2 Interaktionsarbeit und berufliche Anerkennung

Der hier angesprochene Anerkennungsaspekt spielt generell in der „Arbeit an und mit Menschen“ (Böhle/Weihrich 2020) eine wichtige Rolle, da hier Feedbackschleifen unmittelbarer wirken.

Das Verdienst, Axel Honneths Theorie der Anerkennung (1992) für den Kontext der Erwerbsarbeit fruchtbar gemacht zu haben, gebührt Ursula Holtgrewe, Stephan Voswinkel und Gabriele Wagner, die in einem Herausgeberband von 2000 die Themen „Anerkennung und Arbeit“ titelgebend zusammengeführt haben. Voswinkel unterscheidet dabei zwischen den primären Anerkennungsformen „Würdigung“ und „Bewunderung“. „Würdigung“ bildet eine stabilere und verlässlichere Form. Sie beinhaltet die Würdigung der kontinuierlich erbrachten, nicht notwendig aber herausragenden Arbeitsleistung über einen längeren Zeitraum hinweg. Dabei ist sie gebunden an längerfristige Organisationszugehörigkeit und mit ihr einhergehende soziale Beziehungen zu Vorgesetzten, Kolleg*innen, teilweise auch Kund*innen. Demgegenüber beinhaltet der Anerkennungsmodus der „Bewunderung“ in erster Linie Wertschätzung für herausragende Leistungen und besondere Erfolge. „Bewunderung“ muss stets neu erlangt werden, ist insofern kurzfristiger und unsicherer als die Form der „Würdigung“. Unter Bedingungen postfordistischer Arbeitsverhältnisse mit ihren kurzfristigeren Betriebszugehörigkeiten und einer verbreiteten Logik des Wettbewerbs und der „Selbstzuständigkeit“ (vgl. Neckel 2020; Bröckling 2008; Voß/Pongratz 1998) stellt Bewunderung den primären Modus beruflicher Anerkennung dar.

Silivia Krömmelbein (2000) verschränkt Anerkennung noch deutlicher mit Identitätsfragen, und deutet dementsprechend „Identitätskrisen als Anerkennungskrisen“. Das in der Vergangenheit erworbene handlungsleitende Alltagswissen wird laufend mit aktuellen Erfahrungen abgeglichen. Identitätskrisen drohen, wenn in Situationen gravierender Veränderungen bisherige Deutungs- und Handlungsroutinen ihre Passung verlieren. Entscheidend hierbei ist die subjektive Wahrnehmung spezifischer Elemente der Umbruchserfahrung als Entwertung und Missachtung (Krömmelbein 2000, S. 194). Krömmelbein entfaltet ihre Argumentation mit Blick auf soziale und speziell auch berufsidentitäre Umbruchserfahrungen im Zuge der deutschen Wiedervereinigung. Gemünzt auf die Verwaltungsreform ist ebenso danach zu fragen, inwiefern Elemente der New Public Management-Reformen von den Beschäftigten als Anerkennungskrisen erlebt werden. Wie in Kap. I dargelegt, deuten bisherige arbeitssoziologische Forschungen eindeutig in diese Richtung. Auch Voswinkel betont die Auswirkung von Anerkennungsverhältnissen auf Identität und Subjektivität. (2005, S. 17ff).

Speziell für den Untersuchungskontext der „Anerkennungsarena Amt“ analysiert Kathrin Englert (2020) eine neue Anerkennungskonfiguration vor dem Hintergrund differentieller

Aneignungsmuster neuer beruflicher Anforderungen („Ergebnismaßstäben“) im Zeitalter des NPM. Hierzu gehört auch ein Austarieren von Kund*innenzufriedenheit/Bürger*innenorientierung mit der Recht- und Gesetzmäßigkeit von Verwaltungshandeln. Dabei verweist Englert auf demokratietheoretische Implikationen ihrer Befunde, insbesondere hinsichtlich eines Musters des partikularitätssensiblen Eingehens auf die Bürger*innen und deren Anliegen. Diese relationiert sie mit der Demokratietheorie von Rosanvallon (vgl. Kap. V dieser Arbeit), der die öffentliche Verwaltung als zweite Säule der Demokratie konzipiert.

Das Verständnis von Dienstleistungstätigkeit ist im Konzept der integrierten Interaktionsarbeit relativ weit angelegt, des Weiteren ist Interaktionsarbeit auch außerhalb von Dienstleistungsberufen zu erbringen, beispielsweise in der Produktion (und, von Böhle und Weihrich nicht genannt, Verwaltung). Gerade im Zusammenhang mit Kund*innenorientierung und Problemlösungs-Handeln spielt Interaktionsarbeit eine wichtige Rolle (Böhle/Weihrich 2020, S. 14), wodurch sich eine hohe Anschlussfähigkeit für die Untersuchung des Beschwerdemanagements ergibt.

III Methodologie und methodisches Vorgehen

1 Der Datenkorpus und dessen Zustandekommen

Da die Studie auf die Perspektiven der Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements abhebt, bilden den Datenkorpus schwerpunktmäßig (problemzentrierte) Interviews.

Datenkorpus englische Teilstudie

Nach einer eingehenden Sichtung der Homepages englischer Stadtverwaltungen im Hinblick auf die Darstellung des Beschwerdemanagements wurden sukzessive und soweit möglich nach den Prinzipien des theoretischen Sampling (vgl. die Darstellung zur Datenauswertung nach der Grounded Theory Methodologie) 35 Kommunalverwaltungen angeschrieben.

In **England** konnten auf diese Weise Interviews mit **acht** Personen realisiert werden, die von 36 Minuten (IB) bis zu 01:36:26 Stunden (IF) dauerten, die meisten zwischen 60 und 90 Minuten. Die Durchführung der Interviews erfolgte bei den ersten Interviews vor Ort in den Räumlichkeiten der Stadtverwaltung, einmal (IA) auch in deren Kantine, die zu Beginn des Gesprächs noch recht leer war, sich dann aber füllte. Die Sitzposition während des Interviews erlaubte zwar eine weitgehende Ungestörtheit während der Interviewsituation, die Aufnahme weist aber sehr viele Störgeräusche auf. Während die ersten drei Gespräche noch vor dem Auftreten von Covid-19 geführt wurden (IB auf Wunsch des Gegenübers allerdings unabhängig davon telefonisch), erfolgte die restliche Datenerhebung unter Pandemie-Bedingungen, wenn auch außerhalb der Kern-Lockdown-Phasen. Art und Ort der Durchführung (telefonisch, videotelefonisch, persönlich) wurden aus forschungsethischen Gründen den Gesprächspartner*innen zur Wahl gestellt. Insgesamt wurden **zwei Interviews face-to-face in England durchgeführt, zwei telefonisch und vier videotelefonisch**. Das Sample umfasst sowohl **Großstädte** als auch **Mittel- und Kleinstädte** im **Norden, Osten, Süden und Westen Englands**. Es sind sowohl eher **wohlhabende** als auch eher **prekäre** Regionen vertreten. Die interviewten Akteur*innen des Beschwerdemanagements übten sowohl **Leitungsfunktionen** als auch „**reguläre**“ Positionen als **Beschwerdemanager*innen** aus, in einem Fall handelt es sich um die **Assistenz**kraft des Beschwerdeteams. Die Befragten verfügen über unterschiedliche lange **Berufserfahrung** im Beschwerdemanagement, von vielen Jahren bis hin zur Ausübung der ersten Stelle nach der Qualifizierungsphase. Auf eine Darstellung in Matrixform, aus der die Region, die Größe der Kommune und Position des*der Gesprächspartner*in ablesbar sind, wird verzichtet, um Rückverfolgbarkeiten möglichst auszuschließen.

In einem Fall wurde zwar keine Interviewteilnahme, aber die **schriftliche Beantwortung eingesandter Fragen** angeboten. Das resultierende Dokument liest sich allerdings stark nach offizieller PR-Kommunikation und enthält viele Auslassungen zu interessierenden Fragestellungen, so dass es zur Erschließung der subjektiven Akteursperspektive nicht verwendbar war und nur analog der Policy-Dokumente (s.u.) in die Analyse einbezogen wurde.

Neben den Interviewdaten wurden **zehn** ausgewählte „**complaints policies**" (Richtlinien zur Beschwerdedefinition und -bearbeitung) in die Analyse einbezogen, davon **vier** zum Sonderfall der „unreasonable/vexatious/overly persistent complaints" **(irrationalen, böswilligen oder im Übermaß persistenten Beschwerden**), **vier Stellenausschreibungen** als complaints manager und **zwei Original Antwortschreiben** der Beschwerdestelle, die mir zur Verfügung gestellt wurden, dazu **vier Jahresleistungsberichte** und eine **Handreichung des LGSO** (Local Government and Social Care Ombudsman) in die Auswertung einbezogen.

Datenkorpus deutsche Teilstudie

Nach eingehender Sichtung von ca. 70 Homepages wurden 40 deutsche Kommunen angeschrieben.

In **Deutschland** konnten **neun Interviews** realisiert werden. Auch dort wurde vom Gegenüber einmal statt eines Interviews die schriftliche Beantwortung eingereichter Fragen angeboten. Anders als im englischen Fall enthält diese auch „narrativere" Passagen, die Darlegung eigener Standpunkte und deren kommunikative Markierung als solcher sowie weniger förmliche „Offizialkommunikation" (die sich aber auch findet). Auch wenn das Format des Fragebogens von dem des Interviews methodologisch stark zu unterscheiden, beispielsweise weit weniger als Interaktionsprodukt zu werten ist (Deppermann 2013), wurde dieser **Fragebogen** neben den neun Interviews in die Analyse der Interviewdaten mit einbezogen. In einem Fall wurden auf expliziten Wunsch der Interviewpartnerin dieser die Kernfragen vorab schriftlich zur Verfügung gestellt.

Die Interviews dauerten zwischen 00:32:02 Stunden und 02:34:11 Stunden, ebenfalls mit einem Schwerpunkt auf einer Länge von 60-90 Minuten. Im Gefolge der Pandemie erfolgten **drei Interviews face-to-face**, **eines telefonisch** und **sechs videotelefonisch**. Geografisch konnte ein etwas weniger umfassendes Feld abgedeckt werden als im englischen Kontext: Die deutschen Interviews erfolgten mit Kommunen im Westen, Osten und Norden des Landes, wobei der Süden trotz einschlägiger Akquisebemühungen im Sample fehlt. Ebenso wie in England konnte aber Varianz hinsichtlich der **Größe** der teilnehmenden Kommunalverwaltungen realisiert werden. Vertreten sind Groß-, Klein- und Mittelstädte sowie ein Landkreis.

Die Interviewten verfügten über **unterschiedlich lange Berufserfahrung** und **diverse berufliche Hintergründe** innerhalb wie außerhalb der Kommunalverwaltung. Auch im deutschen Sample finden sich Personen mit und ohne Leitungsfunktion. In einem Fall (I7) handelt es sich um ein **Doppelinterview** mit zwei Personen, von denen eine die Führungskraft der anderen ist. Die Gesprächsatmosphäre war sehr offen, entspannt und freundlich, so dass die Interviewerin keine verzerrenden Effekte durch diese Konstellation ausmachen konnte. Eher konnten durch die Interaktion der Interviewten untereinander zusätzlich Erinnerungslücken aufgefüllt oder Themen vertieft werden.

In Deutschland sind wesentlich weniger als im englischen Kontext lokale Richtlinien („Policies“) zur Feedbackbearbeitung auf den Homepages der jeweiligen Kommunalverwaltungen abgelegt. Dennoch konnte auch dort **vereinzelte Richtlinien** oder Selbstdarstellungen von Homepages in die Analyse einbezogen werden. Dazu kommen **drei Stellenausschreibungen** sowie **drei Originaldokumente eines Beschwerdefalles**, in die mir lokal während der Interviewsituation Einblick gegeben wurde, im Anschluss nicht mehr im Original, sondern als Gedächtnisprotokoll zur Verfügung standen**.** Ähnlich verhält es sich mit dem zeitweise gewährten Blick auf die IT-Infrastruktur.

Ein Spezifikum des deutschen Datenkorpus ist, dass dort während **zwei** der face-to-face geführten Interviews ein kurzer Einblick in die Alltagspraxis in Form **„quasi-ethnographischer Blitzlichter“** erfolgte. Dies insofern, als während der Interviews telefonische Kontaktaufnahmen durch Beschwerdeführende erfolgten, deren Entgegennahme ich beobachten und protokollieren konnte. Die entsprechenden Memos hängen der Arbeit an.

Datenaufbereitung und Anonymisierung

Die Interviews wurden nach Einholung des Einverständnisses aufgezeichnet, nach einem einfachen, an Kuckartz 2010 orientierten System vollständig transkribiert und dabei anonymisiert. Dabei wurden insbesondere Personen- und Ortsnamen geschwärzt bzw. gelöscht, teilweise auch identifizierende lokale Ereignisse u.a. Die ersten fünf Interviews wurden von der Forscherin selbst transkribiert, um eine maximale Vertrautheit mit den Daten zu erreichen (die Interviewdurchführung erfolgte ebenfalls ausschließlich über die Vorlegerin dieser Arbeit). Aus unumgehbaren zeitökonomischen Gründen erfolgte danach die Auftragsvergabe der Transkription an den DSGVO-konformen Dienstleister „Abtipper“. Im Anschluss an die Transkription durch Dritte wurden die verschriftlichten Interviews nochmals von der Interviewerin geprüft und stellenweise überarbeitet.

Die einbezogenen Dokumente wurden lokal abgespeichert, ausgedruckt oder elektronisch weiterverarbeitet.

Zu Hintergrundumständen der Interviews und insbesondere den genannten „quasi-ethnographischen Blitzlichtern“ wurden Gedächtnisprotokolle bzw. Memos (s.u.) angefertigt.

2 Datenerhebung mittels des Problemzentrierten Interviews

Zur Erhebung der Interviewdaten wurde das problemzentrierte Interview (PZI) nach Witzel (Witzel 2000; Scheibelhofer 2005; Witzel/Reiter 2022) eingesetzt.

Dieses wurde ursprünglich im Kontext der Biographieforschung quasi als passgenaues Gegenstück zur Auswertungsmethode der Grounded Theory Methodologie entwickelt (GTM) (Scheibelhofer 2005, S.21), welche auch in der vorliegenden Studie die Auswertung anleitete. Wie die GTM zeichnet sich auch das PZI durch ein ineinandergreifendes Wechselspiel induktiver und deduktiver Elemente (Witzel 2000; Abs. [3]) aus: Das aus Theorie und Forschungsstand resultierende Vorwissen geht in die Leitfadenerstellung ein. Dieser ist gleichzeitig so offen zu gestalten, dass gemäß des Offenheitsprinzips den Relevanzsetzungen der Interviewten, auf die das PZI im Kern abzielt, ein breiter Entfaltungsraum geboten wird, indem diese zu Narrationen animiert werden. Das PZI ist durch drei „Grundpositionen“ gekennzeichnet, nämlich

- Die namensgebende **Problemzentrierung:** der Fokus liegt auf einer „gesellschaftlich relevanten Problemstellung“ (Witzel 2000, [Abs.4])
- Die **Gegenstandsorientierung**, verstanden als Flexibilität des Methodeneinsatzes und der etwaigen Kombination verschiedener Instrumente sowie die
- **Prozessorientierung**: Hier ist insbesondere die Interviewgestaltung angesprochen: „Indem die Befragten ihre Problemsicht ‚ungeschützt‘ in Kooperation mit dem Interviewer entfalten, entwickeln sie im Laufe des Gesprächs immer wieder neue Aspekte zum gleichen Thema, Korrekturen an vorangegangenen Aussagen, Redundanzen, und Widersprüchlichkeiten“ (Witzel 2000; [Abs.4]). Dies verweist wiederum auf den Charakter von Interviews als Interaktionsprodukten (Deppermann 2013). Gleichzeitig kann so die weitere Datengenese und -analyse befördert werden, indem Widersprüche (neben der Möglichkeit schlichter Missverständnisse) beispielsweise als Ausdruck innerer Ambivalenzen oder Entwicklungsprozesse der Interviewten aufgefasst werden, welche durch Nachfragen der genaueren Analyse verfügbar gemacht werden können.

Hier ist auch die Frage nach den Elementen und kommunikativen Techniken des PZI angesprochen: Dieses umfasst einen **Kurzfragebogen** zur Erfassung soziodemographischer

Daten, einen **Leitfaden**, der Vergleichbarkeit gewährleisten, aber auch flexibel gehandhabt werden soll, die **Tonaufzeichnung** des Interviews sowie ein **Postskriptum** zum Interview, welches Eindrücke, Besonderheiten, erste Einfälle zur Interpretation, Überlegungen zum weiteren Sampling etc. fixiert (ähnlich den in der GTM verwendeten Memos).

Das PZI enthält sowohl **erzähl**- als auch **verständnisgenerierende Fragestrategien**:

- Die vorbereitete **Einstiegsfrage** lenkt das Gespräch in Narrations anregender, offen-induktiver Weise auf das interessierende Thema.
- **„Allgemeine Sondierungen“** haben den Charakter der Weiterentwicklung von Themen, die im Erzählteil zur Einstiegsfrage von den Befragten präsentiert wurden. Dies dient „einer sukzessiven Offenlegung der subjektiven Problemsicht“ (Witzel 2000, [Abs.14]. Nachfragen in Form der Bitte um konkrete Beispiele tragen zur Konkretisierung bei, auch hinsichtlich „Kontextbedingungen des Handelns“ (ebd.; u.a. hier wird der Einfluss der GTM auf das Design des PZI deutlich).
- **„Ad-hoc-Fragen“** (Witzel 2000, Abs. [15]) tragen ihren Namen insofern zu Unrecht, als es sich um vorbereitete Nachfragen oder Rückbezüge auf den Leitfaden handelt, welche Vergleichbarkeit sicherstellen sollen, wenn bestimmte Themen nicht von den Interviewten behandelt werden.
- Während die bisherigen Kommunikationsstrategien dem Kreis der erzählgenerierenden Fragentypen zuzurechnen sind, zählt Witzel die „**spezifischen Sondierungen“** [Abs. 16] zu den verständnisgenerierenden Techniken. Hier wird in deduktiver Weise auf Vorwissen, auch während des ablaufenden Interviews erworbenes, rekurriert und hierzu Klärungen angestrebt. Dies erfolgt mittels gesprächstherapeutischer Verfahren wie Rückspiegelungen, Verständnisfragen, aber auch Konfrontationen.

Der verwendete Mix an Kommunikationsstrategien, insbesondere der Switch zwischen narrationsgenerierend-offenen Fragen und (auch kritischen) Nachfragen, macht das PZI relativ voraussetzungsvoll hinsichtlich der Interviewer*innenfähigkeiten: Birgt es doch forschungsethisch wie methodologisch die Gefahr, dass die Befragten sich nach einem „angenehmen“ Einstieg überrumpelt oder getäuscht fühlen und das Gespräch ins Defensive abgleitet (Scheibelhofer 2005, S. 24; 28)

3 Forschungsethik und Technikreflektion

Forschungsethik

Der angesprochene Sachverhalt zur sensiblen Gestaltung von Konfrontationen bei der Interviewführung leitet zu weiteren forschungsethischen Betrachtungen über:

Forschungsethische Fragen betreffen die qualitative Sozialforschung in besonderer Weise, in der die beforschten Subjekte, ihre Perspektiven, Handlungsweisen und persönlichen Lebensumstände von diesen „gezeigt“ werden, was sie je nach Thema stärker oder weniger stark vulnerabel macht (vgl. für einen Überblick zum Thema von Unger et al. 2014).

Auch wenn diese einen zentralen Referenzpunkt interpretativ-qualitativer Forschung darstellt, wird der Umgang mit ethischen Fragen seit einigen Jahren nicht mehr ausschließlich der Selbstreflexivität der Forschenden überlassen (Unger, von 2014, S. 15). So hat sich auch in den (deutschsprachigen, der angelsächsische Raum ist nicht nur beim NPM, sondern ebenso bei der Debatte um Forschungsethik als Vorreiter zu betrachten, s. Unger, von et al. 2014 S. 6f.) Sozialwissenschaften zunehmend eine Fachdebatte, die Aufnahme forschungsethischer Erwägungen in Lehrbücher und die Institutionalisierung einschlägiger Gremien wie Ethikkommissionen, Review Boards zur präemptiven ethischen Begutachtung von Forschungsprojekten etc. etabliert. Letzteres hatte zu Erscheinen des Herausgeberbandes von von Unger et al. 2014 eher noch den Status eines Desiderats, hat mittlerweile aber deutlich Fahrt aufgenommen. Am Beispiel der vorliegenden Forschungsarbeit[77]: Bei einer Interviewanfrage in England im Jahr 2016 erhielt die Forscherin die Bitte um Vorlage eines „ethics statements“, welches dem Projekt das Durchlaufen einer Ethikkommission bescheinigt. Dies war zu diesem Zeitpunkt für sozialwissenschaftliche Vorhaben an der Universität Wien noch für Einzelfälle reserviert und wurde nicht standardmäßig absolviert. Allerdings durchlaufen alle Dissertationsvorhaben an der Universität Wien in der Eingangsphase eine Begutachtung in Form der „fakultsöffentlichen Präsentation“/föP. Diese beinhaltet die Einreichung des Exposés und Vorstellung des Vorhabens vor einem Fachgremium, wobei auch auf Fragen der Forschungsethik eingegangen werden muss. Im vorliegenden Fall erklärte sich die zu interviewende Person nach einigen Erklärungen zum Datenmanagement und einer Löschungszusage der nicht mehr benötigten personenbezogenen Daten mit der Teilnahme einverstanden.

Hiermit ist ein Kern der Ethikgrundsätze angesprochen, wie ihn beispielsweise für Deutschland BDS&DGS bereits 1993 verfasst haben. Er enthält die Punkte:

- „Objektivität und Integrität der Forschenden
- Risikoabwägung und Schadensvermeidung
- Freiwilligkeit der Teilnahme
- Informiertes Einverständnis
- Vertraulichkeit und Anonymisierung“ (in: Unger, von 2014, S. 20)

[77] welche sich durch Elternzeit- und Pflege-bedingte Karenzen auf einen Zeitraum von zehn Jahren erstreckte

Zwischen einzelnen dieser Punkte kann es zu Spannungsverhältnissen kommen, etwa wenn die wissenschaftliche Integrität die Publikation eines relevanten Befundes verlangen würde, speziell zu diesem Punkt aber keine informierte Einwilligung vorliegt. Deswegen ist die Einwilligungserklärung auch weniger als einmaliger Akt zu sehen, sondern eher iterativer Natur (von Unger 2014, S. 26, 28f.)

Wiederum am Beispiel der vorliegenden Arbeit: In einem Interview wurde darum gebeten, zu einem bestimmten Segment von Aussagen nicht zitiert zu werden, auch nicht anonymisiert. Dies wurde zugesichert und eingehalten, auch wenn es sich durchaus um relevante Belegstellen handelt (die allerdings in Teilen auch anhand anderer Interviews entwickelt und dargestellt werden konnten).

In einigen Fällen gab es vor dem eigentlichen Interview ein telefonisches Vorgespräch zur Vertrauensbildung, in dem Forscherin und Forschungsprojekt ausführlicher vorgestellt wurden als im Anschreiben.

Im Rahmen dieser Studie erfolgte in allen Fällen die Einholung informierter Einwilligung zur grundsätzlichen Teilnahme am Forschungsprojekt wie auch zur Tonaufnahme und Transkription der Interviews sowie deren (Teil-)Verfügbarmachung im Rahmen von Peer-Diskussionen und Supervision sowie Begutachtung in anonymisierter Form (Namen, Ortsbezeichnungen und andere identifizierbare Inhalte wurden geschwärzt oder gelöscht). Auch für die einbezogenen Dokumente wurde darauf geachtet, dass diese nicht mit den geführten Interviews relationiert werden können. Generell ist kein Schluss von den Dokumenten auf diejenigen Orte, in denen Interviews stattfanden, zulässig, da die Dokumente im Hinblick auf Aussagekraft beim Vorantreiben der Theoriebildung ausgewählt wurden (anders ausgedrückt: es existiert keine rückführbare Analogie zwischen den Orten der Interviewführung und den Kommunen, von deren Homepages Policy-Dokumente gesampelt wurden).

Der Aspekt der Schadensvermeidung bezieht sich primär auf „erhebliche“ Schäden, die über das „im Alltag übliche“ (Unger, von 2014, S. 29) hinausgehen. Da die Erhebung die Berufsrolle der befragten Akteur*innen zum Thema hatte, zielten die beschriebenen Anonymisierungsstrategien darauf, das Entstehen etwaiger beruflicher Nachteile, z.B. durch die Benennung arbeitgeberseitig unerwünschter Sachverhalte, zu vermeiden.

Eine andere Art der Schadensvermeidung betrifft das Spezifikum der Pandemie(ausläufer) zur Hochphase der Erhebung 2021/2. In diesem Zusammenhang galt es, auch in einem unmittelbar gesundheitlichen Sinne Schaden von den Interviewpartner*innen abzuhalten. Im Dienste dieses Anliegens wurde bereits im Anschreiben darauf verwiesen, dass die Art der Interviewdurchführung (unmittelbar face-to-face, videotelefonisch oder telefonisch) der Präferenz der Interviewten anheim gestellt werde. Auch der Verweis auf den Impfstatus der Interviewerin

(geimpft) bezüglich Covid-19 im Anschreiben steht im Zusammenhang dieser Sondersituation. Diese äußerte sich in verstärkt medial vermittelten Interviewsituationen (Zoom wurde von der Universität zur Verfügung gestellt, teilweise erfolgte auch die Verbindungsherstellung durch das System der Interviewten, wiederum nach deren Präferenzen), dem teilweise Tragen von Masken während face-to-face Interviews bzw. der interaktiven Verständigung darüber, ob dies jeweils gewünscht sei.

*Zur technisch vermittelten Interviewsituation und anderen Interviewer*inneneffekten*

Die angesprochene Verbreitung videotelefonisch vermittelter Gesprächssituation im Zuge der Pandemie ist methodologisch zu reflektieren.

Technische Infrastrukturen dieser Art haben Einfluss auf die soziale Situation des Interviews, obwohl neben dem Ton auch das Bild des Gesprächspartners übertragen wird und so – anders als beim klassischen Telefonat – auch Mimik und Gestik, Kleidungsstil etc. des Gegenübers wahrnehmbar sind. Die unmittelbare Interaktion ist durch potentielle „Asynchronitäten bei der technischen Übertragung“ (Nicklich et al. 2023 [Abs. 24] wie dem Einfrieren des Bildschirms durch die zwischengeschaltete Technik einerseits eingeschränkt, andererseits kann durch Einbezug der Chatfunktion, dem Teilen von Videos, Dokumenten etc. eine „multimediale Kommunikationssituation“ (Nicklich et al. 2023 [Abs. 26] entstehen, was aber hinsichtlich der simultanen Verarbeitung spezifische Erfahrungen und Fähigkeiten der Beteiligten voraussetzt.

Die Verlagerung „kopräsenter Körper mit ihrer Leiblichkeit“ [Nicklich et al. 2023, [Abs. 34] in den virtuellen Raum bewirkt eine gewisse Beschränkung und Verkünstlichung des „gemeinsamen Raumes“, dennoch können auch technisch vermittelte Interaktionen Rahmungen für einen solchen schaffen. Dies geschieht beispielsweise mittels (ggf. scherzhafte) Bezugnahmen auf ebenjene Technik und ihre Defizite, kommunikativen Austausch darüber, wo man sich jeweils gerade physisch befindet etc. Leibliche Bezugnahmen wie das „Sich-in-die-Augen-blicken“ sind durch die technische Vermittlung eingeschränkt, was der Vertrauensbildung im Weg stehen, bei der Kommunikation über sensible Themen aber auch durchaus als mitteilungsförderliche Distanzierung wirken kann (Nicklich et al. 2023, [Abs. 37]).

Diskussionen über soziale Effekte durch die Interviewsituation und die interviewführende Person werden in der qualitativen Sozialforschung allerdings schon lange vor Aufkommen der Videotelefonie geführt. Am Beispiel der Interviews mit Personen, mit denen der*die Forschende sozialstrukturelle Merkmale, biographische Erfahrungen etc. teilt[78], sind hier auf der

[78] Gemeint ist an dieser Stelle die Berufserfahrung der Forscherin im Öffentlichen Dienst, wenn auch nicht in der Kommunalverwaltung, sondern der staatlichen Arbeitsvermittlung und -beratung. Diese war allerdings nicht in allen Interviews thematisch.

Positivseite beispielsweise erleichterte Vertrauensbildung, eine größere Auskunftsbereitschaft, leichteres Verstehen des Gemeinten zu verzeichnen, auf der Negativseite die Gefahr zu großen Einverständnisses, so dass vermeintliche Selbstverständlichkeiten gar nicht mehr geäußert werden und einer Interpretation damit nicht zugänglich sind. Bei sensiblen Inhalten sind dann sowohl größere Aufrichtigkeit als auch spezielle Täuschungsstrategien im Dienste der Gesichtswahrung denkbar (Bourdieu 1997, S. 783-791).

4 Datenauswertung: Grounded Theory Ansatz nach Strauss/Corbin

Die Datenauswertung erfolgte mittels der Grounded Theory Methodologie in der Variante von Strauss/Corbin (1996). In der Phase des offenen Codierens wurden Elemente des Integrativen Basisverfahrens (Kruse/Schmieder 2012) hinzugezogen, um dem zweisprachigen Kontext der Studie Rechnung zu tragen (vgl. Kap..5.).

4.1 Einige Methodologische Überlegungen zur Passung des gewählten Ansatzes

In der Qualitativen Sozialforschung spielt die Passung von theoretischem Hintergrund und Untersuchungsmethode(n) sowie deren Gegenstandsangemessenheit („Adäquanz“) eine hervorgehobene Rolle (u.a. Strübing et al. 2018, S. 86ff.). Es geht um die Herstellung

> „[*m]ultipler Passungsverhältnisse*: Gegenstandsangemessenheit meint nicht nur eine Passung der Methode auf den zu untersuchenden Gegenstand, sondern eine Abgestimmtheit von Theorie, Fragestellung, empirischem Fall, Methode und Datentypen, durch die der Untersuchungsgegenstand überhaupt erst konstituiert wird.“ (Strübing et al. 2018, S. 86, Hervorhebung i.O.)

Die Tradition der Grounded Theory Methodologie geht auf die pragmatistische Sozialphilosophie (verkörpert u.a. durch John Dewey und George Herbert Mead) und den seinerseits in dieser fußenden Symbolischen Interaktionismus (u.a. Herbert Blumer) zurück. Dabei ist vor allem eine Konzeption von Wissen und Sinn als Hervorbringung wie Basis symbolverwendenden sozial-interaktiven Handelns entscheidend (Corbin/Strauss 2008, S. 17f.).

> „Grounded Theory ist *eine handlungs- und interaktionsorientierte Methode der Theorieentwicklung*. Ob man Individuen, Gruppen oder Kollektive untersucht, immer geht es um Handlung und Interaktion, die auf ein Phänomen gerichtet ist, auf den Umgang mit ihm und seine Bewältigung, die Ausführung oder Reaktion darauf, wobei das Phänomen immer in einem Kontext oder unter einem spezifischen Satz von Bedingungen auftritt. Die interaktionale Komponente bezieht sich auf das Selbst des Handelnden wie auch auf andere Interaktionen.“ (Strauss/Corbin 1996, S. 83, Hervorhebung im Original)

Im Kontext der vorliegenden Studie ist den Lesenden die interaktionistische Perspektive bereits unter den theoretischen Bezügen (Kap. II.3) begegnet. Sie bildet neben Ideen der sozialkonstruktivistisch (Berger/Luckmann 1970) fundierten neueren Wissenssoziologie, welche den Fokus auf Basis phänomenologischer Überlegungen Alfred Schütz` noch stärker auf sozial geteilte Wissensbestände und deren subjektive Korrelate legt, den grundlegenden perspektivischen Rahmen beim Blick auf Akteur*innen, Subjekte und deren Handlungen, Sinnbezüge

und Selbstverortungen - auch dort, wo weitere theoretische Brillen wie der Street-Level-Bureaucracy Ansatz angelegt wurden.

Die Grounded Theory Methodologie eignet sich auf Grund ihrer Betonung von Offenheit und Zirkularität im Forschungsprozess (Strauss/Corbin 2016) besonders auch für explorative Forschungsvorhaben in wenig untersuchten Feldern, wie auch das Berufsfeld kommunaler Beschwerdemanager*innen eines darstellt.

Unter den mittlerweile diversifizierten Ansätzen unter dem Schirm der Grounded Theory Methodologie (vgl. Glaser/Strauss 1967; Clarke 2005; Charmaz 2006; Breuer et al. 2018) wurde die Variante nach Strauss und Corbin gewählt, die in Form des Codierparadigmas einen „abstrakte [n] Analyserahmen“ Bücker 2020, Abs. [24f.] liefert, welcher strukturierend wirkt, aber ausreichend Interpretationsspielräume lässt (zu den Analyseschritten und -verfahren s.u.). Ziel einer Forschung mittels eines Grounded Theory-Ansatzes ist in Auseinandersetzung mit den Daten eine in ihnen begründete Theorie zu entwickeln, welche neben dieser empirischen „Erdung“ Praxisrelevanz besitzt:

> „‚Das Ziel der Grounded Theory ist es, eine Theorie zu generieren, die ein Verhaltensmuster erklärt, das für die Beteiligten relevant und problematisch ist‘ (Strauss 1998[1987]; zit. in Bücker 2020)

Vom Berufsbild kommunaler Beschwerdemanagender kann angenommen werden (und dies zeigen auch die Ergebnisse der Datenanalyse), dass es für die Akteur*innen relevant und immer wieder auch problematisch ist. Darüber hinaus wird gezeigt werden, dass die Street-Level Bureaucrats kommunaler Beschwerdestellen ein für das Verhältnis Bürger*innen/Staat und damit auch im Hinblick auf die Demokratie relevantes Feld bearbeiten (Rosanvallon 2010; 2016; Zacka 2017 und Kap. V).

Der Datenkorpus der vorliegenden Studien besteht primär aus Interviews (s.o.) Ergänzend wurden jedoch auch Selbstdarstellungen kommunaler Verwaltungen auf deren Homepages sowie einige (meist:) publizierte Bearbeitungsrichtlinien und einzelne Stellenausschreibungen sowie schriftliche Beschwerde(bearbeitungs)kommunikationen einbezogen. Auch im Zusammenhang verschiedener Quellengattungen eignet sich die Analyse mittels Grounded Theory-Verfahren.

4.2 Analytische Grundoperationen und Auswertungsschritte der GTM

In der Variante nach Anselm Strauss und Juliet Corbin zeichnet sich der Forschungsstil der Grounded Theory Methodologie (GTM) durch eine Reihe von Verfahren und Schritten aus, welche im Folgenden unter Einbezug der eigenen Forschungsarbeit dargelegt werden.

1. Die Datenauswahl folgt dem Prinzip des **„theoretischen Sampling“:** Entscheidungen für Objekte der Datenerhebung werden dabei auf Basis theorie- wie empiriegestützter Hypothesen darüber getroffen, welchen Beitrag sie zur Ausdifferenzierung der sich entwickelnden „grounded theory“ zu leisten versprechen. Die Datenerhebung erfolgt daher nicht en bloc zu Beginn des Forschungsprojektes, sondern wird in dessen Fortgang durch noch fehlende Fälle ergänzt (Strauss/Corbin 1996, S. 148ff). Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wurden beispielsweise sowohl sehr kleine als auch sehr große Ort und deren kommunale Verwaltung einbezogen, männliche wie weibliche Beschwerdemanager*innen, außerdem neben „regulären“ Beschwerdemanager*innen auch Teamleiter*innen/Führungskräfte von Beschwerdestellen sowie eine Assistenzkraft des Beschwerdeteams. Auch wurde angestrebt, aus möglichst vielen verschiedenen Bundesländern bzw. Regionen Interviewpartner*innen zu gewinnen. Die Daten umfassen darüber hinaus sowohl Mitarbeitende mit langer Berufserfahrung (verwaltungsintern oder -extern) als auch eine Person, die ihre erste Stelle nach der Ausbildung innehat.

2. Diese Suche nach Varianz steht im Zusammenhang mit einer weiteren Grundcharakteristik der GTM: Erkennntisse werden mittels einer Logik des permanenten **Vergleiche-Ziehens** erzielt. Die einschlägige Beschreibung der Grounded Theory als „constant comparison method“ geht auf den Mitbegründer (neben Anselm Strauss) Barney Glaser (1965) zurück. Dabei werden durch Minimal- und Maximal-Vergleiche Muster und Zusammenhänge, Ähnlichkeiten und Unterschiede zwischen Fällen, Kontexten etc. entdeckt.

3. Durch das Stellen von Fragen an die Daten und Kontrastierungen erhöht sich auch die **„theoretische Sensibilität“** als drittem wesentlichen Element der GTM-Ansätze. Gemeint ist das Gespür für Relevantes, die Entdeckung von die Theorieentwicklung voranbringenden Bedeutungsgehalten in den Daten. Strauss und Corbin geben eine Reihe von Kreativitätstechniken an, die zur Entwicklung theoretischer Sensibilität im Umgang mit den Daten anregen sollen, die im Kern alle das Stellen von Fragen und vergleichende Kontrastierungen betreffen (Strauss/Corbin 1996, 56ff.). Dazu zählen die „Flip-Flop-Technik“ (Strauss/Corbin 1996, S. 64) und das „Schwenken der roten Fahne“ (genaueres Hinterfragen bei verabsolutierenden Aussagen wie „immer“, „unmöglich“ oder „nie“, S. 70f.). Daneben stellen aber auch **(Prä-!)Konzepte** durch **Vorwissen** aus Forschungsstand und theoretischem Rahmen einer Studie sensibilisierende Heuristiken

dar, deren Eignung aber im Forschungsverlauf fortwährend reflektierend überprüft und der sich entwickelnden Theorie im Bedarfsfall angepasst werden muss. Gleiches gilt für Hintergrundannahmen, die sich aus der Subjektivität der forschenden Person ergeben. Im Falle der vorliegenden Arbeit verfügt die Forscherin nach dem Soziologiestudium über einige Jahre Berufserfahrung innerhalb des Street-Level-Bureaucracy-Segments der staatlichen deutschen Arbeitsvermittlung und -beratung, einem Handlungsfeld, das seit Beginn des 21. Jahrhundert zunehmenden Verwaltungsreform getriebenen Umstrukturierungen nach NPM-Prinzipien unterlag (vgl. Salmon 2018). Dazu gehört auf semantischer Ebene die Umstellung von „Arbeitsamt“ auf „Arbeitsagentur“ sowie ein Fokus auf kund*innenorientiertem Handeln im Spannungsfeld mit ebenfalls zu berücksichtigenden kontrollierend-disziplinierenden Logiken (vgl. Osiander/Steinke 2011). Die einschlägigen Erfahrungen trugen aus Sicht der Forscherin einerseits zur Entwicklung theoretischer Sensibilität bei, bedurften andererseits aber auch der systematischen Infragestellung hinsichtlich ihrer Passung bezüglich der empirischen Daten. Die Reflektion der Forschenden-Subjektivität ist in der GTM-Variante nach Strauss/Corbin angelegt, von Charmaz (2011) und Breuer et al. (2011) stärker betont und genauer ausgearbeitet worden. Nicht unerwähnt bleiben darf allerdings, dass der Einsatz von (theoretischem, forschungsstandbezogenem, biographisch erworbenem etc.) Vorwissen und Präkonzepten innerhalb der verschiedenen GTM-Ansätze teils hochumstritten ist. Zwischen den Gründervätern Glaser und Strauss führte er letztlich zum Zerwürfnis. Waren sich beide im gemeinsamen Gründungsdokument „The Discovery of Grounded Theory“ (1967) noch in der geteilten Ablehnung des „hypothetiko-deduktiven (HD) Ansatzes“ (Kelle 2011, S. 236) für die empirische Sozialforschung einig, demzufolge vorab exakt ausgearbeitete Theorien am Datenmaterial getestet, dabei aber wesentliche in den Daten enthaltene Bedeutungsgehalte ausgeblendet werden, differenzierten sich die jeweiligen Haltungen zum Einsatz von theoretischen Präkonzepten im weiteren Verlauf bis zur Unvereinbarkeit aus. Auf die Wiedergabe der vollständigen Debatte um „‘Emergence‘ vs. Forcing‘“ von Erkenntnissen aus dem Datenmaterial (Kelle 2011; Strübing 2011) sei an dieser Stelle aus Platzgründen verzichtet. Festzuhalten bleibt, dass in der GTM nach Strauss und Corbin Vorwissen seine Berechtigung hat, aber stets am konkreten Material auf Relevanz, Stimmigkeit etc. zu überprüfen ist, um dieses nicht zu überformen. Zentral bleibt das Ziel, Theorien aus dem Datenmaterial zu gewinnen.

4. Kernstück der Auswertung bilden in allen GTM Varianten **Kodierprozesse.** Dabei werden die Daten aufgebrochen, differenziert, in Form von Kategorien zusammengeführt und als nun empirisch begründete Theorie neu integriert. In der Fassung von Strauss und Corbin bilden den Kern des Verfahrens drei Kodierschritte, die verschiedene

Phasen dieses Verfahrens beschreiben, aber nicht streng sequentiell ablaufen, sondern ineinander verzahnt, zyklisch-iterativ immer wieder auch einen „Schritt zurücktretend“ um die sich entwickelnde Theorie an alternativen Fällen zu überprüfen, mit Varianz anzureichern etc. Es handelt sich um die Operationen des

- offenen
- axialen und
- selektiven Kodierens

auf die im Folgenden genauer eingegangen wird.

4.2.1 Offenes Kodieren: analytische Benennung

Im Verlauf des offenen Kodierens werden in den Daten gefundene Phänomene benannt, wodurch sie zu Konzepten werden. Dies geschieht durch das Herausgreifen zunächst möglichst kleinteiliger Elemente (Worte, Sätze, Zeilen oder kürzere Abschnitte) „und das Vergeben von Namen für jeden einzelnen darin enthaltenen Vorfall, jede Idee oder jedes Ereignis“ (Strauss/Corbin 1996, S. 45). Dabei helfen an das Material gestellte Fragen wie „Was ist das?“, „Wofür steht das?“. Durch die bereits auf dieser Stufe anstehende Technik des Vergleichens erhalten ähnliche Phänomene den gleichen Konzept-Namen.

Zu Beginn soll möglichst das gesamte Material auf diese Weise vollständig konzeptionell erschlossen werden. Im weiteren Verlauf der Analyse, wenn beispielsweise im Zuge des theoretischen Sampling Daten zur Anreicherung der sich entwickelnden Theorie nacherhoben werden, von diesem Material aber schwerpunktmäßig bestimmte Aspekte interessieren, um das Ziel der „theoretischen Sättigung“ (Strauss/Corbin 1996, S. 165) zu erreichen, kann dieses auch ausschnittartiger kodiert werden.

Im Fall der vorliegenden Studie wurde eine line-by-line Kodierung begonnen, die relativ schnell zu Gunsten einer Satz-für-Satz-Kodierung fallengelassen wurde. Im Lauf der Analyse bewegte sich diese auf eine absatzweise Kodierung zu. Das Interviewmaterial wurde nahezu komplett durchkodiert, die einbezogenen Policy-Dokumente, Homepage-Darstellungen, Originalschriftstücke „echter“ Beschwerdefälle und Stellenanzeigen nur ausschnittsweise zum Füllen theoretischer Lücken bzw. Ergänzung der Akteurs-Perspektive (ob sich beispielsweise die Perspektive der Interviewten hinsichtlich der für ihren Beruf erforderlichen Fähigkeiten und Kenntnisse von den aus organisationsseitigen Ausschreibungen hervorgehenden unterscheidet).

Zur Benennung von Konzepten kann aus der Literatur gewonnenes Wissen eingesetzt werden, was allerdings die Gefahr birgt, eine starke Vorprägung durch Bedeutungsgehalte der jeweiligen Fachgemeinschaft zu tragen, denen das bezeichnete Ereignis ggf. nicht 1:1 entspricht. Eine weitere Möglichkeit bieten sog. „in-vivo-Codes“, also Bezeichnungen, die

unmittelbar dem Sprachgebrauch der Interviewten entnommen sind. Dies hat den Vorteil, direkt mit deren „Interessen und Probleme[n] als Akteure[n]“ (Strauss/Corbin 1996, S. 17) verbunden, also nah an der interessierenden Perspektive der „Beforschten“ zu sein, sollte aber durch stärker analytische Termini der Forschenden ergänzt werden.

Die im ersten Benennungsschritt gewonnenen Konzepte werden dimensioniert und tentativ zu Kategorien, d.h. Beziehungsnetzwerken, zusammengefügt.

Hinsichtlich des Beschwerdemanagements wurde so das ursprüngliche Konzept der „Beschwerde“ anhand der Dimensionen „Häufigkeit“ (von selten bis häufig), Intensität (mit den Unterpunkten Schwere des Sachverhalts von leicht bis schwer und Emotionalitätsgrad der Beschwerdeäußerung von sachlich-nüchtern bis äußerst emotionsgeladen) und erreichter Eskalationsstufe (vor allem im englischen Kontext, wo diese klar definiert und kodifiziert vorliegen) ausdifferenziert. Dazu wurden verwandte Konzepte wie Lob, Ideen und Anregungen, Fragen und Anliegen bzw. compliments, comments und service requests, die jeweils mit typischen Auslösern verbunden sind, in beiden nationalen Kontexten zur übergreifenden Kategorie „Feedback“ zusammengeführt.

Tabelle 1: Dimensionierung beim offenen Codieren

Beschwerde	Häufigkeit	Selten-häufig
	Intensität: • Schwere des Sachverhalts • Emotionalität	• leicht -schwer • sachlich-hoch emotional
	Eskalationsstufe	Informell, Beschwerdestufe 1, 2,3

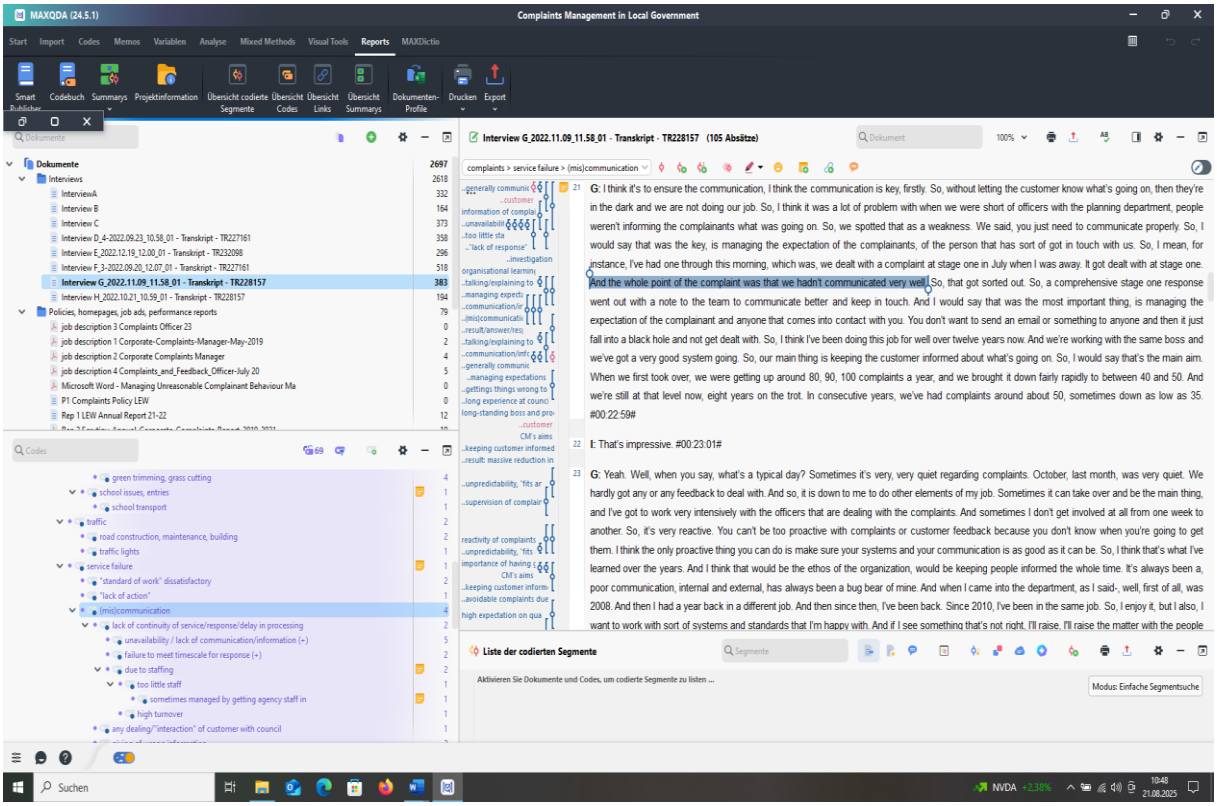

Abbildung 1: MaxQDA Ausschnitt offenes Codieren

4.2.2 Axiales Kodieren: Zusammenhänge identifizieren

Die auf der Ebene des offenen Kodierens gebildeten und ausdifferenzierten Kategorien und ihre Subkategorien werden im weiteren Verlauf des Interpretationsprozesses miteinander in Beziehung gesetzt, wodurch die Daten nach und nach neu zusammengefügt werden. Strauss und Corbin haben für dieses In-Beziehung-Setzen der Daten das sog. **Kodierparadigma** entwickelt. Es unterscheidet zwischen:

a) den **ursächlichen Bedingungen** des
b) **Phänomen**s, auf das sich alles bezieht
c) dessen **Kontext** (Eigenschaften und besondere Bedingungen, oft unter den dimensionierten Eigenschaften auffindbar) und
d) **intervenierenden Bedingungen** (gemeint sind übergreifende Faktoren wie z.B. Kultur, Zeit, Technik, Historie oder Biographie)
e) den **Handlungs- und Interaktionsstrategien**, die zu seiner Bewältigung/ dem Umgang damit eingesetzt werden sowie
f) den sich daraus ergebenden **Konsequenzen** (Strauss/Corbin 1996, 78-93)

Die Kategorien werden den einzelnen Elementen dieses paradigmatischen Modells zu sortiert und auf diese Weise in Beziehung zueinander gesetzt.

Die Entwicklung der Kategorien wie auch deren Relationierung erfolgt mit Hilfe der genannten Kernoperationen des Stellens von Fragen und Ziehens von Vergleichen. Dabei werden klassischerweise W-Fragen eingesetzt wie beispielsweise

- Was (geschieht)?
- Wer (handelt, ist beteiligt...)?
- Wo (spielt sich das Ganze ab)?
- Wie (geht die Handlung vonstatten; ist der Einfluss von X…, äußert sich das Phänomen, wird die Erfahrung erlebt, darauf reagiert…)?
- Warum (erfolgt etwas. Und was würde geschehen, wenn dies nicht der Fall wäre)?
- Wann (geschieht etwas, wie lange, kommt es im Zeitverlauf zu Änderungen, und wenn ja, wann, warum…) etc.?

Abbildung 2 zeigt für das vorliegende Forschungsprojekt eine komprimierte Darstellung an Hand des paradigmatischen Modells. Eine ausführlichere Darlegung der Code-Struktur für die englische und deutsche Teilstudie findet sich im Anhang

Abbildung 2 : reduzierte Ergebnisdarstellung in Form des Kodierparadigmas mit Hilfe des MindMeister©-Tools

Begleitet werden alle Erhebungs- und Analyseschritte durch den Einsatz von **Memos:** Dabei handelt es sich um schriftliche Fixierungen von Überlegungen. Diese können sich auf vergebene Konzepte und Kategorien bzw. deren Eigenschaften und Dimensionen beziehen, Zusammenhänge zwischen Kategorien im Sinne des paradigmatischen Modells, Kontrastierungsstrategien, Notizen zur Erhebungssituation und Vorsätze für die weitere Datenerhebung (theoretical sampling) und weiteres mehr beziehen. Innerhalb dieser Memos oder diese ergänzend werden Diagramme unterstützend eingesetzt, um Zusammenhänge zu visualisieren (Strauss/Corbin 1996, S. 169-192). Memos und Diagramme werden als Erinnerungs- und Kreativitätsstütze eingesetzt, auf die zurückgegriffen werden kann, um die Interpretation voranzutreiben. Im Forschungsverlauf wird immer wieder gedanklich einen Schritt zurückgetreten und bei Bedarf temporär in eine „frühere“ Phase zurückgekehrt, um Daten zu sich entwickelnden Zusammenhangshypothesen nach zu erheben, im bestehenden Material nach weiteren Belegen zu suchen, einen fallengelassenen Gedankenfaden neu aufzunehmen oder nach ganz neuen Zusammenhängen zu suchen, nachdem sich erste Hypothesen am weiteren Material nicht bestätigen ließen.

Generell zeichnet sich der Forschungsablauf einer GTM-Studie durch Zirkularität statt Linearität aus, induktive und deduktive Elemente wechseln sich ab.

Strauss/Corbin (1996, S. 64ff.) schlagen in Form der „Flip-Flop-Technik“ und allgemeiner der Maximal- und Minimalvergleichsstrategie vor, Varianten eines Phänomenbereichs auf verschiedene Faktoren bzw. deren Ausprägungen zu untersuchen. Sie führen aus der Welt des Sports den Vergleich zwischen Gewichtheben und Fliegenfischen an, dabei zeigen sich Varianzen hinsichtlich der erforderlichen Kraft, des Einsatzes von Geräten, der Verletzungsgefahr etc.

Beispielhaft für das Entwickeln von Zusammenhängen oder das Prüfen der Passung von Konzepten oder kategorialen Benennungen sei an dieser Stelle aus einer Kode-Notiz (einer Untergruppe von Memos), die sich ausgehend von Interview C den Themen Einfühlungsvermögen/Mitgefühl(„empathy/compassion“) und Neutralität widmet, die der Interviewpartner als zentrale Fähigkeiten für die Tätigkeit im Beschwerdemanagement benannt hatte.

Um das Bedeutungsfeld des beruflichen Einsatzes von Empathie zu erschließen, wurde eine Liste von anderen Berufsrollen erstellt, die „compassion“ voraussetzen oder zumindest gelegentlich einsetzen müss(t)en. (Auf die Verwendung der englischen Sprache bei der Analyse der englischen Daten wird weiter unten im Zusammenhang mit der Analyse fremdsprachiger Interviewdaten genauer eingegangen):

- (psycho- and other) therapists
- doctors

- nurses
- midwives
- teachers
- priests
- social workers
- nursery workers
- mediators
- consultants
- service staff in retail and hospitality

Unter Neutralitäts- bzw. Gleichbehandlungsgebot handeln wiederum idealerweise

- judges
- referees
- Weberian bureaucrats
- auditors
- people on exam boards, evaluators
- doctors (to a degree)
- nurses (to a degree)

Im Anschluss wurde durchgespielt, auf welche Berufsgruppen beide Erfordernisse zutreffen, in welchen Zusammenhängen diese jeweils relevant werden (zu compassion etwas: „when s.o. is in pain/hurt; when s.o. can't handle s.th.; when s.o. feels treated unfairly; when s.o. is missing s.th…) und wie sich dies zeigt (body language, tone of voice, listening, showing understanding, practical help, professional advice, showing/working out alternatives…).

Überlegungen zu einer Berufscharakterisierung als "Superheld" oder "Robin-Hood"-Figur, die sich in manchen Interview-Segmenten (ebenfalls schwerpunktmäßig IC) aufdrängten, wurden nach Abgleich mit anderen Daten fallengelassen, wobei sich etwas nüchterner angelegte Berufsrollenidentifkationen als „Helfer", „Problemlöser" etc. dauerhafter im Datenmaterial zeigten.

4.2.3 Selektives Kodieren: den „roten Faden" finden

Abschließend werden die in früheren Analysephasen gefundenen, ausdifferenzierten und relationierten Kategorien unter Einbezug der Forschungsfragen noch einmal darauf hin befragt, was den Kern der aus den Daten entwickelten Zusammenhänge, den „roten Faden der Geschichte" ausmacht. Dazu kann aus den bestehenden Kategorien eine als das Zentrum

identifiziert werden. Sofern keine der bisherigen Kategorien weit genug ist, um das zentrale Phänomen in sich aufzunehmen, muss dieses auf dieser Stufe eine analytische Benennung erfahren, welche die Gesamtgeschichte repräsentiert (Strauss/Corbin 1996, S. 98).

Im vorliegenden Fall erfolgte die Vergabe des Namens **„Organisieren von Responsivität“** als zentrales Phänomen, nachdem in vorangegangenen Kodierschritten immer deutlicher geworden war, dass das NPM-Postulat der „Kund*innenorientierung“, mit dem die Arbeit gestartet war, nicht das wesentliche Merkmal beruflicher Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement darstellt (weder lassen sich die Interaktions- und Handlungsstrategien hierunter subsummieren, noch sind Wissensbestände und Kompetenzen notwendig hierauf ausgerichtet. Auch die Berufsrollenidentifikationen der Beschwerdemanagenden in England und Deutschland können nur teilweise als Variationen des Themas „Kund*innenorientierung“ aufgefasst werden (worunter durchaus auch dezidierte Ablehnung fallen könnte). Auch bildet die Verwaltungsreformbewegung des NPM keineswegs den einzigen Einflussfaktor auf die Tätigkeit kommunaler Beschwerdemanager*innen. Weitere Analysen im Datenmaterial und Literaturrecherchen förderten schließlich das Phänomen der „Responsivität“ zu Tage. Dieses erwies sich im Zuge des Zutage Tretens seiner verschiedenen Bedeutungsgehalte als treffend, um das Kernphänomen der vorliegenden Studie, die Berufsarbeit kommunaler Beschwerdemanagender in England und Deutschland, als in nuce „Organisieren von Responsivität“ zu charakterisieren (vgl. zur „Arbeit am Begriff“ Aghamiri/Streck 2016). Einen genauen Überblick über die Ergebnisse liefert Kapitel IV, wobei die beiden nationalen Kontexte zunächst separat dargestellt werden, bevor sich ein systematischer Vergleich anschließt, in Kapitel V das Konzept der Responsivität ausgiebig entfaltet wird und Anschlüsse der Ergebnisse dieser Studie an die Resonanztheorie Hartmut Rosas sowie die Demokratietheorie Pierre Rosanvallons dargestellt werden.

4.2.4 Kurzbemerkung zum Technikeinsatz

Die Datenanalyse nutzte auf Ebene des Kodierens die Software MaxQDA (VERBI Software) (vgl. Abbildung 2) zur Datenverwaltung. Auch kürzere Memos zu Begriffen, Konzepten, Kategorien oder nach zu erhebenden Daten wurden in diesem Programm verfasst. Allerdings wurde keinerlei automatische Analysefunktionen oder KI-Technik (AI Assist/Tailwind) verwendet. Die Nutzung erfolgte also ausschließlich als technisches Hilfsmittel, keinesfalls als (Teil einer) Auswertungsmethode sui generis oder als Abkürzung der durch die Forscherin zu leistenden Analysearbeit (vgl. Eisewicht 2015, S. 148f.) Neben der Software-gestützten Bearbeitung fanden aber auch Interpretationen/Kodierungen gerade in der Frühphase auf Interview- und Dokumentausdrucken und andere pen-and-paper Verfahren statt. Memos wurden nicht

ausschließlich in MaxQDA verfasst, sondern auch in MS Word. Visualisierungen erfolgten zum Teil über das Mind-Mapping-Tool MindMeister©, zu wesentlichen Teilen aber auch mittels farbigen Klebezetteln/Haftnotizen. Gerade letztere lassen sich einfach und schnell umarrangieren. Des Weiteren bieten sie den Vorteil, „abduktive Blitze“ (Eisewicht 2015, S. 148 unter Bezug auf Reichertz 2003) zu erleichtern, indem sie auch außerhalb fokussierter Analyseeinheiten dem Forschenden „absichtslos“ ins Auge fallen können und dabei ggf. die Klärung unter der Oberfläche „arbeitender“ Gedankenprozesse anstoßen. Mit Abduktion ist dabei „die Erfindung einer neuen Regel, welche eine bestimmte Auswahl von Merkmalen zu einem neuen Typus zusammenbindet“ (Reichertz 2018, S. 74) gemeint, im Forschungskontext also das kreative Finden neuer Zusammenhänge, auch in Form von „Geistesblitzen“. Die Erkenntnislogik der Abduktion ist damit unabhängig von und ergänzend zu den Logiken der Deduktion (Schluss vom Allgemeinen, Bekannten auf das Spezifische, Unbekannte) und der Induktion (Schluss vom Einzelfall auf die Gesamtheit). Der Wechsel zwischen diesen Erkenntnislogiken liegt bereits dem Erhebungsinstrument des Problem-Zentrierten Interviews zu Grunde (Witzel 2000) und ist auch für die Art des Datenanalyse einer Grounded-Theory Studie charakteristisch, bei der immer wieder aus dem Material Hypothesen entwickelt werden, welche an weiterem Material überprüft werden und die weitere Theoriegenese und -verfestigung aus dem Material heraus anleiten.

5 Forschen mit interkulturellen Daten: Problemstellung und Lösungsansatz mit Hilfe des Integrativen Basisverfahrens

Nachdem bei der Darlegung der Datenerhebung der potentielle Einfluss von Videotelefonie-Technik und allgemeinen Interviewerinnen*effekten zur Sprache kam, widmet sich die folgende Darstellung einem weiteren Einflussfaktor auf (insbesondere) qualitative Daten und deren Erhebung sowie Interpretation, der in den letzten Jahren zunehmend in den Fokus methodologischer Reflektion rückt: den Umgang mit fremdsprachlichen Daten bzw. Daten aus anderen kulturellen Kontexten als dem, denen der*die Forscherin entstammt (früh: Matthes 1992; in jüngerer Zeit: Bading et al. 2025; Bettmann/Roslon 2013; Holzinger/Draxl 2024; Reichertz 2020; Scheibelhofer 2020) . Hierzu wird neben einigen allgemeinen Betrachtungen das Instrument des Integrativen Basisverfahrens (Kruse/Schmieder 2012) vorgestellt, welches im vorliegenden Forschungsprojekt insbesondere auf der Ebene des offenen Kodierens als Sensibilisierungshilfe zum Einsatz kam.

Durch die Internationalisierung von Forschungszusammenhängen und -themen (vgl. Scheibelhofer 2020) in Folge der Globalisierung und eine Interkulturalisierung der sozialen Wirklichkeit in toto (Bettmann/Roslon 2013) ergibt sich für die Sozialwissenschaften zunehmend das Phänomen der „Forschung in und mit fremden Sprachen“ (Kruse et al. 2012) bzw. werden „implizite wie explizite Übersetzungsprozesse zum festen Bestandteil akademischer Wissensproduktion“ (Bading/Kazzazi 2025).

Jan Kruse und Christian Schmieder schlagen zur Rekonstruktion „komplexen symbolischen Sinns“ (Kruse/Schmieder 2012, S. 251) auch außerhalb der eigenen Muttersprache das u.a. im eigenen Forschungsprojekt „In und mit fremden Sprachen forschen“ mit Stephanie Bethmann, Debora Niermann und Judith Eckert entwickelte Integrative Basisverfahren vor. Dieses behandelt „drei grundlegende methodologische Herausforderungen“ (Kruse/Schmieder 2012, S.252) qualitativer Sozialforschung, die im Rückgriff auf drei Klassiker der verstehenden Soziologie herausgearbeitet werden:

1. **Alfred Schütz und das Problem des Fremdverstehens**: Erkenntnis in der qualitativen Sozialforschung setzt Fremdverstehen voraus. Verstehen meint dabei die „Anpassung des zu Verstehenden an das eigene Relevanz- bzw. Sinnsystem“ (Kruse/Schmieder 2012, S. 253). Verstehen eines Anderen ist in Reinform nicht möglich, sondern beruht im Alltag auf „Common Sense“ Konstruktionen wie insbesondere im Schütz’schen Sinn der Unterstellung einer Perspektiven-Reziprozität, die wiederum auf den Idealisierungen einer „Kongruenz der Relevanzsysteme“ sowie der „Vertauschbarkeit der Standpunkte“ basiert und so alltagspraktisch (hinreichend funktionales)

Verstehen ermöglicht. Dabei fungiert für Schütz insbesondere die *Sprache* als Reservoir sozial geteilten Wissens, enthält die wichtigsten Typisierungen, Generalisierungen und Relevanzen einer sozialen Gruppe. Gerade im fremdsprachlichen Kontext bricht die scheinbare Problemlosigkeit gegenseitigen Verständnisses auf und muss bewältigt werden. Dabei ist für Kruse und Schmieder die Möglichkeit des Fremdverstehens im fremdsprachlichen Kontext nur in gradueller, nicht in grundsätzlicher Weise dem eigensprachlichen Kontext verschieden, da auch im eigensprachlichen Zusammenhang (wiederum nach Schütz) dieser ein Element der Vagheit und Auslegungsbedürftigkeit anhaftet (Kruse/Schmieder 2012, S. 255).

2. **Karl Mannheim und der dokumentarische Sinn von Sprache**: Mannheim unterscheidet zwischen „kommunikativ-generalisiertem“ (in etwa: objektivem) und „dokumentarisch-symbolischem“ Sinn (Ausdruck individueller und kollektiver Erfahrung, subjektive Bedeutung, emotionale Tönung) einer Äußerung (Kruse/Schmieder 2012, 255f). So steht beispielsweise das Wort „Berlin“ in einem objektiv generalisierten Sinne für eine bestimmte Großstadt, der dokumentarisch-symbolische Gehalt einer Äußerung über „Berlin“ kann aber für den*die Sprecher*in unter anderem urbanen Lebensstil, Anonymität, Sehnsuchtsort, Arbeitsstätte, Heimat, Verkehrschaos und vieles mehr meinen (ebd., 256). Die Aufgabe qualitativer Forschung ist damit die Rekonstruktion des dokumentarischen Sinnes einer Äußerung für den*die Sprecher*in.
3. **Harold Garfinkel und die Indexikalität von Sprache/das Anzeigen von Sinn:** Garfinkel verbindet in „Studies in Ethnomethodology“ (1967) Positionen von Schütz und Mannheim. Sprachliche Äußerungen sind notwendig durch eine gewisse Vagheit gekennzeichnet, Interaktionspartner*innen geben sich jedoch (rekonstruierbare) Hinweise zum gemeinten Sinn. Bei der (alltäglichen wie wissenschaftlichen) Interpretation ist der Einbezug des Kontexts erforderlich. Die Bedeutung ergibt sich aus dem „spezifischen Gebrauch“ (Kruse/Schmieder 2012, S. 257) eines sprachlichen Ausdrucks in einem bestimmten Kontext.

Ihr Vorschlag zur Analyse fremdsprachiger (Interview-)daten ist das von ihnen in mehreren Forschungszusammenhängen entwickelte Integrative Basisverfahren, ein gesprächslinguistischer Ansatz fußend auf der Dokumentarischen Methode und der Ethnomethodologischen Konversationsanalyse. Es operiert mit drei sprachlichen „Aufmerksamkeitsebenen“: Syntax (die Aufmerksamkeit liegt auf grammatikalischen Besonderheiten), Semantik (Vokabular, Wortwahl, Gebrauch von Metaphern etc.) und Pragmatik (Handlungen auf der Interaktionsebene (Fragen, Einwände, Selbstpositionierungen etc.). Dabei setzt das IBV verschiedene situativ und selektiv im Sinne eines Werkzeugkoffers anwendbare Analyseheuristen ein, von denen die im Kontext dieser Arbeit meist genutzte die Metaphernanalyse ist:

Hierbei gehen die Autoren mit Lakoff und Johnson (2003) davon aus, dass das kognitive System zum Großteil in Metaphern angelegt ist, welche umfassenden Einfluss auf das Alltagsdenken haben: „Alltagskonzepte, Handlungskonzepte, normative Relevanzsysteme, Deutungsmuster und Weltverständnisse werden damit geformt und gleichzeitig repräsentiert durch Metaphern“ (Kruse/Schmieder 2012, S. 281). Sprache als Wissensspeicher ist auch ein sozialkonstruktivistischer Grundgedanke (Berger/Luckmann 1970; Luckmann 1986). **Metapher-nanalysen** sind für sozialwissenschaftliche Analysen daher gerade auch in fremdsprachlichen Zusammenhängen fruchtbar, da sie Schlüsse vom sprachlichen Ausdruck auf Denken und Handeln ermöglichen. Die Autoren folgen einem weiten Metaphernbegriff, der „alle Redewendungen, die mehr als nur ihre wörtliche Bedeutung tragen“ (Kruse et al. 2011, S.95) einschließt. Mögliche Leitfragen sind: „Was sind die Gegenstände von bildspendendem und bildempfangendem Bereich? Inwiefern wird der bildempfangende im Licht des bildspendenden Bereichs gesehen? Welcher Art ist die Beziehung zwischen den Bereichen?“ (ebd., S. 97). Neben Metaphernanalysen kamen die ebenfalls zum „Werkzeugkasten“ des IBV gehörenden Strategien der **Positioning-Analysen** (vgl. Lucius-Hoene/Deppermann 2002 - Wie positioniert sich jemand in Bezug auf Andere? Wie stellt er/sie sich dar? Welche Zuordnungen und Abgrenzungen finden statt?) und **Agency-Analysen** (Lucius-Hoene/Deppermann 2002 - Legen sprachliche Ausdrücke nahe, dass sich die sprechende Person als Haupteinflussfaktor auf die Geschehnisse ihres*seines Lebens erlebt oder eher als passiv? Werden andere Akter*innen oder Zufälle als wichtige Einflussgeber auf das eigene Leben dargestellt? Vgl. Kruse/Schmieder 2012, S. 284-290) zum Einsatz.

Kruse und Schmieder betonen, dass sich Fremdverstehen im fremd- und eigensprachlichen Zusammenhang nicht grundlegend, sondern nur graduell unterscheiden, durch das Aufbrechen von Selbstverständlichkeiten treten die Problematiken des Verstehens hier jedoch deutlicher hervor. Insofern lassen sich aus der Forschung „in und mit fremden Sprachen“ durchaus auch spezifische Chancen ableiten: Beispielsweise fallen ungewöhnlich klingende Sprachbilder eher auf und sind damit der Analyse ggf. überhaupt erst zugänglich. Wichtige Voraussetzungen dafür sind die Einnahme einer **Verfremdungshaltung**, die **selbstreflexive** Herausarbeitung eigener Vorannahmen, Affekte u.ä. sowie die **Explikation** der eigenen Schlussfolgerungen.

Während das IBV primär für hermeneutisch-rekonstruktive Analysen konzipiert ist, schlägt Kruse die Anwendung im Kontext von Studien mit der Grounded-Theory-Methodologie als sensibilisierendes Instrument insbesondere auf der Ebene des offenen Kodierens vor (Kruse 2014, S. 395ff).

Wie sich Metaphernanalysen im Zusammenhang mit den englischsprachigen Interviewdaten dieser Untersuchung auf der Ergebnisebene niedergeschlagen haben, zeigt Kap. IV 4.6.

Neben Elementen des IBV erfolgte eine Berücksichtigung des in Teilen fremdsprachigen Forschungszusammenhangs durch kommunikative Validierung im Austausch mit Muttersprachler*innen, die zudem ebenfalls über sozialwissenschaftliche Hintergründe verfügten und somit den Deutungsvorschlägen der Autorin nicht nur in sprachlicher, sondern auch in fachlicher Hinsicht begegnen konnten. Dies erfolgte innerhalb der internationalen Forschungsdiskussionsgruppe „PKP (PolicyKnowledgePractice)-Group; einem informellen Zusammenschluss Forschender britischer, australischer und holländischer Universitäten.

Darüber hinaus verfügt die Autorin ebenfalls über biographische Erfahrung in England und ist in der Sprache flüssig (aber eben keine Muttersprachlerin).

Nicht zuletzt wurde die Strategie der kommunikativen Validierung von Interpretationen als Gütekriterium qualitativer Sozialforschung (Reichertz 2018) auch innerhalb der eigensprachigen wissenschaftlichen Gemeinschaft verfolgt, indem diese im Rahmen von Forschungskolloquien, -werkstätten, dem PhD-Club Critical Approaches to Policy and Governance der Vienna Doctoral School of Social Sciences und anderen Formaten der Universität Wien, der Bochumer Winter School sowie dem Magdeburger Methodenworkshop diskutiert wurden. Zwischenergebnisse wurden außerdem auf der 4th Street-Level-Bureaucracy-Conference der Aalborg Universitet Kopenhagen präsentiert. So entwickelte sich auch die Strategie, die englischen Daten englisch zu kodieren, um überschießende Interpretationen zu vermeiden.[79]

[79] Eine Anregung von Peter Stegmaier im Rahmen der Bochumer Winter School 2017

IV Berufsarbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England und Deutschland als Organisieren von Responsivität

Nachdem im letzten Kapitel methodologische Erläuterungen und Darlegung des methodischen Vorgehens der Arbeit an die Empirie herangeführt haben, kommt diese im Folgenden zu Wort:[80]

Dabei werden zunächst die Ergebnisse der englischen Teilstudie vorgestellt (Kapitelteile 1-7), denen sich die aus Deutschland anschließen (Kapitelteile 8-14). Dem folgt ein systematischer Vergleich (Kap. 15), bevor die Arbeit mit einer übergreifenden Einordnung der beruflichen Handlungslogik kommunaler Beschwerdemanager*innen in beiden nationalen Kontexten als „Organisieren von Responsivität" (Kap. 16) und theoretischen Anschlüssen an die Resonanztheorie Hartmut Rosas und Pierre Rosanvallons Überlegungen zu interaktiver Demokratie und demokratischer Legitimität (Kap. V) abgerundet wird.

Forschungsleitende Fragen an das Berufsbild kommunalen Beschwerdemanagements vor dem Hintergrund von NPM-Reformen

Leitende Hintergrundannahme des Forschungsinteresses war, dass Bürger- bzw. Kundenorientierung einen zentralen Bestandteil der seit den 1970er Jahren im englischsprachigen Raum einsetzenden Neuausrichtung von Verwaltungen anhand privatwirtschaftlicher Muster im Sinne des New Public Management bildet (Barkowski 2014; Pollitt/Bouckaert 2017; Banner 1998, zum Schwerpunkt auf einer Orientierung an Bürger*innen/Kund*innen vgl. Major 1995, s.a. Kap I) Hiermit einher geht auch das Ernstnehmen von Kunden*un*zufriedenheit durch ein professionalisiertes Beschwerdemanagement. Insgesamt stellte das New Public Management traditionelle bürokratische Selbstverständnisse, Rollenorientierungen, Kompetenzen und Wissensbestände in Frage (vgl. u.a. Salmon 2018 und Kap. I). Vor diesem Hintergrund sollte das Datenmaterial Aufschluss über folgende Kernfragen liefern:

- Wie lässt sich die Tätigkeit kommunaler Beschwerdemanager*innen beschreiben, welche Handlungsanforderungen sind mit ihr verbunden?
- Was ist das berufliche Selbstverständnis der Subjekte in diesem Handlungsfeld?

[80] Zitate aus Interviews und „Policies" (Richtlinien, Handlungsanweisungen) haben darstellungsillustrierenden Charakter. Daneben sind aus Gründen der Nachverfolg- und -vollziehbarkeit einige (in den meisten Fällen: nicht alle einschlägigen) ausgewählte Belegstellen angeführt.

- welche Fähigkeiten und Wissensbestände wenden sie an und halten sie in ihrer Selbstbeschreibung für relevant?
- Inwiefern müssen die Akteur*innen Emotionsarbeit leisten?
- Inwiefern spielen Anerkennungsfragen eine Rolle?
- Welche Rolle spielt Kund*innenorientierung in ihrem Selbstverständnis und beruflichen Handeln?
- Welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede zeigen sich in den beiden Länderkontexten (England als eines der ersten vom New Public Management-Ideen beeinflussten Verwaltungskontexten, Deutschland als „late starter“?)

Kapitelteil 1 beschäftigt sich zunächst mit dem Ausgangspunkt der Beschwerde – bzw. Feedback-Bearbeitung: den Auslösern oder Gründen, an denen sich Unmut entzündet und in Form von Beschwerden die Kommunalverwaltungen erreicht, sowie weiteren Formen von Feedback, die für die Mitarbeitenden kommunaler Beschwerdestellen in England handlungsrelevant werden.

1 Auftakt und Anstoß: Anlässe zur bürger-/kundenseitigen Kontaktaufnahme mit dem kommunalen Beschwerdemanagement in England

> „Local government has a much more direct interface with citizens than central government, and delivers or oversees most key services” (Needham 2007, S. 8)

Auf kommunaler Ebene findet der Großteil der für die Bürger*innen/Kund*innen[81] erfahrbaren Kontakte mit öffentlicher Verwaltung statt. Ihrem Aufgabenspektrum gemäß sammeln sich hier eine Vielzahl potentieller Beschwerdegründe, die in solchen unmittelbar erfahrenen Verwaltungsdienstleistungen oder indirekten Auswirkungen von (erfolgtem oder, wie im prägnanten Fall verpasster Müllabholung, auch ausgebliebenem) Verwaltungshandeln im Alltagsleben der Bürger*innen wurzeln können.

[81] Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird im Folgenden auf eine konsequente Doppel- oder Mehrfachnennung verzichtet und mal von Bürger*innen, mal von Kund*innen oder auch Einwohner*innen oder Beschwerdeführer*innen gesprochen – i.d.R angeleitet von der jeweiligen Verwendung im in-vivo-Gebrauch der Empirie. Kapitel IV2.1 beschäftigt sich genauer mit den semantischen Präferenzen der interviewten kommunalen Beschwerdemanager*innen und deren Begründungen.

Beschwerdemanager*innen setzen sich aber nicht nur mit Beschwerden im eigentlichen Sinne – als expliziten Äußerungen persönlicher Unzufriedenheit mit Aufforderungscharakter, hier eine Änderung und ggf. Wiedergutmachung herbeizuführen - auseinander. Das kommunale Beschwerdemanagement als berufliches Handlungsfeld kennt eine Reihe weiterer Typen von Rückmeldung aus der Bevölkerung, die zum Teil in kodifizierter Form Eingang in die Auswahlmenüs von Beschwerdemasken auf kommunalen Homepages, publizierten „Policies“ (Richtlinien, Handlungsanleitungen) gefunden haben und als implizites oder explizites Wissen (durch eben solche organisationale Vorgaben) der Beschwerdebearbeitenden deren Umgang mit ihnen anleiten: Es handelt sich um eher allgemeinere *„comments* oder – mit stärkerem Aufforderungscharakter - *„service requests“* die von den Beschwerdebearbeitenden in einer quantifizierenden Logik in manchen Fällen als eine Art Vorstufe zu „echten“ Beschwerden interpretiert werden (s.u.). Nicht zuletzt kann Feedback aber auch die Form von Lob oder Dank im Falle gelungener Dienstleistung annehmen, was von den Akteur*innen des englischen kommunalen Beschwerdemanagements mittels der Kategorie *„compliments“* erfasst wird.

1.1 Beschwerdegründe

Die Bandbreite potentieller Beschwerdegründe entspricht dem breiten Aufgabenspektrum kommunaler Verwaltungen:

> “And so, we deal with everything that a local council deals with basically. And we're -, so it is predominantly from our point of view, housing, environment, waste management, planning, finance, governance. So, any interaction that a customer may have with a local council that could then lead to a complaint.” (ID, Pos. 5, s.a. IF, Pos. 7)

Beschwerdegründe oder -auslöser zeigen sich in den Daten als

- *Das Aufgabenspektrum der Kommune spiegelnd* (s.o.). Dieses hängt von deren Größe und -typ (man unterscheidet zwischen den vier Grundformen London borough councils, also Stadtbezirken Londons, two-tier county und district councils (Kreise und kreisangehörige Gemeinden), unitary authorities (worin Kreis und kreisangehörige Gemeinde zu einer Ebene vereint sind) sowie metropolitan district councils (die im Wesentlichen den unitary authorities entsprechen) (vgl. Sandford 2017) ab. *Größe*, *Verwaltungstyp* und damit verbundene *Aufgabenstruktur* haben Einfluss auf das Beschwerdeaufkommen.
- Wenig überraschend finden sich die *höchsten Zahlen in den meist-genutzten Leistungsbereichen* (vgl. IA Abs. 50).

- Im Widerspruch dazu existiert aber auch das Phänomen, dass *einzelne Abteilungen/Servicebereiche überproportional Beschwerden* akkumulieren. Dies wird vom Beschwerdemanagement z.T. als in der Natur der Dienstleistung begründet interpretiert, wie bei einer unerwünschten Intervention des Jugendamtes (IF Pos. 17), in der Regel jedoch als indikativ für besonderen Verbesserungsbedarf in diesem Bereich gelesen (IF Pos. 9) und versucht, hier gegenzusteuern.
- Einige beschwerderelevante Themen unterliegen *saisonalen Einflüssen* wie der *Schneeräumdienst, Heizungsprobleme* in Sozialwohnungen oder das *Schneiden bzw. Mähen* von Bäumen, Sträuchern und Grünflächen (IB Pos. 98-102). Jenseits witterungsbedingter praktischer Anforderungen findet sich aber vereinzelt auch die Attribution von Wettereinflüssen auf Stimmungslagen als mittelbaren Einfluss auf das Beschwerdeaufkommen (IB Pos. 90-96). In dieser Lesart führen die Sommermonate zu einer Reduktion insbesondere bei *stimmungs- bzw. mentalitätszustandsabhängigen* Beschwerden.
- Einfluss auf Zahl/Häufigkeit von Beschwerden haben neben der Größe/Aufgabenstruktur einer Gemeinde (s.o.) auch der dort herrschende Grad an *Wohlstand* sowie die *Bevölkerungsstruktur* in dem Sinne, dass eine wohlhabende Gemeinde mit guter Infrastruktur tendenziell weniger Beschwerden aus der Bevölkerung erhält. Was demographische Effekte anbelangt, lassen sich aus den Daten Zuschreibungen rekonstruieren, die einerseits gebildeteren Bevölkerungsschichten weniger Beschwerdeneigung auf Grund einer größeren Einsicht in die Handlungszwänge der Verwaltung attestiert (IG, Pos. 47). Dies kontrastiert mit der Haltung, Beschwerden (und insbesondere die schwereren, emotional aufgeladeneren und konfliktreichen Fälle, (s. Sonderfall der vexatious/unreasonable complaints) gingen vorrangig von „the most and the least articulate“ (IA, Pos. 122) aus, also von beiden Enden des Bildungskontinuums. (IA, Pos. 118-126)

Inhaltlich betreffen die meisten Beschwerden die Themen:

- *Verkehr:* Dies betrifft den Neubau, Zustand von und Ausbesserungsarbeiten an *Straßen*, *Verkehrsführung*, *Ampe*l-Schaltungen oder -Defekte u.a. (s. IF Pos. 9).
- *Umwelt:* Hierzu zählen Beschwerden im Zusammenhang mit *Parks und Grünflächen*, *wildem Müll* und der *organisierten Müllabfuhr*, wobei diese der Reformlogik des NPM entsprechend im englischen Kontext z.T. an private Subunternehmen ausgelagert ist. Dem kommunalen Beschwerdemanagement kommen dann governance-Aufgaben, beispielsweise die kommunikative Steuerung derselben, zu (IH Pos. 24).

- *Kommunal (verwalteter) Wohnungsbestand,* dessen *Allokation* und *Instandhaltung* sowie *die Bewilligung von Wohngeld* (ID Pos. 5, 13; IF Pos. 7; IA Pos. 54)
- *„service failure"/ Qualität der Dienstleistung* vereint als übergreifende Kategorie verschiedene Service-Bereiche. Beschwerdegründe beziehen sich hier auf die *Unterlaufung erwarteter Standards* (IB Pos. 36, 38), beispielsweise hinsichtlich kommunizierter *Bearbeitungszeiten (IH Pos. 20)*, oder *Verzögerungen im Kommunikationsverlauf (verspätete Rückmeldung).* Insgesamt beziehen sich Beschwerden häufig auf *Kommunikationshandeln von Verwaltungsmitarbeiter*innen (IB Pos. 38; ID Pos. 13)* Dies kann *Fehlinformationen* betreffen, die genannten *verspäteten Rückmeldungen, Unhöflichkeiten (IH Pos. 20, 24; IA Pos. 265),* die Verwendung übermäßig (unverständlicher) *bürokratischer Sprache, Unerreichbarkeit und Mangel an Kommunikation/Transparenz (IA Pos. 58; IF Pos. 17; IG Pos. 21; IH Pos. 20; IC Pos. 337-343),* oder die aus Beschwerendensicht *unzureichende Berücksichtigung wichtiger Sachverhalte (IH Pos. 20)* bei einer Entscheidung. Nicht selten betrifft dies den Bereich *Baugenehmigung* und *städtebauliche Planung (IA Pos. 58; ID Pos. 5; IF Pos. 7; IG Pos. 9).* Zusammenfassend lässt sich hier von einem Mangel an Verwaltungsresponsivität sprechen (Rölle 2010 und Kap. 16.2)
- *Unzufriedenheit mit einer Entscheidung* kann natürlich auch bestehen, wenn von Seiten der Gemeinde kein eigentliches Fehlverhalten vorliegt, aber Vorgehensweise oder Entscheidungsergebnis auf Missfallen stoßen (IA Pos. 269).
- *Fehlverhalten* liegt dagegen vor, wenn aus Sicht der Beschwerdeführenden interne „policies" oder gar rechtliche Regelungen von Gemeindemitarbeiter*innen nicht beachtet wurden. (IH Pos. 20)
- Auch die *sog. „council tax" (Gemeindesteuer)* generiert immer wieder Beschwerden. (IA Pos. 54; ID Pos. 13; IF Pos. 7; IG Pos. 9; IH-Pos. 18)
- Eine gewisse Sonderrolle haben Beschwerden im Zusammenhang mit Diensten der Sozialen Fürsorge, wenn beispielsweise Jugendämter Familien Sozialarbeiter*innen zur Seite stellen oder Erwachsene auf Grund von Alter, Behinderung oder Erkrankung Unterstützung erhalten. Die Bereiche *Children's Social Care* und *Adults' Social Care* unterscheiden sich insbesondere dahingehend, dass es sich im ersteren Fall eher um unerwünschte, im zweiten eher um erwünschte Unterstützungsleistungen handelt. Dies hat Einfluss auf die Art typischer Beschwerden, die sich im Fall der *Children's Social Care* eher gegen den Leistungserhalt als solchen richten (IA Pos. 86-88; IF Pos. 17), im Fall der *Adults' Social Care* gegen deren Mangel. In diesem Fall wird auch eine gewisse Beschwerdezurückhaltung konstatiert und auf eine Sorge um den weiteren Zugang zur gewünschten Leistung attribuiert (IF Pos. 17). Auch in diesem Bereich kommunaler Dienstleistungserbringung können sich Beschwerden aber natürlich auf

kommunikatives Handeln (wie dem Nichterscheinen zu vereinbarten Terminen ohne vorherige Absage durch die Sozialarbeiter*innen) richten. Insbesondere im Feld der *Adults' Social Care* zeigt sich auch das Privatisierungstrend (s. Kap I) öffentlicher Dienste in England im Zuge von New Public Management-Reformen. Hier finden sich häufig private Anbieter, wobei das kommunale Beschwerdemanagement eine Vermittlerrolle ausfüllen und Kund*innen bei der Beschwerde gegenüber dem privaten Anbieter/Subunternehmer beraten/unterstützen kann. (IF Pos 17)

- Den größten Sonderfall der letzten Jahre bildeten Beschwerden im Zusammenhang mit der *Corona-Pandemie*: *thematisch* standen nun Beschwerden rund um den *mangelnden Zugang* zu bestimmten kommunalen Diensten im Vordergrund, insbesondere betraf dies die Möglichkeit persönlicher Termine, aber auch andere Formen *mangelnder Verfügbarkeit/Erreichbarkeit* von Mitarbeiter*innen der Gemeinde beispielsweise im Home-Office. Auch außerhalb der „Lockdowns" kam es zu *Verzögerungen bei Terminen oder Rückmeldungen, verringertem Terminangebot* u.ä. Weiterhin bezogen sich Beschwerden nun auf das staatliche und kommunale *Pandemie-Management* oder die *mangelnde Einhaltung* der entsprechenden Regelungen durch Institutionen und andere Bürger*innen (IH Pos. 38). In quantitativer Hinsicht zeitigte die Pandemie in einigen Fällen eine Art *Tsunami-Effekt,* insofern das *Beschwerdeaufkommen* zu Beginn der Pandemie zunächst deutlich *verringerte*. Einflussfaktoren hierbei waren zum einen die genannte *erschwerte Erreichbarkeit*. Zugleich schreiben einige Beschwerdemanager*innen den Bürger*innen auch die Einstellung zu, es gebe nun *gesamtgesellschaftlich drängendere Probleme*, weshalb man sich mit der Artikulation eigener Beschwernisse eher zurückgehalten habe. Nach dieser anfänglichen Beschwerdezurückhaltung sei es dann zu einem zum Teil eher *langsam-kontinuierlichen Wiederanstieg*, zum Teil zu einem massiven *„Zurückfluten"* der Beschwerden zum vor-Pandemie-Niveau und darüber hinaus gekommen.

Der Erhalt von Beschwerden gilt den Mitarbeiterinnen des kommunalen Beschwerdemanagements grundsätzlich als unvermeidbar:

> „How can you say you don't get any? Because everyone gets them. And it's the same with complaints. Everyone gets them." (IG Pos. 85)

Neben dieser primordialen Unvermeidbarkeit von Beschwerden finden diese sich in den Daten als nach *Häufigkeit des Auftretens* (s.o.), *Schwere des Sachverhalts* und *Intensität des Vortrags* dimensioniert. Das Ende des Spektrums bilden dabei die sog. *„vexatious", „unreasonable" oder „persistent" complaints*, also als böswillig, übermäßig aggressiv vorgetragene oder irrational iterative (ohne Aufnahme erhaltener Erklärungen etc. in die

Argumentation) eingestufte Beschwerden.[82] Hier handelt es sich um in-Vivo Kategorien aus Richtlinien und Handlungsanweisungen englischer Kommunalverwaltungen (sog. „Policies") an ihre Mitarbeitenden:

> "In a minority of cases, the complainant may act in a manner that is deemed unacceptable. They may act in a way that is considered abusive, unreasonably persistent or vexatious and by doing so it may hinder the Council's ability to investigate their complaint or the complaints of others. […]." (P1 Pos.5/6)[83]

> "Unreasonably persistent complainants are those complainants who, because of the frequency, or nature, of their contacts with [XX] Council, hinder the […] Council's consideration of the complainant's, or other people's complaints.
>
> Almost all complainants see themselves as pursuing justified complaints.
>
> Unreasonably persistent complainants may have legitimate complaints but be pursuing them in inappropriate ways, or they may be intent on pursuing complaints which appear to have no substance or which have already been investigated and determined. Their contacts with [XX] Council may be very emotionally charged and distressing for all involved, or they may be agreeable but still place very heavy demands on staff time.
>
> Sometimes the situation between [XX] Council and a complainant can escalate and the behaviour moves to behaviour which is unacceptable and unreasonable, for example, abusive, offensive or threatening behaviour. Such complainants are in a very small minority, but sometimes [XX] Council finds itself in the position of having to instigate action under this policy." (P2, Pos. 33-36)

1.2 weitere Feedbackarten: comments, service requests, compliments

Neben Beschwerden bearbeiten die Mitarbeiter*innen des kommunalen Beschwerdemanagements auch Bürgerfeedback anderer Art, wobei sich die Handlungsanforderungen bzw. Bearbeitungsintensität je nach Feedbacktyp graduell unterscheiden – zum Teil ist auch eine reine Kenntnisnahme und ggf. Dokumentation ausreichend, zum Teil schließen sich weitere Handlungsbedarfe wie Rückmeldungen oder Nachkommen einer Serviceaufforderung an, im Falle positiver Rückmeldungen ggf. auch deren statistische Erfassung im Rahmen des Berichtswesens und eine Rückmeldung an den/die entsprechende*n Mitarbeiter*in bzw. dessen/deren Führungskraft.

---

[82] Zur Praxis der Kategorisierung vgl. Punkt 3.1

[83] Im Unterscheid zu den Interviewdaten sind die Verwaltungen, auf die sich Dokumentdaten in Form publizierter „policies" beziehen, leicht durch Rückwärtssuchen auffindbar. Daher sei an dieser Stelle nochmals darauf hingewiesen, dass diejenigen Gemeinden, in denen Interviews geführt wurden, nicht deckungsgleich sind mit dem Sample der Dokumentdaten. Hier bestand die Samplingstrategie zum Einen darin, eine Identifizierbarkeit der Interviewpartner*innen durch 1:1 Rückschlüsse via der Verwendung derer hauseigener „policies" in der Zitation zu vermeiden. Zum Anderen erfolgte das Sampling auch der Dokumentdaten im Sinne der Grounded Theory Methodologie nach inhaltlich-theoretischen Gesichtspunkten der Eignung für das Vorantreiben der Datenanalyse mittels Vergleichs- und Kontrastierungsstrategien.

Bei Comments handelt es sich um Anmerkungen allgemeinerer Natur, die persönliche Meinungen von Bürger*innen zum Ausdruck bringen. In einer auf der Homepage des Councils publizierten Policy heißt es beispielsweise:

> "A comment can be described as a volunteered personal opinion or belief, feedback or remark expressed by a customer. Unless specifically requested, there is not an automatic assumption that the Council will reply to comments." (P2, p.3)

In den Worten der Assistentin des Beschwerdeteams einer anderen Gemeinde:

> "I'm trying to think what short feedback we'll get. Maybe to say**, "Our roads need to be cleaner," or something like that. So, that wouldn't be a complaint, nor would that be a service request, because that's just their feedback on it.** [I: Okay.] So, then I would log that separately on a feedback form. And then go back to the customer to say: **"Thank you for your comments. This has been logged on a feedback form and sent to the team". With feedback forms, we tend-, it depends on how-, it depends on the matter. So really, they don't require a response from the team. But if it's something, if they're asking a question, or if they want someone to get in contact with them, then that would require a response."** (IH, Pos. 10, Hervorhebung JRH)

Service requests haben einen unmittelbareren Aufforderungscharakter, werden aber nicht als genuine Beschwerden gewertet, auch wenn auf eine versäumte oder unzulängliche Dienstleistungshandlung seitens der Stadt/Gemeinde reagiert wird. Oft wird in den einschlägigen Definitionen auf die Ein- oder Erstmaligkeit einer entsprechenden Aufforderung abgehoben :

> "A service request is defined as a customer contact that, for the first time, brings a matter to the Council's attention and requests a service offered by the council." (P2, p.4)

Der klassische Fall eines service requests tritt in Interviews und veröffentlichten Policies als der einer verpassten Müllabholung hervor. Und auch wenn es sich bei comments und service requests nicht um genuine Beschwerden handelt (manche Gemeinden fassen sie unter der Kategorie „informelle Beschwerden"), werden sie quantitativ erfasst und „im Auge behalten":

> **"But we have an informal complaint category –** [I: Yeah] **which is where we don't really log it as one, just send it off to the service department, they can deal with them.** […]. So we have those as well, we have quite a lot of those**. But we have to keep an eye on them because if I, if we notice that the same person has emailed about an issue three times then we clearly got a problem. There's clearly a service delivery issue there. So that, we keep an eye on those**." (IA, Pos. 229-233, Hervorhebung JRH)

> "For example, to say: "**My bin was missed yesterday. My recycling bin was missed yesterday." So, that would automatically be a service request**. So then what I would do is, I would-, on the back of it, report it as a missed bin on behalf of the customer then

> refer back to the customer to say: “This was treated as a service request. I've reported your bin as missed under this reference.” And then that would be it for that. **However, if I look back on to our back office, and see that they've complained about missed bins multiple times within this month, then I will treat that as a stage one complaint. Because then it's-, because it's a recurring problem**.” (IH, Pos. 10, Hervorhebung JRH)

Die hier angesprochene *Quantifizierungslogik* bei der *Kategorisierung* von *Feedbacktypen* wird unter IV.3.1 genauer ausgeführt. Sie bildet das Hauptdifferenzierungsinstrument zwischen informellen und formellen Beschwerden. Ein weiteres ist die Feedback*intensität* bzw. emotionale Aufgeladenheit (s.u.).

Nicht zuletzt geht englischen Kommunen auch positives Bürgerfeedback in Gestalt von Komplimenten (compliments) zu. Auch hier erfolgt eine Erfassung im jeweiligen IT-Tool, in der Regel auch mit dem Ziel einer statistischen Auswertung und Darlegung im Berichtswesen. Auch die Komplimente lassen sich nach Häufigkeit und Intensität dimensionieren. Ein Spezifikum bei dieser Feedbackform ist, dass Kund*innen hier häufig auf persönliche Interaktionserfahrungen mit Mitarbeiter*innen des Councils Bezug nehmen, die durch Freundlichkeit und Produktivität bzw. dem Erhalt hilfreicher Informationen gekennzeichnet sind, mindestens ist jedoch eine relativ große Sicht- bzw. Wahrnehmbarkeit der Dienstleistungserbringung erforderlich, um Komplimente zu generieren:

> “The other explanation for it could be that, uhm, when the older people are receiving adult social care**, they are in a much more intensive interaction with a member of staff. So they might get to know them a lot better. [I: Yes] They might get to know the name, a little bit about the family, and I think when you feel a little bit more connected with people, you tend to want to say, you know: ” Thanks very much, I appreciate what you did for me**”.” (IC, Pos. 182-184, Hervorh. JRH, s.a. IG, Pos. 33; IB, Pos. 28).

In der quantitativen Ausprägung überwiegt in allen geführten Interviews mit englischen Beschwerdemanager*innen sowie den einbezogenen Jahresauswertungen zu Kundenfeedback weiterer englischer Kommunen klar der Feedbacktyp Beschwerde vor Komplimenten (die Zahlen informeller Beschwerden/service requests liegen noch höher). In einem markanten Kontrastfall berichtet der interviewte Beschwerdemanager demgegenüber von einer 1:3 Relation von Beschwerden zu Komplimenten. In diesem Interview fällt auch eine stark auf

Fürsorglichkeit im Krankheitsfall, Anerkennung von Leistung und allgemeiner Mitarbeiterzufriedenheit ausgerichtete Führungskultur/Arbeitsatmosphäre auf.[84]:

> "Generally, we do get probably three times as many compliments as complaints. And the way we handle those is, we have a weekly staff newsletter. And all the compliments that come in get published in there. And the people that have been complimented, they'll either get complimented or they'll get contacted by their manager to say, "Well done." And it also gets published in the newsletter. And we've also got a database for feedback that we feed into. […] So, for instance, the annual feedback report for last year-, let's have a look, compliments. Two years ago, we had 157. Last year, we got 127. It's been up around 180 before as well. So, it's usually in that order, between 120 and 180 a year, I would say. And I'd say normally, we get about 40 or 50 complaints." (IG, Pos. 33)

> **"Yeah. I think the fact that people are happy in their job comes across when they're dealing with the public**. And therefore, if people were more miserable and talked badly about their employer, then I think that would transmit itself across to the people that live here. But generally speaking, people enjoy working for the Council." (IG, Pos. 45, Hervorh. JRH)

Im Anschluss an diese Darstellung typischer Beschwerdegründe und weiterer Formen von Bürger*innenfeedback an „ihre" Kommunalverwaltung kommen im Folgenden Hintergrundeinflüsse auf die Feedbackbearbeitung durch das kommunale Beschwerdemanagement zur Sprache, bevor in Kapitel 3 die Beschwerdebearbeitung als solche erläutert wird.

2. Umstände und Einflussfaktoren der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England

Bei der Bearbeitung der genannten Feedbackarten werden eine Reihe von Hintergrundeinflüssen relevant, die im Folgenden ausgeführt werden: Einen wichtigen Faktor stellen Effekte des New Public Management dar (2.1), der rechtliche Rahmen (2.2), die Zentralität versus Dezentralität der Beschwerdeorganisation innerhalb einer Stadt/Gemeinde (2.3), die vorgesehenen Eskalationsstufen (2.4), die Referenzfigur des Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO) (2.5), lokale „Policies", die im englischen Kontext in der Regel auf der Homepage

[84] Dieses arbeitssoziologisch hochinteressante Datum konnte bei der weiteren Datenerhebung der vorliegenden Studie nicht weiter berücksichtigt und als Befund erhärtet werden, da diese zum Zeitpunkt des Interviews nahezu abgeschlossen war. Weitere Forschung zum Zusammenhang zwischen der Arbeitszufriedenheit kommunaler Beschäftigter und der Zufriedenheit der Bürger*innen einer Gemeinde (soweit diese sich am Beschwerdeaufkommen ablesen lässt, ggf. auch durch direkte Befragungen) wäre hier aufschlussreich.

der jeweiligen Kommune allgemeinzugänglich publiziert sind (2.6), der verfügbare Ermessensspielraum (2.7), die allgemeine Feedbackkultur (2.8) und zuletzt der Sonderfall der Corona-Pandemie mit ihren zum Teil noch fortwirkenden Effekten (2.9).

2.1 Verwaltungsreform (NPM)

Die Ausrichtung öffentlicher Dienste, auch auf der kommunalen Ebene, nach Grundprinzipien des New Public Management lässt sich maßgeblich an der Etablierung einer Evaluations- und Feedbackkultur ablesen (vgl. Kap. I). Diese äußert sich unter anderem in Wettbewerben und Auszeichnungen wie dem fast schon sprichwörtlichen „employee of the month“:

> “And I said, well, they have an internal employee of the month kind of process. And, and so, if you had a really good compliment, you might be recommended for that”. (IE, Pos.25)

Insgesamt spielt das Prinzip der Leistungsmessung eine große Rolle, nicht nur wie im Fall der Mitarbeiter*innenauszeichnung auf individueller Ebene, sondern auch zwischen Teams (welches Team generiert die meisten/wenigsten Beschwerden, und liegt dies in der „Natur der Sache“/erbrachten Leistung[85] oder an verbesserungsbedürftiger Performanz?) sowie im Vergleich mit anderen Gemeinden. Hierzu erfolgt die statistische Erfassung der Lob- und Beschwerdezahlen, aufgeschlüsselt nach Themenbereichen wie Beschwerdeanlässen, Einhaltung der vorgesehenen Bearbeitungszeiten, Anzahl der auf eine höhere Stufe eskalierten Beschwerden, sowie Lerneffekte für die Organisation und wird Monats- bzw. Jahresweise in Form (meist publizierter) Berichte dargelegt. (vgl. unten Kap. IV.3.8.1).

Mit der Auditierung und Performanzmessung geht das Erfordernis zur Handlungsdokumentation einher, was wiederum insofern Einfluss auf die Wahl der Kommunikationsmittel hat, als die schriftliche Fixierung von Aussagen relevant wird[86]:

> “So, yeah, and then, but I should imagine that because you need the audit, because you need a record of responses. If somebody can email, then the recommendation is to email. Then you've got a record of responses“. (IF, Pos. 51)

[85] S.o. – einige Servicebereiche sind auf Grund ihrer Nutzungshäufigkeit oder aus inhaltlichen Gründen eher beschwerde-“gefährdet“ als andere)

[86] In anderen Kontexten/zu anderen Zwecken werden wiederum die Vorteile persönlicher, jedenfalls verbaler, ggf. auch videotechnisch vermittelter Kommunikation betont, insbesondere bei der Generierung gegenseitigen Verstehens.

Ein anders gelagerter Effekt der Verwaltungsreform besteht in der Steigerung der kund*innenseitigen Erwartungshaltung. Die Gründe hierfür liegen einerseits in der auch innerhalb einer breiteren Öffentlichkeit ausgetragenen Debatte um Verwaltungsreform(en) und deren Notwendigkeit, angestoßen z.B. durch das Buch „Reinventing Government (Osborne/Gaebler 1992) (vgl. Kap I).

> "Also, customers' expectations are rising, even though our finances are, are dropping." (IE, Pos. 29)
>
> "Uhm, so, uhm, I, I believe it's down to the, for me there's been a general increase in the level of dissatisfaction that people have, I think people have a higher expectation of what to, of what they should be receiving from the public sector." (IC, Pos. 172).

Diese Erwartungssteigerung führt im Falle ihrer Enttäuschung zu einer höheren Neigung, dieser Unzufriedenheit in Beschwerdeform Ausdruck zu verleihen:

> "But certainly, and it's a similar difference with the amount of people that are likely to complain, uhm. I think there's an expectation now for high level service." (IC, Pos. 186).

Dieses Phänomen findet sich in den Daten als verzahnt mit finanziellen Interventionen des Staates, womit insbesondere Budgetkürzungen angesprochen sind. Dies insofern, als es zum einen als eine ursprüngliche Folge der NPM-Logik, später dann auch und verschärft im Zusammenhang mit der Finanzkrise der 2010er Jahre (vgl. u.a. Pollitt/Bouckaert 2017) auftritt. Die finanziellen Einschnitte in kommunale Budgets haben Abbau oder Qualitätsverlust gewohnter Infrastruktur zur Folge und äußern sich auch in der Reduktion von Personal, womit Leistungen entfallen oder (dem Konzept der Big Society entsprechend)[87] an ehrenamtlich engagierte Bürger*innen übertragen werden:

> "So, when you get kind of service failures caused by resource issues, staffing issues, you have a massive influx in complaints." (IF, Pos. 9)

> "Our libraries are, a lot of the staff are, because the budgets are cut, a lot of the staff are volunteers." (IA, Pos. 139).

Eine Alternative zu den ehrenamtlich Tätigen bilden Zeitarbeiter*innen (vgl. IF, Pos. 11). Wie mit Bezug auf das Anforderungs- und Tätigkeitsprofil (s.u.) deutlich werden wird, geht auch dies jedoch mit weiteren Herausforderungen und Handlungsproblemen einher, da das kompetente Managen von Bürgerfeedback stark auf Erfahrungswissen und das Pflegen persönlicher Kontakte innerhalb der Organisation rekurriert. Beim Einsatz von Zeitarbeitskräften in anderen

[87] ein Herzstück der politischen Philosophie der Regierung Cameron 2010-2016 (vgl. Kap. I)

Servicebereichen ist dies in Teilen weniger relevant, auch hier kann sich ein mangelnder Wissens- und Erfahrungshintergrund jedoch negativ auswirken.

Als weiteren Effekt der Verwaltungsreform in Gestalt von Budgetkürzungen und diskursiv vermittelter Erwartungssteigerung auf das Beschwerdemanagement lässt sich ein Einfluss auf die allgemeine Feedbackkultur (s. u.) i.S. der Etablierung einer transaktionalen Haltung der Bürger*innen „ihrer“ (Kommunal-)Verwaltung gegenüber rekonstruieren, in der die Entrichtung kommunaler Steuer(n) zu gewissen Leistungsansprüchen an die Verwaltung berechtigt:

> “And also, over time, uhm, council tax has increased, so it’s a higher, people see it as a transaction, which some people do. I think some people see it as a “I pay my council tax, you’ve got to do this for me.” [I: Mh]. The expectation for service increases. So people expect to see a higher, a higher level service coming through back to them for the money that they’ve put in.” (IC, Pos. 186-188)

Verwaltungsreformen nach New Public-Management-Prämissen erheben neben Effizienzverbesserungen auch den Anspruch, Verwaltungsmitarbeiter*innen und deren Handeln auf Prinzipien der Geschäftswelt umzuorientieren, wozu auf symbolisch-semantischer Ebene die Einführung des Kundenbegriffs für die Gegenüber des Verwaltungshandelns zählt (vgl. Kap. I). In den englischen Interviewdaten zeigt sich bereits bei einer prä-analytischen, rein nummerisch ausgewerteten Betrachtung die Verbreitung der Kundenterminologie:

Während in den narrativen Passagen zwar durchgängig das generische „people“ überwiegt (691 Nennungen), sobald die interviewten Beschwerdemanager*innen über die Handlungen und zugeschriebenen Meinungen, Einstellungen etc. ihrer Gegenüber sprechen, wird bei einer konkreteren Fassung meistens das Wort „customer“ verwendet, das sich über alle Interviews verteilt insgesamt 248 mal findet, gefolgt von „resident“ (dem*r Bewohner*in der Stadt, 60 Bezugnahmen), dem eher funktional-rollentechnischen „complainant“ (Beschwerdeführer*in, 41 mal verwendet) und dem in den englischen Daten sehr ungebräuchlichen „citizen“ (18 Nennungen, die meist von der Interviewerin eingeführt wurden).[88]

[88] Wie bei der Darstellung der deutschen Empirie deutlich werden wird, ergibt sich hier zwischen den beiden Untersuchungskontexten ein erheblicher semantischer Unterschied – Beschwerdemanager*innen in Deutschland sprechen weit häufiger von Bürger*innen als Bezugspartner*innen ihres beruflichen Handelns.

Tabelle 2: Kundensemantik: Verwendungshäufigkeit verschiedener Terminologien in England

Term/ Interview	**customer**	**resident**	**complainant**	**citizen**	**people**
IA	12	0	0	0	65
IB	33	0	2	0	17
IC	15	17	3	0	95
ID	22	6	2	4	45
IE	71	3	3	5	70
IF	39	21	7	2	228
IG	25	10	18	3	86
IH	31	3	6	4	15
Sum	248	60	41	18	691

Über die rein numerischen Verwendungshäufigkeit hinausgehend, ergibt sich aus der Analyse der Interviewdaten, welche Argumentationen und Bedeutungsgehalte bei Beschwerdemanager*innen in englischen Gemeinden mit der begrifflichen Verwendung assoziiert sind:

People beschreibt insbesondere die Bevölkerungsebene statt individueller Personen oder wird verwendet, um das Handeln der Gegenüber abstrahierender darzustellen:

> “I would say people are definitely more ready to complain over the last three or four years than they have been ever before” (IG, Pos. 47).

Resident findet Verwendung, wenn beispielsweise Gleichbehandlungsgrundsätze angesprochen sind oder Rechte und Pflichten, die mit der Gemeindezugehörigkeit einhergehen.

> “But ultimately, the kind of front end in the service that all residents are getting, is the same. We're able to kind of manage that. So, you're not getting something completely different” (IF, Pos. 3)

Gleichzeitig wird resident als neutraler Oberbegriff synonym für eine Reihe weiterer Terminologien benutzt, die sich verwaltungssintern aus organisationalen Traditionen oder der Logik der in Anspruch genommenen Leistung herausgebildet haben:

> "However, when you are getting into the different departments, but **for like kind of either historical or legal reasons, or technical reasons, there are different names for people. So, in housing, you call them tenants. [I: Mh.] In social care, you call them service users. [I: Mh.] In-, and in kind of like waste management and other places like that you call them residents, you know.** Because you're dealing with all-, in different tenures, different sort of problems sometimes, residents, et cetera, et cetera. **And then you've got customer services that come in and wanting a service, they are customers. […] The overarching term, which, which kind of contextually makes more sense when I'm doing that corporate reporting, is residents. Because they are residents of [city]. And everybody in [city] is entitled to service from the council. Therefore, for me, purely semantics, the best term to use in that context when I'm writing about the whole of the borough and whole of the council is resident. Because that overarches everything,** whether they are a service user, a customer, and then I think resident." (IF, Pos. 39, Hervorhebung JRH)

In der Bezugnahme auf politische (Gleichbehandlungs-)rechte bei der Inanspruchnahme kommunaler Leistungen tangiert der resident-Begriff Bedeutungsgehalte des im englischen Kontext ungebräuchlichen citizen (Bürgers) (s.u.).

Complainant adressiert Beschwerdeführende konkret in ihrer Rolle als solche und wird verwendet, um beispielsweise „technisch" den Handlungsablauf beim Umgang mit Beschwerden zu beschreiben.

> "Customers, we use the word customer a lot and complainants sometimes because that's what they are. If it is a complaint, we'll call them the complainant." (IG, Pos. 89)

Citizen findet bei den interviewten Beschwerdemanager*innen in England nahezu keine Verwendung, innerhalb der vorliegenden Studie wurde es höchstens aufgegriffen, wenn die Interviewerin konkret danach gefragt oder um eine Relationierung des Beschwerdewesens mit dem Thema Bürgerbeteiligung (citizen participation) gebeten hatte. Die Ungebräuchlichkeit des Terminus citizen bzw. dessen historische Ablösung durch die nun meistgebräuchlichen customer bzw. resident-Begriffe[89] kommt im folgenden Zitat prägnant zum Ausdruck:

> "Or I think either customers or residents? Either or either. We used to use citizens back in the day, we don't really use that anymore. I refer to them as customers cause I'm from a customer service background. Others will refer as residents because they're from a

[89] Dies deckt sich mit der Verteilung in der obigen Tabelle, die die Verwendungshäufigkeit der aufgeführten Termini innerhalb der vorliegenden Studie illustrieren und die sich anschließenden Rekonstruktionen von Verwendungsweisen situieren/kontextualisieren soll. Eine im statistischen Sinne signifikante Verteilungsaussage ist hiermit natürlich nicht getroffen.

housing background. I think generally the two interchange, I don't think there's a hard or fast rule. But I think citizens is probably a bit old fashioned." (ID, Pos. 61)

Die stärkste Verwendung (nach dem allgemeinen „people") findet unter den interviewten Beschwerdemanager*innen der Begriff „customer". Hier zeigt sich, dass das Postulat bürger- bzw. kundenorientierter Verwaltungsreform seit dem Aufkommen des New Public Management, im englischen Kontext spätestens mit der „Citizen's Charter"[90] (s. Kap I.) der Major-Regierung (1991) popularisiert, zumindest auf der semantischen Ebene seinen Niederschlag gefunden hat.

Mit dem Kundenbegriff als der einen Seite einer dualen Ko-Produktionsbeziehung (Gartner/Riessman 1978; Dunkel/Weihrich 2006; Böhle/Weihrich 2020, s. Kap. II) ist auf der anderen Seite ein*e Produktbereitsteller*in oder Dienstleistungserbringer*in verbunden, in diesem Fall verkörpert durch die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdewesens. So ergibt sich aus der Analyse der Interviews, dass diese den Kundenbegriff in eben solch einen Service-Kontext, als Teil einer Dienstleistungsbeziehung, einordnen. Im folgenden längeren Zitat wird anschaulich, dass ein Bewusstsein besteht, hier einen Begriff aus der Privatwirtschaft (private sector) zu entlehnen, dass die Adäquanz der Verwendung von der Natur der Beziehung abhängt (je nach Bereich also ggf. passender von „clients" gesprochen wird). Im Fall des Beschwerdemanagements biete sich der Kundenbegriff jedoch an, da dieses einen wichtigen Teil der Dienstleistung einer Organisation darstelle. Die organisationale Wortverwendung ist außerdem in hauseigenen Standards und Handlungsanweisungen („policies") kodifiziert, ggf. auch in weiteren Textquellen wie Handbüchern o.ä. („literature").[91]

"Okay, so this comes from-, I mean, in the private sector you know, when you've got those kinds of-, you've got this kind of, you know, monetary-based transaction. [I: Mh.] Customers aren't as simply the customers. Sometimes the clients, depending on the relationship. But, you know, from my experience, we call them our customers. And I thought, right. So, complaints is just an arm of customer services. We'll call everybody customers. I refer to everyone as customers. That's my go to, my fallback, customers. But technically, so, what you want from, what you want from when you say, when you're doing kind of standards, when you've got a complaint procedure, when you are setting your standards as an organization, or even a-, **what's that overarching thing? And because like complaints is deemed to be kind of like an arm of an important section of customer care**, but isn't the be all and end all, obviously. **But it's an important kind of section of customer care. And to call them customers. And that's what the customer complaints procedure, this is, you know, all the way through our literature refers to customers as customers**." (IF, Pos.39, Hervorhebung JRH)

[90] Damals muss die Rede von Bürger*innen gebräuchlicher gewesen sein
[91] Vgl. hierzu auch die Darstellung zur Figur des Local Government and Social Care Ombudsman unter Kap. 2.5

Der enge Konnex zwischen gewählter Semantik und Charakter der Beziehung wird nochmal deutlicher, wenn es im selben Interview heißt:

> "Because that overarching everything, whether they are a service user, a customer, and then I think resident. **So, it's all about the context**. If you look at our complaints procedure that we call it the customer complaints procedure. So, and that is right. Because it refers to-, complaints procedure is there as I explained, as opposed to the other procedures in regard, is that because **somebody has had a bad service**. And therefore, **in the context of the complaint's procedure, they are a customer**." (IF, Pos. 39, Hervorhebung JRH)

Hier konstituiert die schlechte Service-Erfahrung mit anschließender Inanspruchnahme der Leistungen des Beschwerdemanagements den/die Kund*in als solche*n.

Die Kundenmetapher als gebräuchliche Terminologie im englischen Beschwerdemanagement wird wieder aufgegriffen, wenn unter IV.4 die beruflichen Selbstbilder und Identifikationen kommunaler Beschwerdebearbeiter*innen erörtert werden, da Selbst- und Fremdidentifikationen einen Zusammenhang bilden.

Das Thema Reformprozesse und deren Einfluss auf die Arbeitswelt des kommunalen Beschwerdemanagements abschließend, hat der mit dem New Public Management angestoßene Trend zur perpetuierten Verwaltungsreform (vgl. Pollitt/Bouckaert 2017; Palumbo/Scott 2018) zur Folge, dass es häufig zu Restrukturierungen von Teamzuschnitten und Zuständigkeiten kommt. Dadurch bedingt wiederum gehen vertraute Ansprechpartner ggf. verloren, das Wissen um die „richtigen" Ansprechpersonen muss neu erworben und Beziehungen müssen neu aufgebaut werden (IE, Pos. 17, 49, 63; IB 60). Die Relevanz dieses Befundes wird verdeutlicht, wenn in Kapitel IV. 3 das Tätigkeitsbild des Beschwerdemanagers genauer dargelegt wird.

Insgesamt zeigen sich Verwaltungsreformeffekte auf die Arbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen in England hinsichtlich der Etabliertheit von Performanzmessung und -vergleich (an der das Beschwerdemanagement durch Erstellung von Beschwerde-Reports und -Statistiken wiederum selbst beteiligt ist, wie bei der Darstellung der Kernaufgaben gezeigt werden wird), gestiegenen Erwartungen von Seiten der Bevölkerung bei gleichzeitiger Kürzung von Budgets, auf Dauer gestellter Umorganisation und damit einhergehendem Wechsel von Ansprechpartnern, sowie der Durchsetzung des Kunden-Topos bei der Bezugnahme auf die Gegenüber von Verwaltungshandeln.

Im Folgenden wird zunächst Bezug auf eine Reihe weiterer Einflussfaktoren auf das Handeln der Beschwerdemanager*innen genommen. Den Anfang macht dabei die rechtliche Basis, die den Hintergrundrahmen aufspannt:

2.2 Der rechtlich-politische Rahmen

Der Grundstein für das heutige Beschwerdewesen englischer Local Councils wurde mit dem Local Government Act 1974 gelegt, der diese auf die Bereitstellung eines Beschwerdemanagements verpflichtete, dessen konkrete Ausgestaltung allerdings den einzelnen Gemeinden überließ. Dies gilt für alle Servicebereiche (die unter der Bezeichnung „corporate complaints" zusammengefasst werden)[92] mit Ausnahme der Bildungsverwaltung sowie dem Fürsorge-Sektor für Kinder wie auch Erwachsene, in denen auf Grund der größeren Sensibilität/Vulnerabilität die anzuwendenden Procedere staatlicherseits festgelegt wurden:

> "[…] the Local Government Act 1974 introduced a duty for councils to uhm, provide a corporate complaints provision [I: H-hm] C: In doing that, that essentially deals with most council departments, […] All of those things are picked up in the Local Government Act 1974 provision. So, that isn't a legally arranged piece of legislation, that is just a, ah, where that comes into play is the council's expected to have within its constitution a way of dealing with complaints [I: M-hm] C: So, it isn't prescriptive, this doesn't say "You must do this when this happens" [I: yeah] C: We have to work that out ourselves. The other three pieces of legislation are prescriptive, so we've got the Children's Act Social Care Procedure, the Adult Social Care Complaints Procedure and the School's Complaints Procedures and ultimately ah, they say "This absolutely must happen" and the reason usually is around the fact that there's a greater safeguarding urgency around social care and children's social care." (IC, Pos. 8-16; s.a. National Archives/Local Government Act 1974)

Die Einschränkungen im Geltungsbereich dieser „statutory complaints" betreffen sowohl eine stärkere Festlegung der Verfahrensweisen, als auch Regelungen dazu, von welchen Personen(kreisen) überhaupt Beschwerden zu einem Thema angenommen werden dürfen, wem also ein berechtigtes Interesse am Sachverhalt zugeschrieben wird („sufficient interest test" (IE, Pos. 7)).

Neben den genannten Ausnahmen fallen auch Anfragen nach dem Freedom of Information Act (FOI) sowie Beschwerden im Zusammenhang mit Datenschutzverletzungen (General Data Protection Regulation, GDPR) unter eigene Grundlagen und prozedurale Regelungen. Insbesondere letztere werden in der Regel nicht durch das Beschwerdemanagement bearbeitet.

[92] Der Corporate-Begriff ist dabei – ganz in der Logik des NPM - der Privatwirtschaft entlehnt, wo er allgemein für das Unternehmen steht. Die „corporate complaints" betreffen jedenfalls nicht nur Beschwerden mit ökonomischem Gehalt, sondern betreffen alle Verwaltungsbereiche außer der genannten statutorisch fixierten Ausnahmen.

Nach diesem Kurzabriss des rechtlichen Rahmens (vgl. auch Kap. I), innerhalb dessen kommunale Beschwerdemanager*innen agieren, werden nun eine Reihe weiterer Hintergrundeinflüsse dargelegt.

2.3 Zentralität versus Dezentralität der Beschwerdeorganisation

Einen strukturellen Hintergrundeinfluss auf die Arbeit im kommunalen Beschwerdewesen bildet dessen Organisation, die zentral oder dezentral ausgerichtet sein kann. Kommunen mit einem zentralen Beschwerdemanagement haben dieses in einem Team zusammengefasst, welches die Beschwerden aller Organisationseinheiten (mit Ausnahme intraorganisationaler, beispielsweise Personal-Angelegenheiten) gebündelt bearbeitet. Im Fall der dezentralen Bearbeitung sind in jeder Serviceeinheit ein oder zwei Feedbackbearbeiter*innen angesetzt, die sich um die dort anfallenden Rückmeldungen „kümmern“. Auch hier kommt es immer wieder zu Restrukturierungen, so dass früher dezentral operierende Einheiten zentralisiert (IA, Pos. 18-20; IC, Pos. 301) oder zentrale Beschwerdeteams auf die jeweiligen Organisationseinheiten verteilt werden (IB, Pos. 52-56). Hierbei lässt sich aus den Daten ein Zusammenhang mit der Größe der Stadt/Gemeinde herstellen in dem Sinne, dass Großstädte ihr Beschwerdewesen eher dezentral, angedockt an die jeweilige Abteilung, organisieren (IF, Pos. 3) während mittlere und kleinere Kommunen eher zentrale Beschwerdeteams haben. Die dezentrale Variante hat zwar den Vorteil, durch die Einbettung in den jeweiligen Servicebereich Aufwände der Zuständigensuche, Überwachung von Antwortrückläufen, Beziehungspflege in andere Abteilungen hinein etc. zu vermindern (s. Kap. 3 zu den Kernaufgaben kommunaler Beschwerdemanager*innen), bedeutet aber unter Umständen aus übergeordneter Sicht einen Mangel an Servicekontinuität für die Kundenseite, was insbesondere von Führungskräften des Beschwerdemanagements kritisch gesehen wird (IF, Pos. 3). Dem meist auch in eher dezentral organisierten Kommunen doch vorhandenen kleinen Kern“team“ (manchmal handelt es sich auch nur um eine Person) eines zentralen Feedbackmanagements, kommt dann vor allem beratende Funktion bei besonders komplexen Fällen zu (IB, Pos. 70-72). Demgegenüber hat die zentralisierte Form neben der Sicherstellung relativ homogen-standardisierter Bearbeitungsweisen gleichermaßen Vorteile für den intraorganisationalen Wissenstransfer: Durch die Zentralisierung des beschwerdemanagementspezifischen Wissens bzw. zu den anfallenden Beschwerden, Häufigkeitsverteilungen etc. fällt es leichter, analytische Schlüsse zu Handlungsbedarfen hinsichtlich der „post-complaint-work“, dem Anstoß zum organisationalen Lernen aus Beschwerden, zu ziehen (IF, Pos. 3). Neben dem genannten Zusammenhang mit der Gemeindegröße unterliegt die zentrale versus dezentrale Organisation des Feedbackmanagements auch Änderungen im Zeitverlauf, Trends, Umstrukturierungswünschen neuer

Führungskräfte etc. (IC, Pos. 24; 309; IA, Pos. 16; IB, Pos. 55) und steht damit wieder im Zusammenhang mit der seit Aufkommen des NPM steten Umbau öffentlicher Dienste dauerrelevanten Umorganisationsbestrebungen auch auf kommunaler Ebene (vgl. 2.1). In der Arbeitskonzeption Anselm Strauss' lässt sich die Unterscheidung von zentraler oder dezentraler Organisation als „Arrangement" fassen (Strauss 2017 [1993]).

Zuletzt hat der vom Beschwerdemanagement eingenommene Platz innerhalb der Organisation (Stadt-/Gemeindeverwaltung) auch Einfluss auf die Kultur, insofern beim dezentralen Modell eher die Logik der „Mutter"-Abteilung dominiert (beispielsweise eine legalistische Betrachtungsweise), während bei einem zentralisierten Beschwerdemanagement als eigenem Team-Zusammenhang eher eine eigene „Kultur" (beispielsweise der Kundenorientierung) etabliert werden kann:

> "I have been moved into the, the legal department. [I: Okay.] B: That's quite a change in culture [I: Yeah [laughs]. Can you, can you elaborate?] B: Uhm, the, the culture changed because, uhm, whereas I had a team around me and we were very much customer-focussed in terms of uhm, we had quite a lot of influence on/and self-management over the procedures and the responses that were given –" (IB, Pos. 64-68)

Insgesamt erweist sich in den Daten, dass die Verortung des Beschwerdemanagements innerhalb der Gesamtstruktur einer Stadt-/Gemeindeverwaltung, Konsequenzen auf die Handlungsfreiheit hat und die Ausübung der Tätigkeit (vgl. Kap 3) beeinflusst, indem sie bestimmte Aufgaben strukturell erleichtert oder erschwert (wie die Kontaktpflege zu den zuständigen Sachbearbeiter*innen, die für Auskünfte zum Sachverhalt angefragt werden, deren Rücklauf dann aber auch wieder nachgehalten werden muss, die Analyse potentieller Lerneffekte aus Kund*innenfeedback und deren Verbreitung innerhalb der Organisation etc.).

Im nächsten Teil wird ein weiterer struktureller Hintergrund der Arbeit im Beschwerdemanagement englischer Stadtverwaltungen in den Blick genommen: Die Zahl der Eskalationsstufen, die eine Beschwerde nehmen kann.

2.4 Eskalationsstufen der Beschwerdebearbeitung

Nach der (erstmaligen) Beantwortung einer Beschwerde (zum genauen Gang der Beschwerdebearbeitung s. Kap.3) kann der/die Beschwerdeführende mit der erhaltenen Antwort zufrieden sein oder den Sachverhalt jedenfalls nicht weiterverfolgen. Für den Fall der Unzufriedenheit mit der Erstauskunft und dem Wunsch, die Beschwerde fortzuführen, stellen die meisten Kommunen nach der ersten Stufe („stage one") ein oder zwei Eskalationsstufen (stage two, stage three) zur Verfügung, deren Anzahl variiert. In der Regel finden sich intrakommunal zwei

mögliche Beschwerde-Stufen, unüblicher ist eine einzige stage oder ein Ausdehnen des Procedere über drei interne Stufen (IA, Pos. 60; IB Pos. 40-42;). Mit den einzelnen Stufen gehen unterschiedliche vorgesehene Bearbeitungszeiten sowie beteiligte Personen einher, typischerweise verlängern sich die Bearbeitungsfristen mit Aufstieg auf der „Eskalationsleiter“, ebenso erhöht sich der Status der beteiligten Akteur*innen auf Gemeindeseite. Dies betrifft auch die Rolle des Beschwerdemanagements, die in manchen Fällen in der ersten Stufe vorrangig in der Delegation an den Beschwerdeverursachenden Mitarbeiter*in / Fachbereich und der Überwachung und ggf. Korrektur der erteilten Rückantwort besteht und (maßgeblich abhängig von der zentralen oder dezentralen Organisation des Beschwerdemanagements) erst ab Stufe Zwei durch Mitarbeitende des Beschwerdemanagements inhaltlicher geprüft wird (stage two wird dementsprechend auch in einigen policies als investigation oder review stage ausgewiesen, es erfolgt also eine Untersuchung/Prüfung der Handhabung auf erster Stufe. In den Fällen, denen nach den Stufen eins und zwei eine dritte interne Stufe vorgesehen ist, findet diese vor einem Panel aus Stadträt*innen statt (und wird dementsprechend auch als panel review bezeichnet), in denen die oberste Managementebene der Verwaltung unter Beteiligung des Beschwerdemanagements zum Sachverhalt befragt wird (IB, Pos. 44; IF, Pos. 5, 23). Es handelt sich hier bezogen auf die corporate complaints um eine freiwillige Leistung der Stadt. Auch eine reine Prüfung auf Ebene der Direktion wäre hinreichend oder eben auch der komplette Verzicht auf eine stage three (IF, Pos. 23). In jedem Fall handelt es sich nicht um ein Verfahren in juristischem Sinne, sondern um eine weitere Möglichkeit, dem/der Beschwerdeführenden Gehör zu verschaffen und die Beschwerde mittels der Zahlung moderater Aufwandsentschädigungen/Kompensationen oder insbesondere - auf der symbolischen Ebene - durch die Organisation einer Entschuldigung beizulegen:

> “What they do, listening to what your complaint is, and deciding whether or not how what we have responded to previously is appropriate. Is the apology, assurance and the action taken to resolve the complaint appropriate? Has the complaint been investigated properly? Have we misunderstood what they're complaining about, you know. We kind of, you know, or they are just wanting a little bit more, in terms of compensation, a hundred quid or something like that, or do they think we need to do more? So, they are limited in terms of what they can do, you know what I mean. It's like they can I suppose, increase the compensation that's offered, you know. Or they can arrange for another apology to be provided. I suppose.“ (IF, Pos. 23)

Sofern sich die Kommune (vertreten durch die Mitarbeitenden des Beschwerdemanagements, Führungskräften der Fachabteilung(en), die Gegenstand der Beschwerde wurden, bzw. ab „stage two“ der oberen Managementebene) und die/der Beschwerdeführenden nicht einigen bzw. die/der Beschwerdeführende die Entscheidung auf der letzten Eskalationsstufe innerhalb der Verwaltung nicht akzeptieren, können sie sich als letzte Instanz der Beschwerdebeilegung an die Figur des Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO) wenden, deren Rolle im Folgenden beleuchtet wird (2.5):

2.5: Zur Zentralfigur des Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO)

Der Local Government and Social Care Ombudsman bildet im englischen Kontext die außergerichtliche Letztinstanz zur Beilegung von Beschwerden über die meisten Belange einer Stadtverwaltung, die von dieser oder einem privaten Anbieter erbracht werden. Die Rolle ging ebenfalls aus dem Local Government Act 1974 hervor, der englische Kommunen[93] generell auf die Bereitstellung eines Beschwerdemanagements verpflichtete (s. 2.2), und ist derzeit dem "Department [hier: Ministerium] for Levelling up, Housing and Communities" assoziiert. Sie untersteht der „Commission for Local Administration". Nach Ausschöpfung des Beschwerdeweges der jeweiligen Institution kann der LGSO deren Entscheidungen überprüfen und eine Empfehlung zum Abschluss der Beschwerde übermitteln. Diese ist für die Kommunen nicht rechtsbindend, hat aber in der Regel großes Gewicht.

Der Einfluss des LGSO geht über die Überprüfung einzelner Beschwerden als letzte Eskalationsinstanz hinaus, die Institution des LGSO ist durch die Publikation von Richtlinien, Standards, vergangenen Entscheidungen, Performanzvergleichen sowie Informations- und Lernmaterialien wesentlich an der Gesamtorganisation und -handlungsweise des kommunalen Beschwerdewesens in England beteiligt.

> "We know what the Local Government Ombudsman are looking for. I mean, that's almost part of our complaint handling process. We know the standards to which we are operating. So, we act within those standards. The local government ombudsman approach informs how we deal with complaints in a way." (IG, Pos. 13)

Beispielhaft für die vom LGSO gesetzten Standards stehe folgende Passage aus dessen Publikation „Effective Complaint Handling for Local Authorities", in welcher die Desiderata handlungsleitender Prinzipien umrissen werden:

- **"Getting it right:** do the simple things well, by complying with the law and following your own policies
- **Being customer focused:** […] Make your complaints process easy to find and use, and keep complainants informed
- **Being open and accountable:** there should be no surprises. Your process should be transparent, and be honest when things have gone wrong.
- **Acting fairly and proportionately:** explain your thinking. Base your decisions on sound evidence, and explain clearly why they were made.

[93] Damals noch für England und Wales, das mittlerweile wie auch Schottland eigene Ombudsrollen unterhält.

- **Putting things right:** Make amends. If you have done something wrong, apologise and take steps to put right any injustice caused.
- **Seeking continuous improvement:** Complaints are a great learning tool. Put systems in place to capture the lessons, which will help improve your services." (P-LGSO S. 4; LGSO 2020, S. 4)

Die zentrale Ombudsstelle „verpflichtet" (s.u.) kommunale Verwaltungen also insbesondere auf Kundenorientierung, die hier als leichte Zugänglichkeit und Handhabung des Beschwerdeprozesses sowie transparente Kommunikation gefasst ist, Fairness (die neben rationalen, evidenzbasierten Entscheidungen wiederum stark in kommunikativer Transparenz begründet liegt), Entschuldigung und etwaige Wiedergutmachung, zumindest aber die Wiederherstellung des Ursprungszustands im Schadensfall, sowie auf ein Verständnis von Beschwerden als Chance zu Lernen und Selbstoptimierung als Organisation. In nuce geht es also um eine generelle Kultur der Offenheit und Transparenz der Kundenseite gegenüber sowie dem ständigen Streben nach Verbesserung innerhalb der eigenen Organisation.

Wie oben genannt, haben die Empfehlungen des LGSO keine Rechtsbindung. Die gesetzten Standards entfalten aber große Strahlkraft in die untersuchten Kommunalverwaltungen hinein, werden immer wieder zitiert etc. Die Orientierung an deren Handlungsanleitungen dient auch der eigenen Absicherung für den Fall, dass Beschwerden hin zur Ombudsstelle eskaliert werden (z.B. IG, Pos. 15)

Angelehnt an diese Prinzipien entfaltet das Manual Leitlinien für die fünf Kernelemente Beschwerdeidentifikation und Annahme, Definition des Beschwerdegrundes, Untersuchung der Beschwerde, Treffen und Kommunizieren von Entscheidungen und Wiedergutmachungsstrategien (Entschuldigung, Erklärung und ggf. Kompensation).

Neben den ausgeführten Standards und Handlungsempfehlungen publiziert die Institution des LGSO auch vergangene Entscheidungen auf ihrer Homepage, die wiederum als Referenzfälle der Handlungsorientierung der Akteur*innen kommunaler Verwaltungen/Beschwerdestellen dienen sollen. Dabei kommt auch zur Sprache, welche Empfehlungen im Zusammenhang mit organisationalen Lerneffekten der LGSO erteilte. (Rep3; LGSO Review 2021/22)

Ganz in der Logik des New Publik Management werden außerdem Jahresberichte und Performanzvergleiche erstellt und veröffentlicht, in denen Faktoren wie die Gesamtzahl an Beschwerden eines Berichtszeitraums, der Prozentsatz aufrechterhaltener Beschwerden oder der Prozentsatz, in denen die Gemeinde den Abhilfe-Empfehlungen der Ombudsstelle folgte,

aufgeführt und statistisch mit den Werten der anderen Kommunen verglichen werden. (Rep3; LGSO Review 2021/22).

Entsprechend der Logik einer Verpflichtung auf organisationales Lernen und perpetuierte Selbstoptimierung publiziert der LGSO auch Trainings- und Lernmaterialien, beispielsweise in der Form buchbarer Online-Workshops, für Beschwerdemanager*innen lokaler Verwaltungen.

In der Figur der Ombudsstelle LGSO wird normatives Wissen zum professionellen Bearbeiten von Bürgerbeschwerden bereitgestellt/verbreitet. Die Einhaltung der hier gesetzten Standards und Empfehlungen ist für englische Kommunalverwaltungen nicht rechtsbindend. In den analysierten Interviewdaten zeigt sich aber eine starke Orientierung an der Figur des LGSO (IA, Pos. 66; IE, Pos. 13; IG, Pos. 113; IH, Pos. 101) und der von ihm bereitgestellten Wissensgehalte. Dieser Befund wird durch eigene Daten des LGSO untermauert, denen zufolge der Umsetzungsgrad der getätigten Empfehlungen bei 99,7% liegt (LGSO 2022, S. 1).

2.6 Publizierte Lokale Richtlinien und Handlungsanweisungen (Policies)

Englische Kommunen stellen unter Bezugnahme auf den Freedom of Information Act 2000 sowie den Local Government Transparency Code ihre Vorgehensweise beim bzw. Anweisung zum Umgang mit Beschwerden sowie die Arbeits-Definitionen der verschiedenen Feedback-Kategorien (complaint, comment, service request, compliment, vgl. Kap. 1.1; 1.2) auf ihren Homepages der Öffentlichkeit zur Verfügung, meist unter dem Titel „Corporate Complaints Policy“:

> **“4. Our definition of a complaint**
>
> ‘Any expression of dissatisfaction with our staff or the services that we deliver (including partners and contractors, acting on our behalf).
>
> **What is a complaint?**
>
> Examples of complaints include:
>
> - We have made a mistake or we have done something wrong
> - We have promised to do something but failed to do so
> - We have acted unprofessionally (this includes staff and contractors)
> - We have failed or delayed in carrying out a service.” (P1, Pos. 39-47)

Diese enthalten Definitionen zu den einzelnen Feedback-Arten (vgl. P2, p. 3f.; P4, Pos. 60-79; P5, Pos. 30-39) und Eskalations- bzw. Review-Stufen (deren Anzahl von Council zu Council zwischen einer und dreien variieren kann; ehe als letzte Klärungsinstanz der LGSO

einzuschalten ist, vgl. u.a. P3, Pos. 30-41; P4, Pos. 98-103; P5, Pos. 50-59) die verbundenen Bearbeitungszeiten, zuständigen Ansprechpartner*innen (persönlich oder das jeweilige Team) und Kontaktmöglichkeiten, Fristen zur Beschwerdeeinreichung sowie den Hinweis auf Eskalationsmöglichkeiten bei Unzufriedenheit mit der Bearbeitung auf einer der unteren Stufen und Benennung von Ausnahmen (Bereiche, die unter andere, meist stärker rechtlich reglementierte, Regelungen der Beschwerdebeilegung fallen, oder sofern bereits ein juristisches Verfahren anhängig ist, vgl. P3, Pos. 3f., P4, Pos. 5-9; P5, 41f.).

Corporate Complaint Stage	**Investigated By**	**Timescales**
Stage 1	Service Manager	**10** working days
Stage 2	Corporate Complaints Team / Head of Service	**20** working days
Stage 3	Stage 3 Adjudicator	**30** working days (**20** working days for complaints about housing partners)

Abbildung 3 (P1, Pos. 67)

Eingeleitet wird die jeweilige complaints policy oft von Ausführungen zum organisationalen Selbstbild/einem „mission statement“, in der Regel thematisiert sich die jeweilige Stadtverwaltung hier als kundenorientierte und lernwillige Organisation:

> „Our vision: To put our customers at the heart of complaints management and to use complaints as a learning opportunity to improve services” (P1, Pos. 35-36)
>
> “We want the outcomes from citizen contact with the council to help the monitoring of our performance and assist to improve services. […] We want the procedure to improve relationships with citizens and encourage best practice by our employees” (P5, Pos. 8f.)
>
> “In all circumstances, the Council will act in accordance with its Values; Teamwork, Integrity, Excellence, being a Learning Organisation and having a Positive Attitude to improve services and customer service.” (P2 p. 5)

Die in den Policies festgelegten Vorgehensweisen und Definitionen variieren in ihrem Konkretheitsgrad, schreiben das Handeln der Beschwerdebearbeiter*innen der jeweiligen Kommunalverwaltung aber bis zu einem gewissen Grade präskriptiv vor, und zwar hinsichtlich dessen, was überhaupt als Beschwerde (oder service request, comment, compliment) zu werten und entsprechend weiter zu prozessieren ist, wer bei welcher Stufe zuständig für die

Bearbeitung ist, wieviel Zeit für die Bearbeitung zur Verfügung steht, oder wann und wie der/die Beschwerdeführende zu informieren ist.

Einen Sonderfall bilden die Policies zu „vexatious“ (bösartig), „unreasonable“ (irrational) oder „(overly)persistent“ (übermäßig hartnäckig) bezeichneten Beschwerden. Diese finden sich als Unterpunkt der jeweiligen Complaints Policy oder auch als eigenes Dokument ebenfalls auf nahezu allen Homepages englischer Kommunalverwaltungen. Sie geben den Rahmen vor, in dem eine bestimmte, durch die jeweilige Policy definierte, Art von Bürger*innenkontakten nicht (mehr) als reguläre Beschwerde behandelt werden muss. Dies ist bei übermäßig (verbal oder körperlich) aggressivem, insbesondere bedrohlichem, Auftreten der Beschwerdeführenden der Fall (UP 1, Pos. 29-32; UP2, Pos. 58; UP3, Pos. 17). Gespräche können dann beendet werden (ggf. mit Ausblick auf eine Wiederaufnahme zu einem späteren Zeitpunkt, wenn der*die Beschwerdeführende sich beruhigt hat, bei Wiederholung oder besonderem Ausmaß auch dauerhaft). Auch im Falle mangelnder Kooperation (z.B. durch Nicht-Erteilung wichtiger Informationen, wiederholte Änderung getätigter Äußerungen) oder deutlich und in irrationaler Weise über das notwendige Maße hinausgehende Kontaktaufnahmen (Einreichung einer Überfülle zum Sachverhalt nichts beitragender Informationen, übermäßig lange und häufige Kontaktaufnahmen, verbunden mit der Erwartung einer prompten Beantwortung, Nicht-Akzeptanz der Tatsache, dass nicht jeder Sachverhalt unter die Handlungsmacht der Stadtverwaltung fällt; Eindruck einer persönlichen „Vendetta“ gegen einzelne Angestellte der Verwaltung oder ein in mehreren Policies als „scattergun“ („Schrotflinte“) bezeichnetes Vorgehen, bei dem sich der die Beschwerdeführende gleichzeitig über mehrere Kanäle oder bei mehreren Anlaufstellen gleichzeitig beschwert, vgl. UP1; Pos. 11-26; UP2 Pos. 41-56, UP3, Pos. 14; 17) des*der Beschwerdeführenden kann eine weitere Beschwerdebearbeitung abgelehnt werden. Nicht zuletzt im Falle bereits mehrfach beantworteter Anliegen kann dem*der Kund*in angekündigt werden, dass erneute Anfragen zu diesem Thema nicht mehr beantwortet werden (vgl. u.a. UP1, Pos. 36f.). Dabei wurde in den Interviews deutlich gemacht, dass Kontaktaufnahmen dieser persistenten Beschwerdeführenden dennoch weiter gesichtet und auf neue Sachverhalte hin analysiert werden (IA, Pos. 275.). Weitere Kontakteinschränkende Maßnahmen sind die Zuweisung designierter Bearbeiter*innen, Limitierung von Zeiten und Modi/Kommunikationskanälen der Kontaktaufnahme oder grundsätzliche Zuziehung von Zeug*innen im Falle von Face-to-Face-Begegnungen. (UP1, Pos. 33-43). Vor der Kontakteinschränkung -abbruch ist dies dem*der Beschwerdeführenden als Verwarnung anzukündigen. Bei der Entscheidung sollen das problematische Handeln erklärende Faktoren (insbesondere gesundheitliche Beeinträchtigungen) berücksichtigt werden (UP2, Pos. 78). Sowohl organisationsseitig zeigt sich so in Form der publizierten Richtlinien, als auch in den Interviewdaten ein grundlegender (Selbst-)Anspruch auf zugewandtes, ihre Anliegen aufnehmendes und wenn möglich

berücksichtigendes Handeln im Umgang mit Beschwerdeführenden. In Kapitel 16.2 wird das Konzept der Responsivität für eine solche Haltung und daraus folgende Handlungen entfaltet.

Die niedergelegten organisationalen Vorgaben müssen von den Beschwerdemanager*innen in ihrem individuellen Handeln angeeignet, ausgedeutet und umgesetzt werden. In einem interaktionistischen Arbeitsverständnis sind sie Teil sog. „arrangements“ (Strauss 2017 [1993], S. 87f.), die aushandlungsbedürftig und von den Akteur*innen beeinflussbar sind („Even when institutionalised as policies and procedures, arrangements are not necessarily permanent“ (Strauss 2017 [1993], S. 87, vgl. auch Pfadenhauer 2008a, S. 180). Neben der Tatsache, dass auch Vorschriften der interpretativen Aneignung und ggf. interaktiven Aushandlung unterliegen stehen den Akteur*innen des Beschwerdemanagements offiziell sanktionierte Handlungs- und Ermessensspielräume zur Verfügung, die im Folgenden beleuchtet werden (vgl. zum Interaktions- und Interpretationsbezug der Aneignung und Aushandlung die Ausführungen im Theoriekapitel II, insbesondere 3.)

2.7 Zum Ermessensspielraum der Beschwerdemanager*innen

Die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements nutzen in Ausübung ihrer Berufsrolle der Annahme und Kategorisierung von Bürger*innenfeedback und dessen weiterer Bearbeitung Ermessensspielräume („discretion“) (Zum Ermessensspielraum als grundlegendem Merkmal von Street-Level-Bureaucrats sowie deren Einsatz von Subjektivität Kap II, vgl. Lipsky 2010, S. 13ff). Diese sind entweder ohnehin von Arbeitgeberseite aus zur Ausübung der Tätigkeit eingeräumt („discretion-as-granted“, Hupe et al. 2016, S. 17), in anderen Fällen handelt es sich um das Ergebnis der subjektiven Aneignung dieser formal zugestandenen Handlungsfreiräume, aber auch informell herausgenommene, „einfach so“ genutzte (discretion-as-used“, ebd.) Spielräume. In den Daten der vorliegenden Studie zeigte sich, dass die Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen Ermessensspielräume insbesondere bei der Beschwerdeannahme hinsichtlich derer kategorialen Einstufung sowie im Dienste der Beschwerdebeilegung, z.B. beim Angebot von Kompensationen nutzen:

Bei der Einteilung einer Kund*innenrückmeldung in die Feedbackkategorien der jeweiligen Stadtverwaltung greifen die Bearbeiter*innen auf die entsprechenden in den Policies festgelegten Definitionen zurück. Diese sind jedoch nicht in jedem Fall eindeutig und als handlungsfundierende Wissensbasis auslegungsbedürftig (vgl. Pfadenhauer 2008 b, S. 180):

> “[s]ometimes it's not a zero-sum game when it comes to complaints. **You've got to decide whether it is a complaint, whether it kind of meets the requirements of the complaint's procedure.** So, we've got a complaints policy that says what is or isn't a complaint. That's easy. But some-. Again, occupy, grass cutting, chopping flowers down. Yeah. **But you know, does that need investigating? Is that necessary to ring them up and apologize? Do we log it, or do we not log it?** That's dissatisfaction that requires a response, you know. So, we have to make a decision” (IF, Pos. 13; Hervorh. JRHs.a. ID, Pos. 7, Pos. 69; IG, Pos. 47; IA, Pos. 34-40)

In Kap. 3.1 wird die Kategorisierung von Feedback als eine der Kernaufgaben kommunaler Beschwerdemanager*innen genauer dargelegt, auch mit Bezug auf den Umgang mit uneindeutigen Fällen. Dort wird neben einer Darstellung der genutzten Wissensarten und Deutungsressourcen (neben den festgeschriebenen Policies sind dies beispielsweise eher subjektive, unspezifische Quantifizierungen) gezeigt, dass die Anwendung der Auslegungsspielräume auch strategischen Interessen folgt, vorrangig insofern, als sich aus der kategorialen Einteilung Handlungsfolgen wie Pflichten zur Beantwortung/genaueren Bearbeitung ableiten, die aus Zeitmangel vermieden oder umgekehrt im Kund*inneninteresse gerade erzeugt werden können. Kap .5 wird sich weiter unten spezifisch mit dem beruflichen Wissen der kommunalen Beschwerdemanager*innen in England auseinandersetzen.

Auch im Rahmen der Beschwerdebeilegung nutzen die Beschwerdebearbeiter*innen Auslegungsspielräume. Finanzielle Kompensationen beispielsweise sind in ihrer Höhe teilweise festgelegt (auch hier richten sich die Regelungen der einzelnen Stadtverwaltungen oft an den Empfehlungen des Local Government and Social Care Ombudsman aus), beispielsweise indem Festbeträge mit Zeiteinheiten des entstandenen Problems relationiert werden:

> “So, there are certain areas where you would always consider compensation such as if a child's missed out on education, and if somebody has been left in temporary accommodation for a long period when they should have been rehoused earlier, and the, uhm, you know, the distress that being in, in temporary accommodation can cause a family, there's a set limit or amount that we would be asked to apply to that sort of situation, though, I can't remember the amount but say it's 50 pounds a week, and it was 12 weeks longer than it should have been, then they would be given 600 pounds” (IE, Pos. 13)

Das Zitat verdeutlicht, dass es sich um einen Auslegungs- und Entscheidungsvorgang handelt („consider compensation“), der aber im Rahmen von Vorgaben und Erwartungen an die Handelnden erfolgt („a set limit or amount that we would be asked to apply“). Gerade bei sehr geringen Beträgen ist der Auslegungsspielraum, ob und in welcher Höhe finanziell entschädigt wird, größer:

> “And we have the discretion, we can have a look at a complaint and say: “You know what, we, we messed it up. So, we think maybe 50 pounds compensation“ (IA, Pos. 64)

> “So, there-, yeah, there's, there's sometimes we would pay very small amounts, for, for example, if somebody had been waiting a long time for service and we, we dealt with a

> complaint and we agreed that they had been waiting far too long for that service, then we might give them a payment which is classed as “time and trouble” (IE, Po. 13)

“Time and trouble” durch verzögertes Verwaltungshandeln bildet neben dem Beschwerdeführenden durch die Verwaltung entstandenen “distress” die beiden Hauptkategorien, für die in Anlehnung an LGSO-Empfehlungen Kompensationen entrichtet werden (IE, Pos. 13). Dabei bleibt ein Element der persönlichen Haltung und Arbeitsweise hinsichtlich des Angebots von Kompensationen:

> “It, it, it varies, I mean, we don’t, what I absolutely do not do is to give people some money to make them go away, that’s not how I operate.” (IA, Pos. 68)

Kapitel 3.6 beleuchtet die Beschwerdebeilegung und deren interaktiven Aushandlungscharakter genauer. Neben den hauseigenen Policies, LGSO-Empfehlungen und der subjektiven Aneignung derselben durch die einzelnen Beschwerdemanager*innen basiert die Lösung von Beschwerden auch auf Verhandlungen („negotiations“, vgl. Strauss 1978; 1991c) mit Mitarbeitenden anderer Abteilungen der Kommunalverwaltung sowie mit den Beschwerdeführenden.

2.8 Feedbackkultur, Trends der Bürgerrückmeldung beim BM in England

Bürger*innenrückmeldungen an die Beschwerdestellen von Kommunalverwaltungen sind nicht nur als Einzelvorfälle zu sehen, sondern stehen in einem sozialen Zusammenhang, der auch Änderungen im Zeitverlauf unterliegt. Damit ändern sich beispielsweise *Häufigkeit*, *Intensität* (emotionale „Färbung“) oder *thematische Schwerpunkte* der an das Beschwerdemanagement herangetragenen Anliegen. In den Daten zeigte sich hier eine *quantitative Zunahme* über die Zeit (vgl. IG, Pos.47), die zum Einen mit Phänomenen der *Verwaltungsreform* nach New Public Management Prinzipien, wie einer gestiegenen Erwartungshaltung der Bürger*innen an „ihre“ Stadtverwaltung, die im Enttäuschungsfall zu einer höheren Beschwerdeneigung führt, verbunden ist. Diese weist außerdem eine Verbindung zu einer gestiegenen Tendenz auf, die Leistung öffentlicher Dienste nach ähnlichen Maßgaben zu betrachten wie privatwirtschaftliche Transaktionen, man erwartet für gezahltes Geld (hier: Steuern) also eine entsprechend zufriedenstellende Dienstleistung.[94] Der zweite aus den Daten identifizierbare Hauptgrund für einen Anstieg der Beschwerden liegt in der *Digitalisierung* von Verwaltungsdienstleistungen und -kommunikation (vgl. für das Feld der Sozialverwaltung Løberg 2021). So ist es über Email oder spezielle Beschwerdemasken auf den Homepages vieler Städte und

[94] So zumindest die Attribution von Seiten der Beschwerdemanager*innen vor dem Hintergrund ihrer beruflichen Erfahrungen (vgl. IC, Pos. 186-188). Die „Kundenseite“ der Verwaltung wurde im Rahmen der vorliegenden Studie nicht interviewt.

Gemeinden, die teilweise auch als Apps verfügbar sind, sehr schnell und mit geringem Aufwand möglich, Feedback zu platzieren.[95] Einen Sonderfall bilden *soziale Großereignisse* wie die *Corona-Pandemie*, die ebenfalls einen erheblichen Einfluss auf das *Feedbackverhalten* der Bevölkerung hatte. Hierauf wird im Folgenden näher eingegangen.

2.9 Sonderfall Corona-Pandemie

Der Einfluss der Pandemie auf die das Beschwerdemanagement englischer Städte und Gemeinde erreichende Kund*innen*innenfeedback äußerte sich zunächst in veränderten Inhalten. Meldungen an die Kommunalverwaltung betrafen in der Hauptphase 2020/1 den Umgang mit dem Pandemiegeschehen, sei es von Seiten der Gemeinde („However, I think back then we received more feedback wise as to how we should be responding to the COVID-, to COVID" (IH, Pos. 38), sei es durch Mitbürger*innen, hiermit sind insbesondere Beschwerden über die mangelnde Einhaltung von Schutzmaßnahmen gemeint. Aber auch die Verzögerung von Dienstleistungen auf Grund der Sondersituation (Personalausfälle, geringere unmittelbare Erreichbarkeit, Verschiebungen in den Prioritäten der Verwaltung) bildeten Anlässe zu Beschwerden (IH, Pos. 38). Quantitativ bedeutete die Pandemie zunächst dennoch einen Rückgang der Beschwerden, wozu zum einen die veränderte (nunmehr fast ausschließlich digitale) Erreichbarkeit beitrug, aber auch ein Verständnis in Teilen der Bevölkerung, dass die gravierende Pandemiesituation eigene Ärgernisse relativiere. Der Rückgang an Beschwerden zu Beginn der Pandemie ist später allerdings in sein Gegenteil umgeschlagen. Es kam quasi zu einem Tsunami-Effekt, bei dem einem Rückzug ein umso heftigeres Zurückbranden (hier: von Beschwerden) folgt. Dies betrifft sowohl deren Quantität als auch Intensität:

> "Yeah, so I think post covid, I think everybody, **there was a period where Covid sort of hit and everyone was quite patient and you know, this major disease has hit the world and therefore you know, certain things weren't quite as important as they were**. Yeah, my bins being missed, there's more important things going on in the world. **Now, absolutely escalated and it's almost as if everybody's saved up all of their problems (I: Okay.) over covid. And I think people are a lot less patient now**. People are a lot less patient and if things go wrong, they're very good at coming forward with them. And so, I don't think the type of complaints changed for us over the last couple of years, **but certainly the frequency. And I think also the tenacity, I guess. So, people are a lot more determined than they were before. Before they would let stuff go, now it's, they're very much they will press and press and press to get stuff done."** (ID, Pos. 15, Hervorh. JRH)

[95] Social Media Kanäle wie Facebook, oder Twitter/X werden von vielen Städten zwar zur (u.a. Ankündigungs- und Mitteilungs-) Kommunikation mit den Bürger*innen genutzt, spielen für das Handlungsfeld des Beschwerdemanagements u.a. aus Datenschutzgründen aber eher keine Rolle

Verschärft wird dieser Effekt einer von den Beschwerdebearbeiter*innen wahrgenommenen geringeren Geduldsneigung der Verwaltungskund*innen durch an die Corona-Pandemie unmittelbar anschließende Krisen wie den Krieg in der Ukraine, sowie die Steigerung der Energie- und allgemeinen Lebenshaltungskosten.

> "[…] what, what we've experienced during COVID was a lot of customers in the first, uh, let's call it the **first trimester of COVID were very understanding and very, you know, they didn't complain, we had very low numbers** coming in. Uh, and then, then, then they started to return to some normality. **And now there's been a huge bounce back of people, you know, because people are just generally cheesed off with life, uh, because, you know, they've been through COVID and now they're going through this, this cost of living crisis, there's a war in Ukraine, you know, it's, it's just impacting on people and I think people are getting more and more, uhm, short tempered** (IE, Pos. 29, Hervorh. JRH, s.a. IE, Pos. 31; ID, Pos. 43)

Die auch in anderen Dienstleistungsberufen zu hörende Klage über eine schlechtere Stimmung in der Bevölkerung Post-Corona, die sich in herausfordernderen Kundenkommunikationen niederschlägt (Renda 2023) findet sich wenig überraschend also auch im Feld der kommunalen Beschwerdebearbeitung als einem Kristallisationspunkt von Unzufriedenheit. Die Akkumulation von Corona und darauffolgenden Krisen wird dabei immer wieder benannt, teilweise wird unter der Bezeichnung „permacrisis" auf eine auf Dauer gestellte Krisenlage mit reduzierter individueller wie kollektiver Resilienz abgehoben, die sich nicht zuletzt in den öffentlichen Diensten bemerkbar mache. (Johnstone 2023). Auf Krisen aus der jüngeren Vergangenheit, die ebenfalls soziale Auswirkungen zeitigten, wie die Bankenkrise 2008, wird in den Daten der vorliegenden Studie dagegen nicht (explizit) Bezug genommen. Eine mögliche Erklärung hierfür kann – neben der größeren Aktualität - in den noch weitergehenden Effekten der Pandemie gesehen werden: Neben der ökonomisch-materiellen Lebensbasis waren hiervon unter anderem auch die Ausgestaltung von Arbeitsplätzen (Stichwort Home-Office) und gewohnte soziale Lebensverhältnisse und Umgangsformen (Isolierung zu Hause, Abstandswahrung in der Öffentlichkeit, körperliche Distanz) betroffen. Da ein Teil der Interviews (A-C) noch vor Eintritt der Pandemie geführt wurde, auf Grund der Samplegröße insgesamt und einer anders gelagerten Grundfragestellung bedürfen die Gründe für die Sonderstellung, welche der Pandemie für eine veränderte Feedbackkultur zugeschrieben wird, jedoch weiterer Forschung, ebenso die Frage nach Erhalt oder Verschwinden des Effektes mit zeitlichem Abstand zu den am stärksten betroffenen Jahren 2020/21.

3 Kernaufgaben der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in England

Nachdem Kapitelteil 2 die wichtigsten Hintergrundeinflüsse auf die tägliche Arbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen in England beleuchtet hat, wendet sich Kapitel 3 nun deren Kernaufgaben zu. Hierunter fallen sowohl die organisational als Teil der Stellenbeschreibung oder Handlungsanweisung explizit gestellten (wie die Annahme von Beschwerden), als auch die sich aus den Handlungsanforderungen ergebenden (wie das Management eigener und fremder Affekte/Gefühls- bzw. Emotionsarbeit, vgl. Hochschild 2006, Strauss 1991; Böhle/Weihrich 2020) oder informelle Kategorisierungen von Beschwerdeführenden neben der offiziellen Kategorisierung von Feedback-Arten, vgl. 1.1, 1.2). Dabei wird gezeigt, dass diese neben einer Art Triage-Funktion (ein In-Vivo-Begriff, vgl. IA, Pos. 34, 42; IB, Pos. 70-72; IE, Pos. 5) bei der Einstufung und Weiterleitung von Beschwerden in der Handlungskoordination der Fachabteilungen sowie Kommunikation nach innen (eben die genannten Fachabteilungen, ggf. weitere Führungskräfte) und außen (zu den Beschwerdeführenden und ggf. weiteren Netzwerkpartnern, anderen Behörden/öffentlichen Dienstleistern, auch im Zuge von New Public Management Reformen ausgelagerten ehemals durch die Kommunalverwaltung selbst erbrachten Diensten etc.) besteht. **Im Kern geht es darum, der Kun*innenseite zuzuhören, die Problematik aufzunehmen und zufriedenstellend zu bearbeiten sowie dabei transparent, professionell und zugewandt zu kommunizieren. Intern muss die Aufgabenerledigung bei der Beschwerdebearbeitung beteiligter Abteilungen (wie Rückmeldungen fristgerecht und aussagekräftig zu geben) überwacht und neben (oder auch: im Dienste) dieser Überwachungsfunktion positive Kooperationsbeziehungen aufgebaut und erhalten werden.** Es geht nach der Beleuchtung der Hintergrundeinflüsse (Organisationsform, Verwaltungsreform/NPM etc.) auf das kommunale Beschwerdewesen in England **nun um das Handeln und Wissen der Beschwerdemanager*innen im Rahmen ihrer beruflichen Aufgabenbewältigung, wobei die Darstellung dem typischen Prozessablauf einer Feedbackbearbeitung folgt.**

3.1. Kategorisierung/Triage

Den ersten Handlungsschritt nach Eingang einer Beschwerde bildet die Erfassung im EDV-System (im Fall digitaler Mängelmelder erfolgt dies in der Regel bereits durch den/die Beschwerdeführer*in entsprechend vorgegebener Kategorien) anhand einer Einteilung nach den in der jeweiligen Gemeinde definierten Feedbacktypen (vgl. Kap. 1.1., 1.2), meist also complaints, service requests, comments oder compliments, des Weiteren nach der

Eskalationsstufe sowie dem Thema (wonach sich die etwaige Weiterleitung an die jeweils zuständige Fachabteilung zur Sachverhaltsklärung oder bereits zum Verfassen eines Antwortentwurfs richtet) (vgl. 1.1, 1.2, 2.4). Die kategoriale Einteilung einer Bürgerrückmeldung ist für die Mitarbeiter*innen des Beschwerdemanagements als erster Handlungsschritt der Feedbackbearbeitung also handlungsrelevant, da sich der weitere Ablauf maßgeblich davon ableitet, und zwar hinsichtlich der zur Verfügung stehenden Bearbeitungszeit, der bearbeitenden Stelle (die Mitarbeitenden im Beschwerdemanagement selbst, in eigenbearbeitender oder koordinierend-steuernder Funktion, was, wie unter 2.3 gezeigt, wiederum auch mit Faktoren wie der organisatorischen „Aufhängung", Dezentralität oder Zentralität des Beschwerdemanagements zusammenhängt, organisationalen Vorgaben im Rahmen einer policy und damit auch typischen Handlungsanforderungen wie der Frage, ob überhaupt eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Fall/Sachverhaltsprüfung inklusive Antwort an den/die Feedbackgebenden erforderlich ist):

> "[…] we sort of triage everything that comes in to make sure that it is for our service." (IE, Pos. 5)

> "Uhm, so, that's just a quick explanation. So, things like enquiries, compliments, comments, things like that, we just pass them on to the service and we don't have an awful lot to do with them. We just let them know it happened, and we don't have much to do with it. For complaints, we then work closely with that department. So, the first thing we do is, we ask them to investigate what's happened. So, they'll come back, they'll do their investigation, and they'll come back and say: "This is what we found". So we make an assessment of that investigation then. So we, uhm, we look at what they've investigated, we look at what they've found, and if there're any inconsistencies, we then do our own investigation." (IC, Pos. 164)

> "So, sometimes, you've got to be careful that things are getting passed through as a service request. It's just getting put through into a kind of a-, you know, but there's going to be no actual response. And then you get people coming back saying: 'I made a complaint. No one responded to me.'" (IF, Pos.13)

Der Kategorisierung liegen als handlungsfundierende Wissensbasis zum einen die organisationalen Vorgaben in Gestalt der jeweiligen Policies und der darin enthaltenen Definitionen zu Grunde (vgl. Kap. V.2.6), zum anderen basiert diese zu nicht unerheblichen Teilen auf informellen Merkmalen und implizitem bzw. Erfahrungswissen. Zu diesen informellen Merkmalen zählen insbesondere nicht näher definitorisch begründete Quantifizierungsstrategien[96]. Diese finden wiederum besonders im Falle versäumter Müllabholung Anwendung:

> „Because sometimes, it's difficult, isn't it? **'You haven't collected my rubbish today' isn't necessarily making a complaint** – [I: -yeah] A: It's 'I need someone to collect my rubbish'. [I: It's an information.] A: Yeah. So that, we] wouldn't necessarily want to know

[96] Dabei liegt die Informalität just in eben dieser Unspezifik. Quantifizierungen als solche verleihen formalen Regeln ansonsten „maximale Genauigkeit" (Mayntz 2012; S. 268, zit. in Ortmann 2015, S. 321)

about that. [I: Yeah]. **A: 'You haven't collected my rubbish for the last six weeks' – there's a complaint."** (IA, Pos. 34-40, Hervorhebung JRH)

"[I: Uhm, and when you try to determine if something is a service request, or a stage one complaint or stage two complaint, uhm, how does that work? #00:03:10#] E: So, it's quite subjective, really, uh, because there's a definition of the complaint. But we say people don't need to use the word complaint, they need to be dissatisfied with the council service, uh, they need to be somebody who has access to that service or is entitled to access that service." (IE, Pos. 6/7)

"Okay, so we make that definition as if there's a process in place. A missed bin is a prime example. If somebody's waste or a rubbish bin hasn't been collected, we have a process in place for somebody to report that for us, then to go back and pick that bin up. So, such, it's not logged -, it's a service request, it's not logged as a complaint. But it becomes a complaint if it's repeatedly missed, for example. There's been two, three occasions, then that does become a complaint." (ID, Pos. 7)

In den Formulierungen "It's quite subjective" (IE, Pos. 6) und „we make that distinction as if there's a process in place" wird anschaulich, dass hinsichtlich der kategorialen Einteilung – auch - mit Objektivitätsfiktionen gearbeitet wird. Neben der genannten Quantifizierungsstrategie als Hilfe bei der Kategorisierung wird auch auf Analysen des sprachlichen Ausdrucks zurückgegriffen:

"We would look at the language that the person was using in the complaint form or letter, or if they telephone us, sometimes we will get phone calls […] So, we'll listen to the language they use, what they're saying has happened." (IE, Pos. 7)

Auch können strategische Interessen der Handlungssteuerung die Einordnung leiten, wie im unten stehenden Fall, wo beschrieben wird, wie im Zweifelsfall etwas als Beschwerde eingestuft wird, damit der*die Feedback-Geber*in eine Antwort erhält. Dies erscheint dem Beschwerdemanagenden vor dem Hintergrund seiner Interpretation der Gefühlslage des Gegenübers als relevant:

"So, we've got a complaints policy that says what is or isn't a complaint. **That's easy**. But some-. Again, […], grass cutting, chopping flowers down. Yeah. But you know, does that need investigating? Is that necessary to ring them up and apologize? Do we log it, or do we not log it? That's dissatisfaction that requires a response, you know. **So, we have to make a decision**. […] So, it can get a bit problematic. Suddenly, you know, these kinds of low-level inquiries are like, sometimes more tricky to deal with. Because do you deal with it as a complaint or deal with as a service request? It-, or are they going to get a response? **You know, sometimes we log it as a complaint so they get a response because they seem really, really angry you know, about this grass cutting incident**."(IF, Pos. 13, Hervorhebung JRH)

Neben der Kategorisierung nach Feedbacktypen und Eskalationsstufen erfolgen in informellerer Weise auch Attributionen zu den Beschwerdeführenden, die typenbildenden Charakter haben können (vgl. aus der Praktikerliteratur hierzu Lichtenhof 2016, S. 41ff; in soziologischer Betrachtung: Reichertz 2018, u.a. S.62; S. 68ff.), außer im Falle der als „vexatious“ eingestuften Beschwerden/Beschwerdeführenden (vgl. Kap. 1.1, 2.6), wo die Einstufung zu spezifischen Handhabungen (IH Pos. 74; UP1, Pos. 33-43), Auslagerung aus der Bearbeitung durch reguläre Mitarbeitende an Führungskräfte (IH, Pos. 78) und in der Regel ein Ausbleiben weiterer Beantwortung (UP2, Pos. 67-92, UP3, Pos. 32-34) iterativer Beschwerden zu einem bereits beantworteten Sachverhalt führt, jedoch ohne handlungspraktische Relevanz sind.[97]

Solche Zuschreibungen bestehen beispielsweise darin, dass Beschwerdeführenden viel Zeit unterstellt wird (sonst könnten sie sich ja gar nicht so ausgiebig beschweren), insbesondere dann, wenn es sich um die häufigen Kontakt suchenden „persistent“ bzw. „vexatious“ oder „unreasonable“ Beschwerdeführenden handelt, oder auch ein Genuss am „Katz- und Maus-Spiel“ mit der Verwaltung.

> “So, you're trying to protect the council from this intrusion of this constant contact, and they're obviously, you know, they've got a lot of time on their hands. So, they're enjoying this, this to and fro and this cat and mouse game.” (IE, Pos. 49)

Insgesamt wird betont, dass aber nur eine Minderheit genuin „aggressiv“ oder „gemein“ agiere, die Gründe lägen dann in der Persönlichkeit, einer akuten psychischen Erkrankung oder der Belastungssitutation durch ein als schwer erlebtes aktuelles Problem (in der Regel der Beschwerdegrund) (IA, Pos. 118, 193; IE, Pos. 49). Vereinzelt wird in sozialstrukturell einordnender Hinsicht von der Beobachtung berichtet, dass es sich bei den aggressiveren Beschwerendentypen um „the most and the least articulate“ (IA, Pos. 118-126) handle, dass also von beiden Enden des sozialstrukturellen Kontinuums die größte Aggressionsneigung ausgehe. Im einen Fall äußere sich dies in Schreien aus einer Erfahrung von Hilflosigkeit und Frustration heraus, sich nicht verständlich machen zu können/kein Gehör zu finden. Am oberen Ende des Spektrums handle es sich eher um den kalkulierten Einsatz von Eloquenz und sozialem Status nach dem Motto „the more noise you make, the more attention you get“ (IA, Pos. 126).

Bei der Mehrheit der sich Beschwerenden handelt es sich aus Sicht der Akteur*innen des englischen Beschwerdemanagements auf kommunaler Ebene demgegenüber um rationale, nicht aggressiv auftretende Subjekte mit begründbaren Anliegen und Problemfokus (anstatt

[97] Zumindest soweit dies mittels einer Interviewstudie erhebbar ist. Ggf. würde eine genaue Beobachtung der Handlungsvollzüge vor Ort im Rahmen einer ethnographischen Erhebung hier auf „feine Unterschiede“ der Behandlung unterschiedlicher „Kund*innen-Typen“ kommen.

auf die Person des Gegenübers, Beschwerdeverursachenden) in der Argumentation (IA, Pos. 129, 193-195; ID, Pos. 9; IE, Pos. 49).

Die kategoriale Einordnung, die englische Beschwerdemanager*innen vornehmen, bezieht sich also auf die Typen von Feedback sowie von Feedbackgebenden, wobei erstere insofern handlungsrelevant sind, als sich daran (meist geleitet durch hausinterne Handlungsanweisungen, sog. Policies) Differenzen der für die Weiterbearbeitung zuständigen Stelle (das Beschwerdemanagement selbst, die auslösende Fachabteilung, eine höhere Managementebene, etc.) unterschiedliche Bearbeitungsfristen und Verfahrenweisen (ist überhaupt eine Anschlusshandlung neben der Zurkenntnisnahme und ggf. Erfassung in statistischen Auswertungssystemen erforderlich?) anschließen. Im zweiten Fall, der Kategorisierung von Feedbackgebenden, erfolgt nur dann ein manifester Einfluss auf die weitere Bearbeitung, sofern der Beschwerdeführende als im Übermaß aggressiv, böswillig, uneinsichtig oder irrational eingestuft wird (vexatious, persistent, unreasonable complainants). **Als Wissensressourcen zur Vornahme dieser Einteilungen greifen die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdewesens auf die organisational vorgegeben Policies zurück, zum Zweiten auf implizite Wissensbestände/Erfahrungswissen und informelle Deutungsressourcen**. Sie setzen unspezifisch-arbiträre Quantifizierungsstrategien ein und nehmen genaue Interpretationen der sprachlichen Äußerungen ihrer Gegenüber vor, beispielsweise um den Grad an Verärgerung zu ermessen, der einer Äußerung zu Grunde liegt:

> “You know, sometimes we log it as a complaint so they get a response because they seem really, really angry you know, about this grass cutting incident” (IF, Pos. 13)

Außerdem lassen sie sich von strategischen Überlegungen zu den Konsequenzen dieser oder jener Einteilung (beispielsweise als „echte“ Beschwerde oder „reiner“ Kommentar“) leiten, auch im Interesse der Kundenseite (um beispielsweise sicherzugehen, dass eine Antwort erfolgt).

Kategorisierungen bilden prinzipiell eine Basisoperation von Street-Level Bureaucrats (s. Kap. II, u.a. Prottas 1981; Lipsky 2010 [1980], Hupe et al. 2016; Holzinger/Draxl 2023), deren Hauptzweck in der Schonung chronisch knapper Ressourcen durch Allokation bestimmter Verfahrensweisen zu bestimmten Kliententypen/-gruppen besteht (vgl. Kap. II). Illustrativ ist hier auch die Verwendung des Wortes Triage in einigen der englischen Interviews: Der Begriff „triage“ geht historisch auf die medizinische Versorgung verwundeter Soldaten zurück.

Sprachlich wird hier neben der Ressourcenallokation der Bedeutungsgehalt der Krisenhaftigkeit deutlich, der dem Beschwerdemanagement inhärent ist (vgl. Kap. IV 4.6).[98]

Zu Typisierungen als „anthropologischem Basisverfahren“ der Orientierung und Handlungsfähigkeit in der Welt s. u.a. Eisewicht 2018. Roland Hitzler beschreibt anhand der Typisierungen, die ÄrztInnen an Menschen im Wachkoma vornehmen, professionelle Typisierungen als „[in] der kognitiven Bearbeitung pragmatischer Probleme des (jeweiligen) professionellen Alltags“ (Hitzler 2018, S. 185) begründet. Anhand des ICD (International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems) diskutieren Geoffrey C. Bowker und Susan Leigh Star die Informationen koordinierende, jedoch stets auslegungs- und aushandlungsbedürftige Natur von Klassifikationssystemen (Bowker/Star 2000, S. 135ff.).

Die kategoriale Einteilung von Feedbacktypen und Feedbackgebenden im Beschwerdemanagement englischer Kommunen ist auch Ergebnis eines Aushandlungsprozesses. Dieser erfolgt zum einen mit den Beschwerdeführenden selbst, indem diesen beispielsweise geraten wird, einen niedrigschwelligeren Feedback-Typus zu wählen, da das Anliegen dann schneller und „unbürokratischer“ geregelt werden könne als im Falle einer „offiziellen“ Beschwerde, deren formeller Ablauf für die Kundenseite ggf. mit längeren Wartezeiten auf die Problembehebung verbunden wäre:

> “But it’s trying to explain that yes of course we can deal with it, but if we deal with it, it’s a formal complaint then it’s 16 working days response. If you get on to the service department directly, they’ll probably deal with it today. So, it’s, that’s a lot of what we do, kind of, almost triage, trying to get people in the right direction.” (IA, Pos. 42)

Hier wird den Bürger*innen also die Richtung gezeigt bzw. bei der Navigation durch den (zumindest im deutschen Kontext) sprichwörtlichen „Verwaltungsdschungel“ geholfen. Ähnliches gilt, wenn die triagierende Einordnung die grundsätzliche Unzuständigkeit ergibt (IE, Pos.7).

In anderen Fällen erfolgt der Versuch, Beschwerden als niedrigschwelligere „service requests“ oder „comments“ zu behandeln, auch als Versuch, die eigenen Zeitressourcen zu schonen (auch diese Bemühung ist als typische Handlungsstrategie den verschiedenen Arbeitsfeldern und Berufsbildern von Street-Level-Bureaucrats eingeschrieben, vgl. Lipsky 2010, S. 87ff). Bei Widerstand durch die Kundenseite ist diese Strategie jedoch ggf. nicht um- bzw. durchzusetzen, was auch wiederum mit einem Mangel an zeitlichen Ressourcen zusammenhängt:

> **“When we get low level stuff and people just moaning and groaning where it's not really worth investigating, then we'll try and stop before. But there'll be people who**

[98] Drei der englischen Interviews wurden zudem noch vor der Corona-Pandemie geführt, in zweien davon wurde auch der Triage-Begriff geäußert. Hier handelt es sich also nicht um eine Re-popularisierung des Begriffs auf Grund von Pandemie-Ereignissen wie im deutschen Kontext.

> **kind of really insist it's investigated, or-. Then we don't really have any choice. Because we haven't got time to be arguing every single complaint.** You have to kind of just chat, we got to make a decision about channelling through or dealing with it." (IF, Pos. 13, Hervorhebung JRH)

Weitere Aushandlungspartner bei der Kategorisierung von Beschwerdetypen sind die jeweiligen Führungskräfte eines Beschwerdeteams, die im Rahmen von Fallbesprechungen ebenfalls Hinweise zur Einstufung geben:

> "So, a typical-, I have a team of three. Uhm, so, a typical day is for me to look at the work that's coming in. **And for me to be available for my team if they need to discuss any particular case, we sort of triage everything that comes in to make sure that it is for our service**. […] And so, we might have to-, **I might have to give them guidance as to, uh, how to deal with it**. The majority of things are for the same services over and over again. So, they, they don't need my support with that, uhm, but there will always be something every day that is quite unusual or new to us. So, we might, they might have to call me since we've been working from home since COVID began. So, we do a lot of video calls as a group, one to one telephone calls, uh, just to discuss case work." (IE, Pos. 5, Hervorhebung JRH)

Kategorisierung zeigt sich hier als **interaktiver Prozess**, (grundlegend: Blumer 1973; auf Arbeits- und Organisationskontexte bezogen s. insbesondere Ashforth/Humphrey 1995; Strauss 2017 [1993]; S. 86ff. Strauss et al. 2017 [1991c]; als interkollegiale kommunikative Konstruktion Reichertz 2018, mit Fokus auf Street-Level-Bureaucrats Lipsky 2010 [1980]), der von den Beschwerdemanager*innen unter Einsatz bestimmter **Wissensformen** (**Rezeptwissen** bzw. aus organisationalen Vorgaben gespeistes Wissen; **implizites** und **Erfahrungswissen**, das sich bestimmter informeller Kriterien wie nicht näher definitorisch nieder gelegter Quantifizierungen, aber auch sprachlicher Analysen und Interpretationen des Gefühlszustandes (z.B. Grades an Ärger) der „Gegenseite" bedient, vgl. Punkt.5) im Austausch mit den Feedbackgebenden Bürger*innen sowie organisationsintern, v.a. mit den eigenen Führungskräften, gehandhabt wird. Dabei spielen auch strategische Interessen eine Rolle. Klassischer Topos der Literatur zu Street-Level-Bureaucrats ist deren chronischer Mangel an insbesondere zeitlichen Ressourcen. Strategien der Differenzierung bilden dann eine gängige Lösungsstrategie (Lipsky 2010, S. 105ff und Kap. II). Jenseits des Schutzes eigener Ressourcen (beispielsweise durch Direktverweis an die jeweilige Fachabteilung als erster Anlaufstelle zur Problemlösung ohne weitere Beteiligung des Beschwerdemanagements) zeigen die Daten hier aber auch strategisches Handeln im Interesse der Kundenseite, wenn beispielsweise die Kategorisierung einer Rückmeldung als Beschwerde erfolgt, damit – in Anwendung des Bearbeitungspfades der jeweiligen Policy - der Erhalt einer Antwort gewährleistet ist. Und während neben Strategien der Abwehr auch die Bevorzugung einzelner Klientengruppen - beispielsweise solcher, mit denen sich die Bearbeitenden qua Gruppenzugehörigkeiten identifizieren können oder die

unmittelbaren, ggf. gemäß der NPM-Logik messbaren, Arbeitserfolg versprechen, sog. „Creaming“ (Lipsky 2010, S. 50; 107 ff)[99] – für das Handlungsfeld der Street-Level-Bureaucrats beschrieben ist, scheint hier eher eine Handlungsweise auf, die durch eine grundlegende Antwortbereitschaft oder Responsivität (vgl. Kap. 9) im Sinne des Konzeptes des Listening Bureaucrats (Stivers 1994) gekennzeichnet ist (vgl. Kap. II und IV9)

3.2 Erfassung der Daten im IT-System

Verbunden mit der kategorialen Einordnung des Feedbacks ist dessen Erfassung im jeweiligen IT-System. Dies geschieht zum Teil bereits durch die Kund*innenseite, insofern diese die Möglichkeit haben, ihre Nachricht in ein auf der Homepage der Kommune bereit gestelltes Feedback-Tool einzugeben. Hier besteht dann in der Regel die Möglichkeit, aus einem (z.B. Drop-Down-) Menü die Kategorie auszuwählen, unter die die Rückmeldung fallen soll. In der Regel soll sie auch thematisch eingegrenzt und eine Information zum gewünschten Ergebnis gegeben werden, manchmal auch, ob überhaupt eine Antwort gewünscht wird. Meist besteht auch die Möglichkeit, nähere Informationen wie GPS-Standortdaten, illustrierende Fotos zum störenden Sachverhalt etc. hochzuladen. In einem Textfeld kann der/die Beschwerdeführende (Kommentargeber*in etc.) gemäß den eigenen Relevanzen frei formulierten Inhalt platzieren.

[99] „Creaming“ steht für das Abschöpfen der „Sahne“. Klassisch ist hier der Fall der Arbeitsvermittlung, s.a. Salmon 2018; Osiander/Steinke 2011; Holzinger/Draxl 2023

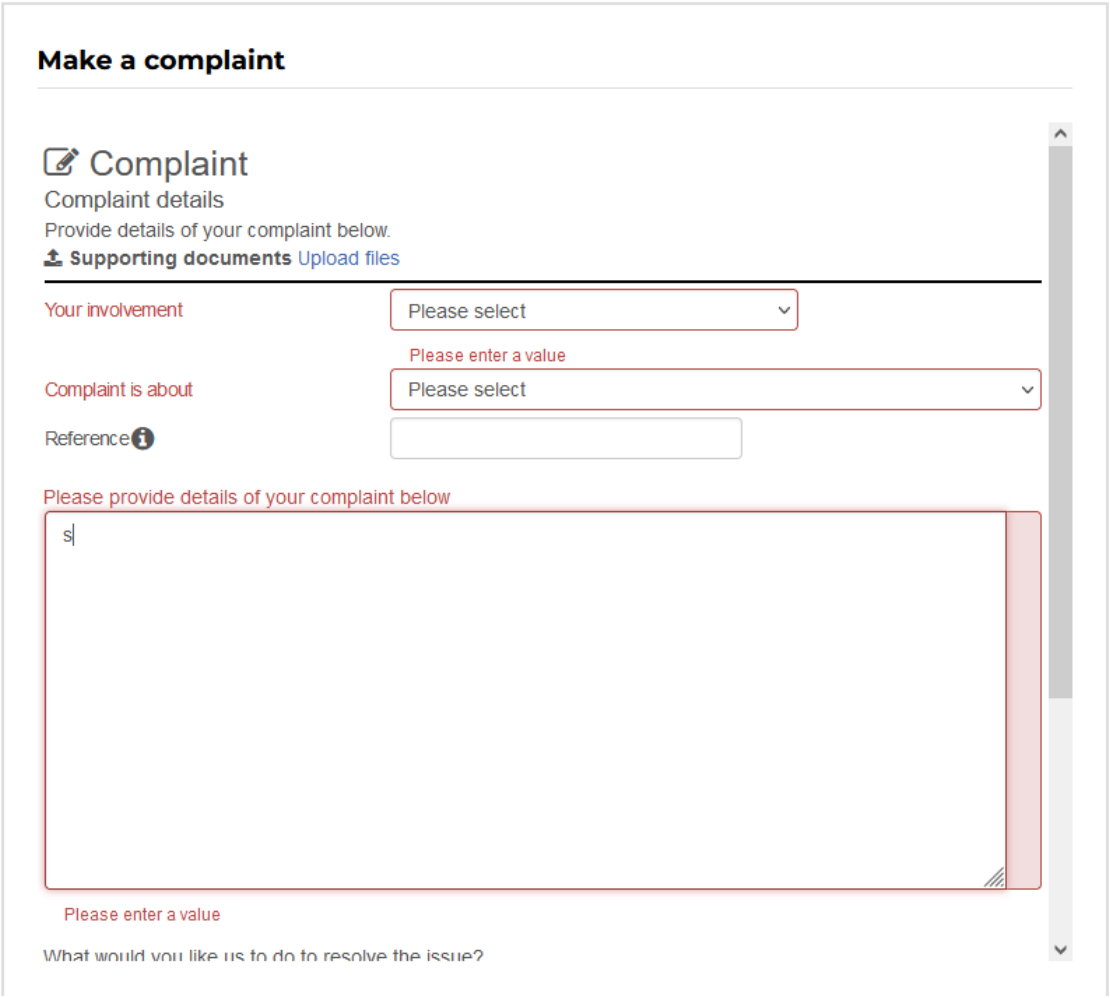

Abbildung 3: Eingabemaske eines englischen Beschwerde-Tools

Die bürgerseitige Möglichkeit, aus den vorgegebenen Kategorien auszuwählen, bedingt eine gewisse *Einschränkung der Entscheidungsfreit* („*discretion*“) auf Seiten der Council-Mitarbeiter*innen, diese Einstufung vorzunehmen. Stadtverwaltungen unterscheiden sich aber durchaus darin, über welchen *Kommunikationskanal* (mündlich per *Telefon*, durch unmittelbare *persönliche Vorsprache*, per *E-Mail* oder *Online-Maske*) Bürgerfeedback schwerpunktmäßig eingeht. Dies liegt auch nicht ausschließlich an Gelegenheitsstrukturen. Auch bei Bereitstellung einer digitalen Eingabemaske kann das von den Beschwerdeführenden primär gewählte Format die E-Mail sein. Nur in einer sehr kleinen Zahl von Fällen wird noch das Medium des Briefes gewählt, auch weist dieses eine klare demographische Konnotation mit älteren Bürger*innen auf, die (auf Aggregatsebene) weniger Wissen, Erfahrung oder Zugang mit/zu digitalen Kommunikationsmedien haben, hier also immer noch eine „digital divide“ besteht (s. u.a. IH, Pos. 49). Die Pandemie hat die Dominanz elektronischer Kanäle forciert, die allerdings auch prä-pandemisch dem Grunde nach bereits bestand. Besonderen Einfluss hatte die

Pandemie daher auf den Rückgang persönlicher Gespräche zwischen Beschwerdeführenden und -bearbeitenden (IG, Pos. 7; IF, Pos. 49; IE, Pos. 17).

An dieser Stelle schließt sich eine Darstellung der weiteren Bearbeitungs-/Handlungsschritte an, die die Akteur*innen der Beschwerdestellen englischer Kommunen vollziehen.

3.3 Die Weiterleitung an das zuständige Service-Department/die Fachabteilung

Je nach Organisation des Beschwerdemanagements innerhalb einer Stadt/Gemeinde (zentral/dezentral, s. Kap. 2.3) und abhängig von der erreichten Eskalationsstufe, werden Beschwerden nicht unmittelbar und durch alle Bearbeitungsschritte hindurch vom Team des Beschwerdemanagements bearbeitet, sondern es erfolgt gerade auf niedrigeren Feedbackstufen wie *comments* und *service requests*, aber auch *stage one complaints* in der Regel eine Weiterleitung an die thematisch zuständige Fachabteilung (IB, Pos. 70-72; IC, Pos. 164, IE, Pos. 5, IF, Pos. 5; ICH, Pos. 24).

> "Yes, so feedback wise. So, as I said, we would look at a feedback form, and then we would assign the correct team, and then assign the responsible officer for that. So, for example, if we got feedback to something about parking, we would assign the team to parking, and then we would assign the manager of parking." (IH, Pos. 32)

Dort soll je nach lokaler Ausgestaltung ein *Antwortentwurf* gefertigt oder die *relevanten Informationen* zum Fall zur Antworterstellung durch die Beschwerdemanager*innen *zusammengetragen* bzw. deren *Fragen* zum Fall *beantwortet* werden. Dies erfolgt technisch über E-Mail oder spezielle IT-Systeme, es lassen sich aus den genannten Einträgen auf den Online-Eingabemasken auch E-Mails zur hausinternen Weiterleitung generieren.

Und auch wenn Teile der Beschwerdebearbeitung in den Fachabteilungen erfolgen, liegt die Gesamtverantwortung beim Beschwerdemanagement. Hier laufen die Fäden zusammen, von hier wird der gesamte Prozess gesteuert. Im Folgenden wird daher erläutert, welche Schritte der Feedbackbearbeitung sich für die Beschwerdemanager*innen nach der Weiterleitung anschließen. Dies erfolgt am Kernbeispiel der „stage one complaints", da mit „service requests" und „comments" sowie „compliments" meist keine weitere Bearbeitung durch Angehörige des Beschwerdemanagements ansteht, außer ggf. einer statistischen Erfassung im Rahmen des Berichtswesens.

3.4. Kundeninformation und Erwartungsmanagement (Kommunikationssteuerung)

Auch im Sinne der durch den LGSO gesetzten Standards (s. 2.5), die das kommunale Beschwerdemanagement zu *Kommunikation* und *Transparenz* als Merkmalen von *Kundenorientierung* verpflichten, besteht der nächste Handlungsschritt der Feedbackmanager*innen in der Information des/r Beschwerdeführenden über den Erhalt der Beschwerde (IF, Pos. 5, 49), ggf. auch die kategoriale Erfassung (IH, Pos. 10, 24, IG, Pos. 7) der Rückmeldung, die nun weiterbearbeitende Stelle (IH, Pos. 24, IG, Pos. 7) sowie die avisierte Bearbeitungsdauer und Gründe für etwaige Verzögerungen (IG, Pos.29).

> "So, if a complaint comes in, **my role is to acknowledge the complaint, so to contact the complainant to say, "Yes, we've received your complaint." Tell them who it will be dealt with, by which department, and which member of staff**. And then say, it'll be at a stage one complaint." (IG, Pos. 7, Hervor. JRH)

> "And if that's the case, I will inform the complainant to say, "Yeah, it's going to take a bit longer because of this, that, and the other. We want to make a comprehensive job of it." So, it might be a bit more, but we always try and, as I said earlier, **manage the expectations and give them some date by which they'll get a response**." (IG, Pos. 29, Hervorh. JRH)

Neben der Rolle, die transparente Kommunikation als Funktion des Kundenorientierungsmotivs spielt („I think the communication is key, firstly. So, without letting the customer know what's going on, then they're in the dark and we are not doing our job" (IG Pos. 21), wird im zweiten Zitat deutlich, dass es aus Sicht der Street-Level Akteur*innen im Beschwerdemanagement auch um Erwartungs- (und damit potentiell Handlungs-)steuerung geht. „Managing expectations" ist ein wiederkehrender Topos in den Interviews (s.a. IB, Pos. 146, 154, 164; IF, Pos. 23; IG, Pos. 7, 21 und 29) und generell eine Daueranforderung an Street-Level Bureaucrats. (Lipsky, 2010, zur Rolle von Erwartungen und deren Enttäuschung aus der komplementären Sicht der Beschwerdeführenden s. Eisewicht 2015). Auf Erwartungs- und allgemeiner Kommunikationsmanagement als Querschnittaufgaben und wichtigen Bestandteilen des Berufsbildes von Beschwerdemanager*innen wird unter 3.4 sowie 3.7 jeweils noch einmal genauer eingegangen.

3.5 Die Untersuchung des Beschwerdefalls unter Berücksichtigung der eingesetzten Kommunikationskanäle

Den Kern der Beschwerdebearbeitung bildet nach erfolgter kategorialer Einordnung und Information der/s Feedbackgebenden zu Eingang und weiterem Ablauf die Phase der Falluntersuchung/*investigation* (im Falle einer Beschwerde auf Stufe1, die häufig auch „investigation

stage“ genannt wird. Stufe 2 wird üblicherweise als „review stage“ bezeichnet, hier wird also die auf erster Stufe getroffene Entscheidung bzw. deren Findungsprozess einer Prüfung unterzogen. Die Stufe vor einer „offiziellen“ Beschwerde wiederum wird außer als „service request“ auch als „informal complaints stage“ bezeichnet. Hier geht es um die Fälle, in denen Beschwerdeführende zunächst an die zuständige Fachabteilung verwiesen werden, um ihr Anliegen schnell bearbeitet und gelöst zu bekommen, ohne dass der Fall zu einer „richtigen“ Beschwerde wird.

Die Untersuchung des beschwerdeauslösenden Sachverhalts erfolgt entweder über das Team des Beschwerdemanagements oder durch die entsprechende Fachabteilung. Faktoren hierbei sind die Organisation des Beschwerdemanagements innerhalb der jeweiligen Verwaltung (zentral oder dezentral, was wiederum unter anderem mit der Größe der Kommune zusammenhängt s.o.) und die erreichte Eskalationsstufe. Im Fall der (Erst)bearbeitung durch die Fachabteilung kommt den Akteur*innen des Beschwerdemanagements primär eine den Prozess steuernde Rolle zu, wozu neben der Weiterleitung/Zuweisung an den*die zuständige*n Bearbeiter*in die Überwachung derer Untersuchungsergebnisse und Rückmeldung (Antwortentwurf) hinsichtlich Inhalt, Kommunikationsmodus (Höflichkeit etc.) und Fristeinhaltung gehört (z.B. IG, Pos. 13). Die folgenden Ausführungen fokussieren an dieser Stelle die Überwachung der Untersuchungsergebnisse und inhaltliche Prüfung des Antwortentwurfs. Weitere Aspekte der Prozesssteuerung durch das Beschwerdemanagement beleuchtet Kap. 3.7.

Spätestens sofern die von der Fachabteilung angestellten Nachforschungen zur Beschwerde das Beschwerdemanagement nicht überzeugen, leiten dessen Akteur*innen eine eigene Untersuchung ein:

> **“So we, uhm, we look at what they’ve investigated, we look at what they’ve found, and if there’re any inconsistencies, we then do our own investigation**. So we’ll investigate what happened by ourselves, so that might mean we might have to interview staff or it might mean that we raise concerns with a senior member of staff, it could be something like that.” (IC, Pos. 164 Hervorhebung JRH)

> “**And do investigations, you know, in depth investigations myself**. So, it's like a kind of a totally separate thing to just simply facilitating. It's investigating complaints, kind of put a different hat on. And basically-, and that require in depth investigations, it's face-to-face meetings as well. We do a lot of-, it used to be face to face. It's all kind of, you know, teleconferencing now, you know. **But it's you interview the complainant and interview everybody. You gather all the evidence, you know.** You kind of discuss the legal if you need to. Consider policy, procedure, legislation.” (IF, Pos. 5, Hervorhebung JRH)

Die Basis der Untersuchung bilden dabei schriftlich übermittelte, manchmal auch visuelle Daten, sowie in telefonisch, videotelefonisch oder persönlichen Gesprächen vermittelte Informationen zum Sachverhalt, in besonderen Fällen auch Hausbesuche bzw. Ortsbesichtigungen.

Schriftliche Informationen werden durch die Beschwerdeführenden in Form von Beschwerdebriefen, Emails, oder über die Homepage hochgeladene Beschwerden verfügbar gemacht, dazu kommen Dokumente, Schriftverkehr etc. von Seiten der bisher beteiligten Akteur*innen der Verwaltung.

Visuelle Daten erreichen das Beschwerdemanagement beispielsweise durch Schreiben beigelegte oder auf der Homepage Beschwerde begleitend hochgeladene Fotografien. Beschwerde-Apps bzw. die auf der Homepage eingerichteten Beschwerdemasken ermöglichen i.d.R. das Hochladen weiterer Informationen zum eingegebenen Text, beispielsweise in Form von Fotos. Weitere Informationen wie GPS-Daten können zum Teil ebenfalls übermittelt werden.

Neben den digitalen Kanälen Email oder Beschwerdetools wie speziellen Apps oder Hochlademöglichkeiten auf der Homepage einer Gemeinde (Social Media Plattformen wie Twitter oder Facebook werden zwar von vielen Kommunen genutzt, spielen für die Bearbeitung individueller Beschwerden aus Datenschutzgründen aber eher keine Rolle) nutzen die Beschwerdemanager*innen englischer Kommunen Telefonate, Videotelefonate und persönliche Gespräche mit Kund*innen und Verwaltungsmitarbeiter*innen als Informationsquelle zur Untersuchung einer Beschwerde.

Dabei zeigen die Interviewdaten eine deutliche Präferenz zu Gunsten der verschiedenen Gesprächsformate, sofern es um die Klärung komplexerer Sachverhalte geht. Hinsichtlich der Generierung von Verstehen lässt sich quasi eine lineare Wertung entlang der Formate rekonstruieren, wobei das persönliche Gespräch als die natürlichste Interaktionssituation die zu diesem Zweck geschätzteste Form bildet, gefolgt von Videokonferenzen und Telefonaten.

> “I would say that out of probably five or six panels that I've done in the last two years since COVID, since it's been necessary, uhm, at least two of them have not been as good as I think they would have been if they'd have been in an office.” (IE, Pos. 41)

> “I, I, I'd be in favour of a customer sitting in either at home or in a, in a booth saying, I want to make this complaint, because **you get a lot more from their body language, from their-, their way of speaking and everything, you'd get a lot from it in terms of how to take that complaint forward**.” (IE, Pos. 41, Hervorhebung JRH)

Diese **Präferenz interaktiver Formate** gilt nicht nur für die Kommunikation mit den Feedbackgebenden, sondern auch für **Anliegensklärungen** und das Erzeugen von

Handlungsbereitschaft intern, also bzgl. Fach- und Führungskräften der Abteilungen, die durch Auskunftserteilung an das Beschwerdemanagement oder Verfassen von Antwortentwürfen an der Beschwerdebearbeitung beteiligt sind:

> "Getting staff to identify managers to **see your face as well and identify with you really helps as well. Not just that. It's easy to ignore emails if you see what I mean**, you know. [I: yeah, yeah]. Or- **a completely faceless email**. **Once they see you,** you know, and you've explained to them what you're about, why you need this and why it's important -**suddenly it jumps a lot easier."** (IF, Pos. 47, Hervorhebung JRH)

In diesen Zitaten wird die Leibgebundenheit (Böhle/Fross 2009; Gugutzer 2017 a und b; Rosa 2023; Nicklich et al. 2023, Abs. 34) deutlich, die Verstehen sowohl im informationsübertragend-analytischen Sinne („you get a lot more from their body language"), als auch hinsichtlich Perspektivenübernahme und Identifikation im Sinne des Mead'schen „taking-the-role-of-the-other" (Mead 1973) mittels Körpersprache und paraverbalem Ausdruck für die Beschwerdemanagenden spielt. Die „gesichtslose E-Mail" ist leichter zu ignorieren als das persönlich erläuterte Anliegen eines*r Interaktionspartner*in. In sozialkonstruktivistischer Sicht (die sich hierbei wiederum auf Mead stützt), gilt die persönliche Begegnung als „Prototyp" jeder Interaktionssituation:

> **„Die fundamentale Erfahrung des Anderen ist die von Angesicht zu Angesicht**. Die Vis-à-vis Situation ist der Prototyp aller gesellschaftlicher Interaktion. Jede andere Interaktionsform ist von ihr abgeleitet. Als Vis-à-vis habe ich den Anderen in lebendiger Gegenwart, an der er und ich teilhaben, vor mir. Ich weiß, auch ich habe für ihn dieselbe Gegenwärtigkeit. Mein und sein ‚Jetzt und Hier' fallen zusammen, solange die Situation andauert. Ein ständiger Austausch von Ausdruck findet statt. Ich sehe ihn lächeln, ziehe die Stirne kraus, er lächelt nicht mehr, ich lächle ihn an, er lächelt wieder und so fort**. Mein Ausdruck orientiert sich an ihm und umgekehrt, und diese ständige Reziprozität öffnet uns beiden gleichermaßen Zugang zueinander**." (Berger/Luckmann 1970, S. 31, Hervorhebung JRH)

Im Rückgriff auf und Weiterentwicklung den Sozialkonstruktivismus radikalisiert der Kommunikative Konstruktivismus ab den 2010ern (s. insbesondere Knoblauch 2017) diese Perspektive im Sinne eines verstärkten Einbezugs (auch) leiblich-körperbasierter Materialitäten in das Verständnis von Kommunikation.

In etwas geringerer Ausprägung wird auch Telefonaten zugeschrieben, durch Förderung von Sinnverstehen den Beschwerdeprozess wesentlich zu verbessern:

> "But **this year, I've started to do more phone calls. And I've definitely had an advantage with that, because it makes me understand the customer more**." (IH, Pos. 46, Hervorhebung JRH)

> "And what we're trying to, particularly in children's social care, when we have a complaint about a social worker for example, **if the team manager can give that person a telephone call to try and find out what the issue is rather than it being drawn out in**

letters and investigations. It can, it can, **you know, 'let's try and work out where they are coming from…what it is that they want.**.'"(IA, Pos. 257, Hervorhebung JRH)

"[…] **I nearly always need to speak to the person to get a better grip on what they're saying**, I nearly always need to…**if I get an online complaint, most of the time I'll be ringing them to say [I. Yeah] C: 'I didn't really understand what you're saying, could you tell me what you meant?'** So that we get to the bottom of it." (IC, Pos. 261-263, Hervorhebung JRH)

"However, when somebody's investigating a complaint […] they are specifically told to speak to the complainant directly, not to do it all via email. They can send the response via email, and that's great and make sure that they get it. What we ask them to do is to ring them or sometimes they will visit**. Ring them up and as part of their investigation into the complaint it' s quite crucial**, as far as I'm concerned answering the complainant**. So, they can understand the complaint, empathize, you know. It's, it's, it's you know, it's fundamental, really**. So, they're always asked, sometimes they don't do it, you know, most of the-, you know, most of the time they will, **so the customer will get a phone call and a chance to explain what the complaint is about."** (IF, Pos. 49, Hervorhebung JRH, s.a. IE, Pos. 17, IG, Pos. 59 und 63)

Im Falle des telefonischen Austauschs stehen als Deutungsressourcen zwar nicht die Körpersprache, aber paraverbale und verbale Signale zur Verfügung. Insgesamt ist es also primär das Medium des Gesprächs, das den Akteur*innen des Beschwerdemanagements englischer Städte und Gemeinden als Mittel zur Klärung komplexerer Anliegen und Sachverhalte dient. Dies betrifft sowohl die Kommunikation nach außen (Feedbackgeber*innen) als auch nach innen (Fachabteilungen).

Diese Bevorzugung interaktiver Formate zur Untersuchung des Sachverhalts und *Anliegensklärung* durch die Beschwerdemanager*innen gewinnt ihre Relevanz auch vor dem Hintergrund grundsätzlicher Bestrebungen zur weiteren Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen, wozu auch die seit den späten 2010er Jahren zunehmende Verfügbarmachung sogenannter Mängelmelder bzw. Beschwerdemasken auf den Homepages der Städte und Gemeinden gehört (vgl. Sjøberg et al. 2017). Diese werden von Seiten der Beschwerdeführenden auch angenommen und bilden neben der E-Mail mittlerweile den von Kundenseite aus meistgewählten Kommunikationskanal (IA, Pos. 223; IE, Pos. 17; IF, Pos. 49; IG, Pos. 56/7; IH, Pos. 40).

Neben Gesprächsterminen in den Räumlichkeiten der Verwaltung werden auch Besuche bei den Beschwerdeführenden zu Hause bzw. Ortbesichtigungen durchgeführt - besonders dann, wenn die Beschwerde räumliche Gegebenheiten, Baumaßnahmen o.ä. zum Inhalt hat (IF, Pos. 49): Auch dies soll der Vervollständigung des Bildes dienen, um die Stichhaltigkeit einer Beschwerde und mögliche Handlungsoptionen besser einschätzen zu können. Außerdem kann der Besuch zu Hause auch ein Instrument des Beziehungsmanagements sein, da er dem*r Beschwerdeführenden vermittelt, ernst genommen und „gehört" zu werden. Im

folgenden Zitat kommt auch der Aspekt der Perspektivenübernahme wiederholt zum Ausdruck, der im Falle der Ortsbesichtigungen eine materielle Grundlage erhält – Der Beschwerdeanlass wird hier im Wortsinn aus der Perspektive des Beschwerdeführenden gesehen:

> **"Well, I think sometimes it is essential to have that personal touch**. [..], **one of the guy's points was that no one had been to visit him to see his situation *from his point of view***. So, I went with my boss and we had a walk around in his garden. His complaint was about a development site behind his garden. **And he said, "No one's even been to see it *from my point of view*." And we went, "Actually, you're right." And so, we made an appointment, went out and spent half an hour with him.** And again, he was a very reasonable chap. **We felt it was a very positive meeting and it was able to inform our stage two response with the fact that we visited him and listened to *his point of view* and actually physically seen it from *his point of view***. So, sometimes, we do visit very occasionally. **Quite often we'll ring up just to say, "Right, talk to me" sort of thing. And I find that's a very, as I said, a powerful tool in communication."** #01:04:52# (IG, Pos. 65; HervorhebungenJRH)

Während der Vorteil kommunikativer Formate der persönlichen Begegnung oder „zumindest" des Gesprächs also im Kern darin liegt, subjektiv gemeinten Sinn besser übermitteln zu können und damit Prozesse des Verstehens, der Perspektivenübernahme und Identifikation (und damit auch der Gestaltung bzw. des Managements von Beziehungen) zu erleichtern, eignen sich zur Übermittlung von Informationsinhalten wie technischen Daten andere materiale Infrastrukturen (zu Infrastrukturen als Vermittlungsinstanzen Star 1999; Barlösius 2019), beispielsweise Fotografien oder GPS-Daten. Diese können Briefen als Ausdrucke und insbesondere Emails als Anhänge beigefügt werden, auch die Beschwerdetools oder -apps (Masken auf der Homepage) bieten in der Regel Funktionen des Anhängens von Dokumenten oder Standorteingrenzung durch Übermittlung von GPS-Daten an. Die von den Beschwerdeführenden eingereichten und von den kommunalen Beschwerdemanager*innen bei der Fallbearbeitung zu berücksichtigenden Informationen können also auch schriftlich-visueller Art sein (IG, Pos. 69; Abbildung 3). Neben der reinen Informationsübermittlung liegt der Vorteil dieser Art von Daten aus Perspektive der Beschwerdemanager*innen in deren zeitüberdauernder Fixiertheit, was die Beweisführung erleichtert. [100] (IH, Pos. 44).

Die Untersuchung eines Beschwerdefalls erfolgt also auf Grundlage visueller Daten, schriftlicher Ausführungen (aus Briefen, Emails oder den Beschwerdemasken), auf Basis von Telefonaten, face-to-face-Gesprächen mit den Beschwerdeführenden in den Räumen der

[100] Von der prinzipiellen und im Zuge neuer Technologen der AI an Virulenz gewinnenden Veränderbarkeit von Fotografien, die also keine „reinen" Abbilder der „Realität" darstellen müssen, und immer schon Auswahlen an eingenommenen Perspektiven, Bildausschnitten etc. voraussetzen, wird hier abgesehen. Zum Zeitpunkt der Erhebung und aus Perspektive der interviewten Akteur*innen weisen Fotografien die erforderlichen Eigenschaften auf, um bei der Beschwerdebearbeitung als „objektive" Informationsgrundlage dienen zu können.

Verwaltung, bei Ortsbesichtigungen und manchmal auch videotelefonisch, wobei den verschiedenen Kanälen verschiedene Vor- und Nachteile für die Feedbackbearbeitung zugeschrieben werden. Zur „investigation“ (Untersuchung) als einer Kernaufgabe des Beschwerdemanagements zählt neben den Kontakten zu den Feedbackgeber*innen (externe Kommunikation) auch die interne Kommunikation mit Mitarbeiter*innen und Führungskräften der verschiedenen Fachabteilungen. Diese müssen kontaktiert werden, um nach Weiterleitung der Beschwerde entweder eine eigene Untersuchung anzusetzen (u.a. IG, Pos. 13; IH, Pos. 24) (deren Antwortentwurf dann zur Endabnahme an das Beschwerdemanagement gesandt wird), oder um dem die Untersuchung durchführenden Beschwerdemanagement Auskunft zum Fall zu erteilen. Dies kann analog der externen Kommunikation IT-gestützt über interne Systeme, die zum Teil mit der Beschwerdemaske der Homepage vernetzt sind, geschehen, per Email, telefonisch, videotelefonisch oder in face-to-face-Gesprächen.

> “So we’ll investigate what happened by ourselves, so that might mean we might have to interview staff or it might mean that we raise concerns with a senior member of staff, it could be something like that” (IC, Pos. 164)

Auch wenn interaktiven Austauschformaten der persönlichen Begegnung und zumindest (video-)telefonisch vermittelten Gesprächen zur Klärung gerade komplexerer Anliegen oft der Vorzug gegeben wird, sehen kommunale Beschwerdemanager*innen auch Vorzüge schriftgebundener Kommunikationskanäle, wie Email und Beschwerdemaske, in denen Informationen (Wissen) fixiert (abgespeichert) und interkollegial geteilt werden können (IB, Pos. 88; ID, Pos. 7; IE, Pos. 22; 35; IH, Pos. 10).

Im Falle von über die erste formale Stufe hinaus eskalierten Beschwerden („stage two“/“review stage“ werden die auf erster Stufe getroffenen Entscheidungen einer Überprüfung unterzogen. Es schließt sich im Grunde eine erneute Untersuchung auf höherer Ebene an, z.B. in Gestalt der Beteiligung höherer Managementebenen.(IA, Pos. 62; ID, Pos. 11; IG, Pos. 11). In einigen Fällen ist auch das Beschwerdemanagement erst ab der review stage mit einer genuin eigenen Falluntersuchung beteiligt, während es auf Stufe eins primär die beschwerdeauslösende Fachabteilung bei der Bearbeitung koordiniert (Zuteilung der Beschwerde, Zuweisung des*r zuständigen Mitarbeiters*in für die Bearbeitung, Überwachung des Antwortrücklaufs in zeitlicher und qualitativer Hinsicht).

Auch im nächsten Arbeitsschritt, der Lösungsfindung, ist der gewählte **Kommunikationskanal sozial wirksam**. Die Lösungsfindung als Behebung eines Problems gehört in Verbindung

mit der Untersuchung des Falls zur Sachverhalts- und Anliegensklärung (was ist ggf. bei der Stadt oder Gemeinde „schief gelaufen“ und wie stellt sich die Situation aus Sicht des*der Beschwerdeführenden dar?) zu den Kernaufgaben im Beschwerdemanagement und spiegelt sich z.T. auch im beruflichen Selbstverständnis der Beschwerdemanager*innen („My role is, is, is a, a problem-solving role, in, in its basics“, IB, Pos. 78, s. a. IA, Pos. 203-205; 267; IE, Pos. 45) (in Kapitelteil 4 werden die aus den Daten rekonstruierten beruflichen Selbstidentifikationen der Beschwerdemanager*innen englischer Kommunen genauer ausgeführt).

3.6 Lösungsfindung und Kommunikation

Zur Ausarbeitung einer Lösung des beschwerdegenerierenden Problems kontaktieren sie entweder den*die Beschwerdeführende*n vorab und erfragen deren Wunschlösung (ID, Pos. 7). Zum Teil ermöglicht auch das Beschwerdetool auf der Homepage einen Eintrag hierzu. Alternativ unterbreitet das Beschwerdemanagement einen eigenen Vorschlag bzw. kommuniziert die auf Grundlage des Ermessens getroffene Entscheidung (IE, Pos. 5, IA, Pos. 64). Diese(r) basiert ggf. auf interner Aushandlung mit den beteiligten Fachabteilungen (vgl. IE, Pos. 17) (sofern, zumindest auf der ersten Stufe, das Beschwerdemanagement nicht primär koordinierend agiert und den Antwortvorschlag der Fachabteilung lediglich prüft, bevor dieser das Haus verlässt, wobei sich auch hieran Aushandlungsprozesse anschließen können). Auch mit der Kundenseite werden mögliche Lösungen immer wieder interaktiv ausgehandelt (IA, Pos. 257; IE, Pos. 13;)[101] und beispielsweise mögliche Alternativen zu unrealistischen Wünschen angeboten. (IA, Pos. 269). Nicht zuletzt orientieren sich Lösungsvorschläge wie Kompensationsangebote an Richtlinien der Leitinstanz Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO) (IE, Pos.5, 13; IA, Po. 66; IG, Pos. 13). Koordination/Organisation bzw. eben Management durch die Beschwerdebearbeitung äußert sich auch in der Auswahl potentiell verfügbarer Handlungsrouten und das Zusammenbringen der Organisationsinteressen mit denen der Kundenseite:

> “[...], we have a number of different avenues and processes within our organisation. And part of my role is to try and identify how those different processes fit together. Which is the most useful to achieve the outcome needed not only from a customer’s viewpoint, complainant’s viewpoint, but also from a service area’s viewpoint.” (IB, Pos. 78)

In seltenen Fällen steht für besonders komplexe oder verfahrene Fälle ein Mediationsprozess zur Verfügung (vgl. IB, Pos. 72-77)

[101] Im Extremfall beinhaltet dies auch den Umgang mit Suizid- oder Hungerstreiksandrohungen, vgl. IE, Pos. 29

Der immer wieder auch interaktive Aushandlungscharakter der Lösungsfindung innerhalb der Organisation Kommunalverwaltung und mit der Kundenseite verleiht auch bei diesem Bearbeitungsschritt der Wahl des verwendeten Kommunikationskanals Relevanz: Analog der Untersuchung/Sachverhaltsklärung als der Lösungsfindung vorangehenden Stufe wird auch hier Kommunikationskanälen, die Kommunikation in Ko-Präsenz oder mindestens fernmündliche Gespräche vermitteln, der Vorzug gegeben, sofern der Fokus auf (Sinn)Verstehen bzw. Perspektivenübernahme, Einfühlung und Identifikation gelegt wird. Dies gilt sowohl für die Kommunikation mit der Kundenseite als auch für Aushandlungen innerhalb der Verwaltung.

Demgegenüber werden schriftgebundene Modi präferiert, wenn es um (auch Handlungs-) Dokumentation und Archivierbarkeit geht, für Schnelligkeit und Effizienz werden hier insbesondere Emails, elektronische Beschwerdetools und andere Systeme wie Drupal oder iCasework genutzt. Unter 3.7.2 wird das Management der genutzten Kommunikationskanäle durch die Beschwerdemanager*innen als Teil derer allgemeinen Steuerungs- und Managementaufgaben dargestellt.

Inhaltlich kann die Lösung im Abstellen eines Problems, einer finanziellen Kompensation (die Höhe orientiert sich an Richtlinien des LGSO) oder auch schlicht einer Entschuldigung bestehen.

In jedem Fall erfolgt eine Antwort („response“) an den*die Beschwerdeführer*in. Diese wird von den Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements je nach dessen Organisation (zentral-dezentral, s.o.) und auch in Abhängigkeit von der erreichten Eskalationsstufe selbst verfasst oder – soweit sie durch die Fachabteilung erfolgt - koordiniert und überwacht (s.u.). Sofern der Lösungsfindung primär eine Ermessensausübung/Entscheidung des*der Beschwerdemanager*in zu Grunde liegt, weniger eine Aushandlung mit der Kundenseite, ist die Erklärung derselben für den*die Beschwerdeführenden von großer Wichtigkeit.

Die Beschwerdebeantwortung erfolgt in der Regel schriftlich (u.a. IC, Pos. 166; IH, Pos. 24)) oder schriftlich-digital über Email (IF, Pos. 49) oder Schnittstellen der Beschwerde-Tools (IB, Pos. 108; IH, Pos. 32) (der „Charme“ einer Beilegung auf informeller Stufe besteht dann darin, dass der formale Ablauf, insbesondere einer Falluntersuchung mit abschließender schriftlichen Beantwortung und internen Dokumentation bzw. statistischen Erfassung nicht durchlaufen werden muss, sondern schnelle, pragmatische Lösungen gefunden werden können, ohne den Fall als „richtige“ Beschwerde zu behandeln, vgl. IH, Pos. 113; IE, Pos. 19; IF, Pos. 13, 51; IA, Pos. 229-231).

Die Antwort sollte möglichst umfassend sein und alle relevanten Aspekte der Beschwerde abdecken und ausführen, wie von Verwaltungsseite damit umgegangen wurde (vgl. IG, Pos. 29; IF Pos. 5). Sie enthält (bei als berechtigt eingestuften Beschwerden) ein Fehlereingeständnis, eine Entschuldigung und ggf. auch die Information, dass für künftige Fälle aus der Beschwerde gelernt wurde (IG, Pos. 31, 71; IF, Pos. 5), sowie die angebotene oder ausgehandelte Lösung. Im Falle von Beschwerden über einzelne Mitarbeiter*innen kann aus Datenschutzgründen allerdings keine Information über die intern eingeleiteten Handlungsschritte und etwaige Konsequenzen erteilt werden (IF, Pos. 29).

Im Falle abgewiesener Beschwerden (wenn im Zuge der investigation kein Fehlverhalten von Seiten der Stadt/Gemeinde festgestellt wurde, oder wenn dem Kundenwunsch nicht entsprochen werden kann), kommt der erklärenden und begründenden Darstellung noch größere Bedeutung zu.

> "And so just being honest as well, if you can't do something, say you can't do it with a reason". (ID, Pos. 45)

> "If we look into it and we don't find fault, and the service hasn't found fault, it's our job then to explain it to this person in a way that they can see why [betont] we think that, and it's helping them to understand why we think it's fair and reasonable." (IC, Pos. 152)

Im selben Interview nimmt die nachvollziehbare Erklärung in der Schilderung des Beschwerdemanagers fast therapeutische Qualität für die Seite des*der Beschwerdeführenden an, insofern sie es diesen*m ermöglicht, ein Problem hinter sich zu lassen und nicht ad infinitum ungelöst mit sich herumzutragen:

> **"You're also making a difference by explaining things really clearly to those individual people, so they, even if there's an impasse, even if there's something where we're not gonna agree, uhm, permanently, we're helping them to accept what's happened and move on in their lives and put it behind them and just drop it as a problem, really.** And that, that I think in the end, helps people to deal with things quicker. [I: Yes.] Rather than leaving it hanging around in their lives, **it helps them to move on**. And I think, that's quite an important thing to do as a complaints manager, definitely, yes." (IC, Pos. 156-158, Hervorhebung JRH))

Um Anschlussprobleme zu vermeiden, ist eine gekonnte Ablehnungs-Kommunikation auch für die kommunalen Akteur*innen von Vorteil (unter anderem, da eine unnötige Frustrierung der Beschwerdeführenden auf Grund schlechter oder ausgebliebener Erklärungen zu Folgebeschwerden führen kann, vgl. ID, Pos. 45)

Die Anforderung, adressatengerecht (vgl. ID, Pos. 43) auch unangenehme Sachverhalte wie das Abweisen einer Beschwerde/Nicht-Nachkommen des Kundenwunsches zu erklären, steht im größeren Zusammenhang der Kommunikationssteuerung als einer wichtigen Aufgabe und

Fähigkeit kommunaler Beschwerdemanager*innen. Der folgende Abschnitt geht auf Steuerungs- und Managementaufgaben ein, die als Querschnittsaufgaben einen wesentlichen Aspekt des Berufsbildes ausmachen.

3.7 Beschwerden und ihre Bearbeitung managen: Steuerungs- und Managementaufgaben im kommunalen Beschwerdemanagement

Wie gezeigt, kann das Beschwerdewesen einer englischen Stadt oder Gemeinde zentral oder dezentral organisiert sein. In Abhängigkeit beispielsweise von der Größe der Kommune oder auch immer wieder stattfindender organisatorischer Umstrukturierungen im Zuge quasi auf Dauer gestellter Verwaltungsreformbemühungen (Barkowski 2014), obliegen den Akteur*innen des Beschwerdemanagements alle Kernaufgaben der Beschwerdeannahme, -Kategorisierung, -Weiterbearbeitung (Untersuchung, Lösungsfindung, Beantwortung, sowie die Folge-Aufgaben der Erfassung in Berichten und Statistiken im Rahmen des bzw. als Grundlage für das kommunale Performanz-Management(s), sowie die Initiierung des organisationalen Lernens aus Bürger*innenfeedback). Im Fall der dezentralen Organisation kommunalen Feedbackmanagements erfolgen zwar einzelne Arbeitsschritte wie insbesondere Untersuchung/Sachverhaltsklärung durch die Fachabteilungen, das Team des Beschwerdemanagements hat dabei jedoch stets den koordinierend-steuernden „Hut auf“.

3.7.1 Die Steuerung des Gesamtprozesses durch das Beschwerdemanagement: Sicherstellung der Beschwerdebearbeitung und -beantwortung, Überwachung der zuarbeitenden Stellen

Diese Steuerungsaufgaben betreffen zunächst die Sicherstellung einer Antwort („facilitating responses“, IF Pos. 5) an den*die Beschwerdeführer*in. Dazu gehört die Überwachung der Eingänge von Sachverhaltsschilderungen durch die Fachabteilung, und zwar sowohl in zeitlicher als auch in inhaltlich-qualitativer Hinsicht, sofern das Beschwerdemanagement selbst die Antwort verfasst. Im Fall der Ausformulierung von Antworten oder Antwortentwürfen durch die Servicebereiche stellt sich in ähnlicher Weise die Aufgabe der Überwachung/Prüfung in zeitlicher (Fristeinhaltung) (IA, Pos. 259-261; IF, Pos. 5, 13; IH, Pos.; 83) und qualitativer Hinsicht, wie Rechtschreibfehler, „Tonfall“ (beispielsweise hinsichtlich übermäßig bürokratischer, für Laien unverständlichen Sprache), Vollständigkeit u.ä. (ID, Pos. 43; IH, Pos. 36, IC, Po. 166-

168, 331) bevor sie von den Beschwerdemanager*innen freigegeben bzw. an die Beschwerdeführenden versandt werden:

> "Once we've established what happened, and everybody has agreed, **we ask that team to draft an initial response to the complaint**, if it's going to be responded to in writing. **Uhm, so they draft an initial response that we then check if that response is fair and reasonable**. Uhm, and that all of our considerations of the complaint are taken care of, so things like, making sure that it's not offensive to the person. [I: Mh] What, what tends to happen is the team involved might want to write a response, uhm, that is, not insulting, but it just isn't the right tone really for the, for the resident to take on board. **We then intervene on that and we word it so it's absolutely correct in our view, and that response then goes out to the resident."** (Interview C, Pos. 166-168, Hervorhebung JRH)

Im Falle der Überwachung hinsichtlich Fristeinhaltung entsteht immer wieder das Handlungsproblem des „Hinterherjagens", i.O: „chasing up" als weitere Aufgabe:

> **"So, there's a lot of typical days, a lot of chasing managers up for getting, you know, stage one responses out. Chasing information, if you're waiting for staff on complaint investigation**. And then chasing them up for ombudsman investigations as well." (IF, Pos. 5; Hervorhebung JRHvgl. auch IF, Po. 13; 33; IA, Pos. 259-261; ID, Pos. 53; IG, Pos. 29; IE, Pos. 17; IH, Pos. 38)

Die Beschwerdemanager*innen füllen neben der Sicherstellung einer fristgerechten, auf den Beschwerdegrund vollumfänglich eingehenden, höflichen und grammatikalisch-orthographisch korrekt verfassten Antwort auch im Hinblick auf das Management der Kommunikationskanäle eine steuernde Rolle aus:

3.7.2 Kommunikationskanals- und Zugangsmanagement

Wie gezeigt wurde, messen die Akteur*innen des Beschwerdemanagements den verschiedenen Kommunikationswegen (persönlich, telefonisch, videotelefonisch, per Email oder Beschwerde-Maske auf der Homepage) unterschiedliche Vor- und Nachteile beim Vollzug ihrer Tätigkeit bei. Dabei wird denjenigen Kommunikationsmitteln, die persönliche oder jedenfalls stimmlich vermittelte Interaktionen ermöglichen, typischerweise zugeschrieben, zur Generierung von Verständnis, zu Beziehungsaufbau und -pflege sowie Schaffung von Verbindlichkeit, wie auch zur Möglichkeit der informellen Beschwerdebeilegung besser geeignet zu sein, während schriftliche und digital vermittelte Kommunikationskanäle typischerweise als effizienter beschrieben werden, besser zur Nachweisführung, Speicherung und schnellen Übermittlung von Daten/Informationen. Je nach aktueller Handlungsanforderung steuern die Beschwerdemanager*innen englischer Städte und Gemeinden daher die Nutzung der verfügbaren

Kommunikationskanäle, und zwar sowohl durch die Seite der Verwaltungsangehörigen als auch der Feedbackgeber*innen:

> “Uhm, what we're trying to do more of in the last two years is to try and get services to engage with customers better by picking up the phone and listening to their concern live. And that's really-, that's had a really good impact for some services because it's what we call our informal process.” (IE, Pos. 19, s.a. IF, Pos. 49))

Die Steuerung der genutzten Kommunikationskanäle muss aber nicht notwendig die Aufnahme verbaler Interaktionen bedeuten, sie greift auch hinsichtlich des Managements der Nutzung kommunaler Beschwerde-Tools (im hier genannten Beispiel beinhaltet dies ein Management der eigenen Email-Inbox):

> “We did try to**-, now we are starting to try to direct them to our website to submit on our forms just because we don't really-, we want our emails to be internally.** And we just want it to be-, I don't know how to say it. **We want our emails to not be overloaded with complaints, in a way**. [I: Okay.] So, we do kind of direct the customers to submit our form.” (IH, Pos. 40)

Social Media Plattformen wie Facebook oder Twitter/X werden von den Kommunen zur Bearbeitung individueller Beschwerden aus Gründen des Datenschutzes und der Unklarheit von Identitäten ungern akzeptiert. Dort eingegangenes bearbeitungsrelevantes Feedback wird in der Regel gesichtet und die Nutzer*innen dann gebeten, eine etwaige Beschwerde über die vorgesehenen Kanäle zu platzieren.

3.7.3 Erwartungsmanagement

Eine weitere Handlungsanforderung an die Beschwerdemanager*innen bildet das Management von Erwartungen, insbesondere der Kundenseite, aber auch von Seiten der eigenen Organisation (IB, Pos. 154). Dies kann sich beispielsweise auf den Zeitverlauf bis zum Erhalt einer Antwort oder auf mögliche Lösungen der Beschwerde beziehen (s.a. IG, Pos. 91; IF, Pos. 23; IB, Pos. 154; 164):

> “We aim to do it within ten working days, but it’s not always possible. And if that’s the case, I will inform the complainant to say, “Yeah, it’s going to take a bit longer because of this, that, and the other. We want to make a comprehensive job of it.” So, it might be a bit more, **but we always try and, as I said earlier, manage the expectations and give them some date by which they’ll get a response**.” (IG, Pos. 29, Hervorhebung JRH)

Dabei setzen sie insbesondere auf das Mittel der Information bzw. Erklärung (ID, Pos. 43; 45; IG, Pos. 47; IB, Pos. 38; IC, Pos. 152).

3.7.4 Emotions-, Gefühls- und Beziehungsmanagement

Beschwerden bilden ein emotives Handlungsfeld, da es sich bei ihnen (auf den kleinsten Nenner gebracht) um „Äußerungen von Unzufriedenheit“ (Stauss/Seidl 2014) handelt. Die Unzufriedenheit ist in der Regel auf eine Erwartungsenttäuschung attribuierbar (ebd.; Eisewicht 2015) und führt nicht selten dazu, dass Enttäuschung und/oder Ärger auch bei der (mündlichen oder schriftlichen) Beschwerdeartikulation ihren Ausdruck finden (Cerwinka/Schranz 2009; Brückner 2011; Stauss/Seidl 2014; Eisewicht 2015). Zudem tragen nicht nur unzufriedene Bürger*innen/Kund*innen ihre Emotionen in den Arbeitsalltag kommunaler Beschwerdemanager*innen ein, sondern auch im Kontakt mit den Mitarbeitenden und Führungskräften der zuarbeitenden Abteilungen kommt es immer wieder zu Konflikten, beispielsweise hinsichtlich der Schnelligkeit und Qualität der erteilten Auskünfte oder vorgeschlagener Lösungen für Beschwerden.

In beiden Fällen sind die Akteur*innen des Beschwerdemanagements gefragt, Lösungen für die durch Emotionalität aufgeworfenen Handlungsprobleme zu finden, eigene und fremde Gefühle in ihrem Handeln zu berücksichtigen und ggf. zu bearbeiten, um sich selbst in die Lage zu versetzen, weiterzuarbeiten:

> “Others do take it personally. They do, they do find, they’re very unhappy when they get complaints. Because I think, I mean, my, my thing with my team is: ‘Don’t take it personally. I know you got somebody on the end of the phone screaming and shouting but their day is worse than yours,’”-[I: Yeah –] A:”’ - they’re the one shouting at strangers, you’re not the one shouting at strangers. Don’t even let it worry you and move on.’” (IA, Pos. 239-241)

In diesem Ratschlag der Leiterin eines Beschwerdeteams an ihre Mitarbeiter*innen werden diese aufgefordert, über eine distanzierte Betrachtung der schreienden Beschwerdeführer*innen und einer Abgrenzung zum eigenen, professionellen Umgang, verbunden mit einer verständnisvollen[102] Haltung („their day is worse than yours“) zu innerer Gelassenheit und Handlungsfähigkeit zurückzufinden. Arbeit an der eigenen Gefühlswelt dient also der (Wieder)herstellung der Fähigkeit und Bereitschaft (vgl. Pfadenhauer 2010 sowie Kap. 5 zu den beruflichen Wissensbeständen und Kompetenzen im Beschwerdemanagement) zur Bearbeitung

[102] In alternativer Lesart könnte hier auch ein Moment der Häme stecken, in jedem Fall geht es um die Evokation von Distanz und emotionaler „Abkühlung“ in der aufgeheizten, wie im Zitat genannt Kummer erzeugenden Situation des Angeschrien-Werdens

von Feedback. Mittel hierzu ist insbesondere die Evokation von Empathie, die wiederum in der Perspektivenübernahme (vgl. „taking the role of the other“, Mead 1973) fußt:

> “So, I always try and get my team to sort of put themselves in the customers’ position if they behave like that, like, ‘If this was happening to you, would you be able to think straight?’ You know, maybe not, you know, so yeah.” (IE, Pos. 49)

Empathie wird dabei immer wieder als (sogar entgegen „eigentlicher“ Dispositionen der Person oder gar der „menschlichen Natur“ allgemein) berufssozialisatorisch erlernbar thematisiert[103]:

> “So, to give an example, when I first came into this job, I wasn’t particularly compassionate.” (IC, Pos. 220)

> “**I have to enforce myself to be compassionate, ‘cos I’m not a compassionate person by my nature but I have to kind of try to….add it into the way I deal with people**. It’s not a function that I normally would have in everyday life, but it’s the realisation of how important it is to be able to do this job to a high standard.” (IC, Pos. 411, Hervorhebung JRH)

> “[…] you've got to be-, you've got to have maximum amount of empathy. You know what I mean? You can learn that behaviour. You know.“ (IF, Pos. 33)

> “The other thing that we try and do is put ourselves in the position of the complainant as well. So, what would I feel if I’d received that letter? And I think it quite often informs our responses, especially at stage two. How would I feel?” (IG, Pos. 31)

> “I think that’s the compassion thing is, you’ve got to put that person aside. They’re noisy, they’re causing problems, they’re swearing, they’re rude, they might be abusive, they might even be violent, the point is, there might be something in this we have to look at and we separate that and look at it more coldly and more, more, ah…forensically. [I: M-hm] C: This bit is just noise, you can separate it out, but it takes a lot of effort to do that and it runs against human nature.” (IC, Pos. 235-237)

Die Empathie kommunaler Beschwerdemanager*innen stellt sich so als je unterschiedlich ausgeprägte Variante aus den Dimensionen annähernd-identifizierender Perspektivenübernahme/“taking the role of the other“ (Mead) und distanzierender Selbstpositionierung zum*r schreienden oder anderweitig emotional aufgebracht agierenden Kunden*in sowie einem analytisch-kühlen („forensischen“) Blick auf dessen Problem dar, wobei letzteres als Ausprägung empathischer Haltung ungewöhnlich erscheint, die Akteur*innen aber wie die einfühlende Form ebenfalls in die Lage versetzt, sich .in den Dienst der Problemlösung zu stellen.

Neben den Beschwerdeführenden sind es allerdings auch die Netzwerkpartner innerhalb der Stadtverwaltung, die immer wieder Anlass zur steuernden Regulierung der eigenen Gefühle geben, beispielsweise von Ärger und Frustration, wenn die erforderlichen Antworten der

[103] Ein Gegenbeispiel, das Empathie als qua Fundierung in der Persönlichkeit im Gegensatz zu technischen Fähigkeiten nicht im Rahmen beruflicher Sozialisation lern-/vermittelbar konzipiert, findet sich am Beispiel der Rekrutierung von Zeitarbeitskräften bei IE, Pos.51

Fachabteilungen auf Anfragen des Beschwerdemanagements ausbleiben. Hier ist das Gefühlsmanagement im Kontext des Internen Beziehungsmanagements mit Kooperationspartnern zu sehen:

> "[…] you've got to maintain those relationships. You know, I mean, you can easily-, you start to get, you know, too heavy with people, then that's it. The thing is with local government, it's a lot of people who've been here for years. You got me. So, you got to maintain relationships for a long period of time. There are key officers who will work to that you've got to keep on the good side of despite, despite, you know, everything. You know what I mean. People not responding to you all the time." (IF, Pos. 5)

Neben der emotionalen Selbstbeeinflussung bearbeiten die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements auch die Gefühlswelt ihrer Interaktionspartner*innen, indem sie beispielsweise aufgebrachte Kund*innen durch empathische Reaktionen beruhigen. (vgl. zu „Gefühle[n] als Arbeitsgegenstand" in „Bedingungen", „Mittel" oder „Gegenstand" beruflichen Handelns systematisierend Dunkel 1988; klassisch: Hochschild 2006 [1990], die hinsichtlich der Emotionsarbeit insbesondere zwischen oberflächlicher (in Anlehnung an Goffman Gefühlsausdruck bzw. -darstellung betreffende) und tiefergehender (Selbst-)Beeinflussung gefühlsmäßigen Erlebens beruflicher Situationen (wie Ärger über eine*n Kund*in), um vorgegebenen „Gefühlsregeln" zu entsprechen, unterscheidet. Bereits 1980 thematisiert Anselm Strauss mit Kolleg*innen Gefühlsarbeit („sentimental work") am Beispiel der Krankenhausbehandlung chronisch Kranker, wobei u.a. zwischen verschiedenen Formen wie „Trostarbeit", „Ablenkungsarbeit" und „Fassungsarbeit" unterschieden wird. Bei den Objekten der vollzogenen Gefühlsarbeit kann es sich um die Patient*innen, deren Angehörige oder das Pflegepersonal selbst handeln. Die geleistete „sentimental work" ist dabei funktional auf den Vollzug der jeweiligen „Kernaufgabe" bezogen (Strauss et al. 1980; Strauss 2017 [1991a]). In einer weiteren Krankenhaus-Studie (1999) haben André Büssing und Jürgen Glaser die Arbeiten von Strauss et al. und Hochschild vereinend, Gefühls- und Emotionsarbeit in das größere Konzept der „Interaktionsarbeit" integriert. In diesem Kontext wird es in jüngerer Zeit von Margit Weihrich und Fritz Böhle erneut popularisiert (Böhle/Weihrich 2020). Terminologisch ist hier die Unterscheidung zwischen Emotionsarbeit (der Beeinflussung eigener) und Gefühlsarbeit (der Arbeit an und mit den Gefühlen anderer) zentral (Vgl. Kap. II)

Für das hier interessierende kommunale Beschwerdemanagement in England lässt sich festhalten, dass die Akteur*innen dieses Berufsfeldes sowohl Emotions- als auch Gefühlsarbeit leisten. Sie steuern eigene Emotionen sowohl dem Ausdruck (der Emotionsinszenierung) als auch dem Empfinden nach. Dies betrifft insbesondere Ärger, Furcht (bei besonders aggressiven Kundenkontakten) und Frustration (im Umgang mit besonders unkooperativen

Kolleg*innen). **Zentrale Mittel hierbei sind Perspektivenübernahme und die Evokation von Empathie für die Lage des Gegenübers. Auch ein Sich-Bewusstmachen der Notwendigkeit einer funktionierenden Kooperationsbeziehung** erfüllt diesen Zweck, in diesem Sinne ist das Emotionsmanagement Teil des Beziehungsmanagements. Auch auf die Gefühle ihrer Kund*innen und internen Kooperationspartner*innen nehmen sie steuernd Einfluss, indem sie sich kommunikativer Techniken wie dem Aufgreifen dieser Gefühle (Løberg/Egeland 2023) und insbesondere dem Zuhören (vgl. Stivers 1994) bedienen. Empathie und deren Einsatz gelten den interviewten Beschwerdemanager*innen als berufssozialisatorisch erlern- und in konkreten Bedarfssituationen bewusst aufrufbar. Am anderen Ende des Spektrums findet sich aber auch die Haltung, Empathie, das Interesse an Anderen und die Fähigkeit zum Zuhören seien anders als technische Fähigkeiten wie die Anwendung von IT-Systemen nicht erlernbar (hier käme es also auf die gekonnte Personalrekrutierung an). **Emotions- wie Gefühlsmanagement folgen dem übergeordneten Zweck, die (eigene wie fremde) Handlungsfähigkeit bzw. -motivation (wieder-)herzustellen, beispielsweise durch ein Sich-Versetzen in die Lage des*r Beschwerdeführenden den eigenen Ärger über dessen*deren unfreundlichen Auftritt zu dämpfen und den Wunsch, bei der Beschwerderesolution zu helfen, wieder ins Zentrum zu stellen.**

Nach der dann erfolgten (oder auch: gescheiterten) Beschwerderesolution ist die Arbeit der Beschwerdemanagenden jedoch noch nicht an ihr Ende gekommen. Es schließen sich die Aufgaben der „Post-Complaint-Work“ (ein in vivo verwendeter Begriff) an. Hierbei handelt es sich um die Erfassung im Beschwerdereporting sowie dem (auch durch das Reporting unterstützen) Ziehen analytischer Schlüsse für das Lernen aus Beschwerden (zum Teil auch: Lob und Anregungen) und der Einsteuerung dessen:

3.8. Nach der Beschwerde: Die Organisation von beschwerdebezogenem Qualitäts- und Performance Management sowie organisationalem Lernen („Post-Complaint Work“)

3.8.1 Erfassung und Auswertung im Rahmen von Reporting und Performance- Management

Die erhaltenen Beschwerden werden mindestens jährlich (seltener: quartalsweise, für den internen Gebrauch meist monatlich) von den einzelnen Gemeinden in Berichtsform festgehalten und auf ihren jeweiligen Homepages publiziert. (vgl. u.a. Rep 1-4; IA, Pos. 42, 243). Hier wird statistisch die Anzahl der erhaltenen Beschwerden gesamt, sowie der Anteil der über die erste Stufe hinaus eskalierten Beschwerden erfasst, ebenso die prozentuale Einhaltung der vorgesehenen Bearbeitungsfristen. Die Beschwerdeanzahl ist nach Servicebereichen (Müll, Verkehr

etc., vgl. die eingangs aufgeführten Beschwerdegründe) und darin zum Teil nochmals feingliedriger thematisch aufgeschlüsselt Es erfolgt ein Vergleich mit dem Vorjahreszeitraum, ob Beschwerden eher zunehmen oder rückläufig sind. In ähnlicher Weise, allerdings weniger ausführlich, werden i.d.R auch positives Feedback (Lob) und allgemeine Anfragen/Kommentare erfasst (vgl. IE, Pos. 25; IA, Pos. 133-134; ID, Pos. 13; IG, Pos. 33, Pos. 73).

Der Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO) publiziert seinerseits eine interaktive Landkarte, auf der die Beschwerde-Performanzberichte der jeweiligen Gemeinden abrufbar und anhand weiterer Kennzahlen mit dem nationalen Durchschnitt relationierbar sind (https://www.lgo.org.uk/your-councils-performance) und fordert die Bürger*innen in seinem jüngsten Jahresbericht auch dezidiert auf, sich so einen Überblick über die Leistung der eigenen Stadtverwaltung zu verschaffen (LGSO/Najsarek 2023, S. 2; vgl. zu den sozialen Effekten des Vergleichens Heintz' „Kleine Soziologie der Rangliste" 2019[104]) . In der Publikation des LGSO wird auch die hohe Rate genannt, zu der die Empfehlungen der Ombudsstelle im Falle dorthin eskalierter Beschwerden von den Stadtverwaltungen befolgt werden. Diese bewegt sich um die 99% und belegt den starken Einfluss des LGSO (dessen Empfehlungen dem Grunde nach „non-binding" sind, bei Nicht-Erfüllung aber durchaus Sanktionen nach sich ziehen können, zumindest im Sinne öffentlicher Beschämung durch Publikation dieses Sachverhalts durch den LGSO) auf das Beschwerdewesen der einzelnen Kommunen.

In einer Interpretationshilfe zu den Beschwerde-Performance-Reports des LGSO wird darauf hingewiesen, dass ein Beschwerdeanstieg auch mit einer besonders guten (responsiven) Beschwerdebearbeitung zusammenhängen kann (also mehr Kund*innen der Stadtverwaltung einen Sinn darin sehen, sich bei Problemen an sie zu wenden) und umgekehrt eine Beschwerdereduktion für Resignation auf Grund ausgebliebener Verwaltungsresponsivität stehen kann.

Die Erstellung der Performanzberichte obliegt dem Beschwerdemanagement. Als Grundlage dafür werden im operativen Geschäft alle Kundenrückmeldungen erfasst sowie zu einzelnen Beschwerden die zugehörigen Daten zu Eingang, Bearbeitungszeitpunkt, Ergebnis und etwaiger Lerneffekte. Je nach zentraler oder dezentraler Gesamtorganisation des Beschwerdemanagements erfolgt dies anhand selbst erstellter oder weitergeleiteter Daten:

> "And if they've, uh, **recognized any service improvements, they'll tell us that, so we can update our database** […] we send the-, all the details to the department, we tell them what the deadline is, and what the reference number is, the cu-, customers contact

[104] Ranglisten entfalten ihre Wirkung vor allem dann, wenn sie organisationsintern oder gesellschaftsweit öffentlich gemacht und damit für Dritte sichtbar werden. Durch die Öffentlichkeit des Vergleichs sind die Verglichenen einer ständigen Fremdbeobachtung ausgesetzt und können sich auch selbst wechselseitig beobachten und vergleichen. Diese Beobachtungskonstellationen lösen Prozesse der Selbstdisziplinierung aus, die als solche nicht bewusst sein müssen. (Heintz 2019; S. 74)

> details, et cetera. And when they send their response, they send us a copy so that **we can update our database with all of the information about when they replied, how they replied, and what, what outcome there was.** So, that's how it's done." (IE, Pos. 19, Hervorhebung JRH)

> "But every month we have a report that goes round to the various IDs which breaks down the complaints by service. We also then create a yearly, one of those. We have measures that go into […] and that sort of shows how the performance is. And then one thing we measure that does get reported to councillors is how quickly we are responding to those complaints. And we have a target of 85% responding to within the time scales. And we're well behind that, we're nowhere near it for various reasons." (ID, Pos. 53,s.a. IG, Pos. 83)

Neben der reinen Erfassung und Niederschrift in Berichtsform erfolgt auch eine analytische Auswertung:

> "[…] and I write an end of year report about customer feedback, and I analyse all the complaints" (IG, Pos. 9)

Die Analyse der Beschwerdedaten (Anzahl von Lob und Beschwerden, Trendentwicklung, Häufung von Themen/betroffenen Servicebereichen, Anzahl fristgerecht bearbeiteter Fälle, Anzahl weiter eskalierter Fälle) steht im Zusammenhang mit dem Ziel, aus Kundenfeedback Schlüsse für das organisationale Lernen zu ziehen. Dies wiederum liegt in der Logik des New Public Management und breiterer gesellschaftlicher Trends (vgl. u.a. Bröckling 2007; Neckel 2020) im erklärten Ziel des auf Dauer gestellten (individuellen wie kollektiven) Strebens nach Selbstverbesserung begründet.

> "I monitor all of the complaints, how many stage ones we're getting, how many stage twos we're getting onwards, and ones that we're getting, how quickly they're being resolved. We then also break down types of complaints so we can try and map how many for each service we're getting through. **And that sort of then feed that back to the services**. **We also meet some of the services to talk about their complaints on a monthly basis**. So, for example, [name of service provider] who do our housing repairs we meet those on a monthly basis to go through their complaints report. **To pick up any individual trends to see what, to make sure that they can deal with those**. And they've taken the staff onboard to do that." (ID, Pos. 53, Hervorhebung JRH)

Die Aufgabe, Prozesse organisationalen Lernens aus Beschwerden anzustoßen, ist, wie in diesem Zitat deutlich wird, nicht notwendigerweise auf die jeweilige Stadtverwaltung intern beschränkt, sie kann auch im Rahmen von New Public- Management-Prozessen ausgelagerte Einheiten/Sub-Dienstleister umfassen. Kern-Adressat von Bildungs- und Verbesserungsbemühungen in der Folge von Kund*innen-Feedback bildet jedoch die jeweilige Kommunalverwaltung intern. Die hier einschlägigen Aufgaben werden im Folgenden beleuchtet:

3.8.2 Anstoß des Lernens aus Beschwerden

Grundsätzlich herrscht unter den Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements die Auffassung vor, Beschwerden seien als Quelle von Informationen zur Selbstoptimierung bzw. „Frühwarnsystem“[105] begrüßenswert oder zumindest nutzbar:

> “Because while we value compliments, we also value the complaints because it gives us something to address, address our systems.” (IG, Pos. 85, s.a. IA, IB, Pos. 16; Pos. 151; ID, Pos. 41, Pos. 55; IF, Pos. 3, Pos.5; Pos. 21; IG, Pos. 21)

In ihrer stärksten Ausprägung gilt die Wertschätzung der Verbesserungs-/ Lernfunktion von Beschwerden als Kernmotiv und Daseinslegitimation des Beschwerdemanagements überhaupt – in dieser Lesart geht es dann also weniger um Responsivität einzelnen Kund*innenanliegen gegenüber, sondern um die Selbstoptimierung der Organisation Kommunalverwaltung:

> “It’s the most, it’s got to be the biggest added value for the complaints procedure. And if you don’t do it. - I don’t believe a complaints team that, that, **for me – a complaints team, to add value, must do service improvement work. Or there’s, there’s not really that much point to them being there.”** (IC, Pos. 48, Hervorhebung JRH)

Diese angestrebte Optimierung wiederum steht allerdings doch im Dienste der Bewohner*innen der jeweiligen Stadt:

> “We should be making it much easier for people to complain, we should be trying to increase access, ah, we should be trying to make it less onerous for people to complain, we should have in mind to people there are barriers to complain, for instance disabilities, mental health. We should be making it easier for all of these people to complain, because **they’ve all got a story, that will help us to improve our council, to improve it for other residents.”** (IC, Pos. 245, Hervorhebung JRH,s. a IE, Pos. 11)

Das Team des Beschwerdemanagements organisiert das Lernen aus Beschwerden sowohl auf individueller (einzelne Mitarbeiter*innen betreffend) wie kollektiver Ebene (mit ganzen Abteilungen als Adressaten, IC, Pos. 91).

Auf individueller Ebene manifestiert sich dies im Anregen von Schulungen oder Einzelgesprächen in der Regel vermittelt über die jeweiligen Teamleiter*innen; (IB, Pos. 26; IC, Pos. 353; IG, Pos. 73; IH, Pos. 24), auf kollektiver Ebene besuchen Mitglieder des Beschwerdemanagements beispielsweise die Teambesprechungen besonders von Beschwerden betroffener Abteilungen und referieren dort (vgl. IA, Pos. 237-239; 245; IC, Pos. 154-156; IG, Pos. 21, Pos. 71), informieren die Führungskräfte bis hin zum obersten Management über

[105] „early warning system”, IE, Pos. 11

Optimierungsbedarfe (vgl. IA, Pos. 163;; IG, Pos. 31; IH, Pos. 24-26) oder es werden auch hier Schulungen (IA, Pos. 237-239; IC, Pos. 91-97; IG, Pos. 71) angeregt.

Beispiele für Lerneffekte aus Beschwerden sind die Änderung der Besetzungszeiten einer Telefonhotline (IA, Pos. 153-159); die Umstellung des Zyklus bzw. der Route der Müllabfuhr (ID, Pos. 41), die Organisation oder Durchführung von Straßenbauarbeiten (IE, Pos. 11), beim Umgang mit Großveranstaltungen und den daraus resultierenden Einschränkungen für die Anwohner*innen (sei es die Kommunikation im Vorfeld oder die praktische Durchführung betreffend, IE, Pos. 11), die Verbesserung der Transparenz/Kommunikation hinsichtlich entstehender Kosten bei der Inanspruchnahme bestimmter Dienstleistungen und die Beschleunigung von Bearbeitungszeiten (IC; Pos. 327, Pos. 329). Einen gewissen Sonderfall bilden Beschwerden, die in einer policy fixierten Handlungsanweisungen/Vorgehensregeln zum Thema haben. Diese gelten in manchen Fällen als von Beschwerden unantastbar:

> „So you can't, you can't learn anything from that, it's just our policy"(IA, Pos. 161)

In anderen Fällen werden auch die ohnehin in regelmäßigen Abständen überarbeiteten policies als auch durch Beschwerden bzw. dem Lernen daraus veränderbar beschrieben

> "And even when it's a policy decision. Our policies are generally in a cycle of, uhm, review, [these] are gathered for those times as well when the information will be able to be taken into account, for example, when those policies and procedures are reviewed." (IB, Pos. 86-88)

Thematisch betrifft das Lernen aus Beschwerden oftmals die großen Beschwerde-Generatoren Müll und Verkehr, darüber hinaus umfasst es eine Vielzahl kleinerer Einzelthemen (vgl. u.a. IB, Pos. 82; ID, Pos. 41; IF, Pos. 21). Einen Hauptkristallisationspunkt bildet allerdings das Thema (Kunden-)Kommunikation:

> "I would say that **we're always trying to improve communication between our officers and their customers**. So, I would say **a continual improvement in external communication is key to everything**, I would say. So, **a continual push for improvement in communication**. Literally, whether it's a two-minute email or a phone call or whatever, it solves so many problems. And just to get that message out to all officers, to keep their customers informed about what's going on." (IG, Pos. 91, Hervorhebung JRH, s.a. ID, Pos. 41))

Eine Kernaufgabe der Beschwerdemanager*innen bildet daher die Anleitung der Kolleg*innen in den Fachabteilungen hinsichtlich der Kommunikation mit den Kund*innen, was hier (auch Jahrzehnte nach dem ersten Aufkommen kundenorientierter Verwaltungsreform-Ansätze) noch als Implementierung eines „culture change" innerhalb der Verwaltung gerahmt wird. Als

zweiter Punkt geht aus dem zweiten Zitat auch erneut die ebenfalls erforderliche Einsteuerung der im Rahmen von New Public Management-Maßnahmen ausgelagerten bzw. (teil-) privatisierten Dienstleistern hervor. Auch intern muss immer wieder zur transparenten Kommunikation mit den Kund*innen aufgerufen werden, auch als Teil des Erwartungsmanagements (s.o.)

> "[…] if you can't do something, just say it. Don't pretend you're going to or just not do it. You know, just be honest. If we can't do something, say we can't do it. But it's just, again, communication." (ID, Pos. 65, s.a. IG, Pos. 91; IA, Pos. 161)

Das Bemühen um „bessere", kundenorientiertere Kommunikation der Verwaltungsmitarbeiter*innen durch die Beschwerdemanager*innen findet nicht nur als Teil der „post-complaint" work statt, sondern auch im Rahmen laufender Beschwerdebearbeitung, wenn Feedback zu den Antwortschreiben erteilt wird, die zum Teil zur sprachlichen Überarbeitung, beispielsweise im Hinblick auf eine weniger bürokratische, dem Laien unverständliche oder jedenfalls irritierende Ausdrucksweise, zurückgehen (sofern dies nicht die Beschwerdemanager*innen selbst übernehmen, vgl. u.a. IH, Pos.36; IC, Pos. 166-168).

Dem Beschwerdemanagement obliegt also die Einsteuerung des (organisationalen) Lernens aus Kund*innenfeedback. Dies betrifft sowohl die individuelle Ebene einzelner Mitarbeiter*innen der jeweiligen Kommunalverwaltung, als auch die kollektive Ebene bestimmter Teams/Fachämter oder (seltener) die Stadtverwaltung gesamt. Instrumente hierfür sind das Aufsetzen von Schulungen, Einzelgespräche, Erläuterungen im Rahmen von Teambesprechungen einzelner Verwaltungseinheiten etc. Einen Schwerpunkt bilden dabei Lerneffekte um das Thema der (Kunden-)Kommunikation. Hier wird insbesondere zu Verbindlichkeit, Transparenz und dem Vermeiden übermäßig bürokratischer Sprache angeregt.

Die immer wieder erfolgenden Umstrukturierungen von Abteilungszuschnitten/Zusammenführung von Teams als Folge von New Public-Managementreformen (Streben nach Effizienzsteigerung, Prozess- und allgemeiner Selbstoptimierung, vgl. Barkowski 2014; Pollitt/Bouckaert 2017), und auch im Rahmen der allgemeinen abteilungsübergreifenden Kooperation findet organisationales Lernen auch im Sinne von Synergiegewinnen, dem Lernen voneinander, indem die Stärken der jeweiligen aufgabenspezifischen Fokusbereiche amalgamiert werden, statt. Auch hier ist in Teilen das Beschwerdemanagement beteiligt, insbesondere in Gestalt derjenigen Akteur*innen, die als „Entrepreneure" (in Anlehnung an Becker 2019 [1973]) der Imagewahrung des Councils bzw. dessen Optimierung agieren, zumindest, sofern sie sich in Führungspositionen befinden. Das folgende Beispiel schildert, wie die Zusammenführung zweier

Bereiche im Zuge einer Zentralisierung der Beschwerdefunktion die Gründlichkeit und Sorgfalt eines Bereichs bei der Sachverhaltsklärung inklusive der Bereitschaft zum Stellen unbequemer Fragen mit der Schnelligkeit und Kundenorientierung des anderen zusammenführt.

> "Uhm, and for me, uh, the word "**synergy**" gets thrown around a lot but I don't think everybody understands what it means uhm, and I think this is what **took me a bit of time to convince the council why it was a good idea**, **but I knew that if we brought together experts, the people who were doing the best from different departments, that the people that hadn't been seeing how other people had been doing this work would suddenly learn a lot.** So, for instance, the **children's social care people were very forensic in the way they looked at complaints. They were very mindful of safeguarding the children, they were very mindful of evidence-based investigations [I: yeah] C: But they weren't very quick at looking through things, they were slow**. […] **Some of the corporate complaints teams, uh, were extremely fast, […] they understood throughput, they understood the importance of getting a case through quickly,-[I: Mh] C: they understood how that is a key customer service driver, the speedy response**, uh, worked really well. **But they were hopeless, hopelessly bad at investigations**. So they couldn't uh, they couldn't understand how to unpick a case, the couldn't understand, **they didn't like having difficult conversations, so they couldn't investigate or interview staff in terms of reviewing what happened. So just bringing these two together uh, it made it greater than the sum of its parts, because the children's social care side could process things quicker by learning from this, this team. And this team became better at learning about investigations and about what questions to ask** […] So, in the end, that was a really good example of synergy. But when, when we did that, we centralised the team I knew, or I expected, having had involvement with the different teams, I expected to see about ten really quality pieces of synergy. What I didn't expect was that I got about thirty." (C, Pos. 303-309, Hervorh. JRH)

Organisationslernen lässt sich in sozialkonstruktivistischer Perspektive „[…] als Institutionalisierungsvorgang begreifen, der insoweit als eine Art von Ergebnis individuellen Lernens verstanden werden kann, wie Organisationsmitglieder in Interaktionen Wissensbestände objektivieren" (Vollmer 1996, S. 322; Kursivsetzung i.O.). Der Anstoß organisationalen Lernens wird häufig in systemtheoretischer Anleihe als (interpretative) Auseinandersetzung mit der Organisationsumwelt gesehen (ebd., S. 321; Dick 2005, S. 300). Organisationen bilden „Selbstverständlichkeitsformen sozialer Wirklichkeit" (Vollmer 1996., S. 318), was – wiederum in sozialkonstruktivistischer Lesart-[106] über Handlungsroutinen und interaktiv gebildete Typifikationen erfolgt:

> „Dadurch, dass Organisationsmitglieder sich gegenseitig beobachten, Selbstdarstellungen wählen, ihre Meinungen äußern, für bestimmte Entscheidungen plädieren, kurz: kommunizieren, fixiert der Ablauf der Interaktion Interpretationswissen bezüglich dessen, worum es in einem Gespräch geht, weswegen gearbeitet wird, was das eigentliche Entscheidungsproblem ist usw. zu einem Bereich vorgegebener Bedeutungen […] So

[106] In einem sehr interaktionistischen Verständnis, zumindest ohne explizite Bezugnahme auf die hier eigentlich zur Institutionalisierung gehörenden Elemente Tradierung und Legitimierung

> werden Wissensstrukturen institutionalisiert, die Wissensmöglichkeiten ordnen und Teil der Organisation als Interpretationssystem werden.“ (ebd.).

Der o.g. Bezug zum „Außen“ der Organisation, der Auseinandersetzung hiermit als Ausgangspunkt organisationalen Lernens ist auch aus Sicht der psychologisch fundierten Berufsbildungsforschung dahingehend zu präzisieren, dass der Lernbegriff an ein intentional-planerisch handelndes und bewusst wahrnehmendes Lernsubjekt gebunden ist:

> „Von organisationalem Lernen kann dann gesprochen werden, wenn dieser Lernprozess absichtsvoll und in antizipierter Richtung verläuft, er schließt Veränderungen, die lediglich von außen oder zufällig angestoßen werden, aus.“ (Dick 2005, S. 299, Kursivsetzung i.O.)

Für diesen Fall sei konzeptionell eher der Begriff „Wissensmanagement“ vorzuziehen. Das Beschwerdemanagement hat es nun bei der Ableitung von Lern-Desideraten einerseits mit stark von außen angeregten Veränderungen zu tun. Die Absicht des Lernens aus Beschwerden in Richtung einer auf Dauer gestellten Selbstoptimierung zu Gunsten der Kund*innen ist als Organisationsziel aber explizit gegeben, in den publizierten policies der Kommunen wie auch den Standards des LGSO und niedergeschrieben und zumindest als „espoused theories“ (Argyris/Schön 1996, zit. in Dick 2005, S.303)[107] bei den Interviewten der vorliegenden Studie in vivo in regem Gebrauch, auch hinsichtlich ihrer beruflichen Selbstbilder und Rollenverständnisse (s.u.).

Die eingeleiteten Verbesserungsmaßnahmen und Lerneffekte werden wiederum im Rahmen des Berichtswesens/ Performance Managements erfasst („captured/evidenced learning“, vgl. IA, Pos. 163; IE, Pos. 19; IF, Pos. 21; Rep 1, Pos. 117/118; Rep 2, p. 1, p.4, in einem ersten Schritt beispielsweise in einem „learning from complaints“-Formular (P2, p.9), die aggregiert wiederum in die Jahresberichte eingehen). Damit greifen die beiden Kernelemente der „post-complaint work“ (Erfassung im Berichtswesen/Performance Management) und Anstoß organisationalen Lernens ineinander: Die in Statistiken und Berichten erfassten Beschwerden bilden eine Informationsbasis hinsichtlich organisationaler „Baustellen“ bzw. Verbesserungsbedarfe. Die erfolgten Optimierungsmaßnahmen gehen ihrerseits wieder in das Beschwerde-Reporting ein. Beides (Beschwerde-Reporting als Teil des Performance Managements) wie das Streben nach kontinuierlicher Selbstverbesserung („continuous improvement“) weisen einen engen Zusammenhang mit der englischen Verwaltungsreformgeschichte auf (Wollmann/Schröter 2019 [2000] Barkowski 2014; Pollitt/Bouckaert 2017). In Kapitel I wurde diese ausführlich dargestellt.

[107] „Das sind die Theorien, die die Akteure für sich in Anspruch nehmen, meist spiegeln sie ein professionelles Ideal oder eine internalisierte Norm wieder.“ (Dick 2005, S. 303)

Wie gezeigt wurde, spielen bei der Reform der englischen Kommunalverwaltung(en) nach New-Public-Management-Prinzipien die durch Statistiken und Berichte erst ermöglichten Performanzvergleiche[108] und eine Ausrichtung am Bürger als Kunden oder Konsumenten neben der Auslagerung/(Teil-)Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen eine hervorgehobene Rolle. Das den Beschwerdemanagenden zu eigene Überblickswissen (s. Kap. 5.) über verschiedene Verwaltungsbereiche, deren Handlungsweisen und -vorgaben wird, wie im dargestellten Fall der Synergie-Effekte beim Zusammenbringen zweier zuvor separat arbeitender Teams zur Beschwerdebearbeitung deutlich wurde, auch zur Einsteuerung organisationalen Lernens eingesetzt.

[108] Wie gesehen, ruft auch der amtierende Local Government and Social Care Ombudsman Paul Najsarek in seinem aktuellen Bericht (2022/23) dazu auf, die Leistung der „eigenen" Stadtverwaltung hinsichtlich des Umgangs mit Beschwerden mit derjenigen anderer Städte zu vergleichen.(LGSO 2023, p.2)

4 Berufliche Selbstverständnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen in England

In Kapitel II wurden neben der Vorstellung der bürokratischen Akteurskonzepte des Street Level Bureauctrats(Lipsky 2010 [1980]) und listening bureaucrats (Stivers 1994) für die vorliegende Arbeit einschlägige berufssoziologische Grundprämissen dargelegt. Aus Sicht der Subjektorientierten Berufssoziologie ist die Erforschung der Perspektiven der Berufsinhaber*innen zentral. Berufen wird dabei ein „doppelter Sinnbezug“ (Brater 1983, S. 53) zugeschrieben. Sie fungieren damit sowohl als subjektiv sinnstiftend als auch als gesellschaftlich nützlich und sind in der Regel mit einem spezifischen Ethos verbunden. Mit Fokus auf Berufsrollenverständnissen (Becker/Carper 1972; Cornish 1972) in den öffentlichen Diensten ist hier auch neuere arbeits- bzw. dienstleistungssoziologische Forschung instruktiv, die sich mit beruflichen Selbstverständnissen und Mustern beruflichen Handelns im Kontext der Verwaltungsreformen nach dem New Public Management auseinandersetzen (Gottschall et al. 2015b; Flecker/Tschernitz 2014; Englert 2020; vgl. Kap. I). Dabei zeigen sich Aneignungsformen neuer Anforderungen, welche eine traditionelle „public service motivation“ (Perry 1996) transzendieren, ohne privatwirtschaftliche Handlungsmuster unmittelbar zu übernehmen.

Die beruflichen Rollenauslegungen und Selbstverständnisse der Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen zeigen sich in den Daten dieser Untersuchung als vielfältig. Sie reichen von Interpretationen, die nach innen am Image der jeweiligen Gemeinde orientiert sind und sich dessen Förderung verschreiben, und/oder der Verbesserung der Qualität des Verwaltungshandelns, indem man sich als Primäragenten bzw. Motor des organisationalen Lernens versteht und auch als Multiplikatoren in andere Kontexte (andere Kommunen, Wissenschaft) hineinwirkt, zu mehr nach außen gerichteten Orientierungen des Helfens und Vermittelns (zwischen Gemeinde und Bürger*innenseite). Dazu finden sich Auslegungen der Rolle als Dienstleister*in, sowie als Anbieter eines systematischen Orts zur Formulierung von Beschwerden, der spezifische Charakteristika aufweist, die ihn für die Bürger*innen als eine Art „safe space“ fungieren lassen (s.u.). Hierunter fällt auch eine Schwerpunktlegung auf (aktives, empathisches) Zuhören (vgl. Rogers, 1985), wodurch die Rolle des*der Beschwerdemanagers*in die eines*r Zuhörers*in wird. Im Folgenden werden die aus den Daten rekonstruierten beruflichen Selbstverständnisse und Identifikationen im Beschwerdemanagement englischer Städte und Gemeinden genauer dargestellt. Hierbei wurde allerdings keine strenge Typenbildung vorgenommen, die Daten zeigen auf individueller Ebene durchaus Anteile verschiedener Orientierungen:

4.1 Imageverbesser*in/Repräsentant*in der Verwaltung

In einer eher selbstreferentiellen Ausrichtung findet sich eine Orientierung am Image der Gemeinde/Verwaltung:

> "[…] as I say to my team all the time, these customers have come to us because we've made, they perceive that the council's made an error or mistreated them or whatever. Not always the case, but that's their perception. **And the last thing we want is for us to make a mistake as well, because they're-, our reputation as an organization is just in the toilet, you know. So, we've just got to make sure that we do everything correctly, because that's what their expectations are now, because they've gotten to someone that they believe can sort this problem out for them."** (IE, Pos. 51, Hervorhebung JRH)

Hier tritt ein berufliches Rollenverständnis hervor, das auf die Reparatur eines durch den Beschwerdeanlass beschädigten Images der Organisation abhebt. Dadurch erhöht sich die Relevanz fehlerfreien Handelns von Seiten der Beschwerdemanagenden, um auf Kund*innenseite keine weitere Erwartungsenttäuschung zu produzieren und dadurch weiteren Imageschaden von der Organisation abzuwenden (zu Beschwerden bzw. Reklamationen als Ausdruck von Erwartungsenttäuschung Eisewicht 2014; Pfadenhauer et al. 2017).

Im nächsten Zitat tritt der Zusammenhang mit Organisationslernen (Anwendbarkeit der Lösung auf „similar issues") hervor, auch hier soll nicht nur dem*r individuellen Beschwerdeführer*in geholfen, sondern das Image der Organisation (Stadtverwaltung) verbessert werden:

> "How they can see a problem and hopefully look at a range of options and try to **find the pathways that will be helpful**, not just for the immediate issue, but also for similar issues and you know, **help, uhm, make the organization more attractive**." (IB, Pos. 80, Hervorhebung JRH)

4.2 Motoren organisationalen Lernens

Das Motiv, ein Motor organisationalen Lernens hinsichtlich Qualitäts-/Serviceverbesserung zu sein, ist eine der in den Daten am stärksten hervortretende Identifikationen:

> "[…] **the corporate complaints team and the offices, we are, in terms of learning from complaints, in terms of, you know, learning that side of it, the culture, we're an important driver of that.** […] If you are not learning, you're not doing the basics. You know, some local authorities just struggle. You know what I mean. It just, if you haven't got a strong complaints function, the whole thing will just collapse, you know what I mean. Responding well in time. **And learning from complaints is just like a distant kind of dream, you know what I mean. It's never going to happen. Because you need, you need us to kind of drive that."** (IF, Pos. 21, Hervorhebung JRH))

Das Beschwerdemanagement wird hier klar als entscheidender Akteur positioniert, ohne den Organisationslernen wenig Aussicht hat, neben den Routine-Anforderungen des operativen Geschäfts initiiert und umgesetzt zu werden. (vgl. Auch IA, Pos. 237-239; IF, Pos. 21; IE, Pos. 11; IC, Pos. 28, 30-32, 245, 313). Die Beschwerdemanager*innen agieren in gewissem Sinne als „Entrepreneure“ im Sinne Beckers (2019 [1973]) - ohne den vollen Umfang moralischer Inbrunst, der dessen im Kontext der Markierung sozial abweichenden Handelns entwickelten Konzept des „moral entrepreneurs“ innewohnt und mit mehr handlungspraktischer Ausrichtung als bei diesem, insofern die „moralischen Unternehmer“ nach Becker eher moralische Anliegen platzieren und Reformbewegungen anführen, aber weniger an deren konkreten Umsetzung beteiligt sind. Im Falle der Beschwerdemanager*innen sind diese intraorganisational sehr wohl an Initiierung und Umsetzung von Lernprozessen beteiligt. Die Durchsetzung des Lern- und Verbesserungsmotivs erfordert dabei auch die Bereitschaft, sich gegen interne Widerstände durchzusetzen. Dies betrifft sowohl das Erzielen bestmöglicher Lösungen im individuellen Beschwerdefall, als eben auch die Phase der post-complaint-work, wozu maßgeblich das organisationale Lernen aus Fehlern/die Umsetzung des mit dem NPM eingeführten Motivs kontinuierlicher Verbesserung gehört. (vgl. Kap I).

> “So, if someone's not there, if someone's not there pushing it all the time, you don't get enough because everyone's got something else to do. Everyone's got-, thinking about this: **Everyone has got their own priorities. You've got to get other people to prioritize what you want them to do**. That's kind of the performance management element of it. And captured learning as well. You've got to push it all the time to get something to happen.” (IF, Pos. 21, Hervorh. JRH)

Insgesamt zeigen die Daten bei einigen der englischen Beschwerdemanager*innen ein relativ ausgeprägtes Positioning (Lucius-Hoene/Deppermann 2000): Das Vorantreiben des organisationalen Lernens i.S. der kontinuierlichen Verbesserung fungiert auch als Abgrenzungsstrategie gegenüber internen Akteur*innen (aus den Fachabteilungen) und zu anderen Stadtverwaltungen, in denen dem Organisationslernen weniger Bedeutung beigemessen werde oder die darin weniger erfolgreich seien:

> “The biggest difference probably with [Nennung der Stadt] is, we tend to lead on service improvements as a result of complaints.” (IC, Pos. 28)

> “I know that there’s, there’s a requirement for service improvement, but the conclusion, for the most part, in **those councils**, certainly from industry conferences that I go to,- [I: mh] **is that you can’t do service improvement in the public sector. And I believe I’ve proven the fact that it’s evidently possible.”** (IC, Pos. 111-113, Hervorhebung JRH)

In diesem Zitat erfolgt die Selbstzuschreibung, das in den Augen vieler (auch Insider – die angesprochenen „industry conferences“ meinen Veranstaltungen der Branche) eigentlich Unmögliche zu tun, nämlich im öffentlichen Sektor Dienstleistungsverbesserungen zu erzielen. Der hier angeführte Besuch von Konferenzen und anderen Austauschformaten verweist auf eine weitere Ausprägung beruflicher Identität im englischen kommunalen Beschwerdemanagement: die Multiplikatorenrolle (vgl. IA, Pos. 239; 245; IF, Pos. 45-47; IB, Pos. 160; IE, Pos. 45), die auch wiederum im Zusammenhang mit der Bedeutung professioneller Beschwerdebearbeitung allgemein (handlungspraktisch ist hier eher ein Einwirken auf Angehörige der eigenen Organisation, der intraorganisationale Wissenstransfer angesprochen) und nach außen gerichtet für das Ansehen der jeweiligen Verwaltung (Imagepflege) steht. Der Wissenstransfer innerhalb der eigenen Verwaltung kann die Gestalt kollegialer Unterrichtungen (Teilnahme an Teambesprechungen o.ä.) oder auch formellerer Schulungen und Trainings haben, auf individueller Ebene das Einlernen neuer Mitarbeiter*innen. Nach außen hin äußert sich ein Selbstverständnis als Multiplikator*in für die Bedeutung des kommunalen Beschwerdemanagements beispielsweise in Kooperationen mit wissenschaftlicher Forschung,[109] bei Führungskräften auch in der Mitgliedschaft in beruflichen Vereinigungen wie der „National Complaint Managers Group“. Z.T. wird auch – wiederum mittels einer Positioning-Strategie – explizit auf die eigene Professionalität abgehoben, sich also als professionelle Beschwerdemanager identifiziert, indem man sich von Laien abgrenzt. Als solche gelten ihnen Ratsmitglieder (als politische Ebene der Kommunalverwaltung/ gewählte Gemeindevertreter, die teilweise involviert sind, wenn sich Beschwerdeführende an sie gewandt haben oder die Beschwerde auf eine höhere Ebene eskaliert ist) sowie Kunden (IF, Pos. 23; IE, Pos. 41; IH, Pos. 36).

4.3 Dienstleister*innen

Weiterhin ließ sich ein berufliches Selbstverständnis als Dienstleister*in aus den Daten rekonstruieren, oft in der Ausprägung „exzellent“:

> “We aim to provide excellent customer services […].” (IA, Pos. 267)

> “And we’re there to ensure our service is of a high quality all the time” (IC, Pos. 285)

Dies kann mit einem Standardisierungsmotiv verbunden sein, indem Dienstleistungsqualität auch durch Kontinuität und Gleichbehandlung definiert wird (die Servicequalität bleibt über Bearbeitungsbereiche konstant, beispielsweise indem das Beschwerdemanagement den Fachabteilungen bei der Beschwerdebearbeitung Vorgaben macht und Vorlagen erstellt, vgl.

[109] Auch jenseits der Bereitschaft zur Teilnahme an der vorliegenden Studie

IF, Pos. 3. Für Kund*innen sollte es daher hinsichtlich der ihnen entgegen gebrachten Bearbeitungsqualität keinen Unterschied machen, über welchen Fachbereich sie sich beschweren). Hier ist also wieder die Steuerungsfunktion des Beschwerdemanagements über den Prozess der Beschwerdebearbeitung (s.o.) angesprochen, auch in den Fällen, in denen größere oder kleinere Teile der Ursachenforschung und Beschwerdebearbeitung über die Fachabteilungen erfolgen.

Insgesamt zeigen sich in den bisher dargestellten Selbstverständnissen kommunaler englischer Beschwerdemanager*innen die NPM-Motive der Konzeption staatlichen Handelns als Dienstleistung sowie des Strebens nach kontinuierlicher Verbesserung, sowie auch der Topos der Selbst-Platzierung in Konkurrenz zu anderen, letzterer findet sich allerdings mitigiert durch ein Selbstverständnis als Multiplikator*in (man ist also bereits weiter als andere, lässt diese aber am eigenen Wissen partizipieren) .Neben diesen beruflichen Orientierungen, die eher im Zusammenhang mit (privat)wirtschaftlichen Handlungsformen stehen, zeigen die Daten der vorliegenden Studie auch berufliche Selbstverständnisse, die eher helfenden, sozialpädagogischen oder therapeutischen sowie anwaltlichen oder vermittelnd-mediierenden Orientierungen entsprechen.

4.4 Helfer*innen

Ausprägungen eines Selbstverständnisses als Helfer finden sich zum Einen auf pragmatischer Ebene, insofern man als Problemlöser agiert (direkt oder vermittelnd über Einfluss auf den betreffenden Fachbereich) (IA, Pos. 251; IB; Pos. 146; ID, Pos. 43; IE, Pos.45; IH, Pos. 66-68). Ein Selbstbild als Helfer kann aber auch über die Erklärung/Vermittlung von Verstehen aufrechterhalten werden, wenn einem Kund*innenwunsch nicht entsprochen werden kann (IC, Pos. 156-158, s.o.)

> **“You’re also making a difference by [.] explaining things really clearly to those individual people**, so they, even if there’s an impasse, even if there’s somewhere where we’re not gonna agree, uhm, permanently, **we’re helping them to accept what’s happened and move on in their lives and put it behind them and just drop it as a problem, really**. And that, that I think in the end, helps people to deal with things quicker. [I: Yes**.] Rather than leaving it hanging around in their lives, it helps them to move on. And I think, that’s quite an important thing to do as a complaints manager, definitely**, yes.” (IC, Pos. 156-158, Hervohebung JRH)

Erklären und verständlich machen als Operation des Helfens findet sich darüber hinaus auch wieder mit einem Fokus nach innen in die eigene Organisation

> “You can make a difference because you’ve helped this department to see why there was a problem. [I: Mh] .And you’re also helping them down the line to fix that problem, so it won’t affect other people, so you’re making a difference there.” (IC, Pos. 154-156)

Indem das helfende Handeln auch wieder als Motor organisationalen Lernens fungiert, schließt sich hier ein Kreis in die Zukunft hinein über potentiell bzw. dann eben nicht mehr Problembetroffene Kund*innen der Verwaltung. In dieser Sichtweise hilft das kommunale Beschwerdemanagement konkreten Kund*innen (den initial Beschwerdeführenden), der Verwaltung intern bei der Selbstverbesserung, sowie künftigen Kund*innen kommunaler Dienstleistungen, die eine optimierte Verwaltung vorfinden. Die in den Interviews immer wieder auftauchende Formulierung „making a difference“ (als emotionale Gratifikation der Tätigkeit im Beschwerdemanagement, s.u.) zeigt, dass es neben der Hilfe für andere auch um die Erfahrung von (Selbst)wirksamkeit, Agency-Erleben geht. Betont wird die Relevanz des Helfens bei besonders schwierigen/komplexen oder lang anhaltenden Beschwerdefällen (vgl. IH, Pos. 66)

Eine in den Daten als wichtig hervortretende Ausprägung der Helfer-Rolle als beruflicher Identifikation ist die des Anbieters eines passenden Rahmens/systematischen Ortes zur Platzierung von Beschwerden, der als eine Art Schutzraum markiert wird und durch bestimmte Charakteristika, namentlich Fairness, wozu auch Unvoreingenommenheit gehört, und Empathie gekennzeichnet ist (paradigmatisch: IC, Pos. 128-138). Zur Empathie wiederum gehört ein Selbstverständnis, welches die eigene Rolle in starkem Ausmaß als eine zuhörende begreift, kommunale Beschwerdemanager sind in dieser Lesart tatsächlich „listening bureaucrats“ (Stivers 1994 , s. Kap. II) (Vgl. IC, Pos. 140-150; ID, Pos. 45; IE, Pos. 51)

> **“I’m happy with that, but, what it tells me is that when we listen to what people are telling us, they’re getting a fair hearing.** […] think word of mouth has got around about that, and people say: ”**Now I think I will make a complaint, because at least people will listen to it, at least they’ll listen to what I’ve got to say.** And whether they agree with you or not, **I’ll have a hearing of what I wanna say.”** (IC, Pos. 196, Hervorhebung JRH)

> “**We get customers all the time saying, you know, you're the first person in the council that's listened to me properly** […]” (IE; Pos. 45, Hervorhebung JRH)

> “But in my experience - you, you can’t just shoo them away, **you have to listen what people have to say**, you have to remember that even though you think you’ve heard everything they have to say there could be something new that needs addressing and **we wouldn’t be doing our job if we didn’t, you know, sort of listen to them**.” (IA, Pos. 279, Hervorhebung JRH)

Dieses Rollenverständnis als Zuhörer*in beruht neben einer Funktionalität des Zuhörens als Erfassens von Sinn, um so zur anschließenden Problemlösung beizutragen (vgl. u.a. IC, Pos. 273; IB, Pos. 84-86), auch auf einer Anerkennung mancher Beschwerden als primären Frustrationsventilen (vgl. u.a. IB, Pos. 96).

4.5 Vermittler*innen

Schließlich findet sich auch ein Selbstverständnis englischer kommunaler Beschwerdemanager*innen als vermittelnde Instanz, wobei sich die vermittelnde Tätigkeit in der Regel auf eine Scharnierfunktion zwischen den Kund*innen und den Verwaltungsmitarbeiter*innen bzw. Standpunkten, Vorgehensweisen der Verwaltungsseite bezieht, aber auch weitere Akter*innen einbeziehen kann (vgl. IA, Pos. 257; IB, Pos. 114-120; IC, Pos. 146) t

> "Uhm, I'm the, I'm the, we have a number of different avenues and processes within our organisation. And part of my role is to try and identify how those different processes fit together. Which is the most useful to achieve the outcome needed not only from a customer's viewpoint, complainant's viewpoint, but also from a service area's viewpoint." (IB, Pos. 78)

> "I: It's a middle man role between staff and, and the customer? C: Yes. Absolutely, yes, yes, definitely. That's definitely how I'd describe it, yes.". (C, Pos. 147-148)

Diese Vermittlerrolle bedingt in der Regel eine Haltung der Neutralität/Unabhängigkeit (IC, Pos. 146), kann aber auch ins mehr Advokatorische zu Gunsten des*r Kund*in aufgelöst werden, wenn der*die Beschwerdemanager*in die Notwendigkeit hierfür feststellt, welche wiederum als in uneinsichtigen Mitarbeiter*innen der Fachabteilungen begründet gesehen wird:

> "It's a funny mixture. You're right, I, I don't take sides. So it would be wrong to describe it as an advocate. But if I believe, uhm, where I do take an advocacy role, ultimately, is if I strongly believe that I've identified fault in the way that, uhm, someone in the organization has done s.th. And they firmly believe that there is no fault in the way that they did it. That's where I provide an advocacy role. But if there is no need for me to do it, then that doesn't crop up." (IC, Pos. 150)

Vermittelndes Handeln kann im gegebenen Kontext aber auch die Ausübung einer Lotsenfunktion meinen, wenn Bürger*innen an die zuständigen Stellen innerhalb oder auch außerhalb der Gemeinde verwiesen werden.

> "And whenever I cannot help people, I redirect their complaint and say, 'This is how you contact them.' Sometimes I contact them on their behalf." (IG, Pos. 47)

Wie das Beispiel zeigt, geht es hier nicht um eine verwaltungsstereotyp-gemäße Abwehr von Zuständigkeit, sondern um Orientierungshilfe für das Gegenüber. Die Ausübung einer Vermittlungs-, Verbindungs- oder Lotsenrolle weist insofern auch eine Nähe zur Helfer-Identifikation auf (vgl. auch IA, Pos. 42; IE, Pos 7, 13).

4.6 Von Notärzt*innen, Feuerwehrleuten und Polizist*innen – kommunale Beschwerdemanager*innen in England und die Handlungsdringlichkeit in Blaulichtorganisationen

Jenseits der genannten Berufsidentifikationen fiel bei der Analyse der englischen Interviewdaten auf, dass sprachlich hier des öfteren mit Metaphern (vgl. Kap III; Kruse/Schmieder 2012) gearbeitet wird, welche die Tätigkeit im kommunalen Beschwerdemanagement unmittelbar oder assoziativ in die Nähe der Blaulichtorganisationen Rettungsdienst, Feuerwehr und Polizei rücken.

Triage / Ressourcenallokation im Notfall

Am Auffälligsten trat dies durch die Verwendung des Begriffs der „triage“ zu Tage, der seinen Ursprung in der (militärischen) Notfallmedizin hat. Historisch geht er auf die medizinische Versorgung verwundeter Soldaten zurück. Von den Akteur*innen des Beschwerdemanagements wird er zur Sortierung von Anliegen benutzt:

> „So, downstairs, this is, uhm, our reception area, they have, also have a contact center, so a lot of enquiries are dealt with through their triage, they take the initial enquiry, and take it forward.“ (IA, Pos. 34)

In ähnlicher Weise reflektiert dies auch Lipsky in seiner Auseinandersetzung mit den historischen Bezügen der Triage (kategorialer Einteilung) als eine der Kernoperationen von Street-Level Bureaucrats:

> „It refers to the decisions of medical personnel to place wounded soldiers in one of three categories: mortally wounded, with little hope of recovery; lightly wounded, not requiring immediate medical attention; and seriously wounded, but likely salvageable if medical attention is provided promptly. By concentrating on the last category, prudent triaging provides a guide to optimizing the use of medical resources in battle. In current usage triaging refers to any medical context (as in emergency rooms) in which potential patients are assigned different treatment priorities“ (Lipsky 2010, S. 106).

Eine zweite (historisch ältere, aber aus dem Gebrauch gekommene) Bedeutung des ursprünglich französischen Wortes meint im 18. Jahrhundert in einem kaufmännischen Kontext das Sortieren von Gütern nach Qualitätskriterien.

Das Collins English Dictionary definiert drei Wortbedeutungen:

> „1.) (In a hospital) the principle or practice of sorting emergency patients into categories of priority for treatment.

2.) the principle or practice of sorting casualties in battle or disaster into categories of priority for treatment.

3.) the principle or practice of allocating limited resources, as of food or foreign aid, on a basis of expediency rather than according to moral principles or the needs of the recipients“ (Anderson 2005)

Im Kern geht es also um die Allokation begrenzter Ressourcen in einem krisenhaften (meist medizinischen) Geschehen nach Effizienzkriterien (die auch zu den Grundprinzipien des New Public Management zählen, vgl. u.a. Schedler/Proeller 2000 und Kap. I)

Im Zuge der Covid-19-Pandemie kam es im deutschsprachigen Raum zu einer Popularisierung dieses dem Alltagsverständnis bis dato ungewohnten Terminus, insbesondere in der Berichterstattung über die Situation beispielsweise italienischer Krankenhäuser im Frühjahr 2020, in der Ärzt*innen auf Grund der starken Fallzahlen zur Triagierung in ihrer harten (kriegsmedizinähnlichen, s.o.) Form gezwungen waren, also der Einteilung von PatientInnen nicht nur nach Dringlichkeit, sondern auch Erfolgsaussicht der Versorgung unter Bedingungen nicht ausreichender Ressourcen wie Beatmungsgeräten etc. (u.a. Heinen 2020).

Die Hauptquelle der mit dem Wort „triage“ verbundenen Assoziationen stammt also nach wie vor aus dem medizinischen Feld. Auch jenseits der Kriegs- oder Katastrophenmedizin nutzen Notaufnahmen weltweit diverse Triage-Systeme[110] zur Einteilung von PatientInnen (Christ et.al. 2010). Dabei handelt es sich um definierte Kriterienkataloge und Standards, die bei der Ersteinschätzung des Zustands von PatientInnen angewandt werden um festzulegen, wie dringlich die medizinische Intervention ist und ggf. was die weiteren Handlungsschritte sind, ebenso deren zeitlicher Rahmen (ebd.). Ähnlich wie dies oben für den Fall der kommunalen Beschwerdemanager*innen gezeigt wurde, werden die offiziellen Kriterien aber durch Faktoren wie Erfahrungswissen und professionelle Intuition in der Interaktionssituation auch flexibel gehandhabt und situativ angepasst (Johannessen 2017).

Im medizinischen Bildraum bleibend, findet sich auch die Bezeichnung „post-mortem-meeting“:

“We have a postmortem meeting –[I: - mh] A: So we all meet at the end. And that is usually with directors, it’s quite a high level. And we sort of look [unverständlich] ’Did we learn anything from this?’ Or ‚Are we gonna change anything‘?“ (IA, Pos. 161-163)

[110] Die Australasian Triage Scale, die Canadian Triage and Acuity Scale (CTAS), das Manchester Triage System (MTS) sowie den Emergency Severity Index (ESI).

Betrachtet man den Begriff metaphernanalytisch, öffnet sich der Assoziationsraum einer gescheiterten medizinischen Intervention, in jedem Fall aber eines verstorbenen Patienten, aus dessen Schicksal nun für andere die richtigen Lehren gezogen werden sollen. Todesursache und -umstände werden einer genauen Analyse unterzogen, mögliche Fehler und Lerneffekte diskutiert. Der Todesfall steht hier für den Ernstfall einer eskalierten Serviceanbieter – Kunden-Beziehung. Richtet man den Fokus auf die zeitliche Dimension, fällt auf, dass das post-mortem-meeting vom unmittelbaren Handlungsdruck der Triage-Situation entlastet ist, es geht hier um Reflektion und das Ziehen von Schlussfolgerungen aus einem worst-case. Das verwendete Sprachbild ist von äußerster Dramatik, wobei hierzu anzumerken ist, dass der Begriff Post-Mortem-Meeting als Synonym für „Nachbesprechung“ oder „Evaluation“, auch in anderen Zusammenhängen Verwendung findet, u.a. im Projektmanagement, und nicht ausschließlich bei sehr krisenhaften Verläufen.

Das kommunale Beschwerdemanagement als Feuerwehr

Ein anderes Sprachbild, welches sich in den englischen Daten findet, ist das des Brändelöschens.

> “[...] but I think the way my team works now, - theoretically, - I mean as much as, I mean you can imagine day to day,-[I – yeah-] A: - we’re kind of just being firefighting, but what we’re trying to focus on is learning from complaints.” (IA, Pos. 149-151)

Der Alltag wird hier als vom hektischen „firefighting“ geprägt dargestellt, worüber das übergeordnete Ziel des Organisationslernens ggf. zu kurz kommen bzw. auf spezielle Formate wie das o.g. „post-mortem meeting“ ausgelagert sind. Neben Hektik und Dringlichkeit verbinden sich mit dem Begriff des „firefighting“ Hitze, Gefahr von Einsturz, Rauchvergiftung etc. Im Kern geht es, wie schon bei der Triage, um Handeln im Notfalleinsatz, ggf. unter Bedingungen knapper Ressourcen, kurzfristig zu treffender Entscheidungen und hohem Handlungsdruck auf Grund einer ernst zu nehmenden Bedrohungssituation.

Das kommunale Beschwerdemanagement als Polizei und Gericht

Schließlich zeigen die englischen Interviewdaten auch Sprachbilder, welche den Beruf des kommunalen Beschwerdemanagers*in in die Nähe der Polizeiarbeit rücken, insofern das Anstellen von Nachforschungen und die Klärung von Schuldfragen eine wichtige Rolle spielen:

> “Uhm, the, that takes a huge proportion of my time because the escalated cases tend to take a lot of additional investigation and so on and so forth.” (Interview C, Pos. 24)

> “Once fault has been established, for me, I believe that there’s a requirement on the council, ah, to carry out service change. Ah,-[I: - Mh] C: - so, there’s, there’s a fault identified, there should be a root cause to that fault.[I: Mh.] C: Personally, I believe it’s down to the complaints team to identify the root cause. And, ahm, it’s down to the department that you’re working with, or the provider of the service, whatever you want to call them, to, ahm, [2] become accountable for, for the fault.” (Interview C, Pos. 32-36)

> “So we’ll investigate what happened by ourselves, so that might mean we might have to interview staff or it might mean that we raise concerns with a senior member of staff, it could be something like that.” (Interview C, Pos. 164)

Der Tonfall ist hier im allgemeinen nüchterner, legt eher Assoziationen mit Ermittlungsarbeit am Schreibtisch nahe als hektische Verbrecherjagd. Die Hektik und Bedrohungslage von „fire-fighting“ und „triage“ fehlen hier, dafür ist viel von „fault“ die Rede, also Schuld, was eine gewisse moralische Aufladung birgt, insbesondere wenn man diese Wortwahl mit in diesem Kontext denkbaren Alternativen wie „mistake“ oder „error“ vergleicht, welche das Auftreten beruflicher Fehler ohne die moralischen Konnotationen von Schuld bergen. Insofern klingt hier auch eine Identifikation mit dem Richterberuf an.

Die hier dargestellten semantisch-metaphorischen Bezüge der interviewten Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen zu Tätigkeiten der „Blaulichtorganisationen“ Rettungsdienst, Feuerwehr und Polizei wurden im Rahmen der sprachlichen Analysen als Marker für Dringlichkeit und Wichtigkeit gedeutet, mit denen sie ihre Tätigkeit versehen, weniger als unmittelbare Identifikation der Berufsrolle als beispielweise Feuerwehrfrau. Analytisch geht es im Sinne des Integrativen Basisverfahrens (vgl. zur Methodologie Kap. III) um die Sensibilisierung für Sprechweisen gerade auch bei fremdsprachlichen Interviewdaten und die Rekonstruktion der dahinterliegenden Welt- bzw. Selbstverständnisse.

Bei der Analyse der in Deutschland geführten Interviews zeigten sich, soviel sei an dieser Stelle bereits angemerkt, im Vergleich dazu eher affirmative Bezüge auf Verwaltungstätigkeit, in einem Fall auch ganz explizit mit dem Verweis „Wir sind kein Rettungsdienst, wir sind Verwaltung“ (I3, Pos. 33).

5 Berufliche Kompetenzen und Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in England

Berufliche Selbstbilder und Rollenauslegungen sind auch verbunden mit für die Ausübung der Tätigkeit als relevant erachteten persönlichen Eigenschaften, Fähigkeiten, Fertigkeiten und Wissensbeständen. Hier sehen die interviewten Beschwerdemanager*innen englischer Städte und Gemeinden Belastbarkeit (hinsichtlich hohen Arbeitsanfalls, Arbeiten unter Zeitmangel und hinsichtlich der konfliktbehafteten Natur der Tätigkeit) und ein „Gefühl für/grundlegende Sympathie gegenüber Menschen“ als wichtige persönliche Voraussetzungen und Zeitplanung, Emotions- und Gefühlsmanagement (als Beeinflussung der eigenen Gefühle respektive der der Interaktionspartner*innen, vgl. Böhle/Weihrich 2020, S.17f), Empathie, Kommunikationsfähigkeit, die Fähigkeit zum analytischen Denken und typische Verwaltungskompetenzen wie genaues, korrektes und gut organisiertes Arbeiten (IE, Pos. 51; IF, Pos. 33, IH, Pos. 36; 83.) als besonders relevante Fähigkeiten.

5.1 „people skills“ – sozio-kommunikative Fähigkeiten

Eine besondere Rolle wird dabei immer wieder den „people skills“ zugewiesen. Diese umfassen ein Konglomerat an menschenzugewandter, offener, geduldiger und empathischer Haltung, welche besonders die Freude an der Arbeit mit (auch schwierigen) Menschen beinhaltet („You’ve got to like dealing with people“, IF, Pos. 33; vgl. auch IA, Pos. 185; IB, Pos. 162; IC, Pos. 138; 142; 35; IE, Pos. 51; IH, Pos. 81), aber auch auf der Ebene von Fertigkeiten des Beziehungsmanagements angesiedelt ist, was insbesondere kommunikative Kompetenzen (diese umschließen Kompetenzen des Zuhörens und Erklärens, also auch des Managements von Erwartungen, Höflichkeit, Ausdrucksfähigkeit) und die Fähigkeit zur Steuerung eigener und fremder Gefühle meint (u.a. IF, Pos. 33)

> “**So, you got to do a lot of working with and through people**. So, you got to be able to, you got to be able to kind of **have good positive relationships** with people”. (IF, Pos. 33, Hervorh. JRH)

Die aufzubauenden und zu pflegenden positiven Beziehungen haben in diesem Zitat erkennbar (auch) instrumentellen Charakter, die erforderliche Fähigkeit zu Aufbau, Pflege und ggf. kommunikativer „Reparatur“ von Beziehungen steht im Zusammenhang mit den Steuerungs- und Überwachungsfunktionen kommunaler Beschwerdemanager*innen, beispielsweise hinsichtlich Antwortrückläufen der Fachabteilungen oder der Annahme von Lerneffekten (s.o.).

> “Uh, if we can't get an answer to email, sometimes we have some senior managers who have such a lot of emails coming in, you have to find some other way of contacting them because they can’t, they can't see the wood from the trees in their email box. Some of them have very good business support assistants or, or personal assistants who will manage their work in covering because they're so busy. **And that, that then you make a good relationship with that person because that's the key person to get your email brought to the top. So, there's a lot of relationship building and maintaining those relationships**.” (IE, Pos. 17, Hervorh. JRH)

Bei Führungskräften/ leitenden Beschwerdemanager*innen tritt das Erfordernis des Beziehungsmanagements im Dienste der Handlungssteuerung anderer verstärkt auf, bildet aber einen Kern der Anforderungen im Beschwerdemanagement insgesamt:

> „Yeah, I think over time I learned, it's not just about kind, it's about, **it's about your relationships with people. Like, you know, it's about kind of your relationship with my staff, as well. Being understanding. And you know, getting the best out of them**. You know, I suppose, that kind of-, you don't realize those softer skills, like, you know, what you should learn over time. Working with people like your kind of people skills are really, really do-, are really important. And it's not just about kind of you know, who can kind of do something fastest and, you know, who can kind of-, who can hammer all your emails-, get all your emails out. Who can do this? It's obviously-, it's the relationships with people that are the most important.” #01:07:32# (IF, Pos. 35, Hervorh. JRH)

Instrumentell bei Beziehungsaufbau und -erhalt sind kommunikative Kompetenzen (zu kompetentem Kommunizieren als regelanwendendem und erfahrungsbasiertem, insbesondere aber einzelfallbezogenem und auf gewisse Art spielerischem sozialen Handeln: Reichertz 2010; Hubert Knoblauch beschreibt unter Bezugnahme auf die Workplace Studies (interaktive) Kommunikationsarbeit schon 1996 als integralen Bestandteil gerade hochgradig technologisierter Arbeitsumfelder, wo sie insbesondere der Handlungskoordination und Reparatur von Störungen aller Art dient. In einem weiteren Sinne ist sie typisch für verschiedenste Berufe, die sich unter dem breiten Schirm der Dienstleistung sammeln:

> „Damit sind auch solche Arbeitstätigkeiten gemeint, die mittels Telefongesprächen, schriftlicher und mündlicher Kommunikation durchgeführt werden und einen großen Teil der Arbeitszeit vieler Berufe ausmachen, etwa in Gestalt von Werbung, Verkaufsgesprächen, Beratungs-, Bewerbungs-, Bewertungsgesprächen und anderen Formen von ‚Verhandlungen‘ bzw. ‚negotiations‘ „(Knoblauch 1996, S. 360)

Kommunikationsarbeit und ihre Ausbreitung durch Informatisierung und die Ausweitung des Dienstleistungssektors setzt wiederum einschlägige Fähigkeiten voraus, „die auch als soziale und kommunikative Kompetenz bezeichnet werden können“ (ebd.). Mit den seither erfolgten Digitalisierungsschüben geht ein enormer Bedeutungszuwachs der Kommunikationsarbeit in qualitativer und quantitativer Hinsicht einher (Knoblauch 2017, S. 349ff.).

Im Zusammenhang mit Organisieren (im Kontext der vorliegenden Studie: der Beschwerdebearbeitung, auch durch Akteur*innen in den Fachabteilungen) als „Handeln bewirkendes

Handeln“ (Pfadenhauer 2008b, S. 344) ist der gekonnte Einsatz von Motivationsstrategien, Kommunikationstechniken sowie -technologien erforderlich. Zusätzlich erfordert die arbeitsteilige Bearbeitung von Feedback durch das koordinierende Beschwerdemanagement „Sensibilität für die so genannte ‚Schnittstellenproblematik‘, d.h. für Anschlüsse und Übergänge zwischen den projektbezogenen Arbeitspaketen verschiedener ausführender Akteure, die für Missverständnisse anfällig sind und Anlass für Mißstimmung bieten […]“ (Pfadenhauer 2008b, S. 345).

In den Daten zeigen sich beschwerdemanagement-relevante kommunikative Kompetenzen als Zusammensetzung aus den Elementen Höflichkeit, schriftlicher und mündlicher Ausdrucksfähigkeit, vor allem aber der Fähigkeit zum Zuhören (vgl. Stivers 1994) und der Schaffung eines positiven Rahmens zur Platzierung von Feedback. Gut erklären und Erwartungen steuern können werden ebenfalls als wichtige Fähigkeiten genannt. Reflektionsfähigkeit und die Fähigkeit zur Perspektivenübernahme und Empathie (vgl. IE, Pos. 51; IG, Pos. 31; 75); wiederum bilden die Voraussetzung für diese Kompetenzen. Nicht zuletzt tragen sie zum Willen bei, die genannten Fähigkeiten zur Problemlösung, hier: Beschwerderesolution, einzusetzen - zu einem soziologischen Kompetenzverständnis, das nicht auf das Element Fähigkeit enggeführt ist, sondern Können („Befähigung“), Wollen („Bereitschaft“) und Dürfen („Befugnis“, Zuständigkeit) einschließt, s. Pfadenhauer 2010). Entscheidend ist hier die bewusst-absichtsvolle Einnahme einer bestimmten Haltung, welche die Lösungsfindung ermöglicht.

> „Für kompetentes Handeln bedarf es einer durch Relevanzen und Interessen bedingten Motivation, die insofern über die gewöhnliche Handlungsmotivation, den Entwurf in die Tat umzusetzen, hinausgeht, als hierfür eine analytisch-synthetische Haltung zur Problemdurchdringung erforderlich ist, die nicht naturgegeben ist, sondern ‚künstlich‘ eingenommen werden muss.“ (Pfadenhauer 2010, S. 153, Kursivsetzung i.O.).

Zusätzlich zur hier thematisierten analytischen Haltung, zeigt sich in den Selbstbeschreibungen der Beschwerdemanager*innen für Ihre Tätigkeit neben der analytischen eine empathische Haltung gleichermaßen grundlegend. Im Feld des kommunalen Beschwerdemanagements in England wird die Rolle, die Empathie bei der Berufsausübung spielt, beispielsweise wie folgt beschrieben:

> **“[I:** Great. What do you think are the most important skills for working in feedback management?] #01:13:42# **G: I'd say communication and the ability to empathize and see each complaint from a number of angles**. I think it's absolutely essential actually. **And I like to think that I'm quite good at it by now. I'm easy to talk to. I'm empathetic with people's situations. A lot of the times I've actually been in a similar situation myself**, so I can see where they're coming from.” (IG, Pos.75, Hervorhebung JRH)

> “And it’s quite difficult to be, uh, **if someone’s screaming at you down the phone,** if someone’s really unhappy with something, they’re not being very polite, they’re not being very courteous. Uhm, it’s, **it’s compassion, in my mind, that enables me to put that**

> **person's unfavourable contact [aside], so that the way they are being isn't really part of the problem."** (IC, Pos. 138, Hervorhebung JRH)

Während im ersten Zitat darauf abgehoben wird, welche Bedeutung biografisch fundiertes Erfahrungswissen bei der Entwicklung der Fähigkeit zu Perspektivenübernahme und Empathie hat (ähnlich gelagerte eigene Erfahrungen erleichtern Identifikation und Einfühlung), wird im zweiten Zitat deutlich, welche Rolle Empathie in der Emotionsarbeit (Strauss et al. 1980; vgl. Hochschild 2006 [1990]; Böhle/Weihrich 2020) als Steuerung des eigenen gefühlsmäßigen Erlebens spielt, um wiederum das Fundament für die Bereitschaft zur Problemlösung (vgl. Pfadenhauer 2010) zu legen – beispielsweise im Kontakt mit aggressiven Beschwerdeführer*innen deren Auftreten von ihrem ggf. ernst zu nehmenden Problem zu trennen. Neben der Empathie wird als Gegenpol eine gewisse Resolutheit als relevante Fähigkeit beschrieben (ID, Pos. 45; IH, Pos. 83; IA, Pos. 269). Diese resultiert aus der Fähigkeit, eine Balance zwischen Empathie und Zynismus im Umgang mit den Beschwerdeführenden zu finden, basiert also neben analytischen Fähigkeiten wiederum auf Akten der emotionalen Selbststeuerung:

> "And constantly, you're aware that people are out there trying to cheat the system. And as long as you know that, you don't let it colour your judgment too much. But like I said, it's a matter of judgment about how much you let it affect your judgment, if that makes sense. So, it's a difficult balancing act, but I think a certain amount of balance of cynicism and empathy is quite important." (IG, Pos. 81)

Die genannten „people skills", umfassen, wie gezeigt wurde, in starkem Maße Fähigkeiten und Kompetenzen der Kommunikation, Beziehungspflege, sowie der affektiven Selbst- und Fremdsteuerung (Emotions-, bzw. Gefühlsarbeit, vgl. Strauss et al. 1980; Hochschild 2006 [1990]; Böhle/Weihrich 2020, s. Kap. II). Diese werden sowohl im Rahmen der (Zusammen-)arbeit innerhalb der jeweiligen Stadtverwaltung eingesetzt, weisen aber auch einen Außenbezug auf, insofern kommunale Beschwerdemanager*innen für ihre Berufsausübung regelmäßig mit Akteur*innen außerhalb der Verwaltung agieren. Dies betrifft in erster Linie die Beschwerdeführer*innen, aber auch Netzwerkpartner*innen im Zuge neuer Governance-Strukturen bzw. New-Public-Management-Strategien der Auslagerung von Servicebereichen (u.a. IF, Pos. 117), beispielsweise in Form privatwirtschaftlich betriebener Call Center (IB, Pos. 128-130) oder Müllabfuhr-Dienste (IE, Po. 21; IH; Pos. 24). Angesprochen ist hier aber auch die Kooperation mit anderen öffentlichen Diensten (Polizei etc.) und zivilgesellschaftlichen. Akteur*innen.

Ein illustrierendes Beispiel hierfür findet sich im folgenden Zitat der Leiterin einer englischen Beschwerdeabteilung, die im Zuge der Covid-Pandemie und sich anschließender Krisen (insbesondere dem Krieg in der Ukraine und der starken Steigerung der Lebenshaltungskosten, vgl. IE, Pos. 29) einen Anstieg an zuvor sehr seltenen Suizid-Androhungen durch Bürger*innen im Kontakt mit dem Beschwerdemanagement ausmachte, den Umfang der Problematik innerhalb verschiedener Abteilungen der Stadtverwaltung eruierte und in der Folge in Kooperation

mit einem zuständigen Akteur des NHS (nationalen englischen Gesundheitsdienstes) und einer im Bereich psychischer Gesundheit arbeitender Wohltätigkeitsorganisation einschlägige Schulungen für die Mitarbeiter*innen initiierte, die unter anderem auch die Stärkung der Beschwerdemanager*innen in ihrer Lotsenfunktion zum Inhalt haben, also der Möglichkeit, an die richtigen Ansprechpartner innerhalb und außerhalb der Verwaltung weiter zu verweisen:

> "So, we've had-, we always had a very occasionally, where someone would get so distressed with what was happening to them,[…]. And they would say, that's it, you know, I've had enough et cetera. Uh, but it was becoming frequent, **and I sort of asked around the rest of the services that come under my department**, which is customer services. So, our call centre reception, they weren't seeing it, but we were seeing it in complaints. Uhm, **so I had to reach out to our suicide awareness, there's a lead for the NHS for [area], so our district.** And he was very helpful and **he helped me put a policy together, training for staff, uh, you know, lots of organizations to signpost customers to if that happens**. So, we've now got that in place, and I've been rolling out across our call centre, reception staff, et cetera. So, they've all, they've all either watched the awareness video but now they're all going on training with an organization called Mind, I don't know if you've heard of them, they're a mental impairment, national organization, and they look after mental health issues. Uhm, so, and they're a charity, so they do a lot of training for people around suicide awareness." (IE, Pos. 29, Hervorhebung JRH)

Kompetenztheoretisch zeigt sich hier die aktive An- und Übernahme von Zuständigkeit (Pfadenhauer 2010) bezüglich eines neuen Handlungsproblems, des Umgangs mit Suizidandrohungen. Hierfür werden innerhalb und außerhalb der Organisation Informationen eingeholt und Lösungen entwickelt, Netzwerkbeziehungen genutzt und zur anwendungsorientierten Wissensvermittlung beigetragen.

5.2 Überblicks- und Expertenwissen

In Ausübung ihrer Tätigkeit greifen die Beschwerdemanager*innen englischer Stadt- und Gemeindeverwaltungen auf bestimmte Wissensbestände zurück. Wie bei der sich anschließenden Darstellung der beruflichen und qualifikatorischen Hintergründe der Teilnehmer*innen der vorliegenden Studie deutlich werden wird, handelt es sich hier um ein Berufsfeld ohne strikt geregelte Zugangsvoraussetzungen. Die im Laufe der Qualifikations- und Erwerbsbiographien erworbenen Kenntnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen sind also durchaus heterogener Natur. Für das Beschwerdemanagement zeigt sich, dass tätigkeitsrelevantes Wissen insbesondere als Überblickswissen zu fassen ist. Wissensbasis für die Organisation der Beschwerdebearbeitung und die Steuerung von sowie Kooperation mit Akteur*innen verschiedener Servicebereiche innerhalb und teilweise außerhalb der Verwaltung (vgl. Schnettler 2003) hierbei ist zunächst das Wissen um personelle Zuständigkeiten:

> “But we need to know who everybody is, and they need to know who we are. So, uhm, we have to understand the hierarchy, uhm, in terms of, you know, who's the next manager or who reports to whom. And that's very difficult because the council changes all the time, uh, we've had a lot of disruption in terms of, uh, you know, departments merging and separating.” (IE; Pos. 17)

Neben der Bedeutung, Ansprechpartner zu kennen, klingt hier auch die Krisenhaftigkeit der häufigen organisationalen Wechsel an (zu organisationalen und prozessualen Umstrukturierungen als Dauerphänomen in Verwaltungen als Folge von New Public Management-Reformen vgl. Kapitel I; Barkowski 2014; sowie die sich anschließende Darstellung erlebter Herausforderungen der Tätigkeit).

Jenseits der Kenntnis der (und einer möglichst produktiven Arbeitsbeziehung mit) für das eigene Anliegen jeweils zuständigen Personen besitzen kommunale Beschwerdemanager*innen idealerweise ein aus eigener Anschauung gespeistes Wissen um lokale Gegebenheiten, wie das folgende Beispiel zeigt, in dem diesem sehr weitgehende Potentiale hinsichtlich des Aufbaus von Verständnis und Einfühlung in die hier ganz wörtlich zu nehmenden Perspektiven der Beschwerdeführenden zugeschrieben werden:

> “We’ve got officers that work in some departments that live 40, 50 miles away. And so, they know about their job, but they don’t know about the locality as well. So, knowing about where people live, and I’ve got a mental picture in my eye, and if I’m not-. I used to do a different job within the Council that took me actually out into the borough doing various inspections and stuff. So, I know where everything is. And I think that helps with handling complaints and getting a picture in my mind of where the person lives and their outlook of life and that sort of thing.” (IG, Pos. 43)

Das Überblickswissen englischer kommunaler Beschwerdemanager*innen umfasst außerdem und maßgeblich Wissen um die Procedere, Regularien und Vorgehensweisen verschiedener Abteilungen und Fachbereiche, und wie diese bei der Fallbearbeitung koordinierend zusammengeführt bzw. die erfolgversprechendsten Lösungswege ausgewählt werden können, idealerweise die verschiedenen Perspektiven der beteiligten Akteur*innen in den Blick genommen und übereingebracht werden:

> “Uhm, I’m the, I’m the, we have a number of different avenues and processes within our organisation. And part of my role is to try and identify how those different processes fit together. Which is the most useful to achieve the outcome needed not only from a customer’s viewpoint, complainant’s viewpoint, but also from a service area’s viewpoint.” (IB, Pos. 78; s.a. IB, Pos. 144; IE, Pos. 45; IF, Pos. 5)

Weiterhin benötigen kommunale Beschwerdemanager*innen Wissen über Präzedenzfälle auf Ebene der „eigenen“ Kommunalverwaltung und darüber hinaus, an denen sie sich bei Entscheidungen orientieren können (IE, Pos. 5).[111]

Das folgende Zitat der Leiterin eines Beschwerdeteams bringt noch einmal auf den Punkt, dass Beschwerdemanager*innen über erfahrungsbasiertes, im Laufe der beruflichen Tätigkeit und im Austausch (vgl. Schnettler 2003) mit den Fachabteilungen sozialisiertes Überblickswissen verfügen, welches nie die inhaltliche Tiefe der „Spezialisten“ in den Fachabteilungen erreicht, aber zumindest ein zur Arbeit befähigendes Verständnis des vorgebrachten Sachverhalts erlaubt:

> “And my team learn all the time about the services that they're dealing with and learn a bit more, and there's maybe a legislation change or something like that. And they have to learn it, not to the degree that the service does, but enough so that they can understand what a customer's raising. So, they have to be knowledgeable, but they can't be an expert on everything.” (IE, Pos. 17)

Sie sind damit im Unterschied zu Spezialisten für ein Fachgebiet (im Kontext der Kommunalverwaltung beispielsweise Baugenehmigungsverfahren, Meldewesen etc.) Experten des Gesamtüberblicks darüber, wer etwas weiß (was Harald Mieg mit dem Begriff der „relative expertise“ fasst, vgl. Mieg 2001, S. 9)[112] und (mit Einschränkungen) was in bestimmten Fällen wie zu tun ist. Dies schließt an Roland Hitzlers einschlägige Überlegungen zum Experten und dessen (Überblicks-)Wissen an:

> „Der **Experte** gilt als Experte auf einem Gebiet. Sein […] Wissen umfasst typischerweise nicht selbstverständliche Kenntnisse, **die „man“ braucht, um auf einem Gebiet kompetent handeln zu können**. (d.h. er kennt typischerweise den Wissensbestand, der für ein bestimmtes Gebiet ‚bezeichnend‘ bzw. ‚relevant‘, er hat sozusagen einen **Überblick über einen Sonderwissensbereich und kann innerhalb dessen prinzipielle Problemlösungen anbieten bzw. auf Einzelfragen applizieren**). […] Was m.E. den **Experten vom Spezialisten also unterscheidet**, das ist zum einen, daß er nicht nur über technische Kenntnisse verfügt, sondern über komplexe Relevanzsysteme, und das ist zum anderen, **daß er nicht nur weiß, was er zur praktischen Bewältigung seiner Aufgaben wissen muß, sondern daß er weiß, was die (jeweiligen) Spezialisten auf den von ihm ‚vertretenen‘ Wissensgebiet wissen** -und wie das, was sie wissen, miteinander zusammenhängt.“[113] (Hitzler 1994; S. 25f, Kursivsetzung i.O., Fettdruck JRH)

[111] Neben den Empfehlungen des LGSO. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass das englische Rechtssystem bei der Urteilsfindung insgesamt sehr auf Präzedenzfälle setzt („Common Law“, „Case Law“) - auch wenn das Beschwerdemanagement kein im engeren Sinne juristisches Konfliktbeilegungsverfahren darstellt.

[112] Wobei der Begriff „relative“ hier die – besondere - Eingelassenheit dieser Form von Expertenwissen in soziale Beziehungen meint, aber auch die Assoziation der Relativierung hervorruft. Insofern wäre der Begriff „relational expertise“ ggf. vorzuziehen (vgl. das Konzept „relational being“ bei Kenneth Gergen).

[113] Damit ist die im obenstehenden Zitat von der Interviewpartnerin in vivo verwendete Begrifflichkeit des Experten an dieser Stelle *wissenssoziologisch* unpräzise: Statt Experten können die Beschwerdemanager*innen vielmehr nicht *Spezialisten* auf jedem Gebiet sein.

Die Tatsache, zwar über gutes Überblicks-, aber nicht auf jedem Gebiet über das minutiöse Detailwissen der Spezialisten/täglichen Anwender*innen zu verfügen, ermöglicht wiederum eine gewisse innere Distanz und Unabhängigkeit, welche die – für die Beschwerdebearbeitung erforderliche - In-Fragestellung einer Handlung, Vorgehensweise etc. erleichtert (IC, Pos. 397-403).

Wie bei der Darstellung der Aufgaben kommunaler Beschwerdemanager*innen am Beispiel der Kategorisierung und Zuteilung von Feedback zur weiteren Bearbeitung deutlich wurde, besteht deren berufliches Wissen auch in aus beruflicher Erfahrung gespeisten informellen Elementen, beispielsweise Quantifizierungsstrategien ohne Fundierung in festen Regeln (eine einmalig verpasste Müllabholung begründet keine Beschwerde, sondern eine "service request". Bei zwei, drei, mehrmaligem Versäumnis, nach sechs Wochen etc. könne man dann von einer „echten" Beschwerde sprechen), oder Interpretationen der Stimmungslage des Feedbackgebenden („seemed really angry", IF, Pos 13, s.a.o.). Der Einsatz dieser informellen Wissensbestände ist, wie oben gezeigt, strategisch an Handlungsinteressen geknüpft. Dies ist dann der Fall, wenn (Zeit-) ressourcenschonend eine ausführlichere Beschwerdebearbeitung durch Einstufung als „service request", oder reiner „comment" vermieden werden soll, oder umgekehrt durch die Einstufung in eine höhere Stufe eine detailliertere Fallbehandlung und Antwort an den/die als verärgert wahrgenommenen Kunden*in sichergestellt werden soll.

5.3 Rezeptwissen

Neben den informelleren Deutungsressourcen verfügen die Beschwerdemanager*innen auch über standardisiert-eingeübtes, aber einfach abruf- und explizierbares Rezeptwissen (Schütz/Luckmann 2017 [1979] S 158f), das sich u.a. allem aus den Policies und Handlungsanweisungen der jeweiligen Gemeinden sowie ebenfalls aus im beruflichen Handlungskontext gesammelten Erfahrungen sowie dem Wissenstransfer innerhalb der Organisation speist. Hiermit ist das Thema des organisationalen Lernens angesprochen, das ebenfalls eher formell (durch Schulungen, Trainings, Einzelgesprächen etc., auch u.U. angestoßen von Beschwerden) oder in informellerer Weise durch Wissensvermittlung (z.B. in Form beiläufigen Austauschs) im Kolleg*innenkreis (auch abteilungsübergreifend) erfolgt.[114] Der Wissenstransfer kann zwischen und zu einzelnen Mitarbeiter*innen oder ganzen Abteilungen, zum Teil auch

[114] Fritz Böhle beschreibt dies aus der Perspektive der subjektorientierten Arbeitssoziologie als den Unterschied „(…) zwischen dem auf Explikation ausgerichteten Wissensmanagement und dem handlungs- und erfahrungsbezogenen Austausch impliziten Wissens" (Böhle 2015, S. 115).

die ganze Organisation erfolgen (s.o.). Erfahrungswissen nimmt insofern eine Doppelrolle ein, als es sowohl eine Grundlage formeller (bei Schütz/Luckmann 2017 [1979]) wie implizit-informeller (Polanyi 1985; Böhle 2015) Wissensbestände bildet. Hinsichtlich der, wie gezeigt wurde, für das Arbeitshandeln inkrementell wichtigen Beziehungen zu Kooperationspartnern innerhalb und (in geringerem Maße) außerhalb der Verwaltung ist es von besonderer Bedeutung (vgl. Schnettler 2003). Fritz Böhle beschreibt dies aus arbeitssoziologischer Perspektive bezogen auf informelle Kooperations- und Koordinationsmechanismen auch außerhalb von Verwaltungskontexten als erfahrungsbasierte „professionelle Intimität“:

> „Gemeinsame oder wechselseitig korrespondierende Erfahrungen mit konkreten Gegebenheiten oder hierdurch generiertes ‚Erfahrungswissen‘ sind weitere wesentliche Grundlagen einer solchen Verständigung. Und schließlich verbindet sich damit immer auch eine ‚persönliche‘ bzw. erfahrungsbezogene Beziehung jenseits formaler Kompetenzen und Positionsdefinitionen. Entscheidend ist die jeweils sach- und fallbezogene Expertise und das wechselseitige (Erfahrungs-) wissen hierüber. Dies lässt sich auch als eine professionelle ‚Intimität‘, die nicht mit Kumpanei oder einer Entgrenzung von Arbeit und persönlicher Lebenssphäre zu verwechseln ist, bezeichnen.“ (Böhle 2015, S. 106)

Das berufsrelevante Wissen der Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen zeigt sich in den Daten als Überblickswissen über Policies (Handlungsvorgaben), Procedere, Präzedenzfälle und Personen (Ansprechpartner). Es ist Grundlage kompetenten Handelns (vgl. Hitzler 1994; Bogner/Menz 2005; Pfadenhauer 2010) und bildet sich weniger in formalen Ausbildungsgängen, sondern mehr durch Erfahrung via praktischem Handeln und Interagieren mit den beteiligten internen wie externen Akteur*innen - Intern sind dies die unmittelbaren Kolleg*innen innerhalb des Beschwerdeteams, sofern die Verwaltung eine entsprechende Größe hat und je nach der Organisation des Beschwerdewesens (zentral oder dezentral); wie auch Angehörige der Fachabteilungen, die zur Beschwerdebearbeitung herangezogen werden, indem sie Informationen zum Sachverhalt liefern, Antworten (vor)formulieren oder Wissen über ihr Spezialgebiet bereitstellen. Extern handelt es sich insbesondere um die Beschwerdeführenden/Feedbackgebenden, aber auch Angestellte ausgelagerter Dienstleister, anderer öffentlicher Dienste oder Wohltätigkeitsorganisationen sowie in manchen Fällen Beschwerdemanagende anderer Kommunalverwaltungen, sofern Austausch innerhalb einschlägiger beruflicher Netzwerke besteht. Die Arbeitsteiligkeit (Angewiesenheit auf Zuarbeit anderer Bereiche) und die Positionierung an der Schnittstelle (zu anderen Abteilungen, insbesondere jedoch zwischen der Gemeinde und ihren Bewohner*innen) verleiht neben der Ebene fachlichen Wissens vor allem auch den „people skills“ herausragende Bedeutung (kommunikative Kompetenzen, Fähigkeit zu Aufbau und Erhalt von Beziehungen, Emotions- und Gefühlsarbeit). Das Wissen kommunaler Beschwerdemanager*innen setzt sich daher aus verwaltungsbezogenem fachlichen (Überblicks)wissen über die Handlungsanforderungen und -

vorgaben der Beschwerdebearbeitung, der personellen Zuständigkeiten innerhalb der Organisation, sowie juristischen Grundkenntnissen/Wissen um Präzedenzfälle auf der einen Seite, und steuernd-koordinierenden Fähigkeiten (Management der eigenen Zeitressourcen sowie der Fristeinhaltung durch die zuarbeitenden Stellen; Management eigener und fremder Gefühle/Emotionen und Handlungsmotivationen, Beziehungsmanagement) zusammen, die eher denen von Projektmanager*innen ähneln (vgl. Pfadenhauer 2008a und b, 2010) und es ihnen ermöglichen, **das antwortende Handeln der Gemeinde auf Kund*innenfeedback, ihre Responsivität, zu organisieren** (wobei diese Charakterisierung der weiteren Argumentation etwas vorgreift – zur genauen Entfaltung des Responsivitäts-Konzepts s. Kap. IV.16)

Judith Glover führt den Terminus der „hybrid knowledge professionals“ für Angehörige des ICT (information and communication technologies) Sektors ein,

> „(…) who combine technical expertise with prosocial behavioural competences, popularly known as ‘soft skills’ Their role is to liaise between technical colleagues and customers. They could therefore be seen as working in an area located between ‘different sources of knowledge’ (Hulme et al. 2009). They could be seen as ‘third space professionals’ with fluid identities that are valuable to organizations” (Whitchurch 2008).”

In ähnlicher Gestalt verfügen auch die Beschwerdemanagenden englischer Kommunen über hybride Wissensbestände. Diese verdanken sich ihrem Aufgabenspektrum sowie ihrer Position an der Schnittstelle einerseits intern zwischen dem Beschwerdeteam und den anderen Servicebereichen der Kommunalverwaltung, andererseits nach außen, zwischen der jeweiligen Gemeinde und ihren Bewohner*innen wie auch weiteren Akteur*innen des Gemeinwesens (Wohltätigkeitsorganisationen, privatisierte und ausgelagerte, ehemals öffentliche Dienstleistungsbereiche). So sind sie wie die von Whitchurch angesprochenen Universitätsangehörigen, denen neben den akademischen im Zuge von New Public Management Reformen auch manageriale Aufgaben zuwachsen, mitsamt ihren Wissensbeständen, Fähigkeiten und Kompetenzen quasi in einem „third space“ verortet.

6 Berufliche Hintergründe kommunaler Beschwerdemanager*innen in England

Der Zugang zum Beruf des*r kommunalen Beschwerdemanager*in ist im englischen Kontext nicht durch die Erfordernis bestimmter beruflicher Qualifikationen bzw. Ausbildungsgänge reglementiert, wie aus den analysierten Stellenausschreibungen und Interviews hervorgeht. Akademische Abschlüsse werden nur vorausgesetzt, sofern es sich um Führungspositionen mit Personalverantwortung handelt, und sind disziplinär nicht festgelegt, sofern eine Passung zum Thema Beschwerdemanagement plausibel gemacht werden kann. Demgegenüber wird auf mindestens einige Jahre Berufserfahrung in (idealerweise problemlösenden) Dienstleistungsrollen innerhalb oder außerhalb öffentlicher Verwaltungen Wert gelegt. (vgl. Ausschreibungsdokumente 1-4). Die im Rahmen der vorliegenden Studie interviewten Beschwerdemanager*innen und die ihnen bekannten Kolleg*innen oder Mitarbeiter*innen (und damit ohne Anspruch auf statistische Repräsentativität) verfügen über Qualifikationen und berufliche Vorerfahrungen[115] als Anwälte*innen, Sozialarbeiter*innen, Erzieher*innen, Psycholog*innen, Hotelmanager*innen, Versicherungsberater*innen und -prüfer*innen, Call Center-Agent*innen und anderen Dienstleistungsberufen, in jeweils einem Fall auch als Militärpolizist*in sowie als Sexualtherapeut*in. Neben einem Schwerpunkt auf verschiedenen Dienstleistungstätigkeiten im Privatsektor kann ein Werdegang in verschiedenen (eher administrativen, zum Teil auch dienstleistungsbezogenen oder kontrollierend-prüfenden) Funktionen innerhalb der Kommunalverwaltung ebenfalls als typisch gelten, außerdem existiert ein gewisser personeller Transfer zwischen der zentralen Ombudsman-Stelle und den Beschwerdeabteilungen einzelner Kommunalverwaltungen. (IA, Pos. 206-213; IC, 439-455; ID, Pos. 51; IE, Pos. 53; IF, Pos. 37; IG, Pos. 79; IH, Pos. 89). Gemäß der relativ breiten Streuung beruflicher Hintergründe findet sich in den vorliegenden Interviewdaten der Praktiker*innen überwiegend die Einstellung, es handle sich beim kommunalen Beschwerdemanagement um eine Aufgabe für kommunikativ gewandte, im Kundenkontakt fähige und idealer- aber nicht notwendigerweise mit Verwaltungserfahrung ausgestattete Generalisten. In Einzelfällen wird auch die Auffassung vertreten, eine spezifische Qualifikation mit Akkreditierung wäre wünschenswert:

> "There is a movement…there's a lot of people that believe – I'm not one of them, I must admit – a lot of my colleagues here at, complaints workers believe that there should be an accredited qualification before you can become a complaints worker. I think it's a generalist's job. I don't think it's something that you need to have an academic background to do." (IC, Pos. 433)

Der Bezug auf eine sich hier formierende Bewegung oder zumindest „a lot of my colleagues" betreffende Haltung wurde durch die anderen Interviews und aktuelle Stellenausschreibungen

[115] Außer in einem Fall, wo es sich um die erste Stelle der interviewten Person handelte. Im vorliegenden Fall handelt es sich auch eher um eine Assistenz-Position für die Beschwerdestelle.

allerdings nicht bestätigt, so dass insgesamt nicht von einer Professionalisierung (Evetts 2003) des Berufsbildes kommunalen Beschwerdemanagements in England gesprochen werden kann – jedenfalls nicht im Sinne einer Bündelung berufsrelevanten Wissens zu und dessen Vermittlung durch eine eigenständige „Wissensdisziplin“, mittels derer dann auch der Zugang zum Handlungsfeld „Beschwerdemanagement“ gesteuert würde. Dabei mag die Tatsache, dass es sich beim beruflichen Wissen der Beschwerdemanager*innen um einen hybriden Bestand bzw. ein Amalgam aus Verwaltungswissen, rechtlichen Grundlagen, genauen Kenntnissen der eigenen Organisation und ihrem Innenleben (Ansprechpartner*innen für die Lösung eines Handlungsproblems), relevanten Akteur*innen außerhalb der Stadt/Gemeinde sowie sozial-emotiv-kommunikativen und organisatorischen Kenntnissen und Fähigkeiten handelt, der Etablierung einer solchen abgrenzbaren Wissensdisziplin im Wege stehen.

7 Berufliche Herausforderungen und emotiv-soziale Gratifikationen aus Sicht kommunaler Beschwerdemanager*innen in England

Berufliche Tätigkeit findet in einem strukturellen Umfeld statt, besteht in typischerweise zu verrichtenden Aufgaben, die sich sowohl aus der offiziellen Rollenbeschreibung ergeben als auch aus konkreten Handlungsanforderungen, die bei der Ausübung der Tätigkeit auftreten und auf die ihre Träger*innen reagieren (Beck et al. 1980). Handelnde Subjekte legen ihrer Berufsausübung Sinn bei, sie identifizieren sich mit ihrer Rolle (in unterschiedlichem Grade) und versehen diese mit ihren eigenen Deutungen und Interpretationen, was deren Kern nun eigentlich ausmacht. Wie gezeigt, lassen sich aus den Interviews mit den Beschwerdemanager*innen englischer Städte und Gemeinden beispielweise Orientierungen als Helfer*innen, Dienstleister*innen oder Bewahrer*innen des Ansehens der Kommune, Motoren des organisationalen Lernens und anderes mehr rekonstruieren. Berufliche Tätigkeit verlangt bestimmte Fähigkeiten und Kompetenzen, für die Akteur*innen geht sie außerdem mit Herausforderungen und Belastungen, aber auch mit emotionalen und psychosozialen Gratifikationen einher. Diese stehen auch mit dem jeweiligen Selbstbild in Zusammenhang (ein Beschwerdemanager, der sich überwiegend als Promoter organisationaler Verbesserung sieht, wird anders akzentuierte Aspekte der Tätigkeit als erfüllend respektive belastend sehen als jemand mit einem primären Selbstbild als Helfer). Welche beruflichen Herausforderungen und Elemente beruflicher Erfüllung bzw. Zufriedenheit die Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen erleben, wird im Folgenden beleuchtet.

7.1 Herausforderungen und Belastungen englischer kommunaler Beschwerdemanager*innen aus Sicht der Beschäftigten

7.1.1 Arbeitsdruck durch Zeitmangel und Unplanbarkeit

Als herausfordernd wird zunächst die quantitative Arbeitsbelastung erfahren. Zur zu bewältigenden oftmals hohen Fallzahl (vgl. u.a. IC, Pos. 113-115) trägt bei, dass die Beschwerdestelle bei unklaren Fällen als „Triage“, zur Kategorisierung und internen Weiterverteilung oder Bearbeitung benutzt wird (vgl. IA, Pos. 177-179). Im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Unternehmen ist es im öffentlichen Dienst auch kaum möglich, Kund*innen abzuweisen (vgl. IE, Pos. 29) Einen wesentlichen Faktor der Arbeitsbelastung macht die Unvorhersehbarkeit des Feedback-Aufkommens aus, das oft in (nicht immer anlassbezogenen bzw. anderweitig vorhersehbaren) Wellen verläuft (IG, Pos. 7; 9, 23; IA, Pos. 187). Damit einher geht eine gewisse Unplanbarkeit und „Reaktivität“ des beruflichen Handelns:

> “So, it’s very reactive. You can’t be too proactive with complaints or customer feedback because you don’t know when you’re going to get them.” (IG, Pos. 23)

Während dies eine gewisse Schwankung zwischen Überlast und mangelnder Auslastung impliziert, erfahren die Beschwerdemanager*innen insgesamt das für street-level-bureaucrats typische und bürokratieinhärent nahezu unaufhebbare Problem des Zeitmangels (vgl. Lipsky 2010 [1980] und Kap II, vgl.120; IF, Pos. 13; IA, Pos. 149-151), wobei immer wieder auch darauf Bezug genommen wird, dass sich die Unberechenbarkeit von Beschwerden, deren Charakter als „unplanned work“ (IB, Pos. 112) noch mehr in den Fachabteilungen auswirkt (und damit wiederum die Erfordernis des Nachfassens der den Prozess überwachenden Beschwerdeabteilung bei Antwortrückläufen erhöht), die naturgemäß weit weniger als das Beschwerdemanagement in ihren Arbeitsroutinen auf Beschwerdebearbeitung ausgerichtet sind (vgl. IB, Pos. 112-114, ID, Pos. 27; IF, Pos. 13). Der Zeitmangel kann auch auf Kosten der als wichtig betrachteten „post-complaints-work“, insbesondere dem Lernen aus Beschwerden, gehen. Dies betrifft wiederum sowohl – wie im folgenden Zitat – die Fachabteilungen, aber auch vom Beschwerdemanagement selbst kann das Angehen weiterer Arbeitsschritte (zur Organisation von Organisationslernen/Serviceverbesserung) im Anschluss an eine eigentlich abgeschlossene Beschwerde als „kontra-intuitiv“ empfunden werden und insofern eine Bearbeitung auch der eigenen Emotionen erfordern (IC, Pos. 42; 385-387).

> “Yeah, so, the post complaint work. So, when we deal with the-. **Well, this is probably slightly frustrating is that we don't do enough of this. We know what to do. We know what needs to be done. But because there might seem like, you know, essentially, focusing on operational matters, in terms of getting stuff done, in terms of getting the deadlines, et cetera. We could do a lot more with our post complaint work.** We know what's to be done. […] **And I've been trying to kind of, we try to establish means to talk about learning issues so we can action plan and track the improvement. Because what-, after we've reported to the management team, and they've all been quite receptive and all going: "Yeah, thanks for that." I got a feeling they all move on and do something else; you know what I mean**. I don't know how much extra work they're doing on that.” (IF, Pos. 21, Hervorhebung JRH)

7.1.2 interne Konflikte auf Grund der Steuerungsfunktion

Der hier angesprochene Aspekt der Kommunikation mit anderen Verwaltungsbereichen und einem etwaigen Mangel an Kooperation (wie hier im Beispiel durch fehlendes Aufgreifen der Anregungen zur „post-complaint work“, den Lerneffekten) bildet eine weitere Quelle beruflicher Herausforderung bis hin zur Frustration.

Wie gezeigt, kommunizieren die Mitarbeiter*innen des Beschwerdemanagements im Rahmen ihrer Aufgabenerledigung regelmäßig mit Mitarbeiter*innen und Führungskräften der Fach-/Servicebereiche: bei der Zuteilung und ggf. Besprechung von Fällen, bei der Überwachung von Antwortrückläufen hinsichtlich Fristeinhaltung und Qualität und etwaigem Feedback/Überarbeitungswünschen hierzu, im Rahmen der Teilnahme an Teambesprechungen, oder der Anstoß zu und manchmal auch die Durchführung von Schulungen und Trainings. Die hier eingenommene Steuerungs- und Überwachungsrolle birgt ein inhärentes Konfliktpotential (vgl. u.a. IC, Pos. 146), das von den kommunalen Beschwerdemanager*innen auch immer wieder angesprochen und als berufliche Herausforderung erlebt wird, und zwar regelmäßig sogar als belastender als die Konflikte mit den Beschwerdeführer*innen. Hier spielen auch immer wieder Anerkennungskonflikte (vgl. Honneth, 1992; Voswinkel 2000) eine Rolle, wenn der Eindruck entsteht, andere Abteilungen nähmen das Beschwerdemanagement nicht ernst oder wichtig genug:

> **“Uh, so, probably the most challenging things are our internal problems rather than external ones**. So, it's never the customer. But it can often be-, it **could often be a manager that's not engaging with you or doesn't see the importance of complaint handling, uhm, people not adhering to deadlines** really pokes me.” (IE, Pos. 49, Hervorhebung JRH)

> **“And certain managers where you have to keep chasing them. You have to escalate the complaints to managers; you know what I mean. Just to get like-. It's the most frustrating part of the job, it's been intensely frustrating having to chase kind of managers up.** I mean, you'd think it was the customers, you know what I mean.” (IF, Pos. 5, Hervorhebung JRH)

> “Some, some departments are just indifferent. They kind of say ‘We’re gonna get complaints, whatever, we’ll deal with them’. And that’s very frustrating to deal with“. (IA, Pos. 239)

7.1.3 Effekte der Verwaltungsreform

Im folgenden Zitat wird deutlich, dass Kernaufgaben des kommunalen Beschwerdemanagements wie die Lösungsfindung mittels der Anregung der Kolleg*innen in den Fachbereichen zur Perspektivenübernahme an sich schon herausfordernd sein können. Unter Bedingungen der Verwaltungsreform, die u.a. mittels Sparzwängen (auch personell) die Organisation Kommunalverwaltung unter Druck setzt, werden diese Herausforderungen verschärft. Hier nicht genannt, aber abzuleiten sind als Wirkfaktoren erhöhter Zeitdruck durch personelle Einsparungen, der die Fokussierung der Fachabteilungen auf eigene Kernaufgaben befördern dürfte, zu Lasten der „unplanned work“ (IB, Pos. 112 und s.o.) Beschwerdebearbeitung geht und damit wiederum die Arbeit des Beschwerdemanagements erschwert, welches die Responsivität (vgl. Kap. 9) der Fachabteilungen gegenüber den Bürger*innen und deren Beschwerdeanliegen koordiniert und steuert:

> “And, and sometimes I think **challenges do come from, uhm, trying to get members of the organization also to see a different viewpoint and to create some movement** in an issue which is in deadlock. And- [I: Mh] B: - And that, that can be **a big challenge, particularly when we are aware of the fact that the organization is under a lot of pressure and is, is, is reducing and it can be quite difficult sometimes to balance** those things.” (IB, Pos. 156-158, Hervorhebung JRH)

Die oft ebenfalls als „Kind“ der diversen Verwaltungsreformwellen seit den 1970ern in öffentlichen Verwaltungen mittlerweile häufigen organisationalen Re- und Umstrukturierungen/-organisationen, Personaleinsparungen etc. (vgl. u.a. Barkowski 2014 und Kap I, arbeitssoziologisch auch außerhalb von Verwaltungskontexten als „Kontinuität der Reorganisation“, Böhle 2015, S. 108 gefasst) wirken sich – neben einer spezifischen Konstellation von Arbeitsdruck durch Existenzbedrohung aus der Sorge um die eigene Position, des Stellenwerts des Beschwerdemanagements innerhalb der Verwaltung und des langfristigen Überlebens staatlich organisierter Dienstleistungen in toto (IC, Pos. 285-291) hier ebenfalls hinderlich aus, insofern sie für die Akteur*innen des Beschwerdemanagements regelmäßig mit dem Verlust von Netzwerkpartner*innen (z.B. in den Fachabteilungen) und mit diesen eingespielten Routinen einhergehen. Damit ergibt sich das wiederkehrende und als Herausforderung empfundene Handlungsproblem des Wiederaufbaus von Beziehungen:

> **“You're constantly in contact with the complainant, in contact with the officers at the Council. Then something might happen like an officer who you 've been**

> **dealing with it all the way through, leaves the authority and then you're back to square one.** So, it can be a challenge to keep things going on." (IG, Pos. 73)

> "Uhm, about four years ago, the council decided that they were going to merge some of their services with another council, save money. Uhm, and we've now got a new chief exec, and he's decided it should all be separated again. So, managers are sort of jumping ship and some are staying and you know. **So, it makes our life very difficult because we have to understand who we're dealing with. And sometimes that changes**." (IE, Pos. 17, Hervorhebung JRH)

> **"Uh, and the constant changing in the council, and that leads to you thinking, you've built a really good relationship with this manager, and they're, they're off**. Uhm, so, that's, **that's challenging** at times, and **having to constantly reset your relationships with new people that you're having to deal with.** Uhm, it's challenging." (IE, Pos. 49, Hervorhebungen JRH)

Die Notwendigkeit des Wiederaufbaus neuer Beziehungen nach dem Wechsel von Kooperationspartnern ist deshalb so wichtig, da durch den Austausch von Ansprechpartnern die Kompetenz, („in einem soziologischen Sinne verstanden als Vermögen zur iterativen Problemlösung" (Pfadenhauer 2010, S. 155; Kursivsetzung i.O.)) der Beschwerdemanager*innen, getroffen ist, insofern deren Vermögen zur wiederholten Lösungsfindung eben auch in einen Rahmen sozialer Kooperationsbeziehungen eingebettet ist. Hierdurch wird die Kenntnis der Partner*innen jenseits eines reinen Wissens um Zuständigkeiten wichtig, ein Wechsel kann insofern nicht einfach durch eine Aktualisierung des Organigramms „geheilt" werden, sondern bedarf eines erneuten Beziehungsaufbaus, um Arbeitsweisen, Standpunkte, Erreichbarkeit etc. kennenzulernen und in das eigene Handeln zu integrieren (vgl. auch die oben stehenden Ausführungen zu erforderlichen Kompetenzen und Wissensbeständen im kommunalen Beschwerdemanagement).

7.1.4 Konflikte mit den Beschwerdeführenden

Ihre Rolle innerhalb der Organisation platziert die Akteur*innen des Beschwerdemanagements als Schnittstelle oder Scharnier zwischen der Kommunalverwaltung und deren Kund*innen. Diese bilden neben den genannten internen Konflikten eine weitere, diesmal externe Quelle als herausfordernd erlebter Konflikte: dem Umgang mit Bürger*innenbeschwerden. Eine gewisse Konflikthaftigkeit ist dieser Funktion quasi eingeschrieben, da es im Kern um die Bearbeitung von enttäuschten Erwartungen bzw. Unzufriedenheiten der Kund*innenseite (Stauss/Seidl 2014; Grenz/Eisewicht 2012; Eisewicht 2015; Pfadenhauer et al. 2017) geht:

> "And also I think, there, there are obviously in the nature of complaints disputes at the hearts of them, differences of opinion and differences of perspective. And that is very challenging." (IB, Pos. 114)

Das Ausmaß, in dem sich die Beschwerden inhärente Konflikthaftigkeit äußert, weist Varianz auf. Bei den genannten „vexatious“, „unreasonable“ oder „overly persistent“ complaints ist sie naturgemäß am stärksten ausgeprägt, was wiederum eine stärkere Belastung der bearbeitenden Beschwerdemanager*innen darstellt (vgl. IA, Pos. 169; IE, Pos. 49; IH, Pos. 68). Neben der affektiven Belastung, welche Beschwerdemanager*innen mittels Emotionsarbeit zu steuern versuchen, (u.a. IC, Pos. 138) wird hier immer wieder auch auf die Belastung in zeitlicher Hinsicht abgehoben, die durch diese Art der exzessiv-Beschwerden entsteht (IA, Pos. 273, 277; IC, Pos. 220) Dem wird auf organisationaler Ebene durch die oben dargestellten vexatious/unreasonable/persistent complaints policies begegnet (vgl. Kap 2.6 und IA, Pos. 273; IH, Pos.71.74; IF, Pos. 5), welche als Abschirmung der Mitarbeiter*innen fungieren, indem sie den Zugang dieser Beschwerdeführer*innen zum Beschwerdeprozess begrenzen bzw. weitere Kommunikationen der Beschwerdeführenden zum Sachverhalt nicht mehr beantworten – was der Gegenseite auch so angekündigt wird.

> “[…] and he’s been told now at least [betont] 20 times the same thing ‘this is what you need to do’. **So, in the end, I wrote to him and said: ‘[…] ’This is what we told you, we will not reiterate that message, which you continue to ask us, we will not respond**.’” (IA, Pos. 277, Hervorhebung JRH)

> “[…] **we do get us our regular customers that will bombard us with stuff**, **and we need a policy to stop that because it just is so time consuming.** Now we all know who our regulars are. If someone says, we've got a complaint from Mr. X, you know, everyone's like rolling their eyes, but you still have to treat it in the same way. But, you know, we do get bombarded. **So that policy is really just been put in place to try and use that as a stopping point. But, you know, it's not the first, you know, it should be the last resort shouldn't it? We should be entertaining and dealing with the customers as much as we possibly can. But sometimes you just got to say no.”** (ID, Pos. 33, Hervorhebung JRH)

In diesem Zitat wird deutlich, dass eine solche Zugangsbeschränkung nur in extremen Fällen greift, nicht bei allen Bürger*innen, die dem Beschwerdemanagement schon als „regular customers“ bekannt sind. Diese Vorgehensweise wird unter Bezug auf die Norm der *Kundenorientierung* auch vom hier sprechenden Beschwerdemanager als notwendig reflektiert und findet sich auch in anderen Interviews: Die Anwendung von „vexatious complaints policies“ soll aus Sicht der betroffenen Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen auf einen kleinen Kreis extremer Fälle beschränkt bleiben (u.a. IC, Pos. 237), und auch in diesen Fällen ist bei künftigen Kontaktaufnahmen immer zu prüfen, ob nicht neue, bisher unbeachtete und relevante Sachverhalte bzw. berechtigte Anliegen enthallten sind, die aufgegriffen werden müssten:

> “But you have to be very careful, because, just because they get in touch with us all the time, it doesn’t mean-…. If they send us a letter, we’ll look at it, we’ll read it, but we won’t respond to it, because it’s the same issues we’ve already dealt with. […] But you’ve got to read it, because there could be something new in there, there could be.” (IA, Pos. 275)

> “C: The worry that I always have is that someone could harbour something that’s really important, that could be something really problematic going on. [I: Worded wrongly.] C: Yeah. And if they just not said it in a certain way, they’re dismissed.” (IC, Pos. 233-235)

Auch unter Bedingungen des Managements besonders schwieriger Beschwerdeführender und deren Kontaktaufnahmen findet sich also eine Grundhaltung der *Responsivität* (grundlegend: Antwortbereitschaft, vgl. Kap. 9), die zumindest residual auch bei denjenigen Fällen erhalten bleibt, zu denen der Kontakt entsprechend organisationaler Vorgaben weitgehend eingestellt werden dürfte. Die Haltung der Beschwerdemanagenden zum Schutz durch vexatious complaints policies ist auch deshalb relevant, da sie durch ihre Situationsdefinition (Thomas/Thomas 1928) eines Kontakts als übermäßig aggressiv, persistent oder irrational und die darauf folgende Ansprache ihrer Führungskräfte diejenigen sind, die den Prozess der *Kategorisierung* einer Beschwerde als „vexatious“ ins Rollen bringen (vgl. IH, Pos.74-78).

> “If I was receiving abuse from a customer and I felt like: ‘This is getting a bit too much now.’ I would personally go to my manager, and then my manager would report that for me” (IH, Pos. 78)

Neben dem *organisational* zur Verfügung gestellten Mittel (dessen Einsatz wie dargestellt durchaus individuell von den Mitarbeitenden angestoßen werden kann) der Abschirmung durch *policies* findet sich auf *individueller* Ebene eine Strategie, die wiederum aus dem Werkzeugkasten der *Emotionsarbeit* stammt und darauf abzielt, die *emotionale Belastung* durch die *zeitliche Belastung* (die beiden Formen finden sich hier verschränkt) bei exzessiv-Beschwerden mittels einer *akzeptierenden Haltung* zu mindern:

> “So my idea around it is, what I was finding was I was spending 20% of my time maybe a little bit more, maybe a little bit less, but roundabout a fifth of my time, dealing with about 3-5 % of my customers. So, a tiny proportion of my customers were taking up a fifth of my time, and I just thought this was wrong. [I: Mh] C: And I couldn’t make sense of it for a long time. So I tried to find ways of making it more….I would have accepted 10%, I think, of my time. [I: Mh] C: Responding 10% to 5%, okay. Uhm, it doesn’t, I didn’t have any success, I wasn’t successful at trying to do that**. I looked up the research and ultimately that helped me to reach a realization: Their first golden rule is: “Accept it. It’s part of the job.” Just accept that you have to kind of budget your time.** So you will have 20% of your capacity to deal with a small proportion of people. But what they say is: **Deal with them smarter**. Plan how you’re gonna deal with them. And then that 20% is more fruitful, because you’ll find ways to support future dealings with them. **So you won’t reduce the amount of time, but what you will find is, is that you find,**

> **you're in control of the situation a bit more.** [I: That makes sense.] **C: Yes. And it's not as stressful."** (IC, Pos. 220-228, Hervorhebung JRH)

Im vorliegenden Zitat wird diese annehmende Haltung auch durch Auseinandersetzung mit Fachliteratur erreicht. Im Ergebnis wird zwar nicht der zeitliche Umfang der Bearbeitung von Intensiv-Beschwerden reduziert, jedoch die durch den unverhältnismäßigen Arbeitsaufwand aufkommende Frustration gemindert und die *Kontrolle über den Prozess* sowohl auf *strategischer* als auch auf *emotionaler* Ebene gestärkt.

7.1.5 Mediatisierungseffekte

Zusätzlich entsteht durch einen im Zuge von Mediatisierungsphänomenen vergleichsweise neuen Typus von Beschwerden Druck auf die Mitarbeitenden des kommunalen Beschwerdemanagements und deren Zeitressourcen: Hier handelt es sich um sogenannte *„multi-channels"*, also via *verschiedener Kommunikationskanäle* platzierte Beschwerden (meist bezieht dies einen *Social Media-Kanal* und ein weiteres Kommunikationsmedium, sei dies Email, Beschwerdemaske oder Telefonat, ein). Darüber hinaus kann eine Streuung desselben Inhalts an *verschiedene Adressaten* (innerhalb der Gemeinde oder ggf. durch parallelen Einbezug des LGSO statt als Abschluss einer Eskalationskette) erfolgen (ID, Pos. 21-25, 43; IA, Pos. 96, 118-120). Beide geht mit verstärkten *Filter-, Sortier- und Koordinationsbedarfen* einher. Im Fall von auf *Social Media* platzierten Beschwerden ergibt sich durch deren öffentlichen Charakter ein erhöhtes Risiko eines *Imageschadens* für die Gemeinde, was als ungerecht empfunden werden kann, wenn öffentlichkeitswirksam Halbwahrheiten über die Gemeindeverwaltung verbreitet werden (ID, Pos. 23), außerdem wird die konkrete Bezugnahme auf ein Gegenüber durch eine potentielle *Verschleierung von Identitäten* erschwert:

> **"**[…] Because it's really difficult to manage, you know, ideally, you'd have an omnichannel kind of filter that everything comes into. But I've yet to see that successfully work anywhere. […] Dave Smith could be Billy Sharp on Twitter and another name on Facebook because they can have multiple identities. So, it's really hard to ascertain exactly who he is you're talking to and stuff like that" (ID, Pos. 25)

Social-Media Kanäle wie Facebook oder Twitter werden daher in der Regel nicht zur Bearbeitung individueller Beschwerden genutzt, Nutzer*innen, die hier eine Beschwerde platziert haben, werden kontaktiert und auf die „richtigen" Kommunikationskanäle verwiesen. (IG, Pos. 59; IH, Pos. 12-14; ID, Pos. 21).

Auch „klassischere" digitale Kanäle wie Email haben im Zuge ihrer sozialen Etablierung ihre Spuren hinsichtlich der Handlungsanforderungen des Beschwerdemanagements hinterlassen. Neben Aspekten, die als Erleichterung der Arbeit (z.B. hinsichtlich *Schnelligkeit*, *Effizienz*,

Archivierbarkeit und *Verbreitung von Informationen*) beschrieben werden, gibt es dabei auch als problematisch empfundene Elemente und auch Kehrseiten der genannten Vorzüge. Dazu gehört z.B. das auch in öffentlichen Diskursen immer wieder thematisierte Phänomen der potentiellen *Dauererreichbarkeit*, welche die Tätigkeit auch während Pausenzeiten mental präsent hält:

> "Yeah, yeah. So, definitely one of the, one of the problems is that you never, you know, you never put your work away. Because it's always there, you can always get into it. And you can always see what there is, and there's always more stuff coming in. So, there's never any sort of break to it." (Interview E, Pos. 39)

Die ubiquitäre Verfügbarkeit, Schnelligkeit und Effizienz digitaler Kommunikationskanäle geht auch mit einem *starken Anwachsen* des *Beschwerdevolumens* einher, wie im illustrativen Fall des durch eine neue Ampelschaltung erzeugten Staus, über den sich Bürger*innen per Smartphone beschweren, noch während sie in diesem Stau stehen (IF, Pos. 9; s.a. IA, Pos. 223, 229; IB, Pos. 106; ID, Pos. 27). Diese Zunahme betrifft auch die Anzahl der exzessiven, intensiven bzw. „vexatious" Beschwerden (ID, Pos. 27). Dieses gestiegene Beschwerdevolumen durch die leichte Verfügbarkeit digitaler Kommunikationskanäle wird in den englischen Daten wiederholt durch die Formulierung „bang out a complaint", welche die assoziierte Vehemenz und Rapidität beim „Herausfeuern" der Beschwerden sprachlich aufnimmt, untermalt.[116] (ID, Pos. 27; IA, Pos. 229). Die digitalen Kommunikationsmedien inhärente Schnelligkeit geht auf Seite der Kund*innen auch mit einer gestiegenen Erwartungshaltung an eine ebenfalls schnell zu erhaltende Replik durch das Beschwerdemanagement einher, was für dessen Akteur*innen wiederum auch in diesem Bereich die Notwendigkeit des *Erwartungsmanagements* erhöht:

> "I mean, I think that the obvious ones for digital is that it's quicker, it's easier, it's cheaper. **You know, with the disadvantage is that everybody wants everything yesterday**. So, for example, a stage one complaint, we have a target time of 10 working days. Now, if you've not responded with emails, if someone's not responded by, they've sent one at nine o'clock in the morning, haven't had a response by two o'clock in the afternoon, they're chasing. **And, you know, we can set out our time scales, but I think there's an expectation that we've got, you know, we can just drop everything and deal with stuff, which we obviously can't."** (ID, Pos. 27, Hervorhebung JRH)

Die digitale Verfügbarmachung und somit schnelle Zugänglichkeit von Informationen in Form der auf den Homepages publizierten Policies etc. führt zu einer *gesteigerten Wissensbasis bei den kommunikativen Gegenübern* der Beschwerdemanager*innen, die sich auf dieses Wissen

[116] Als „bang" wird ein plötzliches, lautes, scharfes Geräusch, ein Knall wie bei einem Schuss bezeichnet. „To bang out" heißt herausfeuern, wird aber auch im übertragenen Sinn für schnelle Massenfertigung von Produkten minderer Güte benutzt

auch bei Ihren Verhandlungen berufen (IH, Pos. 102-107) und somit *Ermessensspielräume* und insbesondere *Potentiale informalen Handelns einschränken*.

Weitere Belastungsfaktoren des Berufs sind aus Sicht englischer kommunaler Beschwerdemanager*innen die *Unfähigkeit, helfen zu können* (in manchen Fällen), insofern die *Natur des Problems*, *rechtliche Vorgaben* oder *interne Handlungsvorgaben/Policies* den Ermessensspielraum beschneiden (IA, Pos. 189; IB, Pos. 146-152; ID, Pos. 43). Hier macht sich bemerkbar, dass Ermessensspielräume bzgl. beispielsweise Kompensationen in öffentlichen Verwaltungen eingeschränkter sind als im Fall privatwirtschaftlicher Unternehmen. Neben dem Bedauern, nicht in gewünschter Weise helfen zu können, wirkt sich dies auf der Handlungsebene auch in einer gesteigerten Erfordernis, die *Erwartungen des Gegenübers zu steuern*, aus:

> **"[…]quite a lot of the time, uhm, it, it's difficult with some complaints to, to manage people's expectations and the options that are really available to them** -[I: - Mh].B. - to bring some satisfaction in a situation. **Particularly in a public organization we don't have uhm, a lot of the same kind of remedy options that perhaps a private company might have**, for example, depending on whether we manufacture things or – [I: mh-] B: - consumer-related services. We might be able to uh, offer, uh, uh remedy in kind for poor delivery of service and that kind of thing. **But in public organization it's, it's much more difficult sometimes to, to come up with a way forward that, that is in keeping with our, our policies and procedures**, particularly where a customer is looking for something out of the ordinary or, or something which is not fully in our procedures." (Interview B, Pos. 146-150, Hervorhebung JRH)

Wie dargestellt, ergeben sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit verschiedene als besonders herausfordernd empfundene Handlungsanforderungen an die Beschäftigten des kommunalen Beschwerdemanagements, bei denen insbesondere die beiden Faktoren der *Verwaltungsreform* (s.a. Kap 2.1, wo die genannten Punkte als Rahmenbedingungen der Tätigkeit aufgeführt sind. Wie nun gezeigt, manifestieren sie sich auf der Ebene der Wahrnehmung kommunaler Beschwerdemanager*innen zumindest in Teilen als Belastungsfaktoren) und *Digitalisierung/Mediatisierung* eine wichtige Rolle spielen. Hinsichtlich der *Verwaltungsreform* meint dies erhöhten *Druck auf zeitliche und personelle Ressourcen* durch eine in der New-Public-Management-Logik vorgenommene Politik der *Verschlankung öffentlicher Dienste* (vgl. Kapitel I), die auch die *Sorge um die Sicherheit der eigenen Position* sowie *staatlich erbrachter Dienstleistung generell* beinhalten kann, sowie der *Wegfall etablierter Netzwerkverbindungen* durch (wiederholte) Umstrukturierungen in Folge einer auf Dauer gestellten Reformierungslogik (Barkowski 2014; Pollitt/Bouckaert 2017) gehört. Dies stellt für die Akteur*innen deshalb eine Herausforderung dar, als sich so neben der grundsätzlichen *Daueraufgabe* des *intraorganisationalen Beziehungsmanagements* im Dienste der Aufgabenkoordination (die *Steuerungs- und Kontrollfunktionen* des Beschwerdemanagements über die Mitarbeiter*innen der

Fachabteilungen bei der Beschwerdebearbeitung bergen Konfliktpotentiale) immer wieder das *Handlungsproblem der Etablierung neuer Kooperationsbeziehungen* ergibt.

Neben der *Verwaltungsreform* und ihren Effekten bildet die *Mediatisierung sozialen/kommunikativen Handelns durch digitale Technologien* (neben durchaus gesehenen positiven Effekten) einen zweiten Schwerpunkt der Belastungsstruktur der Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen. Die mit digitalen Technologien einhergehende *Schnelligkeit* und *Effizienzsteigerung* bewirkt auch eine *gesteigerte Erwartung an die Schnelligkeit* der Bearbeitung (vgl. u.a. Rosa 2005; Løberg 2021), wodurch auch diesbezüglich das *Erwartungsmanagement* wichtiger wird. Auf mentaler Ebene kann es zu einem Gefühl der Dauerverfügbarkeit kommen. Zusätzlich erleichtern digitale Kanäle das Beschweren auf Kund*innenseite, was politisch gewollt ist, auf Seiten der Bearbeitenden aber das *Arbeitsvolumen erhöht*. Die ausbleibende Handlungsverzögerung zwischen Auftreten des Ärgers und Äußerung der Beschwerde kann außerdem die *Aggressivität* der Beschwerdeäußerung *steigern*. Im Falle von über Social-Media-Kanälen eingegangenen Beschwerden kommen *Befürchtungen eines Imageschadens* durch deren Öffentlichkeitswirksamkeit auf, außerdem *fehlt* den Akteur*innen des Beschwerdemanagements hier die *Gewissheit, genau zu wissen, mit wem man eigentlich kommuniziert*. Schließlich kann die Verfügbarmachung verschiedenster Beschwerdekanäle (Email, Webmaske, App, Telefon…) dazu führen, durch „*multi-channeling*“ dieselbe Beschwerde auf mehreren Kanälen zu erhalten, was den *Sortieraufwand* erhöht. Durch die digital erleichterte Zugänglichkeit von handlungsrelevantem Wissen (beispielsweise der Beschwerde-*Policies/-Bearbeitungsvorgaben*) auf den Homepages für die Nutzer*innen, reduzieren sich *Ermessensspielräume*, vor allem aber Potentiale informalen Handelns (vgl. u.a. Böhle 2015; im Kontext der Beschwerdebearbeitung: Gulland 2011); auf Seiten der Beschwerdemanager*innen, welche, wie unter 3.1 gezeigt, insbesondere hinsichtlich der Kategorisierung von Beschwerdefällen eine wichtige Rolle spielen.

Daneben liegt ein wichtiger Belastungsfaktor in der *Art der Beschwerde*, thematisch und hinsichtlich des *Grades an Antagonismus im Verhältnis zum Beschwerdeführer*, insbesondere im Extremfall der „vexatious complaints“. Diese weisen einen gewissen Bezug zur *Covid19-Pandemie* der Jahre 2020/21 auf, insofern von einigen kommunalen Beschwerdemanager*innen seitdem eine *soziale Nachwirkung* in Form *größerer Unduldsamkeit* in der Bevölkerung konstatiert wird, eine höhere Neigung, sich zu beschweren und bei der Beschwerde aggressiver aufzutreten, vgl. Kap. 2.9. Dieses Phänomen wird auch für andere Dienstleistungsbereiche beschrieben. Insgesamt ist dem Beschwerdemanagement durch die per se konflikthafte Natur von Beschwerden der Umgang mit Konflikten als Belastungsfaktor quasi in die Wiege gelegt. Dessen ungeachtet zeigen die Beschwerdemanager*innen englischer Städte und Gemeinden auch im Falle der besonders arbeitszeit- und konfliktintensiven Beschwerden eine tendenzielle

Haltung der Responsivität (zur definitorischen Ausarbeitung des Responsivitäts-Terminus vgl. Kap. 9), hier: der aufrechterhaltenen Bereitschaft zur Zuwendung und Aufmerksamkeits-Lenkung auf Kommunikationen der „schwierigen“ Beschwerdeführer*innen, (in Anlehnung an Stivers also zur fortgesetzten Rolleneinnahme als „listening bureaucrat“), um im Falle neu vorgebrachter Sachverhalte wieder reagieren zu können. Dabei greifen die Beschwerdemanager*innen auf das Mittel der *Emotionsarbeit* zurück, um mit besonders aggressiven Kommunikationen oder auch einer emotionalen Belastung durch die zeitliche Belastung besonders intensiver Beschwerden zurecht zu kommen. Neben den Kommunikationen mit der Kund*innenseite werden aber immer wieder und insbesondere die *Konflikte innerhalb der Organisation* Kommunalverwaltung als Belastungsfaktoren der Tätigkeit beschrieben. Diese ergeben sich aus beruflichen Kernaufgaben der Beschwerdemanager*innen wie dem *Steuern und Überwachen* von Mitarbeitenden der Fachabteilungen, z.B. hinsichtlich deren Antworten an die Beschwerdeführenden, sowie der Einleitung organisationalen Lernens durch Schulungen, Teilnahme an Teambesprechungen und ähnlichem im Anschluss an die Erfassung und Auswertung von Beschwerdezahlen in Statistiken und (Performanz-)Berichten. *Gefühlte Anerkennungsdefizite*/Gefühle von *Missachtung*, wenn die Akteur*innen der anderen Servicebereiche/Fachabteilungen das Beschwerdemanagement nicht ernst genug nehmen, sich nicht für eine professionelle Beschwerdebearbeitung oder das Lernen aus Beschwerden interessieren (oder *Zeitmangel* dem entgegen steht), werden ebenfalls als belastend wahrgenommen, ebenso *vermeidbare Beschwerden durch ungeeignete Kommunikationen* der Fachabteilungen (unverständliche Bürokratiesprache u.ä.) und in manchen Fällen auch *nicht* in gewünschter Weise *helfen zu können*, weil beispielsweise rechtliche oder organisationale Vorgaben dies verhindern. Hier erweist sich wieder das *Erwartungsmanagement* als eine der zentralen Kompetenzen kommunaler Beschwerdemanager*innen in England.

Einige der genannten beruflichen Herausforderungen lassen sich auch mit den rekonstruierten *Selbstverständnissen* der Beschwerdemanager*innen in Beziehung setzen, die wie gezeigt, etwa *Primäragenten des organisationalen Lernens* zu sein, *Qualitätssicherer* und *Imageverbesserern* (Quasi: PR-Agenten) der Gemeindeverwaltung, aber auch *Problemlöser*in* oder *Helfer*in*, *Zuhörer*in* und *Bereitstellende* eines systematischen und durch Empathie der Akteur*innen gekennzeichneten *Ortes zur Beschwerdeplatzierung* sowie *Dienstleister*in* umfassen. In diesen Selbstbildern zeigt sich das Beschwerdemanagement, dessen Platzierung an der *Schnittstelle* zwischen dem *Innen* und *Außen* der Stadtverwaltung als Scharnier, insofern einige dieser beruflichen Selbstverständnisse mehr nach innen (das Funktionieren der Organisation, deren Image) andere mehr nach außen (zu den Beschwerdeführenden und deren Anliegen) orientiert sind.

Neben einigen Herausforderungen, welche die Akteur*innen des Beschwerdemanagements eher querschnittartig-generalisiert betreffen, wie *Zeitmangel*, weisen andere auch Bezüge zum *beruflichen Selbstverständnis* auf – einer*m Beschwerdemanager*in mit Helfer- oder auch Dienstleister-Orientierung wird es schwerer fallen, in manchen Fällen den Kund*innen nicht helfen oder ihren Wünschen nicht entsprechen zu können. Dies kann teilweise kompensiert werden durch eine *Deutung* von *Zuhören und Erklären/Verständnis erzeugen* als andere Formen der *Hilfeleistung* am Kunden (vgl. IC, Pos 156; Pos.ID 43; IG, Pos. 31). Im Falle starker *Rollen-Identifikationen als Triebkraft organisationalen Lernens* im Sinne der NPM-nahen „continuous improvement"-Philosophie ist ein *mangelndes Interesse* einzelner Mitarbeiter*innen oder ganzer Fachabteilungen an diesem Thema eine besondere berufliche Herausforderung, auch auf emotionaler Ebene, im Sinne einer Kränkung durch *verwehrte Anerkennung* (vgl. Voswinkel 2000). *Mangelnde Kundenorientierung durch die Fachbereiche*, z.B. durch Verwendung einer dem Alltagsverständnis fernen, sehr bürokratischen Sprache, oder zögerliche Mitwirkung bei der Beschwerdebearbeitung, ist insbesondere für Beschwerdemanager*innen mit beruflichen Identifikationen als *Dienstleister* oder *Image-Verbesserer* ein Ärgernis.

7.2 Soziale und emotionale Gratifikationen des Berufs aus Sicht der Beschäftigten

Neben den dargestellten beruflichen Herausforderungen bietet die Tätigkeit im kommunalen Beschwerdemanagement aus Sicht der Handelnden jedoch auch soziale und emotionale Gratifikationen und Erleichterungen.

7.2.1 Abwechslungsreichtum und Selbstwirksamkeitserfahrung

Besonders belohnende Aspekte sind beispielsweise der *Abwechslungsreichtum* der Tätigkeit (IE, Pos.5, 45; IC, Pos. 6) die *Handlungsfähigkeit (Erleben von Agency/Selbstwirksamkeit)*, insbesondere in Gestalt der *Möglichkeit, helfen zu können.* In vivo findet sich wiederholt die Formulierung „making a difference"*:*

> **"If someone was struggling with something for so long**, and really trying to get hold of someone for so long, and then you can-, **and then you just do one little thing, and then they're just really happy with it, and it just solves it for them**. I think mainly, for me, that is **definitely the most rewarding thing**.[…] the **main one for me is definitely just being able to help someone**. Being able to **just resolve something for someone and just hearing them be over the moon about it. [I: Yes] Or them being just less stressed about something. Like impacted someone's life in a way**. [I: Yes, I can imagine]. Then I definitely just feel like that's just the most rewarding bit." (IH, Pos. 66-68)

7.2.2 Erfahrung von Dankbarkeit und Anerkennung

Hier findet sich neben der Freude am eigenen Anteil an einer Problemlösung (s.a. IB, Pos. 146) auch ein weiterer als besonders positiv empfundener Aspekt der Tätigkeit: Die *Freude* des Gegenübers/Beschwerdeführenden zu sehen und dessen/deren *Dankbarkeit* zu erfahren (s.a. IC, Pos. 379-381; ID, Pos. 43; IE, Pos. 45.) Dies bildet als *Anerkennungserfahrung* die Kehrseite der immer wieder auch in der Natur des Berufs liegenden Erfahrung mangelnder Anerkennung, beispielsweise im Falle aggressiver, beleidigender Beschwerden oder, wie gezeigt, insbesondere bezogen auf die Zusammenarbeit mit anderen Abteilungen innerhalb der Verwaltung. Der emotional belohnende Effekt ist besonders stark, wenn die Lösung des Beschwerdefalls *lange Zeit* beanspruchte oder besonders *anspruchsvoll* war. Wie oben dargestellt, kann aber nicht nur die Lösung einer Beschwerde durch *Erfüllung des Kundenwunsches*, sondern auch die erfolgreiche *Erklärung*, warum dies nicht möglich ist, von den Beschwerdemanager*innen als *Hilfeleistung* wahrgenommen werden (vgl. IC, Pos. 156-158), ebenso wird von den Beschwerdeführenden auch immer wieder *Dankbarkeit* allein schon für den Akt des *Zuhörens* („[…] we get customers all the time saying, you know, you're the first person in the council that's listened to me properly“ (IE, Pos. 45) geäußert, den Beschwerdemanager*innen eine Rollenidentität als „listening bureaucrats“ (Stivers 1994) quasi zugeschrieben.

7.2.3 Kollegialität

Neben der Ebene der Anerkennung von außen (also vor allem den Beschwerdeführenden), zeigen die Daten auch *Gratifikationen* oder *Arbeitserleichterungen*, die aus der internen Arbeit mit Mitarbeitenden der Verwaltung resultieren. Dies betrifft zum einen die kollegiale Zusammenarbeit mit Angehörigen des eigenen (Beschwerde-)Teams. Hier ist insbesondere die *gegenseitige Entlastung/Hilfe* relevant. Neben allgemeineren *Vertretung*ssituationen im Abwesenheitsfall ist hier vor allem das Intervenieren von Kolleg*innen bei Überlastung eines*r Beschwerdemanagers*in durch besonders aggressive Beschwerdeführende gemeint Kollegiale Hilfe besteht dann beispielsweise in der *Übernahme eines Gesprächs* (IA, Pos. 169-171) Es bestehen somit informelle kollegiale Unterstützungsnetzwerke im Sinne von „communities of coping“ (Korczynski 2003). Die Kommunikation mit Kolleg*innen in anderen Verwaltungsbereichen wiederum liefert die Möglichkeit der *Vernetzung und des Austausches von Informationen* (IF, Pos. 47; ID, Pos. 43). Dieser Wissenstransfer wiederum trägt dazu bei, die spezifische Art von *Überblickswissen* über die Verwaltung, ihre einzelnen Einheiten, Vorgänge, Ansprechpartner*innen etc. der kommunalen Beschwerdemanager*innen zu befördern, welches diese zur Ausübung ihrer Tätigkeit benötigen (vgl. Kap 5).

Hinsichtlich der beruflichen Herausforderungen bzw. Belastungsfaktoren wurde ein Zusammenhang mit den beruflichen Rollenidentifikationen und Selbstbildern der Beschwerdemanager*innen englischer Kommunalverwaltungen dargestellt. Dieser lässt sich in ähnlicher Weise hinsichtlich der wahrgenommenen Positiva herstellen. Anschaulich ist dies z.B. bei einem *beruflichen Selbstbild als Helfer*in* und der empfundenen *Freude über eine erfolgreiche Hilfeleistung* und die beim *Gegenüber wahrgenommene Freude* und/oder explizit geäußerte *Dankbarkeit*. Eine Rollenauslegung als *Triebkraft organisationaler Verbesserung* weist entsprechend einen näheren Bezug zur Freude an *intraorganisationaler Vernetzung* und *Wissenstransfer* auf. Hinsichtlich beruflicher Gratifikationen ist die Datenlage allerdings eingeschränkter als im Falle der Belastungen, über die in den Interviews ausführlicher Auskunft gegeben wurde.

Im Anschluss an die Darstellung der Berufswelt kommunaler Beschwerdemanager*innen, werden im Folgenden die Ergebnisse zu ihren Kolleg*innen in deutschen Kommunalverwaltungen entfaltet. Dabei werden relevante Vergleichspunkte schon bei den Ausführungen zur deutschen Empirie angesprochen, bevor sich Kapitel 15 dem expliziten Vergleich widmet.

8. Kommunikationsanlässe mit dem kommunalen Beschwerdemanagement in Deutschland

Auch im deutschen Kontext erbringt die kommunale Ebene einen Großteil der lokal anfallenden öffentlichen Dienstleistungen. Unzufriedenheit mit der Erbringung derselben kann den Auslöser für Beschwerden an das kommunale Beschwerdemanagement bilden, wobei auch im deutschen Fall Beschwerden nicht die einzige Form von Bürgerrückmeldungen bilden:

Neben Beschwerden wenden sich Bürger*innen zur Äußerung von Lob und Dank an die Mitarbeitenden der Kommunalverwaltung oder bringen Verbesserungsvorschläge ein, die nicht unbedingt als „richtige" Beschwerden über den Status quo gerahmt werden, sondern als „Ideen" auch Eingang in die Bezeichnung einiger Beschwerdeabteilungen gefunden haben.[117]

8.1 Beschwerdegründe

Beschwerdegründe entstammen dem gesamten Aufgabenspektrum der Kommunalverwaltung (I9, Pos. 42), verdichten sich jedoch in den Themen

- *Verkehr:* hierunter fallen die *Verkehrsinfrastruktur*, darunter z.B. *Beschilderung*, *Bushaltestellen*, *Parkplätze* (oder deren Fehlen) und der *Zustand* sowie die *Nutzungsintensität der Straßen* sowie Einschränkungen durch *Baustellen* (u.a. I1, Pos. 472; I3, Pos. 15). *Verkehrsbezogene Beschwerden* setzen darüber hinaus an *Verkehrsdelikten* (anderer) an, insbesondere *Geschwindigkeitsübertretungen* und *Falschparken,* wobei auch die (eigene) behördliche *Sanktionierung* („*Knöllchen*") ihrerseits wiederum zu Beschwerden führen kann, wenn sie als unberechtigt wahrgenommen wird (I1, Pos. 122; 482; I7, Pos. 34).
- *Umweltbezogene Beschwerden* bilden den zweiten Kristallisationspunkt von Bürger*innenunmut. Hierzu zählen die öffentliche *Bepflanzung* und *Grünflächen*, *Verfügbarkeit öffentlicher Toiletten,* die *Straßenreinigung* und insbesondere *Müll* und dessen *(Nicht-)Abholung* (u.a. I1, Pos. 54; 238; I6, Pos. 18; I3, Pos. 15).
- Wie im englischen Fall, geben auch deutsche Beschwerdemanager*innen zum Teil *saisonale Themen* an, wie die *Energiepreise*, die Erledigung des *Winterdienstes* oder überbordende Vegetation und dem Aufenthalt vieler Menschen im Freien geschuldete Belästigungen im *Sommer.*

[117] Als „Ideen- und Beschwerdemanagement"

- Hiermit sind *Lärmbelästigung* und, übergreifend, *Regelverletzungen anderer Bürger*innen* als Beschwerdegrund an die Kommunalverwaltung bereits angesprochen (I6, Pos. 18; I4, Pos. 169; I8, Pos. 94).
- Ein weiterer Beschwerdeschwerpunkt betrifft die *Dienstleistung der Verwaltung* allgemein, hierunter fällt deren *Erreichbarkeit (*I4, Pos. 257*),* z.B. die *Öffnungszeiten (I3, Pos. 15), Bearbeitungszeiten* (FB Pos. 37f.; I6, Pos. 62) und das *Mitarbeiter*innenhandeln*: Hierbei kann es sich um *Kritik an einer fachlichen Entscheidung* (I5, Pos. 19; I7, Pos. 127) oder den *Kommunikationsstil* handeln, wobei unter diesen *fehlende Transparenz/Mangel an Kommunikation* (I7, Pos. 27; I6, Pos. 62) oder *Unfreundlichkeit* (I4, Pos. 77; 137; I5, Pos. 22) subsummiert sind.
- *Technische Mängel* (beispielsweise an *Ampeln*, *Straßenlaternen* oder *Parkscheinautomaten*) bilden einen weiteren Anlass für Beschwerden aus der Bevölkerung (I2, Pos. 29; I8, Pos. 38). Auf Grund der relativ geringen Komplexität der einschlägigen Sachverhalte ist diese Kategorie neben der Müllabholung auch der häufigste Fall von Bürgerrückmeldungen, die über sog. Mängelmelder (sic.) oder Beschwerdeapps eingehen
- Einen Sonderfall der letzten Jahre bildet Bürger*innenfeedback im Zusammenhang mit der *Corona-Pandemie* der Jahre 2020-2022. Dies insofern, als das Geschehen rund um die Pandemie und deren Eindämmung zum Einen spezifische Beschwerdegründe schuf (das *Schließen gewohnter Infrastruktur* (I1, Pos. 508; I4, Pos. 135) und eine damit verbundene *erschwerte Erreichbarkeit* und *Verlängerung von Wartezeiten;* außerdem fielen nun Probleme im Zusammenhang mit dem *Digitalisierungsstand von Schulen* (I4, Pos.177) mehr ins Gewicht und beschwerderelevante *Regelverletzungen anderer* betrafen nun nicht mehr nur *Lärm*, *Falschparken* u.ä., sondern auch *Non-Compliance mit Corona-Maßnahmen* wie der Maskenpflicht (I1, Pos. 160). Zum Anderen verstärkte sich im Zuge der Pandemie eine den Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements ohnehin zu eigene *Lotsenfunktion*, insofern sie von Bürger*innen nun nicht mehr nur als vermittelnde Instanz in Bezug auf die Verwaltung (zuständige Akteur*innen, Vorgehensweisen bzw. deren Beschleunigung/Umgehung) in Anspruch genommen wurden, sondern in einer Situation der Verunsicherung durch beispielsweise sich häufig ändernde Regularien auch als Orientierungshilfe hinsichtlich übergreifender Fragen angefragt wurden (I1, Pos. 140-167).
- Grundsätzlich sind die Gründe für kritische Rückmeldungen an das kommunale Beschwerdemanagement entweder im Bereich des (regelverletzenden) Handelns anderer Bürger*innen oder dem Handeln bzw. Nicht-Handeln der Administration angesiedelt.
- Beschwerden lassen sich *dimensional* vor allem entlang der Achsen *häufig-selten* (im Auftreten) und *emotional-sachlich* (Anlass und Vortrag, vgl. I6, Pos. 28) sowie *rational*

begründet-irrational (aus Sicht der Akteur*innen des Beschwerdemanagements. Für aus deren Sicht besonders irrationale Beschwerden oder Beschwerdeanlässe wird beispielsweise der *Kuriositätsbegriff* gebraucht, s.a. 11.2) anordnen. Die ironisierenden Begriffe „*Stamm-*“ oder *„Dauerkunden*“ (I3, Pos. 15; I1, Pos. 266) verweisen darauf, dass wiederkehrende oder besonders persistente Beschwerdeführende auch in Deutschland mit zum beruflichen Alltag der Beschwerdemanager*innen gehören, ebenso wie „*Querulanten*“ und „*Schreihälse*“ (I8, Pos. 117, s.a. I4, Pos.249). Anders als im Fall der englischen Empirie ließen sich allerdings *keine publizierten Richtlinien der Kommunen für den Umgang mit besonders „böswilligen“, übermäßig persistenten oder irrationalen Beschwerdeführenden* finden. Selten verweisen die deutschen Interviews auch auf Schwierigkeiten im Umgang mit Mitgliedern der sog. „*Reichsbürger*“-Bewegung[118] (I1, Pos. 460-464; I4, Pos. 207-215). Diese Problematik wiederum scheint in den englischen Interviews nicht explizit auf, obwohl mit der Gedankenfigur des „freeman on the land“ durchaus vergleichbare Strömungen existieren.[119] Auf Homepages englischer Kommunalverwaltungen finden sich dann auch vereinzelt zurückweisende Bezugnahmen auf die „freeman“-Ideologie.[120]

8.2 Weitere Feedbackarten

Beschwerden bilden die einschlägigste, jedoch nicht die einzige Art von Bürger*innenrückmeldung an das kommunale Beschwerdemanagement in Deutschland. Daneben gibt es auch positives Feedback in Form von *Lob und Dank,* des Weiteren *Ideen und Anregungen*, die zwar wie Beschwerden auf Verbesserungen zielen, aber weniger kritischen Impetus oder eine geringere persönliche Betroffenheit der Vorbringenden aufweisen. *Anliegen* liegen inhaltlich etwas quer zu den vorhergehenden Begriffen, auch den Beschwerdemanagenden fällt eine konkrete Abgrenzung von *Anliegen* zu *Beschwerden* oder *Anregungen* schwer (I1, Pos. 15; I5, Pos. 15). Neben Aussagen, die versuchen, *Anliegen* von *Beschwerden* abzugrenzen (I1, Pos. 380), finden sich auch synonyme Verwendungen (I5, Pos. 15). *Anliegen* bildet am ehesten die Entsprechung der englischen „*service requests*“. In anderer Hinsicht wird *Anliegen* auch

[118] Die „Reichsbürger“ erkennen die Bundesrepublik Deutschland nicht als Staat an, sondern postulieren die Fortexistenz des „Deutschen Reiches“. Die Negation der Bundesrepublik als legitimen Staat bedeutet auch die Nichtanerkennung derer Rechte und Gesetze, in der Folge auch der Maßnahmen und Vorgehensweisen der verschiedenen Verwaltungsebenen. Die Reichsbürgerbewegung weist Überschneidungen mit rechtsextremen Szenen auf und gilt als teilweise gewaltbereit.

[119] Personen, die sich als „freemen“ identifizieren, erkennen unter Bezug auf naturrechtliche Gedanken ebenfalls keine Staatlichkeit und deren Administration als übergeordnete Konstrukte an. Behörden, Gerichte etc. können in dieser Denkweise allenfalls mit expliziter Zustimmung des „freeman“ auf diesen bezogen tätig werden. Wie die „Reichsbürger“ lehnen auch „freemen on the land“ eine Besteuerung durch das von ihnen zurückgewiesene Staatsgebilde ab.

[120] (www.torridge.gov.uk/article/21307/Freeman-on-the-land)

deutlich im Kontext der *Lotsenfunktion* des Beschwerdemanagements im Sinne einer Orientierungshilfe durch den „Verwaltungsdschungel“ verwendet:

> „Also, was ich jetzt nicht unter Beschwerde führe, was aber oft kommt, sind so Kontaktanfragen. Also Termin-, Leute, die irgendwas brauchen von der Verwaltung, die einfach wissen wollen, wo müssen sie hin.“ (I1, Pos. 506).

Fragen bilden somit eine Unterkategorie zu *Anliegen*. Diese können sich auf *Zuständigkeiten* beziehen, aber auch den *Bearbeitungsstand* eines Sachverhalts zum Thema haben. Fragen im Zusammenhang mit der *DSGVO* werden in manchen Kommunen ebenfalls vom Beschwerdemanagement bearbeitet.

Mit *Ideen und Anregungen* ist wiederum gemeint, dass die Bewohner*innen einer Gemeinde Verbesserungsvorschläge an deren Verwaltung senden können, ohne dass damit eine konkrete Beschwerde verbunden sein muss.

> „Aber das sind so Dinge, die kommen dann von den Bürgern halt auch, da sagen die: Ich wüsste doch, wie es besser geht. Dann sagen wir natürlich: Ja. Und bedanken uns auch.“ (I4, Pos. 169, vgl. I2, Pos. 149)

Ideen und Anregungen verweisen, wie hier angesprochen, auf das *NPM-Motiv* des *Strebens nach Verbesserung* und stehen damit im Zusammenhang mit *Organisationslernen,* welches auch durch das Beschwerdemanagement Impulse erhalten soll (vgl. Kap 10.8.2).

Nicht zuletzt wenden sich die Gegenüber der kommunalen Beschwerdestellen in Deutschland aber auch mit *Lob und Dank* an deren Akteur*innen, z. B. für *Schnelligkeit* bei der Problembeseitigung:

> „Ja, da kommt, wie gesagt, häufig was, dass die Leute da schreiben: Toll, dass Sie das so schnell, vielen Dank, und dann, wie gesagt, manche kommen dann wirklich auch mal-, dürfen wir ja gar nicht, aber die Blume, die steht jetzt trotzdem im Büro, ja.“ (I3, Pos. 60)

> „Ich bekomme auf jeden Fall des Öfteren mal die Rückmeldung, auch von unserer Fachbereichsetage oder auch aus dem Bürgermeisterbüro, dass die Leute die App oder generell die Beschwerdestelle gut finden. Oder dass wir auch recht zügig in der Bearbeitung sind.“ (I8, Pos. 108, s.a. I9, Pos. 44)

Auch wenn Äußerungen von *Lob und Dank* quantitativ weit hinter Beschwerden zurückstehen, kommen sie doch regelmäßig vor und sind auch Teil des Auswahlmenüs von

Feedbacktools.[121] Während manche Beschwerdemanager*innen zwar den Aspekt der relativen Seltenheit von Lob betonen (I6, Pos. 36), gibt es auch Äußerungen, die auf einen Anstieg lobenden Feedbacks verweisen- und dies insbesondere in verbal geäußerter, nicht ausschließlich elektronisch versandter Form:

> „Das ist erstaunlicherweise-, in den letzten Jahren hat das zugenommen. Also-, telefonische Sachen oder persönliche Vorsprachen-, die Leute legen auf oder ...#00:15:58# und dankeschön. Und dadurch, dass ja ganz viel per Email geht, haben die dann von mir die Rückmeldung bekommen, und dann war das eigentlich gegessen. Ich kann beobachten, dass in letzter Zeit doch tatsächlich auch Rückmeldungen kommen, "Oh, vielen Dank, dass das so schnell geklappt hat." Oder dass auch Leute anrufen, die eigentlich per Email eine Rückmeldung bekommen haben. Die sagen, ‚Ich wollte mich nochmal bedanken. Und das haben die toll gemacht-, Ihre Mitarbeiter!' Das ist natürlich-. Also, wenn ich das prozentual ausdrücken sollte, ist es immer noch sehr gering. Aber doch deutlich mehr als früher. Also-, ich würde einmal sagen, vor zehn Jahren-, könnte ich mich nicht erinnern, dass sich da mal im Nachhinein noch jemand bedankt hat.“ #00:16:40# (I9, Pos. 44)

In diesem Zitat scheint eine gewisse Bedeutung von Oralität zumindest im Rahmen der Feedbackkultur auf, die hier der Kund*innenseite zugeschrieben wird. Zur Bedeutung von Interaktion und Zuhören s. a. 10.5. und 10.6.

In terminologischer Hinsicht haben sich andere Feedbackformen auch insofern im Beschwerdemanagement niedergeschlagen, als teilweise von Ideen- und Beschwerdemanagement, Anregungs- und Beschwerdemanagement oder Lob- und Beschwerdemanagement (letzteres allerdings insbesondere bei Beschwerdestellen im Medizinsektor) gesprochen wird.

Wie auch in der englischen Empirie unterscheiden sich die diversen Feedbackformen hinsichtlich der Art und des Umfangs der mit ihnen verknüpften Folgehandlungen: Während für Beschwerden in der Regel alle einschlägigen Handlungen des Beschwerdemanagements relevant werden (Erfassung, Kategorisierung, Sachverhaltsklärung, Lösungsfindung, Kommunikation sowie ggf. das Anstoßen von Lernprozessen, s.u.), erschöpft sich der Handlungsaufwand im Falle von Anliegen (sofern hiermit nicht in nuce ebenfalls Beschwerden gemeint sind) in deren Beantwortung/Erledigung. Ideen und Anregungen werden erfasst, beantwortet und ggf. im Sinne des Organisationslernens weiter prozessiert. Lob und Dank werden an die sie betreffenden Mitarbeiter*innen und/oder deren Führungskräfte weitergeleitet, ggf. wird sich für das

[121] Deren diesbezügliche Programmierung nicht erforderlich wäre, wenn Lob und Dank nicht Teil der empirisch vorkommenden Feedbackäußerungen wären. Andersherum könnte natürlich die Existenz dieses Auswahlpunkte Bürger*innen auch erst auf die Idee bringen, (auch einmal) anerkennendes Feedback zu senden.

positive Feedback wiederum bei Feedbackgebenden bedankt und die positive Rückmeldung statistisch erfasst.

9 Umstände und Einflussfaktoren der Arbeit kommunaler Feedbackmanager*innen in Deutschland

Die Arbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen unterliegt auch in Deutschland verschiedenen Rahmenbedingungen und Hintergrundeinflüssen. Diese ähneln denen ihrer Kolleg*innen in England, wobei es länderspezifische Ausprägungen und Unterschiede gibt. Bevor in Kapitel 15 ein systematischer Vergleich vorgenommen wird, erfolgt nun eine Darstellung der im deutschen Kontext wirksamen Einflussfaktoren.

9.1 Verwaltungsreformfolgen (NPM)

Im Folgenden wird betrachtet, inwiefern sich Logiken des NPM/NSM auch in deutschen Kommunalverwaltungen bzw. deren Beschwerdeabteilungen niedergeschlagen haben.

Anhand der englischen Daten wurde gezeigt, wie stark dort die Kundensemantik im Handlungsfeld der Local Councils Fuß gefasst hat. Im deutschen Untersuchungskontext kann von einer Übernahme des Kund*innenbegriffs durch die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements dagegen nicht in diesem Umfang gesprochen werden. Die folgende Tabelle zeigt die Zahl terminologischer Verwendungen in den deutschen Interviews (I1 bis I9, sowie des deutschen Fragebogens FB):

Tabelle 3: Kundensemantik: Verwendungshäufigkeit verschiedener Terminologien in Deutschland

	Bürger	**Kunde**	**Anwohner**	**Bewohner**	**Leute**	**Nutzer**	**Beschwerdeführer**
I1	115	2	0	0	123	0	5
I2	30	0	0	0	7	0	7
I3	53	10	1	0	20	1	0
I4	200	23	2	0	23	0	2
I5	23	7	0	0	1	0	3
I6	106	13	0	0	2	1	1
I7	90	23	0	0	18	0	1
I8	55	7	2	2	33	0	11
I9	89	17	0	0	7	0	1
FB	17	5	0	1	0	0	3
Summe	**778**	**107**	**5**	**3**	**234**	**2**	**31**

Im Vergleich mit den englischen Daten (vgl. Kap 9.1, u.a. Tabelle 2) fällt unmittelbar auf, dass das Nutzungsverhältnis der Termini *Kund*in* (*customer*) und *Bürger*in* (*citizen*) hier genau umgekehrt ist: Überwiegt im Sprachgebrauch der englischen Interviews das „*customer*"-Motiv deutlich (248 Verwendungen im Gegensatz zu 18x „citizen"), ist in den Interviews aus Deutschland 778x von „*Bürger*innen*" die Rede, nur 107x wird auf die Empfänger*innen der Verwaltungsleistungen als „*Kund*innen*" rekurriert. Dies legt erste Schlussfolgerungen auf dahinterliegende Selbstverständnisse und Handlungsorientierungen nahe, auch wenn die Anlage diese Arbeit nicht auf quantifizierende Schlüsse ausgelegt ist. Im Folgenden wird daher wieder auf die analysierten Sinngehalte aus dem Interviewmaterial Bezug genommen:

Reflektionen der Beschwerdemanager*innen auf ihre semantischen Präferenzen verweisen immer wieder auf den mit **dem *Kunden*begriff verbundenen wirtschaftlichen Assoziationen von *kaufen und bezahlen*, die im Kontext des öffentlichen Dienstes unangebracht** seien, weswegen sich der *Bürger*begriff besser eigne:

> „Also, am passendsten finde ich immer Bürger. Denn ein Kunde, das hört sich immer so an, ja, wenn ich irgendwo Kunde bin und mal irgendwas brauche, einen Bescheid oder was weiß ich, muss ich dafür bezahlen. [I: Ja.] Ist aber nicht so. Für manche Bescheide schon, klar, gibt es schon, Bauordnung zum Beispiel […], aber ansonsten, sage ich mal, wenn die hierher kommen oder zum Sozialamt und da was wollen, da braucht ja keiner was zu bezahlen. Deshalb finde ich das Wort Kunde da ein bisschen unangebracht." (I4, Pos. 239, s.a. FB, Pos. 96)

> **„**Warum sollte der ein Kunde sein? Ein Kunde ist doch jemand, der was kauft**.** In meiner Welt. Was die jetzt im Bürgeramt-. Aber ich glaube die sagen auch Bürger. Ich bin mir jetzt nicht ganz sicher aber-. Ich meine da, da bezahle ich ja etwas für eine Dienstleistung, vom Personalausweis oder dergleichen. Ich meine, da wird der Begriff Kunde noch am ehesten ein bisschen Sinn machen. Aber ansonsten ist jemand, der in [Stadt] lebt, ein Bürger der Stadt [Stadt]. Und wenn er zum Rathaus geht, wird der hier als Bürger gesehen. Ist doch klar. Sollte er auch." (I8, Pos. 158).

In Teilen finden sich klar formulierte Abgrenzungen (im Sine eines „Positioning", vgl. Lucius-Hoehne/Deppermann 2000; 2004) gegenüber der Privatwirtschaft:

> „Das kann ich noch nicht so feststellen, aber ich glaube, man bleibt gerne bei Bürger und Bürgerinnen, um dann auch nochmal abzugrenzen, weil das ist auch eine gute Abgrenzung zu der bisherigen Dienstleistungsform, was so Privatunternehmen dann auch haben, die dann wirklich ihre Klientel als Kunde bezeichnen, ne?" (I6, Pos. 80).

> „Ja, also dazu muss ich sagen, [Hinweis auf eigene theoretische Auseinandersetzung mit NSM] da war das ja ein ganz großer Gedanke. Da hing ja über allem der Kunde. Jetzt ist es eigentlich so ein bisschen zurückgeschraubt worden. […]. Also, das hat sich schon einfach von der Begrifflichkeit geändert, vom Gedanken vielleicht auch sogar ein Stückchen. Weil man glaub ich auch gemerkt hat, wir können auch nichts verkaufen. Es

> geht hier auch nicht um Handel um jeden Preis, um den Kunden zufriedenzustellen, denn wir haben ja auch einen gesetzlichen Auftrag. Und das steht ja auch oft dann in so einem Spannungsfeld. […] Wir sind ja jetzt nicht Karstadt […].“ (I3, Pos. 82)

Die Zurückweisung des Kund*innenbegriffs kann auch mittels bizarr klingender Wortschöpfungen erfolgen, die deutlich machen sollen, wie unpassend er im gegebenen Kontext wirkt:

> „Es heißt ja auch nicht Oberkundenmeister, sondern Oberbürgermeister.“ (I7, Pos. 140)

Nicht zuletzt wird der Bürger*innenterminus mit *demokratischen Rechten* assoziiert (I4, Pos. 242f., I8, Pos. 158). Diese beinhalten insbesondere das **Recht** darauf, **gehört zu werden:**

> „Wenn ich jetzt zum Beispiel ins Geschäft gehe und ich mich da, was weiß ich, der Inhaber möchte nicht, dass ich dort als Kunde einkaufen gehe, dann sagt er mir das sicherlich auch. Aber ich kann einem Bürger nicht sagen, nicht! Der Bürger muss angehört werden, egal wie. Da gibt es nichts mit Abweisen.“ (I4, Pos. 249)

In diesem Zitat scheint ein Selbstverständnis als „listening bureaucrat“ auf (Stivers 1994 vgl. Kap II und V), welches es unmöglich macht, dem*r Bürger*in das Gehör zu verwehren.

Die Ablehnung des Kund*innenbegriffs wird von manchen Akteur*innen *selbstpositionierend als individuelle Haltung* gerahmt, die *nicht* unbedingt für den üblichen und *erwarteten Sprachgebrauch* „ihrer*“ modernisierten Verwaltungsorganisation* steht:

> „Für mich sind es Bürger. Nein, das Wort Kunde finde ich nicht so gut. Das ist aber meine ganz persönliche Meinung, das ist sicher nicht die Meinung der Verwaltung, weil, wie gesagt, ich weiß nicht, wo das aufgekommen ist, wer das mal beschlossen hat, dass man die jetzt so nennt, keine Ahnung, ich finde es nicht schön.“ (I4 Pos. 243)

> „Noch etwas persönlicher von mir: über Kund*innen schreibe und spreche ich in diesen Fällen nicht, da sich dieser Ausdruck für mich nach einer kommerziellen Beziehung anfühlt und nicht zum Geist einer öffentlichen Dienstleistung passt. Aber, das ist meine sehr persönliche Meinung.“ (FB, Pos. 96)

Neben Beschwerdemanager*innen, die den Terminus Bürger*innen bevorzugen, zeigt sich in den Daten auch vereinzelt eine *Präferenz für den Kund*innenbegriff*. Dies kann Ergebnis einer *berufsbiographischen Prägung* sein:

> „Bei kommt es immer nochmal, haben Sie ja auch gerade gemerkt-. Ich sage häufig Kunde, weil ich aus [Wirtschaftsunternehmen] komme (lacht), das ist bei mir noch so drin. Ich habe eben halt sehr, sehr lange in [Wirtschaftsunternehmen] gearbeitet.“ (I6, Pos. 78).

Bezugnahmen auf die Gegenüber des Beschwerdemanagements als *Kund*innen* finden ansonsten eher in der Reflektion darüber, was andere (Verwaltungseinheiten, Kommunalverwaltungen anderer Städte) tun, Verwendung:

> „Obwohl ich weiß, die [andere Stadt] Zentren zum Beispiel, die nennen sich Kundencenter.“ (I6, Pos. 78)

Nicht zuletzt wird – wie auch im englischen Kontext gesehen – ein gewisser Einfluss des *Verwaltungsbereich*s, der eine (Dienst-)Leistung erbringt, auf die (Angemessenheit der) Terminologie konstatiert:

> „Also bei uns in der Verwaltung wird es tatsächlich unterschiedlich angewendet. Es gibt Bereiche, die konsequent von Kunden sprechen. Das ist zum Beispiel in der KFZ-Zulassung so, Führerscheinstelle, wo das auch so ein typisches, ja, Verhältnis ist von Anbieter und Kunde. Oder zum Beispiel auch bei dem-, bei den Leistungen nach SGB II, also Arbeitslosengeld. Da ist es-, da wird es auch angewandt. Im sozialen Bereich verwendet man eher andere Begriffe. Da kommt es auch wieder drauf an, in welchem Bereich man sich befindet. Ob man jetzt in der Kinder- und Jugendhilfe ist oder ob man, ja, in einem Behindertenbereich ist. Also da versuchen wir schon, uns dem Klientel anzupassen“ (I5, Pos. 81, s.a. bis Pos. 89; s.a. FB 96; I7, Pos. 133)

Vereinzelt geht aus den Interviews auch die *Negation eines Einflusses der dahinterliegenden Haltung auf die gewählte Terminologie* bzw. umgekehrt hervor (wobei interessanterweise dennoch ein *grundlegendes Dienstleistungsverständnis* betont wird, welches dann als handlungskonstituierend beschrieben wird):

> „Es steckt ja nicht-, ich mache ja an dem Wort "Bürger" oder "Kunde" nichts fest. Ich weiß, dass zum Beispiel bei uns im Jobcenter-, die betrachten die Bürger als Kunden. Sagen wir es so. Sind Kunden. Aber ich weiß nicht-. Also, wenn ich mich als Dienstleister sehe, dann handele ich dementsprechend. Und dann ist die Bezeichnung der Leute, für die ich arbeite, eigentlich völlig unerheblich. Das wirkt sich ja nicht auf meine Arbeit aus. Ich arbeite ja nicht anders, weil du jetzt mein Kunde bist, oder mein Bürger. Wenn ich mich als Dienstleister sehe, sehe ich mich als Dienstleister und handele auch so“. #00:57:53# (I9, Pos. 178)

Diese Aussage könnte als Erfolg der Verwaltungsreformbemühungen interpretiert werden, insofern hier ein Dienstleistungsverständnis soweit inkorporiert wurde, dass zumindest initiale auch verwaltungsinterne Diskussionen über die Angemessenheit des Kundenterminus in öffentlichen Diensten nicht präsent scheinen und (handlungs)grundlegende Bedeutung nur einem *übergreifenden Selbstverständnis als Dienstleister*in* zugeschrieben wird. Das Zitat hier kontrastiert mit anderen Aussagen, in denen eine innere *Ambivalenz* oder eine Diskrepanz zwischen der eigenen Haltung und der arbeitgeberseitig geforderten Begriffsverwendung (s.o.) (in selteneren Fällen auch eine affirmative Zustimmung zur Kundensemantik) hervortritt. In den Reflektionen der Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements auf begriffliche

Verwendungsweisen zeigt sich jedenfalls durchaus ein Zusammenhang zwischen handlungsdispositionierender Haltung und Wortwahl. (zu Sprache als gesellschaftlichem Wissensspeicher vgl. u.a. Berger/Luckmann 1970; Lakoff/Johnson 2003; Kruse/Schmieder 2012)

Einen Einfluss von NPM/NSM-Reformen auf die deutsche Kommunalverwaltung und damit das berufliche Umfeld der kommunalen Beschwerdemanager*innen lässt sich aber nicht ausschließlich an Semantischem festmachen. Die im englischen Kontext prominente *Leistungsmessung* und *Auditierungs- wie Vergleichslogik* scheint in den deutschen Daten weniger auf, spielt jedoch auch hier eine Rolle:

> „Und wie gesagt, das digitale System mit sämtlichen Auswertungsmöglichkeiten, Darstellungen, sofort auch zu sehen, wo hängt es grade. Wie können da immer sämtliche Fälle, die hier auftauchen, auch wirklich gut nachvollziehen. Wem wurde es wann zugewiesen? Ist es schon erledigt? In welchem Status ist es? Wir können im Dashboard sämtliche Auswertungen machen.“ (I6, Pos. 44)

Je nach Bundesland spielen seit Einführung des NSM beispielsweise auch im Verwaltungskontext Leistungskomponenten eine (geringe) Rolle bei der Vergütung:

> „Also, ja tatsächlich. In [Bundeland] gibt es ja die sogenannte leistungsorientierte Bezahlung. Früher gab es ein Urlaubsgeld und irgendwann kam die Landesregierung auf die Idee, na, wir können ja den so gutverdienenden Menschen im öffentlichen Dienst nicht Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld geben für Nothing. Und dann wurde die leistungsorientierte Bezahlung eingeführt. Das bedeutet, dass man einmal im Jahr über, ich glaube, insgesamt 40 Stunden oder 39 Stunden, wenn mich nicht alles täuscht, eine Aufgabe erbringen muss, die einen Zusammenhang mit dem eigentlichen Job hat. Aber die man nicht machen muss, quasi.“ (I8, Pos. 77)

Aus der ironisierenden Sprechweise („den so gut verdienenden Menschen im öffentlichen Dienst“, „[…]Geld für Nothing“) lässt sich hier auch ein gewisses Anerkennungsdefizit herauslesen, auf das noch zurückgekommen wird, wenn von den erlebten beruflichen Herausforderungen die Rede ist (Kap.14.1.4)

Einen Niederschlag des *NSM*-induzierten Selbstbildes, eine *dienstleistungsorientierte Verwaltung* zu sein, in *Erwartungen der Bürger*innenseite*, wird von den Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements bisweilen ebenfalls wahrgenommen:

> „Ja, das ist das, genau, man wird also-, ich sage mal als Bürger der Stadt sieht man sich als, als, als Dienstleistungsnehmer und hat einen gewissen Dienstleistungsgedanken an die Stadtverwaltung, dass es haltungstechnisch dabei ist.“ (I7, Pos. 145, s.a. I6, Pos. 62)

In einem kontrastierenden Fall wird auf die „neuen“ Bundesländer bezogen konstatiert, dass hier nicht auf Grund einer Anlehnung an Prozesse der Privatwirtschaft, sondern auf Grund eines historisch anderen Staatsverständnis (mit mehr staatlichen Zuständigkeiten, Eingriffen etc.) eine höhere Erwartungshaltung an die Lösungskompetenz der Verwaltung allgemein und des Beschwerdemanagements im Besonderen herrsche:

> „In Süddeutschland – naja, ich hab‘ am Anfang den Witz gemacht, oder die, die Feststellung gemacht, also in Süddeutschland war’s so, die Leute haben gedacht, wir sind Idioten, haben nix von uns gehalten und haben aber auch nix von uns erwartet. Hier ist es jetzt so, die Leute halten nix von uns, aber sie erwarten viel. Also dass wir vieles lösen können auch als Stadt. Obwohl wir das gar nicht können, obwohl vieles privat läuft, oder wo wir nicht zuständig sind, ist die Erwartungshaltung doch deutlich höher.“ (I1, Pos. 568)

Hier wird deutlich, dass neben dem Einfluss des NPM/NSM unter anderem auch *regionale Einflüsse und Traditionen* eine Rolle spielen. Dieser Effekt ist im föderalen Deutschland stärker als im zentralistischen England, wobei er im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht ausführlicher verfolgt werden konnte.

Bevor im Folgenden jedoch weitere Einflüsse auf die Arbeit des kommunalen Beschwerdemanagements beleuchtet werden, wird auf einen letzten Punkt hingewiesen, in dem sich die *Reformlogik eines ständigen Strebens nach Verbesserung* niedergeschlagen hat, nämlich im schon aus der englischen Teilstudie bekannten Trend zur auf Dauer gestellten *Umorganisation* innerhalb der Verwaltungsstrukturen und -prozesse (I1, Pos. 29; 33; I2, Pos. 153)

9.2 Der rechtlich-politische Rahmen

Während sich in den Gründungsjahren der Bundesrepublik ein relativ starker Einfluss der jeweiligen Besatzungsmächte (USA, Großbritannien und Frankreich, in noch größerem Umfang Russland bezogen auf die DDR) auf die Kommunalverfassungen der jeweiligen Gebiete bemerkbar machte, ist seit den 1990ern die Süddeutsche Ratsverfassung das dominante Modell, als Bundesland folgt einzig Hessen der sog. Magistratsverfassung. Im System der Süddeutschen Ratsverfassung kommt dem Bürgermeister eine besonders gewichtige Position zu: Er wird von den Bürger*innen direkt gewählt, ist Vorsitzender des Stadt- bzw. Gemeinderats und oberster Verwaltungschef (Schubert/Klein 2020). Daraus erklärt sich auch die Attraktivität der Direktbeschwerde an den/die Bürgermeister*in (auch bei Existenz eines „eigentlich“ hierfür vorgesehenen Beschwerdemanagements) für einige Beschwerdeführende:

> „[…] und oft ist es ja so, die Beschwerden, die kommen, die wollen sofort zum Oberbürgermeister, die möchten einen Termin beim Oberbürgermeister haben. Und dann wird hier im Vorfeld erst mal geklärt, was hat er denn für ein Problem, können wir dem

> abhelfen, können wir nicht abhelfen? Da sondieren wir, […] Und wenn gar nichts mehr hilft, wenn wir dem abschlägig antworten mussten und er dann trotzdem noch zum Oberbürgermeister möchte, dann fragen wir den Oberbürgermeister, dann legen wir ihm das vor, was wir haben. Und dann entscheidet er, hört er sich den Bürger noch mal an oder nicht. Meistens hört er sich ihn dann noch mal an, kann ihm aber dann auch nichts anderes sagen, aber manchmal ist es aus dem Mund des Oberbürgermeisters dann, ich will nicht sagen verständlicher, aber die Einsicht ist dann eher da, als wenn wir oder ich das hier machen oder meine Vertretung**“**. (I4, Pos. 41, s.a. I1, Pos. 45; 60; 346; I6, Pos. 28; I7, Pos. 14)

Aufgaben, Organisation, Zuständigkeit, Struktur etc. der Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung regeln in Deutschland die *Gemeindeordnungen*, welche der föderalen Struktur entsprechend den jeweiligen Bundesländern unterstehen. Aufgaben der Rechtsaufsicht über kommunales Handeln übernimmt die *Kommunalaufsicht.* Diese ist allerdings vorrangig beratend tätig und kann nur bei offensichtlichen Rechtsverstößen intervenieren, wobei auch hier Aufgabenspektrum und Zuständigkeiten variieren.

Die Grundlage jeder Beschwerde an öffentliche Verwaltungen wurzelt im Petitionsrecht (Artikel 17 des Grundgesetzes): „Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden“ (Art 17 GG). Der hier geforderte Grundsatz der Schriftlichkeit greift allerdings bereits bei den sog. Dienstaufsichtsbeschwerden (S. I3, Pos. 25; I5, Pos. 25) aber auch anderen Beschwerden an die Kommunalverwaltung nicht, diese sind frist- wie auch formlos platzierbar. Wie weiter unten zu sehen sein wird, richten sich Beschwerden an die Beschwerdestellen deutscher Kommunalverwaltungen denn auch in diversen Formaten an deren Akteur*innen. Der Schriftform (und Fristbindung) unterliegt in erster Linie der sog. Widerspruch, der dann aber ein formelles Verfahren ist (I1, Pos. 485ff; I4, Pos. 47), während es sich beim Beschwerdemanagement dem Grunde nach um ein „informelles“ Verfahren der Konfliktbeilegung handelt (I7, Pos. 23).

Da das Beschwerdemanagement verschiedenste Handlungsbereiche der Kommunalverwaltung abdeckt, unterliegt es auch bei der Beschwerdebeilegung deren jeweiligen rechtlichen Grundlagen wie dem Baurecht, den Sozialgesetzbüchern etc. (samt eingebauten Ermessensspielräumen, s. I9, Pos. 36)

9.3 Zentralität vs. Dezentralität der Beschwerdeorganisation

Wie auch im englischen Kontext, sind auch die Beschwerdestellen deutscher Kommunalverwaltungen unterschiedlich organisiert. Das dominante Unterscheidungsmerkmal ist die Frage der *(DE-)Zentralität*:

Während einige Beschwerdemanagende *dezentral* als Ansprechpartner*innen für unzufriedene Bürger*innen in die jeweiligen Fachbereiche eingebunden sind (FB, Pos. 66; I6, Pos. 74), findet sich (ebenfalls analog dem englischen Fall) vor allem in Kommunen mittlerer Größe ein *zentralisiertes Beschwerdemanagement als „zentrale Koordinierungsstelle“* (I6, Pos. 74, s.a. I1, Pos. 210, I7, Pos. 105). Diese kann allerdings an diverse Organisationseinheiten angedockt sein, am Häufigsten an das *Bürger(service)büro* (I1 Pos. 29; I3, Pos. 41), die *Pressestelle* (I4, Pos. 31, I9, Pos. 116) oder das *(Ober-)Bürgermeisterbüro* (I2, Pos. 153; I3, Pos. 41; I4, Pos. 31*,* 83,) aber auch beim *Ordnungs- oder Rechtsamt* (I2, Pos. 153, I8, Pos. 135).

Die strukturelle Positionierung hat auch Auswirkungen auf die Arbeit im Beschwerdemanagement, insofern z.B. im Falle der *Zentralisierung* alle relevanten *Informationen zusammenlaufen*, was auch *Steuerungs- und Kontrollaufgaben* des Beschwerdemanagements (s. Kap. 10.7) erleichtert (I9, Pos. 53f.). Des Weiteren beeinflusst die Lokalisation innerhalb der Verwaltungsstruktur auch die *Akzeptanz durch andere Abteilungen*, insbesondere im Falle der Verbindung mit dem *Bürgermeisterbüro* (I9, Pos. 36*),* (vgl. zur starken Stellung des (Ober-)Bürgermeisters im System der meisten deutschen Kommunalverfassungen die Ausführungen zu den politisch-rechtlichen Grundlagen des kommunalen Beschwerdemanagements).

9.4 Zum Fehlen der Zentralfigur LGSO im deutschen Beschwerdemanagement

Während im kommunalen Beschwerdemanagement Englands in Gestalt des Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO) eine zentrale Referenzfigur existiert, auf deren Empfehlungen bei der Beschwerdebearbeitung immer wieder rekurriert wird und die als letzte Entscheidungsinstanz bei eskalierten Beschwerden zur Verfügung steht, fehlt eine solche Zentralfigur im föderalen deutschen System. Einige Bundesländer haben zwar sogenannte *Bürgerbeauftragte* installiert, des gilt jedoch nicht für alle Länder und auch deren Handlungsspielraum ist im Vergleich zum LGSO begrenzter. Die bayerische Landesregierung beschreibt die Aufgaben ihres Bürgerbeauftragten wie folgt:

> „Der Bürgerbeauftragte tritt als Vermittler zwischen Bürgerinnen und Bürgern auf der einen Seite und Behörden auf der anderen Seite auf. Er prüft das jeweilige Anliegen, nimmt Kontakt mit den verschiedenen Ansprechpartnern auf, führt Gespräche und arbeitet an Lösungen. Er kann jedoch keine Rechtsberatung leisten und ist keine Superrevisionsinstanz, die Entscheidungen von Behörden in Frage stellen oder aufheben kann.“ (https://www.buergerbeauftragter.bayern)

Der Bürgerbeauftragte setzt also formal keine Entscheidungen der kommunalen Fachämter außer Kraft. Anders als der LGSO publiziert er auch keine Rankings von Verwaltungen hinsichtlich ihrer Beschwerdebearbeitung.

Dass er auf Ebene der Street-Level-Bureaucrats des Beschwerdemanagements dennoch handlungswirksame Effekte zeitigt, illustriert das folgende Zitat, in dem auf die Problematik hingewiesen wird, dass durch das Einziehen weiterer Beschwerdestellen bestehende *Beschwerden multipliziert* werden, was zu *Mehrarbeit* führt. Die Rede vom „*Durchlauferhitze*r" weist außerdem darauf hin, dass die Rolle des*der Bürgerbeauftragten außerdem doch eine gewisse Druckerhöhung beinhaltet:

> „Also der Bürgerbeauftragte, das ist ein Durchlauferhitzer [I: Mh] I1: Also der nimmt `ne Beschwerde auf, fragt die Stadt und leitet's dann weiter, wo man dann denkt, auch wenn die 10 x mal kommt, dann kommt die gleiche Beschwerde immer wieder, wo man dann auch denkt, ‚OK, auch diese Stellen, die da geschaffen werden auf Landesebene, die verursachen dann Mehrarbeit, und die landet schlussendlich bei uns. Was soll das eigentlich?" (I1, Pos. 434-436).

In einigen Bundesländern existieren zudem teilweise auch auf kommunaler Ebene vom Rat eingesetzte, ehrenamtlich tätige Bürgerbeauftragte als Parallelstruktur zum Beschwerdemanagement, die sich wiederum als vermittelndes Organ zwischen Bürger*innen und Verwaltung verstehen (beispielhaft: https://www.herne.de/Rathaus/Buergerbeteiligung/Bürgerbeauftragter/).

Das Einflussvolumen der verschiedenen deutschen Bürgerbeauftragten erreicht jedoch nicht das des englischen LGSO als zentraler Referenzfigur auf die Handlungsweisen des Beschwerdemanagements. Gerade politisch (vom jeweiligen Rat) eingesetzte kommunale Bürgerbeauftragte laufen Gefahr, kommunikativ „kalt gestellt" zu werden, wenn sie ihre Vermittlerrolle zu einseitig als „Anwalt der Bürger" interpretieren (wobei der Titel ein Rollenverständnis, als Beauftragter der Bürger*innen zu agieren, allerdings nahelegt).

> „Also man, es gibt ja auch Städte, ich hab keine Ahnung, wie die das da machen, die sich sozusagen Bürgerbeauftragte in die Stadt holen. Die dann eher im Sinne der Bürger das machen wollen. Das ist `ne ganz andre Funktion. Wenn man so jemanden hat in der Verwaltung, kann es -, und der das Verständnis nicht mitbringt, aber auch Beschwerdemanagement mitmachen sollte, dann kann es sein, dass er irgendwann keine Antwort aus der Verwaltung mehr kriegt, weil dann jemand sagt: ‚Was soll das, wie arbeitet ihr hier eigentlich?' Und sowas." (I1, Pos. 540)

Während im deutschen Kontext eine genaue Entsprechung zum LGSO und dessen handlungsnormierender Kompetenz also fehlt, gilt gleiches für die lokalen Richtlinien und Handlungsvorgaben, die ebenfalls oft auf Empfehlungen des LGSO zurückgehen und in der Regel auf den Homepages englischer „Local Councils" publiziert sind. Auf deren weitgehendes Fehlen im deutschen Beschwerdemanagement kommt der folgende Abschnitt zu sprechen.

9.5 Abwesenheit publizierter Richtlinien und Eskalationsstufen

In Kap. 2.6 wurde exemplarisch aus einigen „*Policies*“ zitiert, also lokalen Handlungsanweisungen/Vorgehensweisen, wie sie eine Vielzahl englischer Gemeinden auf ihren Homepages beschwerdegeneigten Bürger*Innen zum Nachlesen zur Verfügung stellt. Dabei werden Themen wie die jeweilige *Beschwerdedefinition*, etwaige *Ausschlusskriterien* (wenn ein Konflikt beispielsweise bereits gerichtlich bearbeitet wurde oder wird), *zuständige Bearbeiter*innen* und zu *erwartende Zeitabläufe bis zu einer Rückmeldung* sowie *Eskalationsmöglichkeiten* im fortbestehenden Unzufriedenheitsfall behandelt.

Im unmittelbaren Vergleich ist die weitgehende *Abwesenheit von Beschwerde-Richtlinien auf den Internetseiten deutscher Kommunalverwaltungen* auffällig. Genannt sind hier in der Regel nur die möglichen kommunikativen *Wege der Kontaktaufnahme* mit dem Beschwerdemanagement, zum Teil auch zuständige Personen.

> „Und natürlich sind auch meine Kollegen in den Fachämtern-, die sind alle gehalten, bürgerfreundlich und bürgerorientiert zu arbeiten und sich auch zu verhalten. Natürlich. Aber dass man jetzt sagt: Wenn das und das auftritt, machst du das und das-, das haben wir nicht. […] Auf jeden Fall nicht hier, im Beschwerdemanagement.“ (I9, Pos. 160-162)

Strategien im Zusammenhang mit den Themen Nachhaltigkeit oder Digitalisierung finden sich schon häufiger, in etlichen Fällen auch *Leitbilder*, die dann auch meist darauf abheben, dass man sich als *bürgerfreundlich* und *dienstleistungsorientiert* versteht.

> „Unsere Verwaltung arbeitet kundenorientiert, transparent und effizient. Das wirtschaftliche Handeln spielt eine wichtige Rolle. Unser Augenmerk liegt dabei auf einer soliden Haushaltsführung“ (L1S, Pos. 9)

Neben dem Fehlen allgemeiner –zumindest publizierter, öffentlicher – Handlungsanweisungen gilt Gleiches auch für den Sonderfall des Umgangs mit besonders bösartigen, irrationalen oder übertrieben persistenten Beschwerdeführenden bzw. deren Anliegen. Die im englischen Kontext hier einschlägigen „vexatious“, „unreasonable“ oder „overly persistent complaints“ policies finden ebenfalls keine deutsche Entsprechung (I8, Pos. 58f.). Wiederum Gleiches gilt auch für klar definierte nach außen kommunizierte potentielle Eskalationsstufen einer Beschwerde.

Der Annahme folgend, dass die Publikation von Richtlinien nach außen über das Schaffen von Erwartungen auf der „Abnehmerseite“ handlungsnormierenden Charakter für die Dienstleistungserbringenden hat, ist jedenfalls zu konstatieren, dass die Beschwerdemanager*innen deutscher Kommunalverwaltungen einer solchen Handlungsnormierung weniger unterliegen

als ihre englischen Kolleg*innen. Handlungs- und Ermessensspielräume bilden nun das Thema des folgenden Abschnitts.

9.6 Ermessensspielräume der Beschwerdemanager*innen in Deutschland

Wie ihre englischen Kolleg*innen, nutzen auch die Street-Level Bureaucrats deutscher Kommunalverwaltungen *Ermessensspielräume* bei der Feedbackbearbeitung. Und ebenso wie im englischen Kontext finden diese vor allem bei der *Beschwerdeannahme/-kategorisierung* (I4, Pos. 65) sowie *Beschwerdebeilegung* Anwendung:

> „Ich meine, wir kümmern uns ja um alles, also um alle Anfragen, Beschwerden, also so eine Definition, dass wir da sagen, das geht in diese Kategorie oder in diese Kategorie, das gibt es so nicht. Also wie gesagt, alles, was bei uns eingeht, wird in irgendeiner Form beantwortet. Und wie gesagt, je nach Einzelfall entscheiden wir dann, wie wir damit umgehen.“ (I7, Pos. 6)

> „Rechtlich gesehen hat sie […] in Anspruch genommen, widerrechtlich, muss man so sehen, aber wir haben es jahrelang geduldet. Jetzt müssen wir uns entscheiden: Dulden wir es weiter […]“ (I4, Pos. 159)

Das letzte Zitat macht deutlich, dass trotz des geltenden *rechtlichen Rahmens*, in dem sich die möglichen Entscheidungen bewegen, hier auch Toleranzen eingebaut und subjektive Auslegungen der Zumutbarkeiten möglich sind (wie im vorliegenden Fall die langjährige Duldung einer eigentlich widerrechtlichen Nutzung eines Kollektivgutes durch eine Bürgerin. Nachdem hierzu Beschwerden eingingen, stand die Entscheidung über das weitere Vorgehen an. Dabei wurde der Bürgerin letztendlich die weitere Nutzung zugestanden, da die zuständige beschwerdebearbeitende Person es „nicht eingesehen“ hatte, ihr die weitere Nutzung zu verwehren (I4, Pos. 161)). Dabei sind die Beschwerdemanagenden befugt, auch formal „richtige“ Entscheidungen der Fachabteilungen im Sinne der Kund*innen- bzw. Bürger*innenfreundlichkeit zu „kippen“:

> „Da gibt es natürlich gesetzliche Vorgaben, die beachtetet werden müssen. Die können auch von der Beschwerdestelle nicht gekippt werden. Oftmals hat man aber auch trotz gesetzlicher Vorgaben einen Ermessensspielraum. Und wenn wir der Meinung sind, der wurde nicht optimal genutzt im Sinne der Bürgerorientierung oder Bürgernähe, dann können wir da schon etwas dran machen. Wir haben da die Möglichkeit, Einfluss zu nehmen, damit eben die Entscheidungen im Sinne des Bürgers getroffen werden.“ (I9, Pos. 36,

Dass diesem *Ermessensspielraum* der Beschwerdemanager*innen hinsichtlich der *Beurteilung der Ermessensausübung durch die Fachämter* organisationsinterne *Konfliktpotentiale*

innewohnen, liegt auf der Hand. Dieser Punkt wird noch einmal aufgegriffen, wenn es um die beruflichen Herausforderungen der Beschwerdemanager*innen geht.

Die geringere Verbreitung kodifizierter Handlungsvorgaben und organisationsseitig prädefinierter Kategorien im deutschen Untersuchungskontext erhöht die Ermessensspielräume beispielsweise hinsichtlich der den Fachbereichen für Antwortrückläufe gesetzten Fristen (I2, Pos. 19; I8; Pos. 20; I7; Pos, 117). Mediatisierungsphänomene wie die zunehmende Präsenz digitaler Beschwerdekanäle reduziert Ermessensspielräume insbesondere dadurch, dass kategoriale Einteilungen von Anliegen nun bereits durch die Feedbackgebenden durch die Auswahl von den Angeboten einer Drop-down-Auswahlliste vorgenommen werden.

9.7 Feedbackkultur und -Trends im deutschen Untersuchungskontext

Für das englische Untersuchungsfeld konnte gezeigt werden, dass Bürger*innenfeedback im Zeitverlauf in *Aufkommen*, *Intensität* und *thematischen Schwerpunkten* variiert. So kam es beispielsweise ganz grundlegend zu einem *Anstieg,* wobei als Einflussfaktor insbesondere der digitale Wandel ausgemacht werden konnte, welcher das Absetzen von Feedback erleichtert (vgl. auch die einschlägigen Ausführungen zu beruflichen Belastungsfaktoren der Beschwerdemanager*innen).

Auch ihre deutschen Berufskolleg*innen erleben eine entsprechende Zunahme an Rückmeldungen aus der Bevölkerung, wobei auch wiederum digitale Kommunikationskanäle wie Webformulare/Mängelmelder und – etwas traditioneller – die Email sich als Akzeleratoren erweisen:

> „Die, die Anzahl der Eingaben, die hat enorm zugenommen, dass wir, also 2013 noch bei ungefähr 30 im Monat waren, aber jetzt immer 70-90 Eingaben, Eingänge, Abgaben über unser Formular.“[122] (I2, Pos. 81, s.a. I6, Pos. 86)

Dabei unterliegt das Feedbackaufkommen auch *Varianzen im Jahresverlauf*, mit *Peaks* zu den *(Sommer-)Ferienzeiten*, wenn eine urlaubsbedingt knappe Personaldecke mit Dringlichkeit von Anliegen der Bevölkerung (wie der schon erwähnte paradigmatische Fall der Pass- oder Ausweisverlängerung) zusammentreffen, sowie zum *Jahresende* hin. Etwas im Widerspruch zum Phänomen der Fallzahlensteigerung infolge digitaler Dauerverfügbarkeit (zumindest der Möglichkeit, Feedback abzusenden) steht die Aussage eines Rückgangs über das Wochenende (FB, Pos. 78).

[122] Gemeint ist hier eine Eingabemaske auf der Homepage

Thematisch zeigt sich eine weitgehende Konstanz (I1, Pos. 332; I2, Pos. 85, I6, Pos. 65), wobei sich virulente Themen wie die Umbenennung von Straßen sehr wohl niederschlagen (I1, Pos. 318-320; F2, Pos. 95; FB 79f.).

Mit Ausnahme des *Sonderfalls der Corona-Pandemie* (s.u.), der zugeschrieben wird, zu einer erhöhten Gereiztheit in der Bevölkerung beigetragen zu haben, wird eher von einer *Konstanz der Stimmung* in der Bevölkerung berichtet, auch von einer gestiegenen Beschwerdeneigung infolge erhöhter Erwartungen an die Leistungen der Verwaltung durch das NPM/NSM wird im deutschen Untersuchungsfall weniger berichtet. Im Einzelfall kommt allerdings eine gestiegene Bereitschaft der Bürger*innen, sich im Zufriedenheitsfall auch explizit mit *Lob und Dank* an die Gemeinde zu wenden, zur Sprache (I9, Pos. 44).

9.8 Sonderfall Corona-Pandemie

Die durch das Covid19-Virus ausgelöste Pandemie der Jahre 2020-2021 lässt sich in ihren Auswirkungen auf der Ebene des kommunalen Beschwerdemanagements mit einem*r der deutschen Interviewpartner*innen auf den Punkt bringen: „[…] das war `ne ganz andere Situation“ (I1, Pos. 150).

Anders insofern, als den Akteur*innen der Beschwerdeteams *inhaltlich* verstärkt *Aufgaben der Orientierungshilfe* für eine als verunsichert wahrgenommene Bevölkerung zuwuchsen. Die *Kurzfristigkeit politischer Beschlüsse* infolge der Krisensituation hatte beispielsweise zahlreiche *Nachfragen*, welche Regelung nun gelte, zur Folge. Diese wurden auch bei *Nichtzuständigkeit* immer wieder an das kommunale Beschwerdemanagement gerichtet und von dessen Akteur*innen aufgegriffen:

> **„Das sind ganz [betont] andere Themen gewesen**. Ähm, die **Corona-Landesverordnung hat sich alle drei Wochen geändert. Und da gab’s extrem viel Verwirrung**. […] I1: **Und sehr, sehr viele auch, die das nicht verstanden haben**, warum das jetzt so ist, viele, die nicht einreisen durften dann ganz plötzlich. […] Viele die, äh, ja, also wir hatten ja März, April, bis zum April `ne sehr, sehr restriktive Impfreihenfolge. **Und da kamen ganz viele, die bei uns sich gemeldet haben. Die Landeshotline war völlig [betont] überlastet, da haben die Leute zum Teil stundenlang in der Warteschleife gehangen. Und die haben sich ganz oft bei uns gemeldet und nachgefragt. Wir hatten ja das Gesundheitsamt nicht unter uns, das war `ne Landkreisaufgabe**.[I: Ah ja.**] Aber wir haben schon versucht, da die auch völlig überlastet waren natürlich, versucht, ihnen einfach `ne, dann, dann, dann aktuelle Auskunft über die Rechtslage zu geben**. Also, wo kann man sich anmelden, den Hinweis gegeben, sich online anzumelden zum Beispiel. Wie gesagt auch, wann sie dran sind, ob sie schon dran sind oder nicht. **Und da gab’s doch, das war `ne ganz andere Situation, also da war die, die Art der Beschwerden plötzlich ganz anders**. Und da gab’s also das war vor allem das, das muss man sich so vorstellen, Freitag Abend, da hat sich die Ministerpräsidentenrunde – nee, die hat sich meistens mittwochs getroffen, glaub ich, Freitag

> Abend hat die Landesregierung getagt und hat dann, äh, im Kabinett etwas beschlossen. Haben das dann irgendwann, äh, abends verkündet, die Landesverordnung war dann veröffentlicht meistens am Samstag Nachmittag oder so was. Und –[I: -Montag] I1: Sonntag, ab Sonntag galt das dann. **Und das ist schon `ne Situation gewesen, wo viele einfach nicht mehr mitgekommen sind**. [I: Ja.] I1: Und das ist so `ne Sache, **da gab's, äh, auch [langgezogen] Beschwerden natürlich. Aber vor allem Fragen. Das war wirklich so `ne richtige Geschichte wo, wo, wo ganz viele Nachfragen da waren, ‚Was gilt jetzt eigentlich?'".** (I1, Pos. 144-154, Hervorhebungen JRH, s.a. I9, Pos. 96).

Neben allgemeineren Fragen wurden in dieser Zeit auch verstärkt *Kontakte* zu Hilfsorganisationen und anderen Institutionen *vermittelt:*

> „Dass wir gesagt haben: Gut, wenn einer nicht klarkommt, wir vermitteln hier auch Fahrdienste, rufen Sie an! Oder wenn Sie jemanden zum Sprechen brauchen oder was auch immer, oder wenn jemand Unterstützung braucht, weil er in Quarantäne sitzt und alleine ist und keinen zum Einkaufen hat, dann haben wir vermittelt zwischen der Diakonie, die dann auch Freiwilligendienst gemacht haben." #00:53:31# (I3, Pos. 62)

Neben einer Übernahme der Rolle als „Kümmerer" (vgl. die Berufsidentifikationen der deutschen Beschwerdemanager*innen) oder „Lotse" galt es jedoch auch, reguläre Beschwerden abzuhandeln. Diese konnten thematisch einen *Bezug zur Pandemie* aufweisen (Regelverletzungen anderer, wie das Ignorieren der Maskenpflicht, zum Thema haben oder maßnahmebedingte Unannehmlichkeiten*)* oder im üblichen Spektrum außerhalb der Pandemiesituation beheimatet sein.

Quantitativ kam es zu Beginn der Pandemie zu einem *Rückgang* „klassischer" Beschwerden (I9, Pos. 96), der sich später jedoch normalisierte und – ganz wie im englischen Kontext – letztendlich in eine *Zunahme* mündete (I5, Pos. 45; I8, Pos. 94). Attribuiert wurde diese unter anderem auf beschleunigte *Digitalisierungseffekte* (I8, Pos. 94), die verlängerten *Wartezeiten* und *schlechtere (persönliche) Erreichbarkeit* der Verwaltungsmitarbeiter*innen (I1, 538; I5, 45) sowie die Tatsache, dass die Bürger*innen nun sowohl *mehr Zeit* gehabt hätten, sich zu beschweren, als auch häufiger zu Fuß oder mit dem Rad unterwegs gewesen seien und dadurch mehr Beschwerdeanlässe gesehen hätten (I8, Pos. 94; 98).

Was die *emotionale Färbung* der Rückmeldungen angeht, wird von einer *Verrauung des Tons/Aggressionssteigerung* berichtet:

> „Und was wir auch festgestellt haben in der Pandemie, ist, dass der Ton rauer geworden ist." (I5, Pos. 45)

> „Das ist so `ne Sache, das hab ich vorhin mit meiner Mitarbeiterin auch besprochen, sie hat gesagt, sie hat das auch festgestellt. Also sie hat gesagt, die Leute sind schon

> aggressiver. Äh, geworden. Ähm, ungeduldiger, aggressiver. Ähm, aber generell. Nicht nur bei Corona-Beschwerden sozusagen.“ (I1 Interview, Pos. 174)

> „Aber meine Kollegin hat schon gesagt, der Ton wird hin und wieder mal rauer gewesen, also häufig liegen die Dinge brach, ja, also so ein bisschen blank, meine ich, liegen die, die, die Nerven, insbesondere in der Anfangszeit der Pandemie […]“ (I6 Pos. 6,).

Die Gründe hierfür vermuten die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements im *Fehlen persönlicher Kontakte* und damit verbundener Möglichkeit, dabei auch Konflikte auszutragen (I5, Pos. 49) sowie allgemeinen *Sorgen durch die Pandemiesituation* (I9, Pos. 96; 100), wobei das Beschwerdemanagement dann als „*Ventil*“ (ebd.) benutzt wurde.

Dabei unterscheiden sich die Aussagen der Beschwerdemanager*innen dahingehend, ob dieser *Verrauungs-Effekt* durch eine größere *Gewöhnung* im Laufe des Pandemiegeschehens abgebaut worden sei (I6, Pos. 64) oder eine gewisse *Persistenz* aufweise (I5, Pos. 50 f.), was, ähnlich wie im englischen Fall, mit der Ablösung der Pandemie durch *Folgekrisen* wie hinsichtlich der Energiekosten, in Verbindung gebracht wird (I9, Pos. 102).

Ob die durch Covid-19 geprägten Jahre 2020-2021 (ggf. im Zusammenspiel mit Folgekrisen, s. die Wahrnehmung einer „Permakrise“, Johnstone 2023) als soziale Langzeitfolge ein verändertes Kommunikationsverhalten und -klima zeitigen, werden erst spätere Studien mit größerem zeitlichen Abstand zeigen können.

Bereits zum aktuellen Zeitpunkt bildet die Pandemie allerdings einen illustrativ-instruktiven Sonderfall. Gerade in den deutschen Daten lässt sich anhand der obigen Schilderungen auf Seiten der Bevölkerung ein spezielles Verständnis von und Verhältnis zu Staatlichkeit (i.S. einer „Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft“, vgl. Vogel 2007), hier repräsentiert durch die Ebene der Kommunalverwaltung, vermuten (wobei der Vermutungscharakter an dieser Stelle explizit betont sei, da Einstellungen der Bürger*innen bzw. Verwaltungskund*innen im Rahmen der vorliegenden Studie nicht erhoben wurden): Staatlichkeit, so die hier vertretene These, wird im deutschen Kontext im besonderen Maße als Fürsorgeinstitution gesehen, auf die man in Krisensituationen, Zeiten der Unsicherheit und Ungewissheit zur Orientierungsgebung zurückgreift. In einem Interview wurde dies auf den prägnanten Begriff der „*Allzuständigkeit*“ gebracht:

> „Oder was dann auch manchmal so-, dieser Gedanke der Allzuständigkeit der Stadt.“ (I3, Pos. 64)

> „Zum Beispiel haben wir jetzt diese Energiekrise. Und die Leute werden angehalten, zu sparen. […] da gab es ja die Erlasse, dass auch Privatleute, also Geschäftsleute, ihre Leuchtreklamen ab 22 Uhr ausschalten müssen. Oder auch nicht. Was es aber am Anfang nicht gab, war so eine Zuständigkeitsordnung. Das heißt-, wer sorgt eigentlich dafür, dass die das machen? Der normale Menschenverstand sagt einem: Ja, da ist das Ordnungsamt dafür zuständig. Dem war aber nicht so. Das heißt, da gab es für einen gewissen Zeitraum überhaupt keine Institution, die zuständig dafür war, dass diese Regelungen eingehalten werden. Und dann kamen natürlich Anrufe, die auch, ‚Da ist das Licht an' und ‚Die haben das Licht an'. Und wenn man dann versucht hat, zu erklären, ‚Ja, das wissen wir. Aber wir haben überhaupt keine Handlungsgrundlage. Es ist nirgendwo geschrieben, dass wir das machen dürfen.' Da war kein Verständnis dafür da. Man erwartet dann schon, dass Stadt alles richtet." (I9, Pos. 104, s.a. I6, Pos. 68; I7, Pos. 37-39)

Diese von den Beschwerdemanagenden den Bürger*innen zugeschrieben *Erwartungshaltung*, die Kommune möge „alles richten" und auch in unklaren Situationen Orientierung geben, wird, anders als in den englischen Daten, allerdings kaum als *Erwartungssteigerung* durch erfolgreichen Vollzug von Verwaltungsmodernisierungsmaßnahmen nach dem *NPM* gerahmt.

Dazu passen auf Seiten der Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements als Repräsentant*innen ebendieser Staatlichkeit die Berufsrollenauslegungen als *Amtspersonen* und insbesondere „*Kümmerer*" (s.u.). Dies unterscheidet den deutschen vom englischen Teil der vorliegenden Untersuchung, da in letzterem *Dienstleistungsverständnisse* und *(Organisations)optimierungsmotive* prominenter sind und insofern auf einen weitergehenden Vollzug von New Public Management Ideen verweisen. Allerdings finden sich auch im englischen Kontext Momente der Zuständigkeitsübernahme und des weiter reichenden „Kümmerns", wie im Falle der Vernetzung zur Suizidprävention (vgl. Kap. 5.1)

Kap. 11 wird sich ausführlicher mit den hier bereits angerissenen beruflichen Rollenidentifikationen deutscher Beschwerdemanager*innen beschäftigen.

An dieser Stelle ist aber noch auf einen weiteren konstatierbaren Effekt der Corona-Jahre hinzuweisen, nämlich dem einer Beschleunigung von Mediatisierungstendenzen, insofern durch Wegbruch/Verkomplizierung persönlicher Kontakte auch mit dem Beschwerdemanagement die Nutzung der jeweiligen Beschwerde-Apps (falls vorhanden) eine nachhaltige Steigerung erfuhr (I8, Po. 97f., I7, Pos. 63)

Auf das Thema der Digitalisierung wird auch im Laufe des nächsten Kapitels zurückzukommen sein, welches sich mit den Kernaufgaben des Berufsbildes im deutschen Kontext beschäftigt.

10 Kernaufgaben der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in Deutschland

Wie im Folgenden deutlich werden wird, ähneln sich die Kernaufgaben, die im Berufsbild des kommunalen Beschwerdemanagers*in enthalten sind, in den beiden Länderkontexten der vorliegenden Studie in signifikanten Teilen. Soweit länderspezifische Unterschiede bestehen, wird auf diese im Rahmen der sich hier anschließenden Schilderung der Kernaufgaben deutscher Beschwerdemanager*innen hingewiesen, bevor sich Kapitel 15 dem expliziten Vergleich wirdmet.

10.1 Kategorisierung

Wie im englischen Beschwerdemanagement, steht auch im deutschen Fall zu Beginn der Bearbeitung die Entscheidung, was überhaupt in den Handlungsbereich des Beschwerdemanagements fällt (was nicht ausschließt, dass sich die Akteur*innen der Beschwerdestellen gerade zu Krisenzeiten auch ungewöhnlicherer Probleme annehmen): Während den Berufskolleg*innen in England zur Einordnung meist definierte „policies“ zur Verfügung stehen (wobei, wie gezeigt wurde, bei deren praktischer Applikation auch durchaus informelle Kriterien zur Anwendung kommen), ist dies im deutschen Kontext seltener der Fall:

Im Rahmen der vorliegenden Studie zeigte sich nur einmal eine elaboriertere Formaldefinition– ggf. nicht zufällig im Fall des schriftlich beantworteten Fragebogens[123]:

„Beschwerden sind Klagen in Form von schriftlichen oder mündlichen Äußerungen der Bürger*innen gegenüber Mitarbeiter*innen […] zum Aufzeigen von

- „subjektiv als beeinträchtigend, belastend oder benachteiligend empfundenen Verhaltens bzw. Entscheidungen von Verwaltungsmitarbeiter*innen (weitestgehend Dienstaufsichtsbeschwerden),
- Schwachstellen in Geschäftsprozessen bzw. in der Organisation,
- tatsächlichen oder vermeintlichen Unrechtmäßigkeiten.“ (FB, Pos. 4-7)

Die von anderen Street-Level Bureaucrats des Beschwerdemanagements herangezogenen Kriterien orientieren sich beispielsweise an einem als Norm oder Ideal vorgestellten *Prozessablauf*, in welchem der*die Bürger*in bei Kritik an der Arbeit des Fachbereichs erst mit diesem

[123] Wie bei den methodologischen Ausführungen dargelegt, bestand in einem Fall zwar nicht die Bereitschaft für ein Interview, aber für die schriftliche Fragenbeantwortung, was als die „eigentliche“ Interviewstudie ergänzende Datenquelle auch gern in Anspruch genommen wurde. Dabei ergaben sich auch „narrativere“ Passagen als die hier zitierte

eine Klärung versucht und sich erst nach Ausschöpfung dieser Route an das Beschwerdemanagement wendet, was die Äußerung dann auch zu einer offiziellen Beschwerde werden lässt (insofern wäre also das eine Beschwerde, was bei der Beschwerdestelle landet):

> „Also-, wenn ich irgendein Anliegen habe, und ich bin damit nicht einverstanden-. Im Grunde genommen, oder in der Regel, **versuche ich das ja erstmal mit dem zuständigen Sachbearbeiter**, der für meinen Fall zuständig ist-, nehmen wir jetzt mal ...#00:03:41# im SGB-Bereich, SGB2-Bereich, Jobcenter-, versuche ich das zu regeln. So. **Und wenn ich da nicht weiterkomme, dann rufe ich bei der Beschwerdestelle an. Und dann ist es natürlich ganz klar eine Beschwerde**." (I9, Pos. 14, Hervorhebung JRH; ähnlich: I3, Pos. 7; I1, Pos. 39)

Diese Kategorisierung nach *Adressat* ist ein häufigeres Handlungsmuster, sie findet sich auch, wenn beispielsweise Beschwerden beim Bürgermeister oder Bürgerbeauftragten als Sonderfälle klassifiziert werden (u.a. I1, Pos. 45; 47; I5, Pos. 21).

Ein anderes Kategorisierungsmuster legt den Fokus auf *Inhalt* bzw. *Thema* der Beschwerde:

> „Also wir haben bei uns unsere Beschwerden so ein bisschen auf-, ja, kategorisiert. Da geht es einmal um Verhalten der Mitarbeiter, um Bearbeitungszeiten, um Erreichbarkeit, Kritik an fachlicher Entscheidung. Was ich eben sagte. Es geht aber auch manchmal um externe Vorgänge, die nicht direkt mit unserer Verwaltung an sich zu tun haben. Und es gibt natürlich auch immer die berühmten Sonstigen" (I5, Pos. 19)

> „Ja und zwar differenzieren wir da so ein bisschen, **wir haben auch gewisse Kategorien, die mussten wir ja auch aufgrund der Digitalsystematik jetzt anlegen, verschiedene Kategorien**. Das sind einmal diese ganzen Infrastrukturkategorien, […]. Also wir bedienen uns da so roundabout 15 Kategorien, also wilder Müll, Straßen und Wege, Parken, Beleuchtung, Beschwerde allgemein. Also da kann das alles sein, dass man sich von einem Verhalten im Bürgerbüro bis hin zu Nachbarschaftsstreitigkeiten alles irgendwie ablädt. Dann haben wir Wildwuchs, Beschilderung, dann haben wir eine ganz allgemeine Kategorie, Ideen und Anregung. Das ist jetzt keine Beschwerdekategorie, aber wenn es sich um Stadtgrün handelt, um Ampeln, um Straßenreinigung, Sturmschäden, Vandalismus, also das Grünflächen-, Corona, Kanaldeckel, Straße, Parkscheinautomaten, Gehwege et cetera. **Das verstehen wir alles unter Beschwerde, in den Kategorien können Beschwerden auflaufen**." (I6, Pos. 18, Hervorhebung JRH)

Im zweiten Zitat kommen neben der *thematischen Beschwerde-Einordnung* zwei weitere instruktive Punkte zur Sprache: Erstens das verstärkte *Erfordernis der formalen Kategorienbildung durch Digitalisierungsprozesse* (Beschwerdemasken/ -Apps erfordern das Anlegen einer Auswahl von Kategorien, die von den Beschwerdeführenden gewählt/befüllt werden können. Hiermit schwindet der Grad an informellen Kategorisierungsmöglichkeiten durch die Akteur*innen des Beschwerdemanagements. Dies in zweifacher Hinsicht: zum Einen durch das „Korsett" *vorgegebener Kategorien*, zweitens indem deren Befüllung durch die Beschwerdeführenden selbst vorgenommen wird (während im „traditionellen" Verfahren die Einordnung einer Feedback-Äußerung im und durch das Beschwerdemanagement erfolgt(e)):

> „Ja, also im Grunde genommen setzt der Bürger es fest, ob er eine Beschwerde oder eine Idee einreicht. Denn das ist einfach ein Button, den er auswählt. Entweder in der App oder auf dem Internetformular.“ (I8, Pos. 13)

Der zweite Punkt setzt ebenfalls am Thema vorgegebener Beschwerdekategorien an: In der Aussage „Das verstehen wir alles unter Beschwerde, in den Kategorien können Beschwerden auflaufen“ (s.o., I6, Pos. 18) wird ein Zuschnitt vorgenommen, was überhaupt als Beschwerde eingehen kann (zumindest wenn der*die Beschwerdeführende App/Mängelmelder/Eingabemaske nutzt und nicht auf die Möglichkeit freien Formulierens in Brief, Email, Anruf oder persönlichem Gespräch „ausweicht“). Damit erfolgt organisationsseitig bereits ein Zuschnitt möglicher Probleme auf vorhandene Lösungsmöglichkeiten (zu diesem Verfahren als Merkmal professionellen Handelns Pfadenhauer u.a. 2005, S. 14ff). Der Problemzuschnitt erfolgt hier allerdings zum einen *ex ante* (noch vor der „klienten“seitigen Problemschilderung) und zum anderen durch die *Organisation*, nicht die handelnden Akteure[124]. Inwiefern diese an der Kreierung der jeweils genutzten digitalen Eingabemasken Anteil hatten, wurde nicht erhoben.

Anders stellt sich die Situation bei den *ex post von den Beschwerdemanager*innen* vorgenommenen *Kategorisierungen* dar. Diese werden, wie schon anhand der englischen Empirie gezeigt, sehr wohl *strategisch zur Durchsetzung eigener Handlungsinteressen* eingesetzt. Darunter fällt sowohl der Wunsch, *responsiv* auf eine *Feedbackäußerung ausführlicher einzugehen*, als auch den *Arbeitsaufwand möglichst gering* zu halten, um mit dem Standardhandlungsproblem des Zeitmangels vieler Street-Level Bureaucrats umzugehen (Lipsky 2010).

Dabei bedient man sich auch *informeller Deutungsressourcen* wie *arbiträrer Quantifizierungen.* Dabei können die Street-Level-Bureaucrats des kommunalen Beschwerdemanagements allerdings nicht durchgängig rein nach eigenem Ermessen verfahren. Die kategorisierende Einordnung ist oft auch Produkt einer *Aushandlung* mit den Feedbackgebenden.

Während den Beschwerdemanager*innen englischer Städte und Gemeinden zur Einordnung in der Regel formal definierte und über Publikation auf der Homepage oft auch der Kund*innenseite bekannte Richtlinien *(Policies*) verfügen, ist dies im deutschen Kontext weniger der Fall:

> „Also, es gibt aber auch **keine formale Definition** dafür, die wir als Verwaltung da überlegt haben. Das ist **eher so `ne Betrachtungsweise**.“ (I1, Pos. 23, Hervorhebung JRH)

[124] Wobei es sich natürlich auch bei den Auftraggeber*innen und Programmierer*innen der Beschwerdeapps und Eingabemasken um handelnde Akteur*innen handelt. Gemeint ist an dieser Stelle, dass es – so die Annahme - eben nicht die hier interessierenden Beschwerdemanager*innen sind, die die klassifizierenden Entscheidungen treffen, sondern die Beschwerdeapp oder Homepage ein fertiges Produkt darstellt, mit dem die Street-Level Bureaucrats des Beschwerdemanagements in ihrem beruflichen Alltag umgehen (müssen).

> **„Was ist eine Beschwerde? Das ist ja oftmals auch schwer zu gewichten**. Ist es ein Hinweis? Oder ist es wirklich eine Beschwerde? Das kann man eigentlich **ganz schlecht festmachen an irgendwelchen Kriterien**." (I9 Interview, Pos. 8, Hervorhebung JRH)

Ähnlich wie ihre englischen Kolleg*innen nutzen auch deutsche Beschwerdemanager*innen *paraverbale Kommunikationssignale* wie den Tonfall als Interpretationsgrundlage:

> „Gut, es gibt natürlich auch Sachverhalte-, die sind glasklar. Da weiß ich genau: Das war kein Hinweis, sondern der hat sich jetzt beschwert. **Da macht ja oft auch der Ton die Musik**." (I9, Pos. 10, Hervorhebung JRH)

Ebenfalls wie im englischen Kontext spielt bei der Deutung einer Äußerung als Beschwerde (statt reiner Sachhinweis oder Kommentar) der *Grad an Verärgerung* bzw. die Wahrnehmung eines *Maßes an Unzufriedenheit* (vgl. I1, Pos. 15) eine konstitutive Rolle. Beschwerden werden dann ggf. weitergehend nach *Schweregrad/Dringlichkeit* gewichtet (I7, Pos. 13).

Das tendenzielle Fehlen kodifizierter (zumindest: publizierter) Policies im deutschen Beschwerdemanagement betrifft auch den Sonderfall des Umgangs mit übertriebenen, böswilligen oder übermäßig häufigen Beschwerden/Beschwerdeführer*innen. Handlungspraktisch nehmen deutsche Beschwerdemanager*innen aber sehr wohl *Kategorisierungen von Beschwerdeführenden* vor, und dies auch mit ähnlichen Konsequenzen wie im englischen Fall (grundsätzliche *Erfassung* und *Prüfung*, aber ggf. *Ausbleiben weiterer Kommunikation* mit bestimmten Personen):

> „Wir haben einen Kandidaten, der läuft jeden Tag durch die Stadt und wirft uns jeden Tag irgendwas ein, was ihm aufgefallen ist, wo ein Schild …#00:21:02# ist, wo ein Ast zu weit in die Fahrbahn hängt, und da gucken wir drauf, aber wie gesagt, die kriegen von uns keine Antwort mehr. Wenn der sagt, hier, da hängt wirklich ein Ast in die Fahrbahn, dann geben wir das auch nur weiter in die Verwaltung mit der Bitte um Prüfung, weil das könnte ja ein Gefahrenpunkt sein. Aber so manche Dinge sind einfach wo wir sagen, komm, abheften und gut ist." #00:16:23# (I7, Pos. 46)

Auch in weniger gravierenden Fällen werden Kategorisierungen von Personen(gruppen) vorgenommen, mit denen es das Beschwerdemanagement (nicht) zu tun hat: Bei schwierigeren Gegenübern geschieht dies z.T. in ironisch-distanzierender Form, wie die Begriffe „Stammkunde" (I3, Pos. 15), „Dauerkunde" (I1, Pos. 428), „Kandidat" (I7, Pos. 46) oder „typische Beschwerdeführer" (I1, Pos. 324)" erkennen lassen. Es gibt aber auch Gruppen, mit denen sich manche Beschwerdemanager*innen mehr Kontakt wünschten. Dieses Phänomen wurde besonders von einem Beschwerdemanager aufgeworfen, der beklagte, als „typische Beschwerdeführer" trete insbesondere die gut situierte, selbstwirksamkeitserfahrene Mittelschicht mit – seiner Einschätzung nach – eher trivialen Problemen auf, während marginalisiertere Gruppen mit „echten" Sorgen oft nicht den Weg zum kommunalen Beschwerdemanagement fänden:

> „Und die kommen nicht zu uns, und das ist schon traurig.“ (I1, Pos. 588, s.a. Pos. 344-348; Pos. 268-272; Pos. 428)

Ähnliche Einschätzungen nehmen auch englische Beschwerdemanager*innen vor. Wie gezeigt, sind es auch dort insbesondere gebildete Personen, die sich beim Beschwerdemanagement zu Wort melden (in gewisser Weise auch Personen am unteren *Ende* des sozialstrukturellen Spektrums, die allerdings mit anderen Modi versuchten, Aufmerksamkeit zu erregen: Während die erstere Gruppe ihre Anliegen entweder höflich-artikuliert vorbringe, aber auch versuche, über Drohungen mit Presse oder persönlichen Kontakten zu einflussreichen Persönlichkeiten Druck auszuüben, sei es im anderen Fall eher das Schreien im Foyer, über das versucht werde, der Beschwerde Nachdruck zu verleihen oder auch nur die eigene Frustration zum Ausdruck zu bringen, vgl. IA, Pos. 122; -126; 1, Pos. 344-348; I6, Pos. 68; I4, Pos.205-207).

Die Beschreibung einer tendenziellen Unterrepräsentanz marginalisierter Bevölkerungsgruppen im Hinblick auf die Beschwerdeführerrolle als „traurig“ (s.o., I1, Pos. 588) spricht für eine Haltung der Responsivität (vgl. Kap 16), dem Wunsch, Ansprechpartner*in für alle Bewohner*innen einer Stadt gleichermaßen zu sein, dem traditionellen Amtsverständnis nach ohne Ansehen der Person:

> **„Äh, was anderes ist, die haben keine Selbstwirksamkeitserfahrung**. **Also ich vermute ganz stark**, aber ich, ich bin auch kein, kein Soziologe, dass **tatsächlich die Menschen mit `ner hohen Selbstwirksamkeitserfahrung, die glauben, dass es was bringt, wenn ich mich beschwere, werde ich auch gehört, wenn ich was sage, werde ich auch gehört, dass nur die Menschen auch zu uns kommen. Die anderen nicht. Und das ist schade. Weil wir behandeln tatsächlich jede Beschwerde unterschiedslos.** [I: Ja.] I1: **Ohne Ansehen der Person**, das ist so das, eigentlich das Mantra, das ist auch der [betont] **Vorteil des öffentlichen Dienstes** im Gegensatz zu Unternehmen, finde ich persönlich.“ (I1, Pos. 580-582, Hervorhebung JRH)

Handlungsrelevant wird dies beispielsweise durch kommunikative „Einladungsstrategien“ im Individualgespräch (I4, Pos. 13) oder die Durchführung von Sonderformaten, an denen die Akteur*innen des Beschwerdemanagements meist „nur“ in umsetzender, teilweise aber auch initiierend-ausgestaltender Rolle beteiligt sind. Gemeint sind „Bürgermeisterstammtische“ oder Sonderaktionen, bei denen Angehörige der Stadtverwaltung bzw. auch des Beschwerdemanagements selbst, an „niedrigschwelligen“ öffentlichen Orten wie Einkaufszentren präsent sind, um in Kontakt mit der Bevölkerung zu treten und deren Anliegen aufzunehmen (I1, Pos. 62-64; 72-76; 580; I3, Pos. 35-37; I7, Pos. 194-196; I8, Pos. 77-79).

Die folgende Darstellung kommt nun allerdings auf den typischen Bearbeitungsgang klassischer Beschwerden zurück, nachdem im ersten Schritt die kategorisierende Einordnung nach Feedbacktyp, Dringlichkeit, Adressat etc. getroffen wurde.

10.2 Erfassung der Daten im IT-System

Im Anschluss an die Feedbackannahme erfolgt dessen Erfassung im jeweiligen EDV-System. Wie anhand der englischen Empirie und den obigen Ausführungen zur Kategorisierung gezeigt, erfolgt dies ggf. bereits durch die Feedbackgebenden anhand ihrer Eingabe im kommunalen Beschwerde-Tool. Wie das untenstehende Beispielbild deutlich macht, ermöglichen Mängelmelder aber auch Einträge der Beschwerdemanager*innen zum Bearbeitungsstand – entweder wie hier als reine Statusmeldung nach dem Muster erhalten – in Bearbeitung – gelöst, manchmal aber auch in Form etwas ausführlicherer Textnachrichten zu Stand und weiterem Vorgehen. Auch für die Beschwerdeplatzierenden besteht oft die Möglichkeit, Fotos, GPS-Daten und selbst formulierten Text zur näheren Erläuterung zu platzieren.

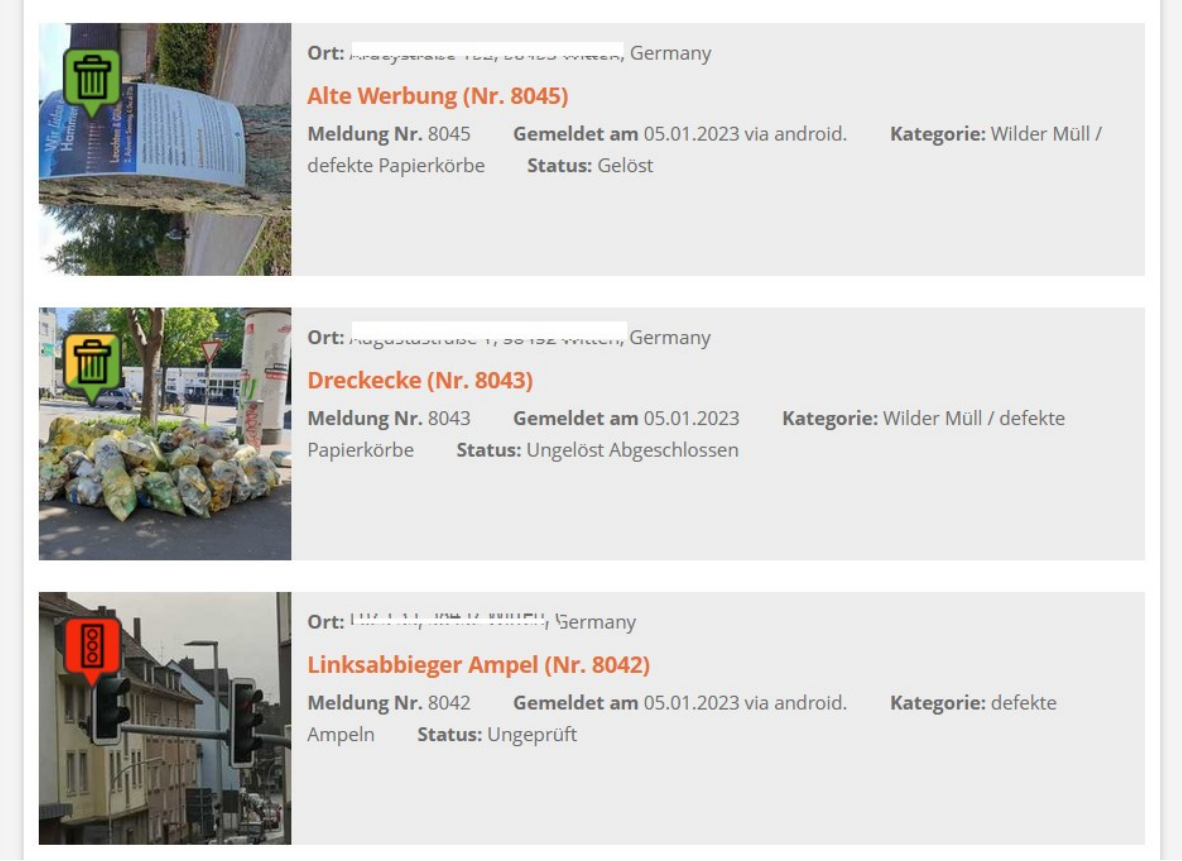

Abbildung 4, Screenshot eines Mängelmelders einer deutschen Stadt

Die verschiedenen Beschwerdeapps/Mängelmelder werden zunehmend von den Kommunen eingesetzt und von den Bürger*innen angenommen, so dass sie mittlerweile – neben der Email – den häufigsten Eingangsweg von Feedback darstellen.

> „Und da hatten wir so ein Programm-, das ist hier hausintern gestrickt worden. Das war gut. Aber man hat dann hinterher schon gemerkt: Das genügt den Anforderungen nicht mehr. Und ja-, dann haben wir uns umgeguckt. Und damals war es eben so-, die wollten alle diese Apps mit verkaufen. Wir waren erst skeptisch. Ich muss mittlerweile sagen-, ich würde einmal sagen, dass achtzig Prozent der Meldungen über diese App eingehen. Das ist ein tolles Ding. Damit kann man Fotos machen. Das kann man alles sofort übermitteln, mit GPS-Koordinaten. So läuft es also meistens.“ (I9, Pos. 20, s.a. I3, Pos. 3; 5; 96, I8, Pos. 17; 20)

10.3 Weiterleitung an den zuständigen Fachdienst

Im Anschluss an die *kategoriale Einteilung* und in Abhängigkeit von der *lokalen Organisation* eines *zentralen* oder *dezentralen* Beschwerdewesens erfolgt die *Weiterleitung einer Feedbackäußerung* an die für Bearbeitung oder Zuarbeit in Form von Informationsübergabe, Antwortentwurf o.ä. *zuständige Abteilung* – also im Regelfall der beschwerdegenerierende Bereich (I9, Pos. 16; I6, Pos. 22; I5, Pos. 10; I1, Pos. 23-25). Bei als reinen *Hinweisen* eingestuften Mitteilungen, die nicht als Beschwerde „gelabelt“ werden, übernimmt die Fachabteilung auch die komplette Abwicklung, das Beschwerdemanagement ist dann (wie im englischen Untersuchungsfall) nur noch für die *statistische Erfassung* zuständig.

> „Aber von uns geht es dann in die Fachverwaltung, meistens über Outlook, also per Mail, dass es dann geschickt wird und wird dann mit einer Frist versehen, mit der Bitte um Beantwortung gestellt-„ (I7 Pos. 9)

Die im Zitat angesprochene Weiterleitung per Email ist eine der Möglichkeiten *digitaler Informationsteilung*, wobei diese Funktion auch in den Mängelmelder integriert sein kann (was unter Umständen aber dennoch eine auslösende Handlung durch das Beschwerdemanagement voraussetzt):

> „Also wir machen das Ganze-, also wir machen keine personifizierte Zuweisung, sondern wir machen eine Gruppen-/Funktionszuweisung. Und alle die, die in dieser Funktionsgruppe angehören, kriegen sozusagen ein Ping, einen Alert im E-Mail-Postfach und sehen: Guck mal, du hast eine [Name der Mängelmelde-App]-Nachricht zugewiesen bekommen vom IBM-Team, ihr habt dort ein Thema zu bearbeiten, ihr habt da ein Thema auf den Tisch bekommen, was in euren Fachdienst, also wofür der Fachdienst verantwortlich ist.“ (I6, Pos. 22,).

Während (je nach Organisationsaufbau, Schweregrad der Beschwerde etc.) zumindest ein Teil der weiteren Bearbeitung den (dabei allerdings der *Steuerung* durch das Beschwerdemanagement unterliegenden, s.u.) jeweiligen Fachdiensten obliegt, erfolgt der nächste Bearbeitungsschritt durch die Beschwerdemanage*innen:

10.4 Bürgerinformation und Erwartungsmanagement (Kommunikationssteuerung)

Wenn im deutschen Kontext auch eine *Zentralfigur* wie der Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO) fehlt, der die Beschwerdemanager*innen deutscher Städte und Landkreise auf eine durch Handreichungen kodifizierte Form von *Kundenorientierung*, zu der auch *transparente Kommunikation* gehört, einschwört, wie dies im englischen Fall gesehen wurde, gehört diese sehr wohl zu deren *Handlungsanforderungen*.

Dies zeigt sich u.a. in der Praxis, den *Feedbackgebenden* eine *Eingangsbestätigung* ihrer Mitteilung zukommen zu lassen. Diese enthält mindestens die namensgebende *Bestätigung des Erhalts*, oft aber weitere Informationen wie den avisierten *Zeitrahmen* bis zur Erledigung, die *bearbeitende Stelle* etc.

> „Und dann bekommt der Beschwerdeführer eben eine Nachricht, was passiert ist. Wenn wir es weitergeleitet haben, schreiben wir ihm, wir haben es weitergeleitet. Wenn es jetzt eine kaputte Straßenlaterne ist, dann schreiben wir ihm, dass wir es auf der Reparaturliste aufgenommen, haben oder oder oder.“ (I8, Pos. 20, s.a. Pos. 24, I1, Pos. 90 I9, Pos. 16)

> „[…] der Einreicher dieses Anliegens bekommt eine Eingangsbestätigung, einfach ganz, ganz formlos kriegt er so ein kleines Schreiben. Also eigentlich auf dem Weg, wie er uns auch angesprochen hat. Also meistens kriegt er eine E-Mail zurück, eine standardisierte E-Mail: „Vielen Dank für Ihren hm“ und "bitte Geduld", wenn es ein bisschen komplexerer Art ist, dann wird da nochmal um Geduld gebeten und dass wir uns für die Klärung Zeit nehmen und es uns auch wichtig ist die Klärung dann und so läuft es dann in der Regel. (I6, Pos. 22)

In handlungsstrategischer Hinsicht bedeuten die *Eingangs- und Weiterbearbeitungsmeldungen* aber nicht nur ein Entgegenkommen an die Beschwerdeführenden; sie stellen gleichzeitig eine *Strategie* der beschwerdemanagenden Street-Level-Bureaucrats (Lipsky 2010) dar, deren *Erwartungen* kommunikativ *einzusteuern,* was beispielsweise von verfrühten Rückfragen zum Bearbeitungsstand entlastet - insbesondere dann, wenn einem Anliegen wie der Ausbesserung einer Straße nicht sofort entsprochen werden kann, es aber für die Zukunft vorgemerkt wird (I6, Pos. 48).

Mängelmelder stellen die Informationen zum Bearbeitungsstand nicht nur den einreichenden Verwaltungskund*innen, sondern über die Publikation online allen Interessierten zur Verfügung (s. Abb. 3).

10.5 Die Untersuchung des Beschwerdefalls unter Berücksichtigung der eingesetzten Kommunikationskanäle

Nach Einstufung einer Bürger*innenrückmeldung und kommunikativer Einbindung des*r Feedbackgebenden in Erhalt und prognostizierten weiteren Ablauf beginnt die inhaltliche Arbeit am Fall (im englischen Kontext: „investigation“), also dessen Untersuchung. Diese erfolgt durch (je nach Beschwerdestufe, -komplexität, zentraler oder dezentraler Organisation, s.o.) mehr oder weniger starke Einbindung der Fachbereiche, die beispielsweise für die Lieferung von Informationen zum inkriminierten Sachverhalt angefragt werden:

> „Na ja, auf jeden Fall wird es-, schreibe ich die an und bitte darum, dass sie mir eine Rückmeldung geben. Weil am Ende des Tages habe ich dann drei Rückmeldungen, wenn es drei Fachbereiche betrifft. Die sammele ich […] Und dann schreibe ich am Ende ein Antwortschreiben.“ (I8, Pos. 24, s.a. I6, Pos. 22)

> „Also, ich habe bei jedem auch Rückhalt vom Oberbürgermeister, ich kann mir von den Fachbereichen Akten kommen lassen, alles, was ich brauche.“ (I4, Pos. 81)

Bei stärker dezentraler Beschwerdeorganisation übernimmt das Beschwerdemanagement die Letztabnahme der Fallprüfung, ggf. auch lediglich des vom Fachdienst vorverfassten Antwortschreibens an den*die Beschwerdeführenden (s. zu den Steuerungsaufgaben der Beschwerdemanager*innen ausführlicher Kap.10.7).

> „Wenn das jetzt ein komplexer Sachverhalt ist, wo nochmal umfassend geprüft werden muss […]. Wenn das so ist, dann fordern wir vom Fachdienst eine Stellungnahme an. Sobald die kommt und wir da auch mitgehen können, dann bekommt der Bürger von hier eine abschließende Antwort.“ (I9, Pos. 16).

Datengrundlage der jeweiligen Falluntersuchung können einerseits aus dem Mängelmelder/der Webmaske, Email und (in mittlerweile selteneren Fällen) postalisch übermittelte Schrift- und ggf. Visualdaten sein, andererseits aus unter Anwesenheit oder (video-)telefonischen Gesprächen hervorgehende Informationen. Hin und wieder werden diese Formen durch Ortsbegehungen (I7, Pos. 14; I4, Pos. 153; 159) vertieft.

Dabei schreiben die Beschwerdemanager*innen deutscher Kommunalverwaltungen den verschiedenen Kommunikationsmedien und -modi situationsspezifisch unterschiedliche Vor- und Nachteile zu, wobei ihre Perspektiven hierbei denen ihrer englischen Kolleg*innen ähneln:

Digitale Informationsübermittlung wird dem Grunde nach als Arbeitserleichterung empfunden:

> „Ja, na klar. In jeglicher Hinsicht. Also ich hätte jetzt noch nicht mal irgendwas, was ich besonders hervorstechen kann, was digital jetzt besser ist als voll manuell. Also das ist ja in allen Bereichen eine Erleichterung und eine Hilfe.“ (I8, Pos. 51)

Spezifische Vorteile sehen die Beschwerdemanagenden dabei in der Schnelligkeit der Informationsteilung und der Speicherbarkeit digitaler Daten, wobei mit beiden Punkten nicht nur die Kommunikation mit den Beschwerdeführenden angesprochen ist, sondern auch die Zusammenarbeit/Vernetzung mit den involvierten Stellen innerhalb der Verwaltung. (I8, Pos. 46; Pos. 51ff; I5, Pos. 39; 99; I3, Pos. 5, I2, Pos. 73; FB, Pos. 64, I9, Pos. 78)

> „Genau. Genau. Weil wir haben viele Außenstellen bei uns in der Verwaltung und hatten immer das Problem, dass wenn so eine Beschwerde als Schriftstück irgendwo hingegangen ist, das immer gedauert hat, ehe das die richtige Stelle erreicht hat. Und da wir ja auch ein Service-Level haben und das in bestimmten Zeiten abarbeiten möchten, ist es natürlich gut, wenn das sofort an Ort und Stelle ist und nicht erst noch Tage unterwegs ist.“ (I5, Pos. 33)

Die Bezugnahme auf „Service-Level“ bzw. deren Vereinbarung als Leistungsvorgabe für die Street-Level-Bureaucrats im Beschwerdemanagement verweist wiederum auf den Einfluss von New Public Management Gedanken im Handlungsfeld.

Generell wird digitalisierter Datenaustausch über Email, besonders aber die speziell entwickelten Mängelmelder oder Beschwerdemasken überall dort als vorteilhaft gesehen, wo Kontroll- und Überwachungsfunktionen des Beschwerdemanagements angesprochen sind, sowohl was die Beschwerdebearbeitung (Fristeinhaltung etc.) angeht, als auch die Bereitstellung von Auswertungsmöglichkeiten im Kontext des Organisationslernens/des NPM-Motivs der kontinuierlichen Verbesserung (u.a. I9, Pos. 20; 54; I8, Pos. 100; I6, Pos. 84, I3, Pos. 31, vgl. Schuppan 2016; 2019; Wewer 2019) :

> „Und von da aus kann ich die also importieren in das Programm. Ich habe die Möglichkeit, durch das Programm die Beschwerden auszuwerten. Ich kann jederzeit den aktuellen Bearbeitungsstand der Eingabe sehen. Es passiert natürlich auch mal, dass man etwas übersieht. Aber wenn Sie alles telefonisch machen und haben hier siebzehn Blöcke vollgeschrieben-, dann geht mal eher etwas unter, als wenn ich das sofort einpflege.“ (I9, Pos.78)

> „Man kann auch zum Beispiel dann feststellen, wenn sich Beschwerden wiederholen. Also kann man anhand einer Suchfunktion zum Beispiel nach Namen oder nach, ja, nach Vorgang suchen, sodass man auch weiß: Ach, da ist ja schon wieder eine Beschwerde. Warum? Warum kommt das schon wieder? Dass man da auch die Möglichkeit hat, nachzufragen. Außerdem ist es auch für die Leitung, also für die Führungskräfte in den Bereichen gut, weil die natürlich auch anhand dieser Beschwerden Rückschlüsse auf die Arbeit ihrer Mitarbeitenden ziehen können. Ohne dass ich das jetzt als Kontrolle empfinden würde oder möchte, sondern dient einfach der Verbesserung des Verwaltungshandelns“ (I5, Pos. 39)

Wie auch im englischen Fall, wird jedoch auch in Deutschland neben den genannten Vorteilen digitaler Bearbeitung der Nachteil der Fallzahlenerhöhung genannt (vgl. Løberg 2021), die mit dem einfachen, bequemen und unabhängig von Öffnungszeiten möglichen Platzieren von Beschwerden ohne Handlungsverzögerung, während derer ein Ärger ggf. auch schon wieder verraucht sein könnte, einhergeht – bei der Darstellung der englischen Empirie wurde hier das Beispiel eines Staus genannt, aus dem heraus man sich bereits per Smartphone über diesen beschweren kann (I8, Pos. 56; I7; pos. 56f; I1, 304 ff.)

Anders als erhofft, baut digitalisierter Zugang zum Beschwerdemanagement allerdings nicht unbedingt soziale Hürden bei dessen Inanspruchnahme ab, es bedeutet ggf. nur eine Optionserweiterung für diejenigen Gruppen, die sich ohnehin beschwert hätten:

> „Aber ich krieg kein Format, um bestimmte Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Das ist wirklich schwierig und da, äh, hilft uns leider die Digitalisierung nicht, meines Erachtens. Man denkt immer, man, man, man baut Hürden ab, aber es sind die gleichen über die, über andere Kanäle, die sich bei uns melden.“ (I1, Pos. 566)

Während Digital-Kommunikation bestehende Hürden bezüglich der Nicht-Erreichbarkeit bestimmter sozialer Gruppen (Beschwerdemanagende identifizieren hier insbesondere sozialökonomisch bzw. im Bildungszugang schlechter gestellte Personengruppen) für das Beschwerdemanagement nicht abbaut, besteht außerdem auch die vielbeschriebene „digital divide“ (Schelisch/Spellerberg 2021) hinsichtlich geringerer Techniknutzung durch ältere Bürger*innen fort (I7, Pos. 40; I2, Pos. 71; FB, Pos. 66).

Ein weiterer Nachteil wird in der Transparenz durch digitale Tools gesehen (wobei dies die Kehrseite zur eigentlichen Positiv-Bewertung von Transparenz in der Kommunikation mit Verwaltungskund*innen und -mitarbeiter*innen bei der Beschwerdebearbeitung bildet).

> „Also dadurch, dass **wir uns relativ transparent machen, sehr transparent machen in unserem Umgang, was ich ja erstmal als positiv sehe, wir zeigen dem Bürger, wo wir unsere Baustellen haben,** wo wir unsere Anliegen haben, weil das [Mängelmelde]-System arbeitet mit einer Grafikkarte und zeigt [Stadt] auf, wo gerade Beschwerden gemeldet wurden sind zur Infrastruktur. **Und wenn die natürlich alle in Bearbeitung sind und permanent immer in Bearbeitung sind und immer nur einzelne im Erledigt-Modus dann wieder verschwinden, kann das natürlich manchmal auch so ein gewisses Image erzeugen, so: ‚Ach, die brauchen so lange‘ oder auch ‚Die machen nichts‘.** Also wir sagen immer so, wir haben im Moment über 300 Fälle mit unserer [Mängelmelder] erledigt und so 70 bis 80 Fälle sind immer in Bearbeitung, so ist das Verhältnis. Ja, **das kann vielleicht einen falschen Eindruck erwecken bei den Bürgern im Sinne von: ‚Ach, gucke mal, die kommen nicht zu Potte‘, weil wir unheimlich viele Mängel jetzt transparent machen und nicht nur dem Hinweisgeber, sondern der gesamten Bevölkerung. Das kann uns ein bisschen zum Nachteil ausgelegt werden, aber wir sehen das jetzt erstmal positiv. Wir kommunizieren ehrlich und offen, ja**.“ (I6, Pos. 48, Hervorh. JRH)

Zu große Transparenz hinsichtlich der Problemfelder wird in dieser Lesart als potentieller Imageschaden gesehen, (ungerechtfertigterweise) dem Verwaltungsstereotyp von Langsamkeit/Handlungsvermeidung zu entsprechen, wobei die Chancen durch kommunikative Offenheit aber überwiegen.

Kritik an digitaler Kommunikationstechnik kann sich abschließend an deren Unausgereiftheit im konkreten Fall entzünden:

> „[…] aber so richtig-, ja, funktioniert, aber ich kann da nicht so viel unterbringen. Wenn ich jetzt zum Beispiel in einem Fall, wie wir das oft hier bei denen haben, wenn ich da mal gerade viele Dateien mit reinbringen müsste, also das heißt, wir müssten Bilder mit reinbringen, der ganze Schriftverkehr, das ist der ganze Schriftverkehr zu dem Fall, und der gehört indirekt auch noch dazu und der ist umfangreich. Und das hat das System nicht hergegeben, dass ich so viel dort unterbringen konnte. Ich konnte dann zwar das verkleinern und als Datei hinterlegen, aber wenn man das dann aufmachen wollte, war es manchmal nicht so. Das ist dann eben halt ein Nachteil.“ (I4, Pos. 159)

Auch wenn mit diesem Punkt eher qualitative Mängel im konkreten Fall angesprochen sind, verweist diese Kritik auf ein grundlegenderes Phänomen, das deutsche Beschwerdemanagende so wie auch ihre englischen Kolleg*innen als Nachteil digital vermittelter Kommunikation bei der Beschwerdebearbeitung sehen: Beschwerdemasken sind in ihrer Texteingabe teilweise auf Obergrenzen möglicher Zeicheneingaben festgelegt, dies betrifft auch andere Datenmengen wie beispielsweise Fotos. Neben dem damit eingeführten (unterschiedlich stark ausgeprägten, für eine Gegenmeinung s. I3, Pos. 94) Zwang zur Kürze ist die Informationsübermittlung bei der Nutzung von beispielsweise Beschwerdetools, teilweise auch in anderer Hinsicht eingeschränkt, nämlich hinsichtlich des Sinnverstehen- und Verständnis-generierenden Potentials (video-)telefonischer oder persönlicher Gespräche.

> „Das machen wir schon oft telefonisch. Weil’s manchmal auch unklar ist, was ist eigentlich das Problem des Menschen, also, wenn jemand ganz viele hat vor allem. Dass man, dass man dem das einfach versucht zu erklären.“ (I1, Pos. 502)

Neben der inhaltlichen Komplexität ist es der emotionale Zustand der Beschwerdeführenden, der eine Fallklärung per (Telefon)Gespräch zur bevorzugten Handlungsoption der Beschwerdemanager*innen werden lässt.

> „Also ich sage mal so 50/50, kommt ja auch immer ein bisschen auf den Bürger an. **Viele Bürger, die sehr emotional sind** und die wirklich erstmal auch so panisch sind oder es kommt ja auch manchmal so, wo man sofort handeln muss. Also ich glaube, da kann man mit einer **direkten Kommunikation viel, viel heilen bei den Bürgern und sie erstmal beruhigen und so weiter**. […] Das ist natürlich bei dieser Art von nur-Mail-schreiben, gut**, kann man natürlich auch schriftlich, kann man auch jemanden wieder deeskalieren und auf eine Sachebene bringen, aber da ist natürlich das Telefon deutlich nochmal mehr im Vorteil, ne?** Aber ich würde mal sagen, so Hälfte, Hälfte, das ist-. Also wir nutzen das Telefon trotzdem noch. Also ich merke manchmal, **wenn es**

> **irgendwie mit diesem Hin und Her und E-Mail nicht irgendwie so klappt und er mir eine Telefonnummer hinterlassen hat**, dann gehe ich auch davon aus, Datenschutzgründe hin oder her, dass man ihn auch anrufen kann **und wir nutzen auch, die Bürger wirklich direkt dann anzurufen.“** (I6 Pos. 60, Hervorhebung JRH)

> **„Auch wenn die Leute sehr [betont] aufgebracht auch schreiben und, wir die Zusammenhänge nicht kennen, hilft's, sie anzurufen**. Und das mach ich dann eher häufig. […] Es gibt manchmal Leute, ja, wo man dann weiß, die sind, oder wo man merkt, die sind `n bisschen **verwirrt,** oder, oder ähm, ja, wo man zumindest **vermutet**, äh, dass da irgendwie, mh, **was anderes im Argen liegt**. **Manchmal hilft es, mit ihnen auch zu sprechen** […].“ (I1, Pos. 242, Hervorhebung JRH).

Während also unter den deutschen Beschwerdemanager*innen ebenso wie unter ihren Kolleg*innen in England die Haltung zu finden ist, inhaltlich komplexe und emotional aufgeladene Sachverhalte/Beschwerdeführende seien besser mittels (oft: telefonischer) Gespräche zu bearbeiten als nur im Schriftverkehr, findet sich vereinzelt auch eine Skepsis gegenüber der Telefonnutzung, die entweder eher idiosynkratischer Natur ist (vgl. FB, Pos. 68) oder sich auf eine wahrgenommene größere Unkonkretheit (keine Unterfütterung mit beispielweise Geodaten wie beim Mängelmelder) oder Unverbindlichkeit bezieht. In dieser Lesart sind es dann umgekehrt die komplexeren Themen, die der schriftlichen Bearbeitung bedürfen:

> „Ich würde mal sagen, ganz komplexe Themen, wo die Leute auch eine konkrete Antwort haben wollen und sich darauf beziehen möchten, empfehlen wir eigentlich immer die Schriftform. Damit sie vielleicht auch ein bisschen was in der Hand haben. ‚Ja, mir hat man das aber so und so gesagt.' So mündlich ist ja eher immer so ein bisschen unverbindlicher, aber wenn irgendwelche rechtlichen Grundlagen tangiert sind, dann sollte das eigentlich immer schriftlich gehen. Und bei den etwas kleineren Themen oder Dingen, die man so erledigen kann, das kann man auch mal schnell mündlich oder auch telefonisch dann abhandeln.“ #00:47:55# (I3, Pos. 53, s.a. I3, Pos. 3)

> „Aber wenn es komplexere Sachverhalte sind, bitten wir die Bürger dann auch, das vielleicht auch kurz mal zu verfassen. Denn, ich sage mal, wenn man eine qualifizierte Antwort haben möchte, muss man dann auch schon das Problem ein bisschen festzurren. Sonst ist das ja auch mit der-, verschwimmt das so ein bisschen oder es wird falsch verstanden, wie auch immer“ (I3, Pos. 47)

Diese Orientierung an der Schriftform findet sich stärker in den deutschen Daten, während in der englischen Empirie zwar auch Bezugnahmen auf Beweisfähigkeit vorkommen, aber das Potential, gerade in komplexeren Fällen Sinnverstehen zu ermöglichen und Verbindlichkeit zu schaffen, eher dem persönlichen, mindestens telefonischen Gespräch, über die gegenseitige leib-körperliche Wahrnehmung, zugeschrieben wird (vgl. Kap 3.5).

Dieser Befund verweist auf eine stärkere Verwurzelung des Weber'schen Verwaltungstypus im deutschen Kontext, wozu auch das verbreitete Rollenverständnis als Amtsperson (s.u.) passt. England ist zum einen grundsätzlich weniger von einer legalistischen Verwaltungskultur geprägt (vgl. Pollitt/Bouckaert 2017; Ridley 2019) und begann zum anderen frühzeitiger damit, managerielle Ideen und Praktiken in die öffentliche Verwaltung einzuführen (Barkowski 2014; Pollitt/Bouckaert 2017, s.a. Kap I)

Anders als aus den englischen Daten, lässt sich aus den deutschen allerdings nicht mit gleicher Deutlichkeit eine analoge Gültigkeit für die Kommunikation mit anderen Verwaltungsakteur*innen rekonstruieren.

Ortsbesichtigungen bilden eine Sonderform, auch sie werden zur Verständnisförderung hinsichtlich des Sachverhalts eingesetzt, dazu gehört in Teilen auch die Einbindung der beteiligten Fachbereiche und die genauere Klärung mit den Beschwerdeführenden vor Ort, die auf diese Weise zudem das Gefühl vermittelt bekommen sollen, ernst genommen zu werden und eine sorgfältige und umfassende Anliegensklärung zu erhalten:

> „Wir gehen auch viel vor Ort und gucken uns das an. Gerade hier solche Sachen, wie gesagt, (I: Baugeschichten.) gehen wir vor Ort, ja. Ja, ich sage mal so: **Von Bildern her, ja, kann man ja einiges erkennen. Aber wenn man dann vor Ort das Gesamtbild sieht, unterscheidet sich das ja doch von anderen. Also, das ist schon, da kriegt man dann ein anderes Gefühl dafür, ein anderes Verständnis**. Deshalb sage ich unseren Fachbereichen, manchmal gucke ich mir das allein an, aber **meistens nehme ich mir immer von den Fachbereichen die Zuständigen mit** […]. Manchmal ohne den Bürger, **manchmal nehmen wir den Bürger gleich mit dazu, kann er noch mal vor Ort was darlegen. Und das freut den Bürger natürlich, wenn wir rauskommen.** […] **Das war uns ganz wichtig, dass der Bürger auch das Gefühl kriegt, wir entscheiden nicht nur vom Schreibtisch her, sondern wirklich, wir schauen uns das an. Das ist ganz wichtig**." (I4, Pos. 153, Hervorhebung JRH)

Nach der Untersuchung einer Beschwerde steht im nächsten Schritt die Lösungsfindung an.

10.6 Lösungsfindung und Kommunikation (Aushandeln, Erklären und Vermitteln)

> „[…] wir streben immer Konsens an oder irgendwie eine vernünftige, für beide Seiten zufriedenstellende Lösung." (I3, Pos. 25)

Die hier angesprochene Suche nach einvernehmlichen Lösungen bildet eine weitere Kernaufgabe kommunaler Beschwerdemanager*innen.

Wie in England, geschieht dies auch in Deutschland teilweise unter kommunikativer Einbindung der Beschwerdeführenden und der Akteur*innen der beteiligten Fachbereiche. In reduzierter Form kann die Lösungsfindung letztlich aber auch auf der Ermessensausübung der Street-Level Bureaucrats im Beschwerdemanagement basieren. Kommunikativ obliegt ihnen zur Herstellung von Einvernehmen dann aber noch die erklärende Darstellung an die Feedbackgeber. Diese ist naturgemäß dann von besonderer Relevanz, wenn einem Anliegen nicht entsprochen werden kann.

> „Ich hatte jetzt einen Fall, da hatte sich ein Lehrer aus […] beschwert, dass die Lehrerparkplätze viel zu wenige seien. Und dann ging es darum, ob man nicht für die Lehrerschaft grundsätzlich Parkplätze genehmigen kann. Letztendlich habe ich dann alles ausgerechnet, es gibt natürlich in der Innenstadt bestimmte Faktoren für Parkplatzvorhaltung, das gilt bei den Privathäusern, die Schulen auch, ...#00:14:31#, das habe ich ihm auch alles so auch dargestellt und zum Schluss dann auch gesagt: Gut, letztendlich gibt es ganz viele innerstädtische Arbeitsplätze, auch diese Leute haben irgendwie einen Anspruch darauf und haben natürlich das gleiche Problem. Und ich glaube, da hat man wirklich gemerkt, diesen Punkt hat er gar nicht bedacht. Dass nicht nur dieser Lehrer in der Innenstadt arbeitet, sondern alle anderen, in den Geschäften und wo auch immer, auch. Und das war: ‚O ja, stimmt!' **Das wird oft dann so einseitig in dem Moment beleuchtet, klar, kennt man ja, dann geht das so ganz geradeaus, der Blick, und dann muss man halt den Blick so ein bisschen öffnen und Dinge erklären. Dann ist das Verständnis auch da.“** (I3, Pos. 13, Hervorh. JRH)

Hier wird Erklären als Vermittlung der Positionen verschiedener Akteur*innen (Beschwerdeführende, Verwaltungsmitarbeitende und deren Vorgaben, andere Bürger*innen) im Sinne eines „taking-the-role-of-the-other“ (Mead 1973) als Kernoperation der Street-Level-Bureaucrats im kommunalen Beschwerdemanagement deutlich.

Neben dem Abhelfen eher schlichter technischer oder infrastruktureller Mängel, deren Erledigung dann auch eher sachlich-knapp zurückgemeldet wird (defekte Ampeln, überbordender Müll I6, Pos. 20) sind es gerade diese Verstehen generierenden, zwischen den verschiedenen Relevanzsystem der beteiligten Konfliktparteien vermittelnden Erklärungen, die zur Beilegung eines Beschwerdefalls führen. Sie bilden einen wichtigen Teil der interaktiven Aushandlung von Lösungen, auch wenn in diesen Fällen nicht unbedingt ergebnisoffen „ausgehandelt“, sondern Sachverhalte in vom Adressaten annehmbarer, dessen (Ein)verständnis erzeugender Weise kommuniziert werden. Dass es sich dabei nicht nur um ein „Senden“ der Verwaltungsposition, sondern „echte“ kommunikative Vermittlungsarbeit handelt, zeigt im o.g. Zitat die auf Daten gestützte, plausibilisierende und „Blick öffnen[de]“ (I3, Pos.13) Argumentation der Beschwerdemanager*in.

Aushandlungen im engeren Wortsinne finden zum einen ebenfalls mit Beschwerdeführenden, aber auch den Mitarbeitenden der Fachbereiche statt.

Als Medium der Vermittlung nimmt das *Gespräch* eine Sonderrolle ein. Wie ihre englischen Kolleg*innen, sehen auch deutsche Beschwerdemanager*innen stärker interaktionsbasierte Kommunikationsformate für die Vermittlung komplexer Sachverhalte als vorteilhaft gegenüber den eher zur Abarbeitung technischer oder infrastruktureller Störungen geeigneten Mängelmeldern, aber auch dem mehrmaligen Hin- und Her Schreiben per Post oder Email an (analoge Argumentationen sind bereits aus der englischen Empirie bekannt):

> „Ich nehme jetzt mal ein Beispiel-, ein komplexer Sachverhalt, zum Beispiel SGB2-Bereich[125]. **Das kann man oftmals in einem persönlichen Gespräch oder in einem Telefonat besser klären oder auch erklären. Falls die Leute nochmal eine Rückfrage haben. Wenn ich das natürlich jedesmal digital mache-, wenn ich zum vierten Mal zurückgeschrieben habe-, das ist natürlich sehr zeitaufwändig. Das kann man manchmal in einem Gespräch besser erklären, als dass man es jetzt verschriftlicht.** Wenn ich jetzt jemandem erklären muss, warum seine Leistungen gekürzt worden sind, möchte ich natürlich auch-. **Also, ich kann ihm natürlich die Rechtsgrundlage schreiben. Das ist aber nicht mein Ansinnen. Ich möchte schon, dass er versteht, warum das so ist. Und das geht manchmal, oder oftmals, in einem Gespräch viel besser. Viel einfacher.**“ (I9, Pos. 80; Hervorhebung JRH)

> „Und persönlich lässt sich oftmals einiges relativ schnell klären. […. Ich kann auch noch [Dialekt] sprechen, also für die älteren Leute ist das dann natürlich eine super Sache, weil die sich direkt aufgenommen fühlen. Und ja, persönlich kann man oftmals viel regeln, das auch schnell. Und die, die persönlich hierherkommen, da muss man dann auch bedenken, da sollte man sich dann auch ausgiebig-. Was heißt ausgiebig? Aber schon vernünftig die Zeit für nehmen, weil sie erstmal schon den Aufwand gebracht haben um mit ihrem Anliegen zu Hause rauszutapern und zum Rathaus zu fahren. Das ist ja schon mal erstmal Schritt eins. Die haben ja wirklich was auf dem Herzen und tickern das nicht mal eben schnell.“ (I8, Pos. 71)

Neben der Übertragung inhaltlicher Sinnbestände wird das Medium des Gesprächs, so zeigt o.g. Zitat, auch zur Rapport-Bildung eingesetzt (z.B. durch Aufgreifen des lokalen Dialektes, was als kommunikative Spiegelungstechnik verstanden werden kann). Weiterhin stellt das Sicht-Zeitnehmen für ein angemessen ausführliches Gespräch eine Art dar, Anerkennung und Wertschätzung auszudrücken. Hier wird wiederum der von den Beschwerdeführenden unternommene Aufwand bei der persönlichen Beschwerdeplatzierung gespiegelt und deren Anliegen in kategorisierender Einordnung (s.o.) als ernsthaft gedeutet –im Unterschied zu manchem schnell und ggf. auch mal unüberlegt-spontanem Feedback über Mängelmelder, Webmaske oder Email.

[125] Gemeint ist das 2.Sozialgesetzbuch, in welchem insbesondere die Leistungen zur Grundsicherung geregelt sind.

Neben der Kommunikation mit den Bürger*innen nutzen Beschwerdemanagende Gespräche auch im Austausch mit den Mitarbeitenden der Fachbereiche, um deren Kooperationsbereitschaft zu erzeugen:

> „Und dann, wie gesagt, ‚Wir wollen doch gar nicht, dass du dich jetzt rechtfertigst, sondern sag uns doch einfach was los ist, und vielleicht können wir ja direkt dem Bürger schon antworten oder der Bürgerin antworten und dann wirst Du mit dem gar nicht, äh, belastet.'" (I7, Pos. 122)

Mit der Ausnahme des Fehlens einer orientierungsgebend-steuernden Zentralfigur wie dem englischen Local Government and Social Care Ombudsman im föderalen Deutschland, ähneln sich damit auch die Handlungsanforderungen und -vollzüge an kommunale Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland hinsichtlich der Lösungsfindung und -kommunikation stark.

10.7 Beschwerden und ihre Bearbeitung managen: Steuerungs- und Managementaufgaben kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland

Wie anhand der englischen Daten dargestellt, obliegt den Beschwerdemanager*innen je nach zentraler oder dezentraler Organisation des Beschwerdemanagements entweder das komplette Spektrum der Feedbackbearbeitung (Annahme, kategoriale Einordnung, Weiterleitung, Falluntersuchung, Lösungsfindung, Beantwortung, statistische Erfassung im Berichtswesen und Einsteuerung organisationalen Lernens). Bei dezentraler Organisation werden zwar einzelne Aufgaben wie Falluntersuchung an die Fachabteilungen delegiert, das Beschwerdemanagement koordiniert in diesem Fall deren Tätigkeit und behält die Letztverantwortung über den Prozess.

Wie im Folgenden entfaltet werden wird, zeigen die deutschen Daten zur Beschwerdebearbeitung auch hier starke Parallelen:

10.7.1. Die Steuerung des Gesamtprozesses der Feedbackbearbeitung: Sicherstellung, Überwachung, Qualitätskontrolle

Da handlungssteuernd-managende und kommunikative Aufgaben der Beschwerdemanagenden tendenziell Querschnittsaufgaben sind, wird an dieser Stelle der Pfad der Darstellung entlang der Bearbeitungsschritte einer Feedbackäußerung vorübergehend verlassen.

Ausgelassen ist in dieser chronologischen Darstellung der Schritt der Beschwerdestimulierung, da diese in den Daten als Aufgabe der Beschwerdemanager*innen kaum eine Rolle spielt. Sie ist über die Bereitstellung der Infrastruktur für die Bürger*innen (Mängelmelder etc.) eher von Seiten des übergreifenden Organisationsrahmens vorgegeben als ein genuines Handlungsproblem der Beschwerdemanager*innen. Wie bereits in der englischen Teilstudie gesehen, nehmen die Street-Level-Bureaucrats des Beschwerdemanagements dennoch sehr wohl Einfluss auf das Beschwerdeaufkommen, indem sie je nach aktuellem Handlungsziel gezielt zu bestimmten Feedbackformen ermutigen. Im Fall der deutschen Beschwerdemanager*innen wird ebenfalls deutlich, dass auf interaktionaler Ebene Steuerungsmaßnahmen hinsichtlich des Beschwerdevolumens erfolgen, wenn beispielsweise zur Platzierung einer Beschwerde ermutigt wird (s.u.).

Steuerungsaufgaben kommunaler Beschwerdemanager*innen beziehen sich im Kern auf die *Sicherstellung von Antworten:*

> **„Unsere Grundvorgabe ist, […], jeder, der sich an uns wendet, kriegt eine Antwort,** ja, wir überwachen das dann auch in der Regel, da wo wir sagen, hier, da muss eine Antwort raus, wird das von uns auch controllt, dass das auch passiert.“ (I7, Pos. 117, Hervorh. JRH)

Im Einzelnen geht es dabei um die Einhaltung von *Qualitätsstandards* mittels der *Überwachung* von *Rückmeldungen* und *Antwortentwürfen* aus den Fachbereichen. Dabei legen sie ihr Augenmerk sowohl auf die Einhaltung gesetzter *Fristen* (I9, Pos. 20; I6, Pos. 44-46; I8, Pos. 20; FB, Pos. 19; I2, Pos. 19-21) als auch auf *inhaltliche* sowie *sprachliche Qualität* (I9, Pos. 16; I7, Pos. 125; I4, Pos. 83; Pos. 229). Unzufriedenstellende Antwortentwürfe werden dann auch zur Überarbeitung an die Fachbereiche zurückgereicht (I7, Pos. 117). Je nach lokaler Ausgestaltung haben sie im Rahmen ihres Entscheidungsspielraums in der Regel auch die Möglichkeit, Entscheidungen der Fachämter zu revidieren (u.a. I9, Pos. 30; 36), in anderen Fällen ist dies nicht der Fall (I7, Pos. 123). Prüfungsgrundlage ist dabei, ob die Fachbereiche wiederum ihren Ermessensspielraum bürgerorientiert ausgeübt haben (I9, Pos. 36).

Digitale Beschwerdemanagementsysteme erweisen sich bei der Ausübung der Kontroll- und Überwachungsaufgaben als hilfreich, da sie je nach Vorliegen (manche Beschwerdestellen arbeiten auch mit selbst programmierten Excel-Tabellen, vgl. I2, Pos. 19-25) und Ausgestaltung einen mehr oder minder umfassenden Überblick über die einzelnen Fälle, zuständige Personen, den jeweiligen Bearbeitungsstand etc. ermöglichen:

> „Und wie gesagt, das digitale System mit sämtlichen Auswertungsmöglichkeiten, Darstellungen, sofort auch zu sehen, wo hängt es grade. Wie können da immer sämtliche Fälle, die hier auftauchen, auch wirklich gut nachvollziehen. Wem wurde es wann zugewiesen? Ist es schon erledigt? In welchem Status ist es? Wir können im Dashboard sämtliche Auswertungen machen, also es ist definitiv hilfreich.“ (I6, Pos. 44)

10.7.2. Kommunikationskanals- und Zugangsmanagement

Während sich die Handlungen bei der Prozesssteuerung hinsichtlich der Einhaltung von Bearbeitungsfristen, der inhaltlichen und sprachlichen Qualität von Antworten aus den Fachabteilungen in den deutschen und englischen Daten der vorliegenden Studie stark ähneln, findet sich das Element der Kommunikationskanalsteuerung in den untersuchten deutschen Kommunalverwaltungen in geringerem Maße, ist aber auch hier Teil des steuernden Handlungsspektrums.

Partiell ist sie auch individuellen Bearbeitungshandlungen vorgelagert in Infrastrukturen eingebaut, indem beispielsweise digitale Beschwerdeprogramme den Feedbackgebenden bestimmte Angaben abverlangen, um überhaupt Feedback platzieren zu können, oder ggf. das Anlegen eines Accounts erfordern.:

> „E-Mail ist natürlich deshalb gewollt, von uns auch gewollt, einmal so ein bisschen, um eine kleine Hemmschwelle einzubauen Richtung Verifizierung“ (I3, Pos. 3)

Hinsichtlich der gewählten Kommunikationskanäle schreiben deutsche Beschwerdemanager*innen den verschiedenen Kanälen je spezifische Vor- und Nachteile zu (s.o.), allerdings orientieren sie sich in ihrer Nutzung meist an dem von den Bürger*innen bei der Beschwerdeplatzierung genutzten Modus.

> „[…] normalerweise immer auf dem gleichen Weg, wie die Beschwerde reingekommen ist, wird sie auch beantwortet“ (I3; Pos. 3; s.a. I6, Pos. 22; I1, Pos. 236; 244)

Eine aktive Umlenkung findet sich dagegen im Falle von über Social Media eingegangenen Beschwerden: Diese (insbesondere Facebook) werden aus Datenschutzgründen als ungeeignet für die Beschwerdekommunikation gesehen, Feedbackgeber*innen über Social Media-Kanäle werden daher gebeten, sich auf einem der vorgesehenen Wege mit dem Beschwerdemanagement in Verbindung zu setzen:

> **B2:** „Und was halt auch zunimmt, noch, fällt mir in dem Zusammenhang noch ein, das ist halt das Thema Social Media, Facebook. Da kümmert sich zwar in erster Linie unsere Pressestelle drum, aber wenn dann so konkrete Dinge sind, die werden dann auch

schonmal an uns weitergeleitet und so: "Hier, da ist die und die Anfrage, hat über Social Media uns erreicht, könnt ihr da mal nachgehen?", ja. #00:20:07#

I: Ja, das ist natürlich auch von der ganzen Breitenwirkung und Außenkommunikation ein ganz anderes Thema, wahrscheinlich. #00:20:13#

B2: Klar, und da springen dann tausend andere drauf, und dann-. #00:20:17#

B1: Und darauf antworten, was relativ schwierig ist, wenn man dann-, also speziell, wenn ein Sachverhalt skizziert wird in Social Media, aber unter Einhaltung der Datenschutzrichtlinien man im Grunde genommen auf diesem Format überhaupt nicht antworten kann.“ (I7, Pos. 58-62; s.a. I1, Pos. 246-250; 274-280; 304)

Im obigen Zitat wird außerdem deutlich, dass die vergrößerte Sichtbarkeit, die Bürger*innenanliegen über die Social Media Kanäle erhalten, neben der Schwierigkeit, datenschutzkonform (da ja wiederum: auch für andere sichtbar) zu antworten[126], außerdem das Risiko eines Imageschadens und einer Beschwerdezahlerhöhung mit sich bringen. Da sich kommunale Beschwerdemanager*innen in ihrem Berufsrollenverständnis (s.u.) in Teilen als Imagebewahrer*innen der jeweiligen Stadt und ihrer Verwaltung verstehen, und angesichts der grundsätzlichen Belastung von Street-Level-Bureaucrats durch ein hohes Arbeitsvolumen mit damit verbundener Handlungsproblematik der Zugangssteuerung (Lipsky 2010 [1980] und s.u. die Ausführungen zu den beruflichen Herausforderungen aus Sicht der Beschwerdemanager*innen), ist beides nicht in ihrem Interesse.

Dabei agieren die Street-Level-Bureaucrats des Beschwerdemanagements aber keineswegs nur Beschwerde-abwehrend. Gerade im interaktiven Kontakt setzen sie umgekehrt auch Strategien der Beschwerdestimulierung ein. Dies kann auch gerade dann auftreten, wenn sie den Eindruck haben, jemand habe ein Anliegen, traue sich aber nicht so richtig, sich damit an die Verwaltung zu wenden, wie im folgenden Auszug, der ein während des Interviews angenommenes Telefonat wiedergibt:

„Oh! Büro des Oberbürgermeisters, (Name), guten Tag! - Ja, natürlich, darf sie. Aber ich muss gleich-. Nein, die Bedenken muss sie nicht haben, es geht ja sicherlich um einen Fachbereich. Diejenige kann sich gern bei mir noch mal melden, damit wir einen Termin ausmachen. Denn ich müsste auch wissen, wie dringend ist das? Läuft uns eine Frist davon? Das sind so alles Dinge. Ja. Ja, das würden wir uns dann angucken. Ja. […] Ja. Ja, das ist richtig. Genauso ist es, und deshalb muss man sich aber nicht klein fühlen, das ist nicht notwendig. Ja. So machen wir das. Sie können Ihrer Bekannten sagen, geben Sie meine Telefonnummer bitte weiter. […] Sie soll sich mal bei mir melden, damit wir wirklich einen Termin vereinbaren und damit ich ihr auch sagen kann, was sie alles mitbringen soll. Und sie braucht wirklich auch keine Angst zu haben. Das erste Gespräch findet dann in meinem Büro statt, da wird auch weiter niemand dabei sein. Und sie kann hinterher immer noch entscheiden, soll ich mit den Fachbereichen in Verbindung treten oder nicht.“ (I4, Pos. 13)

[126] Dies gilt allerdings dem Grunde nach auch für die Mängelmelder/Webmasken sofern sie mit mindestens Statusmeldungen wie „in Bearbeitung“, manchmal auch kurzen Antworten oder Zwischenstandsnachrichten versehen werden

> [erklärend wieder an I gewandt] „Ja, genau, das ist ja vielleicht auch dabei wichtig, wie wir auch mit den Bürgern umgehen. Also, das machen wir immer so, sie hat jetzt für jemand anders angerufen, die gern herkommen würde, wollen, sich aber wahrscheinlich nicht getraut hat. Und da muss man natürlich dann versuchen, erst mal die Scheu davor zu nehmen. Das haben wir sehr viel, dass die Leute sich nicht so richtig trauen, weil sie denken: Oje, da soll ich hingehen und was-, hm, hm. Aber mir soll doch auch geholfen werden, und dann ist man in diesem Zwiespalt schon drin. Ja, und was macht man dann am besten? Und da hilft immer reden". #00:07:36# (I4, Pos. 15, s.a. I3, Pos. 9; I1, Pos. 566)

Hier zeigt sich von Seiten der Beschwerdemanage*innen eine gewissermaßen präemptiv-responsive Haltung[127], der Wunsch, auf Bürger*innenanliegen einzugehen und diese aktiv zur Kontaktaufnahme mit dem Beschwerdemanagement zu ermutigen.

10.7.3. Emotions-, Gefühls- und Beziehungsmanagement

Gefühle (anderer) und (eigene) Emotionen (Böhle/Weihrich 2020, vgl. Kap. II.3.1) bilden einen weiteren zu steuernden Arbeitsgegenstand der Street-Level-Bureaucrats im Beschwerdemanagement.

Hinsichtlich der Gefühle anderer meint dies etwa die Beruhigung aufgebrachter Kund*innen, insbesondere mittels des Mediums des Gesprächs:

> „Viele Bürger, die sehr emotional sind und die wirklich erstmal auch so panisch sind oder es kommt ja auch manchmal so, wo man sofort handeln muss. Also ich glaube, da kann man mit einer direkten Kommunikation viel, viel heilen bei den Bürgern und sie erstmal beruhigen und so weiter." (I6, Pos. 60, s.a. I8, Pos. 71; I1, Pos. 242)

Dies gilt erst recht für den Extremfall, dass eine akute Selbstgefährdung der Bürger*in befürchtet wird. Im zitierten Beispiel dehnt die Beschwerdemanagerin ihre Arbeitszeit aus, um auf eine Bürger*in in einer psychischen Ausnahmesituation einzuwirken, bis diese nach ihrem Eindruck so weit beruhigt ist, um gefahrlos allein gelassen zu werden.

> „[…], die hatte eine psychische Erkrankung, die hat sich dann hier auch sehr echauffiert und ja, aufgeregt und was weiß ich, wo ich gesagt habe, auch wenn die Dienstzeit schon vorbei war, na ja, wir reden noch mal, wir machen noch mal. Und versucht, sie so ein bisschen runterzuholen, also, weil ich Angst hatte, sie geht hier raus und rennt vor die Straßenbahn. Das kann man nicht verantworten, das hätte ich mir nie verzeihen können irgendwie. Und erst, wo ich gemerkt habe, sie ist jetzt wieder auf dem Weg nach unten und wir können vernünftig und ordentlich reden, dann durfte sie gehen. Da lasse ich die dann auch nicht raus, wenn ich so was mitkriege." (I4, Pos. 237)

[127] Zur Entfaltung des Responsivitätskonzepts ausführlich Kap.16

Im Hinblick auf die diskutierten Berufsrollenidentifikationen (s.u.) scheinen hier Motive des Kümmerns als auch der mit einer gewissen Autorität versehenen Amtsperson durch („Und erst […] dann durfte sie gehen. Da lasse ich die dann auch nicht raus […]“ (I4, Pos. 237)).

Während im Konzept interaktiver Arbeit nach Böhle und Weihrich (2020) Akte der Gefühlsarbeit auf die oben angeführte Beeinflussung der Gefühle anderer bezogen sind, meint Emotionsarbeit die Arbeit an den eigenen Emotionen, die von den Beschwerdemanagenden ebenfalls geleistet wird. Dies betrifft zum Einen den *äußerlich wahrnehmbaren Gefühlsausdruck*, sich also beispielsweise trotz Ärgers nicht „im Ton zu vergreifen“ (I4, Pos. 81, s.a. I4, Pos. 47; I8, Pos. 117) zum Anderen ist die unmittelbare *Bearbeitung der eigenen Gefühlswelt* gedacht, insbesondere, um sich trotz Provokation oder Drohung durch schwierige Beschwerdeführende gelassener zu fühlen oder Schicksale nicht zu stark an sich heranzulassen (I1, Pos. 524; I3, Pos. 23; I6, Pos. 68; 76; I4, Pos. 47; 55).

Abgrenzungstechniken hierbei können *humoristische Bezugnahmen* sein, z.B. auf die immer wieder entgegengebrachte Haltung, die Bürger*innen/Kund*innen bezahlten das Gehalt der Verwaltungsmitarbeiter*innen und hätten dafür auch gewisse Weisungsbefugnisse diesen gegenüber:

> „Super ist immer, ‚Du musst mir jetzt aber helfen, ich bezahle dich schließlich.'"‘[I: Ja, mh]. Guter Konter: ‚Ich habe Ihren Namen auf meiner Gehaltsabrechnung noch nicht gefunden‘ oder so.“ (I8 Pos. 117)

Dies kann auch die Form des *Lästerns* im Kolleg*innenkreis annehmen (I4, Pos. 203). Selbstregulationstechniken sind außerdem die berühmte Nacht Schlaf vor einer Replik (I4, Pos. 43; 83), sowie Rationalisierungen:

> **„**[…] Das darf man nicht persönlich nehmen. Natürlich gibt es auch immer Ausreißer, wo man denkt, da ist jetzt mal eine irgendwie eine Grenze überschritten. Aber das muss man auch aushalten können. Und jeder hat mal einen schlechten Tag.“ #00:49:02# (I9; Pos. 138)

Der letzte Satz „Und jeder hat mal einen schlechten Tag“ ist einerseits wie der Rat, es „nicht persönlich“ zu nehmen, als Rationalisierung zu interpretieren, andererseits ist hiermit eine stärker empathische Strategie der Perspektivenübernahme, eines „taking-the-role-of-the-other“ angesprochen (vgl. Mead 1973). Diese Dualität rationalisierend-distanzierender und identifizierend-empathischer Bezugnahmen findet sich auch in der englischen Empirie.

Insgesamt ähneln die hier vorgestellten Handlungsstrategien des Gefühls- und Emotionsmanagements deutscher kommunaler Beschwerdemanager*innen denen ihrer englischen Kolleg*innen. (vgl. Kap.3.7.4). Dies gilt ebenso für eine weitere Handlungsanforderung, das *Beziehungsmanagement* hinsichtlich der verwaltungsinternen Kooperationspartner*innen:

> „[…] Positiv ist es ja immer, wenn Anliegen der Bürger so gelöst werden können, dass für beide Seiten-. Dass beide Seiten zufrieden sind-, Bürger und auch meine Kollegen und Kolleginnen. Und ich natürlich auch. Das ist aber auch gleichzeitig die größte Herausforderung. Denn durch das Einschalten der Beschwerdestelle, habe ich gerade schon gesagt, **werden ja die Entscheidungen der Kollegen und Kolleginnen oftmals auf den Prüfstand gestellt und unter Umständen auch gekippt. Das ist schon eine Herausforderung, dass man da so diese Balance findet, trotzdem die Arbeit der Kollegen zu wertschätzen** und auf der anderen Seite aber doch da hinzubewegen, dass dann doch vielleicht, **wenn möglich, im Sinne des Bürgers entschieden** wird. **Da wir eigentlich bei unserer Arbeit auf die Kollegen angewiesen sind, auf die Unterstützung, ist das oft ein Spagat**“ (I9, Pos. 120, s.a. I9, Pos. 33f.; I7, Pos. 95; 122, Hervorh. JRH)

Das Zitat zeigt deutlich die Schnittstellenposition der Street-Level-Bureaucrats des kommunalen Beschwerdemanagements zwischen den Bürger*innen und anderen Verwaltungsakteur*innen, welche weiter unten auch als einer der beruflichen Belastungsfaktoren erneut zur Sprache kommen wird.

10.8. Nach der Beschwerde: Die Organisation von beschwerdebezogenem Performancemanagement sowie Organisationalem Lernen

Der folgende Abschnitt wendet sich nun zunächst denjenigen Handlungsanforderungen bzw. Kernaufgaben der Beschwerdemanagenden zu, welche zum Abschluss eines Feedbackereignisses stehen. Es handelt sich um die „Post-Complaint-Work“ der Performanzmessung und der Einsteuerung organisationalen Lernens aus Beschwerden.

10.8.1. Erfassung und Auswertung im Rahmen von Reporting und Performance-Management

Anders als im englischen Fall, fehlt im deutschen Kontext eine zentrale Instanz wie der Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO), welche die gesammelten Feedback-bezogenen Jahresberichte publiziert und in Ranglistenform relationiert, daher sind ggf. auch die disziplinierenden Effekte dieser Art von öffentlichkeitswirksamem Vergleich (vgl. Heintz 2019) geringer.

Auch die Publikation von Beschwerdeberichten auf den jeweiligen Homepages ist bei deutschen Kommunalverwaltungen unüblich.

Dennoch werden auch in deutschen Kommunalverwaltungen einschlägige Daten zu Beschwerdezahlen und Prüfergebnissen, Inzidenzen positiven Feedbacks etc. erhoben und ausgewertet.

Die Grundlage hierfür bildet die bereits bei Beschwerdeeingang vorgenommene Datenerfassung:

> „Dann wird das Ganze in eine Tabelle übertragen, wo wir das Ganze controllen und administrieren, […]“ (I6, Pos. 22, s.a. I9, Pos. 54; I8, Pos. 117; FB, Pos. 42)

Dass die statistische Nachhaltung und Auswertung oftmals (noch?) nicht den Systematisierungsgrad erreicht wie im englischen Beschwerdewesen, illustriert das folgende Zitat:

> „Also wir haben zwar alle aufgeschrieben, und wir können sagen, ‚wie viele haben wir?‘. Wenn wir unsere Antworten natürlich zählen, aber wir haben’s noch nicht so geclustert, also dass wir das wirklich statistisch erfasst haben über was beschweren sich die Leute eigentlich am Meisten? Das haben wir noch nicht. Ist aber was, was jetzt mal versuchen wollen. Ist natürlich `n bisschen Aufwand“ (I1, Pos. 116)

Hier zeigen sich auch wieder Effekte der strukturellen Organisation, insofern einem zentral organisierten Beschwerdemanagement zugeschrieben wird, leichter Informationen bündeln zu können (I9, Pos. 54) als dezentrale Strukturen.

Die statistischen Auswertungen von Beschwerdeanlässen dienen der zweiten Säule im Post-Complaints-Prozess, dem Anstoß organisationalen Lernens im Sinne eines Leitmotivs der kontinuierlichen Verbesserung.

10.8.2 Anstoß des Lernens aus Beschwerden

Aus den englischen Daten trat das Motiv, mit der eigenen Arbeit zum organisationalen Lernen und damit der Verbesserung der jeweiligen Kommunalverwaltung beitragen zu wollen, als wichtiger Handlungsmotor der Beschwerdemanagenden hervor. In einer starken Ausprägung dieser Sichtweise wird das Lernen aus Kund*innen-Feedback sogar zur Hauptlegitimation eines Beschwerdemanagements.

Auch die Beschwerdeverantwortlichen deutscher Kommunalverwaltungen sehen im Anstoß des Lernens aus Bürger*innenfeedback einen wichtigen Teil ihres Aufgabenspektrums.

Ziel dabei ist zum Einen die Imagepflege der jeweiligen Stadt, zum Anderen, manifeste Verbesserungen für einzelne oder bestimmte Gruppen, ggf. auch die Gesamtbevölkerung zu erreichen. Beschwerden haben dabei eine Anzeigenfunktion, was in größerem Umfang „schiefläuft“, wo infrastrukturell, im Prozessablauf o.ä. nachgebessert werden müsste (u.a. I9, Pos.

54; I5, Pos. 39; 53; I3, Pos. 57). Die Bürger*innen werden auf diese Weise in das Wissensmanagement einbezogen, was durch technische Infrastrukturen wie die Mängelmelder erleichtert wird:

> „Wenn Sie uns das nicht sagen, können wir es nicht wissen. wir bitten darum, dass uns das gesagt wird. Und gerade über [Online-Tool, Mängelmelder] ist das jetzt gerade so ein gutes Portal, da, die Straßenlampe geht gerade nicht oder so. Von uns ist nicht jeder jeden Tag am gleichen Ort oder so. Deshalb, wir sind auf den Bürger angewiesen, dass einiges zu uns herangetragen wird. (I4, Pos. 195)“

Konkret vorgenommene Verbesserungsmaßnahmen aus Beschwerden, Ideen und Anregungen betreffen meist kleinere oder mittlere Anliegen wie das Aufstellen von Hundekotbeutelspendern oder die Veränderung von Ampelschaltungen (I8, Pos. 92) selten sind „Revolutionen“ (I8, Pos. 88) im Vorgehen der Verwaltung die Folge.

Nichtsdestotrotz kommt es auch zu Prozessveränderungen und neuen Handlungsansätzen (I7, Pos. 82; I4, Pos. 169; 263; I5, Pos. 43; I3, Pos. 57; I9, Pos. 94).

Personalknappheit, welche indirekt die Arbeitsqualität der Verwaltung negativ beeinflussen und in der Folge beschwerdegenerierend wirken kann, ist dabei von den Akteur*innen des Beschwerdemanagements zwar weiter kommunizierbar, mögliche Lösungen haben aber einen längeren Vorlauf und erfordern die Zustimmung nicht nur weiterer Verwaltungsakteur*innen, sondern auch des Stadtrates (I9, Pos. 60; I5, Pos. 53).

Einen wichtiger Teil durch die Akteur*innen des Beschwerdemanagements angestoßener Verbesserungsmaßnahmen und Lerneffekte bildet (ähnlich wie im englischen Kontext bereits gesehen) der Bereich der Kommunikation mit den Verwaltungskund*innen bzw. Bürger*innen. Dies erfolgt während der operativen Beschwerdebearbeitung durch Feedback zu Antwortentwürfen der Fachämter an die Beschwerdeführenden, beispielsweise durch Hilfe bei der Formulierung individueller, adressatenspezifischer und laienverständlicher Schreiben (I4, Pos. 83; 229).

Handlungsstrategien der Beschwerdemanager*innen zur Umsetzung oder zumindest dem Anstoß von Verbesserungen bestehen neben dem Informieren der zuständigen Führungskräfte im Aufsetzen bzw. Anregen von individuellen wie teambezogenen Schulungen (I9, Pos. 57-60; FB, Pos. 70)

> „Ich spreche mit den Geschäftsbereichsleitern, mit den Fachbereichsleitern, den jeweiligen, und sage: ‚Schult eure Leute noch mal, weist noch mal darauf hin‘“ (I4, Pos. 77)

Ob Lerneffekte in größerem oder kleinerem Umfang stattfinden, individuelle Mitarbeiter*innen oder ganze Fachämter betreffen, die leitende Hintergrundphilosophie bildet das durch NPM/NSM-Reformen angestoßene Streben nach kontinuierlicher Verbesserung, das wiederum als Teil größerer gesellschaftlicher Tendenzen der Selbstoptimierung zu sehen ist (Boltanski/Chiapello 2003; Bröckling 2008; vgl. Kap. I). Diese Selbstverpflichtung auf eine Verbesserung der Verwaltung tritt in den einzelnen Interviews in unterschiedlich starkem Maße hervor. In den deutschen Interviews findet sie sich tendenziell in geringerer Ausprägung als in denen mit englischen Beschwerdemanager*innen, ist aber auch im deutschen Verwaltungskontext wirksam (vgl. I5, Pos. 39; I9, Pos. 38).

Welche beruflichen Rollenverständnisse bei den Street-Level-Bureaucrats des Beschwerdemanagements deutscher Kommunalverwaltungen vorliegen, wird im sich anschließenden Teilkapitel ausführlicher beleuchtet.

11 Berufliche Selbstverständnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland

Die beruflichen Selbstverständnisse der kommunalen Beschwerdemanager*innen im deutschen Teil der Studie ähneln denen ihrer englischen Kolleg*innen in vielerlei Hinsicht, die Daten zeigen jedoch auch länderspezifische Unterschiede. Aus den Interviews mit den deutschen Beschwerdemanager*innen ließen sich folgende Selbstverständnisse identifizieren:

11.1 Repräsentant*in der Verwaltung/Imageverbesser*in

Wie auch in den englischen Daten sehen deutsche Beschwerdemanager*innen sich als *Repräsentanten* ihrer Stadtverwaltung nach außen:

> **„Weil wir sind ja im Prinzip** mit unserer Teilaufgabe hier auch in letzter Art und Weise ja auch **ein bisschen der Imageträger der Stadtverwaltung und der Image- und Impulsgeber**. Und wir sind da im Prinzip auch mit unserem Agieren ein gewisses **Aushängeschild der Stadtverwaltung“** (I6, Pos. 82, Hervorhebung JRH; s.a. i6, Pos. 30; I8, Pos. 31, 77; Pos. 50; FB Pos. 92).

Eine Rollenauffassung als *Repräsentant*in der Stadt und ihrer Verwaltung* beinhaltet ein Selbstverständnis als *Garant von Professionalität*, beispielsweise durch *kommunikativ versiertes Auftreten* auch bei „nervigen“ Bürger*innen (I4, Pos. 197; Pos. 249) und *Handeln auf Basis fundierten*, ggf. auch im *kollegialen Austausch* erworbenen *Wissens*:

> „Wenn ich da gar nicht mehr weiterkomme mit den Gesetzen oder ich verstehe, passiert ja auch, ich kann ja nicht alles wissen, ich verstehe das eine oder andere Gesetz nicht und den Kommentar dazu, dann rufe ich im Rechtsamt an und frage: Kann mir mal einer helfen? Kann mir das mal einer erläutern? Wie geht man mit dem Fall jetzt um? Ich brauche jetzt mal eure Hilfe. Das sollte man auch tun! Also, man sollte nicht von sich ausgehen und sagen: Ich kann alles, ich weiß alles, Bürger, du bist doof. Das geht nicht. Es kommt auch vor, dass ich sagen muss: Das tut mir leid, hier muss ich mich erst mal richtig kundig machen, dann kann ich Ihnen eine Antwort geben. So kann ich Ihnen keine Antwort geben. So halbgewalkte Sachen, geht nicht.“ (I4, Pos. 229)

Ein Selbstverständnis als *Motor organisationalen Lernens*, das im englischen Kontext wiederholt und zum Teil gekoppelt an die Funktion als *Repräsentanten der Stadtverwaltung* auftritt, findet sich in den deutschen Daten in etwas geringerem Umfang, spielt aber auch dort eine relevante Rolle:

> „[…] das sollte ja eigentlich auch immer Ziel eines Beschwerdemanagements sein, dann nicht, dass wir nur zum Selbstzweck oder zur Außendarstellung da sind, sondern dass wir auch drinnen Prozesse verbessern und Anregungen aufnehmen und umsetzen. Da

versuchen wir eigentlich immer, was zu machen. Dass man sagt: ‚Hey, ja, Dinge ändern sich auch.'" (I3, Pos. 57)

„Also, für uns sind Beschwerden Anregungen, beziehungsweise Verbesserungsvorschläge, die von außerhalb kommen. Wir haben hier im Haus ein internes Vorschlagswesen. Und analog dazu soll das dann das externe Vorschlagswesen sein. Weil wir der Meinung waren, dass eigentlich-. So, wie es bei der Stadt laufen sollte, ist der Bürger eigentlich der Fachmann und der Experte. Und wenn man da keine Rückmeldung bekommt oder keine Eingaben bekommt, ist es oftmals für Verwaltungen schwierig, zu wissen: Ist man da auf der richtigen Spur? Läuft das richtig? Oder ist es vielleicht nicht besonders bürgerorientiert? Deswegen sind wir sehr dankbar, wenn die Bürger sich an uns wenden." (I9, Pos. 8)

„Es ist immer, wie man dann mit den Bürgern auch umgeht, wie man mit denen spricht. Wenn die einem, sage ich mal, arrogant und zynisch rüberkommen, muss man das nicht so zurückgeben. Sollte man auch nicht, darf man nicht. Das sind so Punkte, wo wir hier ganz doll drauf achten. Der schlechte Ruf, der eilt uns immer voraus. Aber ich glaube, das geht jeder Verwaltung so. Sind wir nicht die einzigen

I: Würden Sie sagen, das hat sich verbessert in den letzten Jahren? #01:54:31#

I4: Ich denke schon. die Zusammenarbeit mit den Bürgern hat sich schon verbessert. Weil wir auch offener auf die Bürger drauf zu gehen, nicht nur mit Paragrafen, der Umgang, der hat sich schon verbessert." (I4, Pos. 197-199)

In den Formulierungen „Der schlechte Ruf, der eilt uns immer voraus" (I4, Pos.197) und „Da versuche wir eigentlich immer, […] Dass man sagt: Hey ja, die Dinge ändern sich auch" (I3, Pos. 57) scheint auch die Rolle der *Verwaltungsreformen* auf, insgesamt jedenfalls ein Anliegen der Imageverbesserung der Verwaltung, das maßgeblich vom Beschwerdemanagement inkorporiert wird und mit dem Bemühen um manifeste Verbesserungen der Organisation nicht nur auf Imageebene einhergeht (s.a. FB Pos. 31-34; I4, Pos. 195; I3, Pos. 3).

Während ein **Selbstverständnis** als **Repräsentant der Stadt und ihrer Verwaltung** in **beiden nationalen Kontexten** zu finden ist, gekoppelt mit der Rolle als **Treiber organisationaler Lernprozesse** etwas **deutlicher im englischen Fall**, ließ sich eine Rollenauffassung aus den **deutschen Daten** rekonstruieren, die im englischen Kontext fehlt, nämlich die der ***Amtsperson**:*

11.2 Amtsperson

In der Figur der *Amtsperson* sind Gehalte eines traditionellen Verwaltungsverständnisses im Weber'schen Sinne gebündelt (Weber 1964; Perry 1996; zu traditionellen Berufsidentitäten wie auch sich in Auseinandersetzung mit den durch das New Public Management aufkommenden neuen Idealen im öffentlichen Dienst herausbildenden neuen Mustern vgl. auch Englert 2020; Gottschall et al. 2015b; Flecker et al. 2014, s.a. Kap. I).

Beschäftigte mit einer Identifikation als *Amtsperson* ordnen ihr Handeln in einen Kontext der *Pflichterfüllung* ein:

> „Also auch da sehen wir uns dann schon ein bisschen in der Pflicht mal, so unsinnig man diesen Beschluss jetzt finden muss, er ist nun mal in der Welt und muss-, findet, er ist nun mal in der Welt und muss beantwortet werden. Und dann sehen wir uns dann schon so bisschen in der Pflicht […]." (I7, Pos. 105)

Dabei sehen sie sich dem traditionellen *Ethos des öffentlichen Dienstes*, seine Gegenüber „ohne Ansehen der Person" gleich zu behandeln, verpflichtet.

> „Weil wir behandeln tatsächlich jede Beschwerde unterschiedslos. [I: Ja.] I1: Ohne Ansehen der Person, das ist so das, eigentlich das Mantra, das ist auch der [betont] Vorteil des öffentlichen Dienstes im Gegensatz zu Unternehmen, finde ich persönlich." (I1 Pos. 580-582)

> „Und beim Unternehmen zählt derjenige, der mehr Geld hat, mehr Waren kaufen kann, eben immer mehr als ein anderer. Bei uns gibt's `ne Gebührensatzung. Jeder bezahlt das Gleiche, und bei uns gibt's auch Regeln für alle, die für alle gleichermaßen gelten." (I1, Pos. 586)

Neben der Sphäre der Wirtschaft grenzt man sich auch von der Politik ab und betont, Verwaltung zu sein (I1, Pos. 276). Auf sprachlicher Ebene wird dies durch Bezeichnungen wie „*Amtstätigkeit*" (I6, Pos. 70) markiert, zu der auch „*hoheitliche Aufgaben*" (I6, Pos. 82) gehören.

Anders als in den englischen Daten, die sprachlich einige Dringlichkeitsmarker enthalten, welche auch Routinetätigkeiten im kommunalen Beschwerdemanagement in die Nähe der „Blaulichtorganisationen" Feuerwehr, Rettungsdienst oder Polizei rücken (vgl. Kap.4), zeigt die deutsche Empirie eher ein Selbstverständnis, als Verwaltungsakteur*innen in der Regel eben *nicht* unter absolutem Dringlichkeitsgebot zu handeln:

> „[…] aber gut, es wird bis morgen keiner umkommen. Da muss man auch sagen: **Wir sind kein Rettungsdienst, wir sind Verwaltung** [lacht]." (I3, Pos. 33, Hervorh. JRH)

Dies schließt nicht aus, dass im tatsächlichen Notfall unverzüglich gehandelt wird:

> „Also wenn jemand in irgendeinem Treppenhaus oder vor irgendeiner Tür gesehen wird, dann agieren wir als Stadt sofort oder wenn ein Haus abbrennt, dann ist die Bürgermeisterin sofort dabei und kümmert sich um Wohnungen, wo diese Familien oder die Betroffenen sofort untergebracht werden, also da steht die für nachts sogar auf. Also das ist immer mit Feuerwehr und Polizei, das geht Hand in Hand. Also das sind natürlich auch Sachen, ja, das ist ja unser Job, dann dafür auch da zu sein.“(I6, Pos. 68)

Die *Amtstätigkeit* wird so in Teilen durchaus als *Dienst an der Gesellschaft* verstanden (wie es der Begriff des öffentlichen Dienstes ja auch nahelegt), auch, weil sie im Vergleich zur Arbeit für Wirtschaftsunternehmen mit finanziellen Einbußen verbunden sein kann (vgl. I6, Pos. 74).

Amtsperson zu sein, schließt auch ein Selbstverständnis als *Überblicksinhaber*in* (zu den beruflich relevanten Wissensbeständen kommunaler Beschwerdemanager*innen vgl. Kap 12) ein. Dazu gehört, in verschiedener Hinsicht auch die *Angemessenheit des Handelns* sowie der (angenommenen) diesem zugrunde liegenden Deutungen der Bürgerinnen und Bürger zu *beurteilen*. Hierunter fallen z.B. deren Erwartungen an die Bearbeitungszeit, den Schreibstil oder die Treffsicherheit der Kategorienwahl bei der Eingabe einer Rückmeldung in ein digitales Beschwerde-Tool:

> „Weil ein Beschwerdeführer kann nicht davon ausgehen, wenn er so eine Nachricht schreibt, dass er innerhalb von einem Tag eine Antwort bekommt. Das funktioniert nicht, weil da so viele Leute betroffen sind.“ (I8, Pos. 24, s.a. I8, Pos. 139)

> „Ja, das merkt man schon, dass dann also auch-, auch wann die Nachrichten geschrieben sind, dass das dann also wirklich, man ärgert sich aktuell und hat dann sofort die Möglichkeit, ohne großen Aufwand entsprechend sich zu melden. **Also das mindert dann auch teilweise die Qualität der Anfragen. Von der Wortwahl und so weiter.“** (I7, Pos. 57, Hervorhebung JRH)

> „In [Mängelmelder] ist das etwas komfortabler, da nutzen wir natürlich die Technologie. Die sind dann letztendlich schon aufgrund dessen, dass der Einreicher hier die Kategorie vorgeben muss, was er auch-. **Wir hatten erst die Befürchtung, dass er das nicht gut macht, aber er macht es gut**. **Die Bürger wählen in der Regel die richtigen Kategorien, also nehmen sich da auch wirklich Zeit und machen das sehr sorgsam und schmeißen das nicht einfach nur so rein, egal was da für eine Kategorie steht. Das ist also wirklich sehr, sehr löblich.“** (I6, Pos. 22, Hervorhebung JRH)

Die Beschwerdemanagenden treffen aber auch *Urteile über die Rationalität und Legitimität* der eingereichten Rückmeldungen:

> „Und **viele Beschwerden**, die hier bei uns eingehen, muss man sagen, äh, äh, die sind auch **teilweise nicht oder zum Großteil nicht begründet**." (I7, Pos. 122, Hervorhebung JRH, s.a. I8, Pos. 79)

> „[…] also wenn man neu Zugezogene hat interessanterweise, gibt es doch viele, die neu zugezogen sind und die dann mit Beschwerden kommen. Also, die dann sagen: ‚Naja, das war in [anderer Stadt] aber ganz anders!' und ‚Das war dort.'. Und sind jetzt [hierher] gezogen, und dann haben sie jetzt aber festgestellt, es ist doch nicht alles so gut, wie sie sich das vorgestellt haben, und dann sind die, typisches Beispiel, [Vögel], die zu laut waren, oder auch, äh, äh, ja, so, so, so es ist nicht so sauber wie woanders. **Kann ich jetzt überhaupt nicht nachvollziehen, stimmt einfach nicht."** (I1, Pos. 330, Hervorhebung JRH s.a.: I1, Pos. 474)

Hierzu zählt auch die Beurteilung der Angemessenheit der eingeschlagenen Eskalationsstufe bzw. des Ansprechpartners (wenn Beschwerden beispielsweise gleich beim Bürgermeister platziert werden, sofort mit der Presse gedroht wird etc., vgl. I6, Pos. 68; I9, Pos. 200; I1, Pos. 446)

Das Selbstverständnis als *Überblicksinhaber*in*, das in solchen Angemessenheitsbeurteilungen hervortritt, äußert sich auch im Empfinden von *Amüsement* angesichts nicht als angemessen, sinnvoll oder rational erachteten Bürgerhandelns:

> „Aber es wäre ja auch blöd, wenn man solche Leute nicht hätte, **weil es ist ja auch witzig**." **I:** Ja, Okay.
>
> (lachen beide). I: Ja.
>
> **I8:** Arbeit muss auch Spaß machen. Also ich kriege auch Meldungen,[…] , warum keine Enten mehr an der [Flüsschen] sind. Ob die Stadt die Enten eingefangen hat. Klar, das machen wir immer. Dann gehen wir raus und catchen die alle ein und parken die im Keller, da haben wir noch ein kleines Planschbecken für die aufgebaut.
>
> (lachen beide)
>
> I8**:** Also dass die Dinger fliegen können. Kann man mal drüber nachdenken, aber-. Kommt auch vor." (I8, Pos. 64-69, Hervorhebung JRH))

> „Das sind dann die **Schmunzelerlebnisse**. Wo man auf der einen Seite nicht weiß, wie geht es insgesamt aus. Und auf der anderen Seite schmunzelt man natürlich." (I4, Pos. 219)

> „Wenn ich neben eine Schule ziehe, habe ich Schulbetrieb, dann habe ich das zu dulden, oder ich muss mir einen anderen Wohnort suchen. Das ist wirklich, ich meine, **wir haben auch wirklich so Stammkunden, da muss man dann schon, also mittlerweile muss man das ein bisschen mit Humor sehen.“**. #00:17:54# (I3, Pos. 15)

Hierzu gehört auch der *Kuriositätsbegriff* zur Beurteilung von Bürgerfeedback:

> **„Kurioses** wie Möwengeschrei […] hatte ich auch schon angesprochen. Ist tatsächlich auch aber, **also das kann man sich nicht vorstellen, dass sich jemand** hier über Möwen an der Ostsee **beschwert**, es kommt aber vor. „(I1, Pos. 514, s.a. 476)

Die Akteur*innen des Beschwerdemanagements greifen bei der Einschätzung der Legitimität und Rationalität bzw. Nachvollziehbarkeit des Bürger*innenhandelns wiederum auch auf die Ergebnisse von *Kategorisierung*sleistungen zurück, die sich beispielsweise auf *Alter* oder *Geschlecht* beziehen können.

> „Rechtlich gesehen hat sie [potentiell identifizierend] in Anspruch genommen, widerrechtlich, muss man so sehen. […] Ich meine, die können wir jetzt nicht so vor den Kopf stoßen, die ist paar 70.“ (I4, Pos.159)

> „Auch mit unseren ausländischen Mitbürgern kommen wir eigentlich ganz gut klar. Ja klar, es gibt bestimmte Nationalitäten, die mögen keine Frauen. Dann müssen sie doch mit einer Frau vorliebnehmen.“ (I4 Interview, Pos. 215)

11.3 Dienstleister*in

Auch in den deutschen Daten finden sich Berufsidentitäten als Dienstleister*in:

> „Also-, wir sind ja nun mal eine Verwaltung. Und **wir sind Dienstleister** für die Bürger.“ (I9, Pos. 118, s.a. Pos. 52, Pos. 178)
>
> **„Wir verstehen uns ja als Dienstleister**, und so müssen wir dann auch handeln.“ (I4, Pos. 77; s.a. Pos. 129)

Ein berufliches Selbstverständnis als Dienstleister*in kann im Kontext der Verwaltungsreform nach dem NPM gesehen werden (vgl. Flecker/Tschernitz 2014; Gottschall et al. 2015b; Englert 2020). Wie die in Kap.I in den Blick genommene arbeitssoziologische Forschung zu Auswirkungen des NPM auf Berufsidentitäten konstatiert, bewirken das einschlägige Desiderat der Kundenorientierung und neue Steuerungsformen in den öffentlichen Diensten auch Transformationen auf Ebene der beruflichen Selbstverständnisse, wobei traditionelle Staatsdiener- und

verwaltungsreforminduzierte Dienstleister-Identifikationen koexistieren bzw. Mischungsverhältnisse eingehen (Englert 2020; Flecker et al. 2014; Gottschall et al. 2015b). Dabei zeigt sich tendenziell eine umso stärkere Etablierung von Dienstleistungs-Werten und -Selbstverständnissen, je stärker das jeweilige Handlungsfeld von Markt- und Wettbewerbslogiken erfasst wurde. Insgesamt lässt sich jedoch über die verschiedenen Beschäftigungssegmente hinweg „eine erfolgreiche Umsetzung dienstleistungsorientierter Aspekte von Verwaltungsmodernisierung“ (Gottschall et al. 2014, S. 31) konstatieren. Diese findet sich auch in den Daten der vorliegenden Studie – manchmal als „Positioning“ in Abgrenzung zu anderen Verwaltungsbereichen (vgl. I7, Pos. 129), z.T. auch unter Markierung reziproker Respektsansprüche (I4, Pos. 77).

Selbstbeschreibungen als *Dienstleister*innen* finden sich in den deutschen Daten relativ unabhängig davon, ob das Gegenüber des Verwaltungshandelns als *Bürger*in* oder *Kund*in* konzeptionalisiert wird, auch wenn einzelne Argumentationen diesen Bogenschlag vornehmen:

> „Ich habe gerade gesagt, das ist-, das eine ist die Haltung, dass ich sage, ich empfinde den Bürger als Kunden, und ich empfinde mich als Dienstleister.“ (I7, Pos. 143).

Das folgende Zitat zeigt, dass ein übergreifendes Verständnis, Dienstleistende zu sein, verschiedene Bezugnahmen überspannt. Dennoch wird auch deutlich, wie die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements in Deutschland zwischen den verschiedenen Terminologien navigieren und bei der Reflektion über die angemessene Verwendungsweise auch immer wieder Widersprüche aufscheinen[128] (vgl. auch Kap. 2.1 und 9.1 zur Kundenmetapher):

> „Also, wir sehen uns ja als Dienstleister für die Menschen der Stadt. Und wenn ich ein Dienstleister bin, dann sind die, die an mich herantreten, ja meine Kunden. Nichts desto trotz sind das natürlich auch Bürger-. Also-, es sind ja auch nicht Bürger. Besucher haben wir auch. Wir haben Einwohner. Und das sind alles Kunden. Also-, grundsätzlich dürfte es keinen Unterschied machen. Aber es ist ja-, wenn ich ein Dienstleister bin, kann ich trotzdem von den Bürgern sprechen. Also-, da steckt ja etwas anderes dahinter. Es steckt ja nicht-, ich mache ja an dem Wort "Bürger" oder "Kunde" nichts fest. Ich weiß, dass zum Beispiel bei uns im Jobcenter-, die betrachten die Bürger als Kunden. Sagen wir es so. Sind Kunden. Aber ich weiß nicht-. Also, wenn ich mich als Dienstleister sehe, dann handele ich dementsprechend. Und dann ist die Bezeichnung der Leute, für die ich arbeite, eigentlich völlig unerheblich. Das wirkt sich ja nicht auf meine Arbeit aus. Ich arbeite ja nicht anders, weil du jetzt mein Kunde bist, oder mein Bürger. Wenn ich mich als Dienstleister sehe, sehe ich mich als Dienstleister und handele auch so.“ #00:57:53 (I9, Pos. 178)

[128] Am Beispiel: „Da steckt etwas dahinter“ vs. „Ich mache daran nichts fest“, es ist „eigentlich völlig unerheblich“ oder die Annahme einer Terminologie eben doch handlungsleitend…

Ein berufliches Selbstverständnis als *Dienstleister*in* wird auch in Akten des „Positioning“ (Lucius-Hoene/Deppermann 2000; 2004) gegenüber anderen Verwaltungseinheiten behauptet (I7, Pos. 129f.)

11.4 „Kümmerer“

Der in vivo gebrauchte Terminus „*Kümmerer*“ (insbesondere I7, Pos. 25 und 101; I9, Pos. 38) auf die Frage nach der beruflichen Selbstbeschreibung integriert Teilgehalte des *Helfens*, *Problemlösens*, *(Kontakt)vermittelns* und (innerhalb der Verwaltung) *Beschützens*. Insgesamt lässt sich ein wesentlicher Teil der in der vorliegenden Studie erfassten Berufsrollenverständnisse kommunaler Beschwerdemanagender in Deutschland auf den Nenner des*r „*Kümmerers*in*“ bringen.

11.4.1 Helfer*in

Eine im Vergleich zu den *Dienstleister*innen* etwas andere Auslegung ihrer beruflichen Rolle weisen diejenigen Beschwerdemanager*innen mit einem Selbstverständnis als *Helfer*innen* auf. Hierunter fallen Selbstdeutungen als *Problemlöser*innen* und *Sprecher*innen* der Beschwerdeführenden

*Problemlöser*innen* helfen, indem sie – wie es die Namensgebung nahelegt – konkret und manifest Probleme der Beschwerdeführenden aus dem Weg räumen. Dabei gehen die Meinungen auseinander, inwieweit dabei stets der Fokus auf amtlich-korrektes Handeln gewahrt werden muss:

> „…[m]an soll helfen die Probleme der Menschen zu lösen, aber auf eine Art die mit den Möglichkeiten und dem Ansehen der Behörde im Einklang steht (FB Pos. 92-93)

Neben einem dergestalt regelorientierten Selbstverständnis als Problemlöser*in existiert auch eine Auslegung, die Potentiale für informales Handeln (vgl. Gulland 2011; Groddeck/Wilz 2015; Kühl 2020) einschließt. Dies bedeutet in der Regel, lösungsorientiert die *Entscheidungen der Fachbereiche in Frage zu stellen* oder den üblichen *Amtsweg abzukürzen*:

> „Dass man immer sich nicht vor Augen hält, so geht es nicht, aber auch versucht zu finden, welchen Weg muss ich gehen, dass es vielleicht geht. Annähernd. [I: Ja.] Naja, und da die Fachbereiche ein bisschen hinzukriegen, das ist dann halt schwierig.“ (I4, Pos. 165; s.a. Pos. 223; FB, Pos. 82)

> „Ja, am Besten ist es natürlich, wenn ich die, die Menschen, die zum Beispiel einen Termin dringend benötigen zur Beantragung einer Leistung, wenn ich denjenigen

> Menschen zu einem Termin verhelfen kann. Ähm, im Zuge der Flüchtlingskrise damals, da waren dann auch häufig Zugewanderte, die dringend einen Termin in der Zuwanderungsabteilung benötigten. [I: Ja] Und da konnte ich helfen […]“ (I2, Pos. 107)

Unter den Beschwerdemanagenden mit einem Selbstbild als Helfer sehen sich manche auch - in gewissem Rahmen - als Vertreter*innen oder *Sprecher*innen der Bürger* (I3, Pos. 13; 23). Dies kann sie gegenüber Angehörigen der eigenen Institution (Verwaltung) in Konflikt bringen (I3, Pos. 23), auch wenn sie bestrebt sind, „keine Schuldigen-Diskussionen [zu] führen“ (I9, Pos. 52). Diese *Position zwischen den Stühlen* (der jeweiligen Stadt- oder Gemeindeverwaltung und den Beschwerdeführenden) ist charakteristisch und auch in den englischen Daten zu finden. Wie dort, zeigen sich außerdem auch in den deutschen Daten mehr nach innen gerichtete Berufsrollenidentifikationen (wie im Falle der *Repräsentant*innen der Stadtverwaltung*) und mehr nach außen orientierten, wie eben den *Helfer*innen*. Dies schließt allerdings nicht aus, dass Beschwerdemanager*innen sich durchaus auch nach innen als *Helfer*innen* oder *Beschützer*innen* sehen:

> **"Wir wollen doch gar nicht, dass du dich jetzt rechtfertigst**, sondern sag uns doch einfach was los ist, und **vielleicht können ja direkt dem Bürger schon antworten oder der Bürgerin antworten und dann wirst Du mit dem gar nicht, äh, belastet**." Wir hatten also letztens eine Beschwerde, die ist bei mir aufgelaufen, von einem-, einem mir bekannten Rechtsanwalt, der sehr schwierig ist, der sich über eine Sachbearbeiterin in der Ausländerbehörde beschwert hat. Und dann habe ich das auch erstmal weitergegeben, habe dann aber die-, also ruft mich doch bitte mal zurück, sagt mir mal Bescheid, und die rief dann auch relativ schnell zurück. **Und da hast du schon gemerkt, die hat jetzt irgendwo Befürchtung, sie kriegt jetzt Ärger. Dann habe ich gesagt, ‚Frau so und so, es geht gar nicht gegen Sie, Sie kriegen auch kein' Ärger,** ich kenne den Rechtsanwalt, ich weiß, wie der agiert, mit Sicherheit liegt der Fehler da mit auf seiner Seite‘. **Und da war die auch schon mal sehr erleichtert. Außerdem, wenn ich was-, wir was schreiben, ist das nicht so, dass wir sie kontrollieren, maßregeln wollen, im Gegenteil, wir wollen ja helfen, wir wollen die unterstützen**.“ #00:46:03# (I7, Pos. 122)

11.4.2 Vermittler*in

Eine beide Logiken verbindende berufliche Selbstauslegung findet sich in Gestalt der *Vermittler*innen*-Rolle. In einer Berufsrollenauslegung als *Vermittler*in* finden sich wie bei der des*r Helfers*in Gehalte des *Problemlösens*:

> „[…] wenn jemand am Freitagmittag um 10 nach 12 im Rathaus erscheint, der seinen Ausweis abholen möchte**,** aber die zuständige Stelle hat um 12 geschlossen. Wenn man da per Telefon nochmal einen Kontakt herstellen kann und derjenige den dringend benötigten Ausweis dann noch bekommen kann.“ (I2, Pos. 107)

Darüber hinausgehend sehen sich Beschwerdemanagende mit einem Selbstbild als *Vermittler*innen* auch als *Koordinator*innen* (I9, Pos. 38; I6, Pos. 10 und 44; I7, Pos. 105). Dies betrifft einerseits die *internen* Abläufe und das verwaltungsinterne Wissensmanagement, ggf. unter Einbezug weiterer relevanter Organisationen/Ansprechpartner*innen:

> „Als [geschwärzt, Lokalangabe] Instrument hängt die Weiterentwicklung und der Erfolg stark von der Überzeugung und Motivation aller Beteiligten (Führungskräfte, Mitarbeitende, etc.) über Sinn und Ziele des […] Beschwerdemanagements ab. Daher ist es wichtig einen regelmäßigen Austausch und Informationsfluss zwischen Ansprechpersonen [verschiedener Organisationseinheiten und Beschwerdemanagement, Terminologie identifizierend] sowie weiteren Stellen zu realisieren." (FB, Pos. 49)

Zur Bürger*innenseite hin sehen sich *Koordinator*innen* auch als *Kanalisator*innen* (im Sinne einer Umsetzung des One-Stop-Prinzips, welches einen Teil der Kundenorientierungs-Agenda des NPM bildet) bzw. Orientierung gebende *Lots*innen* durch den Verwaltungsdschungel.

> „Dass der sich nicht quer durch die Verwaltung wählen muss, bis er den richtigen Ansprechpartner gefunden hat. **Sondern-, es sollte eine Stelle geben, die eben durch die ganze Verwaltung vermittelt. Und so sehen wir unsere Rolle hier auch.** Die Leute rufen an, und wir klären das. Oder wir klären ihre Anliegen mit den Fachabteilungen und geben die Rückmeldung." ..#00:13:09# (I9, Pos. 38, Hervorh. JRH s.a. I6, Pos.10)

11.5. Vorbild für die Kollegschaft

Im Vergleich mit den englischen Daten ist die Haltung, wesentlicher *Treiber von Organisationslernen* zu sein, etwas weniger deutlich ausgeprägt. Eher in Ausnahmefällen findet sich jedoch die Selbstzuschreibung einer *Vorbildfunktion* des Beschwerdemanagements gegenüber den Kolleg*innen anderer Bereiche, insbesondere im Hinblick auf das richtige Auftreten gegenüber den Bürger*innen:

> „Aber das ist eben unser Anspruch, wir wollen den Bürgern, ich sage mal, mit Respekt gegenübertreten. So wie wir das erwarten, so sollen das auch unsere Mitarbeiter machen. Und da müssen wir hier natürlich ein ganz großes Vorbild sein, ansonsten funktioniert es nicht. Man sagt ja immer so schön: ‚Der Fisch fängt von oben an zu stinken.'" (I4, Pos. 77).

Mit der Aussage „Der Fisch fängt von oben an zu stinken" positioniert sich die sprechende Person hier als hierarchisch übergeordnet, was im gegebenen Fall wohl mit der *strukturellen Positionierung* des Beschwerdemanagements beim Bürgermeisterbüro zusammenhängt. Auch aus den englischen Daten ergaben sich Hinweise darauf, dass die *strukturelle „Aufhängung" bzw. Platzierung* Auswirkungen auf die eingenommenen *Rollenidentitäten* der

Beschwerdemanagenden haben kann, indem beispielsweise *zentralisierte* Beschwerdemanagementstrukturen eher *eigene Handlungslogiken* (z.B. der Kundenorientierung) ausbilden, bei *dezentralen Strukturen* leichter *Deutungs- und Handlungsmuster der „Mutterabteilung*“ (beispielsweise einem Rechtsamt, der Pressestelle etc.) dominieren können.

Auch in den Selbstverständnissen deutscher kommunaler Beschwerdemanager*innen zeigte sich die aus der englischen Empirie bekannte Teilung (in machen Fällen: Doppelbezüglichkeit) nach innen (der Verwaltung, ihrem Ansehen, ihrer Professionalität etc.) und außen (den Bürger*innen) gerichteter Orientierungen.

Das sich nun anschließende Kapitel wird sich damit beschäftigen, welche Wissensbestände den beruflichen Handlungen und Rollenidentitäten kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland zugrunde liegen.

12 Kompetenzen und Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland

Der Beruf des*r Beschwerdemanagers*in wird von den Befragten als Aufgabe gedeutet, die nicht für Jedermann geeignet ist (I7, Pos. 96; I3, Pos. 3).[129] In einer starken Ausprägung dieser Deutung wird die Tätigkeit bei mangelnder Eignung (die hier wiederum als Konglomerat aus Können und Wollen aufscheint, s.u.) als potentiell pathogen gedeutet:

> „Das kann nicht jeder machen. Also es ist, ist auch was, was, was, was man schon auch, das muss jemand auch, auch wollen und auch können. Wenn man da jetzt jemanden draufsetzt, der da keinen Bock hat, wäre das wahrscheinlich eine Stelle, wo viele Leute dann, ja, Krankheiten entwickeln oder sowas." (I1, Pos. 524)

In den folgenden Ausführungen wird genauer dargelegt, welche persönlichen Eigenschaften, Fähigkeiten, Kompetenzen und Wissensbestände sie als relevant für die Ausübung ihrer Tätigkeit betrachten.

12.1. Sozio-Kommunikative Fähigkeiten und persönliche Eigenschaften

Grundsätzlich ist für die Tätigkeit im Beschwerdemanagement eine anderen Menschen gegenüber positive Haltung wichtig:

> „Sondern man muss eben auch es tun mögen, mit Leuten zu sprechen. Und wenn ich bei jedem Bürger der durch die Tür kommt, denke, der ist doch doof. (lacht) Wird schwierig. (lacht)" (I8, Pos. 135, s.a. I6, Pos. 76).

Die Formulierung „man muss eben auch es tun mögen" zeigt ebenso wie das folgende Zitat, dass hier nicht eine rein naturgegebene Begabung oder persönliche Eigenschaft angesprochen ist, sondern eine prinzipiell auch evozierbare *Bereitschaft* (vgl. Pfadenhauer 2010).[130]

> „Also, man muss da als Mensch das wollen, das ist eine Einstellungssache." (I3, Pos. 9)

Die allgemeinere Freude am Umgang mit Menschen findet sich in spezifischerer Form auch als Kund*innen- bzw. Bürger*innenfreundlichkeit/ -orientierung (vgl. u.a. I6, Pos. 76; I9, Pos. 142).

[129] Eine Einschätzung, die dem Grunde nach natürlich für alle Berufe und Professionen gelten kann
[130] Da einschlägige kompetenztheoretische Überlegungen bereits ausführlicher bei der Darlegung der englischen Empirie zur Sprache kamen, wird an dieser Stelle hierauf nur kurz Bezug genommen.

Das eingangs angesprochene Potential zur Pathogenität bezieht sich im Kern auf das Erfordernis, die grundlegend notwendige Empathie (I9, Pos. 136; I7, Pos. 114; I5, Pos. 61; I2, Pos. 123) und die Fähigkeit zur Distanzierung auszubalancieren (I1, Pos. 524), wozu ggf. Techniken der Emotionsarbeit (s.o.) eingesetzt werden. Dabei bleibt aus Sicht der Beschwerdemanager*innen deutscher Kommunalverwaltungen die Notwendigkeit einer prinzipiellen Belastbarkeit über alle Bewältigungsstrategien hinweg bestehen, die sich insbesondere als Konfliktfähigkeit und das ertragen können von Unfreundlichkeit manifestiert:

> „Es sind ja nicht alle Beschwerden unangenehm. Aber es sind auch unangenehme dabei. Und gerade, wenn sich vielleicht jemand sehr geärgert hat oder sich irgendetwas schon länger hinzieht, sind das auch nicht immer angenehme Gespräche oder freundliche Gespräche. Das muss man schon aushalten können.“ (I9, Pos. 136, s.a. I7, Pos. 96; I1, Pos. 522).

Eine der wichtigsten Fähigkeiten ist die Kommunikationsfähigkeit, welche insbesondere Fähigkeiten und Techniken der Gesprächsführung umfasst, wobei Deeskalations- und Konfliktbearbeitungsmethoden ein besonderer Stellenwert zukommt (u.a. I9, Pos. 142; I4, Pos. 39; I2, Pos. 123; I1, Pos. 526)

> „Also da brauchen wir wirklich Deeskalationsmethoden, die wir natürlich auch haben, um erstmal den Bürger wieder auf eine Sachebene zu bringen und ihm auch zuzuhören.“ (I6, Pos. 60)

Das Interesse, *zuhörend* (vgl. Stivers 1994, s. Kap.II und IV.16) dem Problem des*r Bürgers*in auf die Spur zu kommen, wird hier deutlich markiert. Zuhören wird entsprechend als wichtige Kompetenz Beschwerdemanagender und eine der entscheidensten Techniken zur Deeskalation angesehen:

> „Und den meisten reicht das auch schon, ne? **Wenn wir ein offenes Ohr haben und erstmal zuhören, dann kommen die meisten auch ein bisschen runter**.“ (I6, Pos. 60; Hervorh. JRH; s.a. I7, Pos. 27; 114; FB, Pos. 88).

Andere Varianten bestehen im Zeigen von Verständnis (I9, Pos. 142) oder dem Einsatz von Humor (I3, Pos. 33).

In den Fällen, bei denen eine Deeskalation nicht gelingt, wird jedoch auch zum Mittel des Gesprächsabbruchs gegriffen. Dies einerseits zum Schutz der eigenen Person vor weiterer Belastung, andererseits auch in der Hoffnung, mit dem Gegenüber nach dessen Beruhigung auf eine konstruktive Gesprächsebene zurückkehren zu können (I8, Pos. 117; 127; I4, Pos. 29; I9, Pos. 142).

Auch bei weniger konfliktgeladenen Gesprächssituationen sind zudem kommunikative Fähigkeiten wie Verhandlungsgeschick und erklären können relevant – letzteres insbesondere, um

den Beschwerdeführenden Zeitabläufe, Handlungsmaximen, Vorschriften der Verwaltung näher bringen zu können und diese annahmefähig zu machen (I1, Pos. 530; 538; FB, Pos. 90).

Konfliktfähigkeit ist nicht nur im Umgang mit den Beschwerdeführenden vonnöten. Wie auch die Beschwerdemanage*innen in England, so sehen auch die Feedbackverantwortlichen deutscher Kommunalverwaltungen eine wichtige Konfliktquelle innerhalb ihrer Organisation. Konflikte mit Mitarbeiter*innen der Fachämter ergeben sich hierbei aus den Steuerungs- und Kontrollfunktionen des Beschwerdemanagements, wie der Überwachung von Fristen und Qualitätskontrolle von Antworten. In manchen Fällen können die Beschwerdemanager*innen auch Entscheidungen aus den Fachabteilungen nach mehr oder minder ausgeprägter Aushandlung mit diesen revidieren (I7, Pos. 96-101; I4, Pos. 137; I3, Pos. 3). Für eine produktive Zusammenarbeit mit den Akteur*innen anderer Verwaltungsbereiche ist daher auch die Fähigkeit zum Aufbau und Erhalt der (Kooperations-)Beziehungen entscheidend, auf die man, wie die folgenden Zitate illustrieren, „angewiesen“ ist:

> „Man sollte nicht kontaktscheu sein, sondern vor allem neue **Kollegen schnell kennenlernen. Zumindest so, dass die mal das Gesicht gesehen haben und wissen, wer man ist**. Weil ich viel am Telefonieren und am Mailen bin und auch **oft auf Kollegen angewiesen** bin. Oder auch wissen muss, wer was macht. Nur dann kann ich natürlich auch schnell Rückmeldung bekommen.“ (I8, Pos. 135, Hervorh. JRH)

> „Das ist schon eine Herausforderung, dass man da so diese Balance findet, trotzdem die Arbeit der Kollegen zu wertschätzen und auf der andere Seite aber doch da hinzubewegen, dass dann doch vielleicht, wenn möglich, im Sinne des Bürgers entschieden wird. Da wir eigentlich **bei unserer Arbeit auf die Kollegen angewiesen sind**, auf die Unterstützung, ist das oft ein Spagat.“ (I9, Pos. 120, Hervorh. JRH)

> „[M]an unterbricht immer die Kollegen bei ihrer eigentlichen Tätigkeit, und sie müssen sich mit was beschäftigen, was nicht unbedingt angenehm ist und was zusätzlich ist. Und man hat auch Nachfragen von den Bürgern, die drängen, und man muss das schon auch mit moderieren. Und das ist das A und O. **Also bei, bei, bei mir ist es ja wirklich so, dass es nicht, keine Kollegen gibt, die dann sauer werden so richtig oder sagen ‚find ich blöd, lass ich liegen.‘ Sondern das ist ganz, das ist die halbe Miete. Die, die Kommunikation. Das muss jemand wirklich können**.“ (I1, Pos. 544, Hervorh. JRH)

Ob Konflikte nun mit den Feedbackgebenden oder Akteur*innen anderer Verwaltungsbereiche eintreten, hilft eine persönliche Disposition, die (konstruktiv ausgetragene) Konflikte nicht scheut, sie ggf. gar als bereichernd empfindet:

> „[…] Das [vorangegangene Tätigkeit bei der Stadtverwaltung] war, also ich sage mal, um die Struktur der Verwaltung zu kennen, ist das auch nicht schlecht, aber ist jetzt nicht meins, nur mit den Zahlen. Die geben keine Widerworte (lacht) ...#00:58:15 [**I:** Und

> Widerworte sind das Spannende?] **I3:** Ja, schon, das macht es ja lebendig. Also, das wäre jetzt aber eher so die persönliche Neigung.“ (I3, Pos. 68-70)

Auch wenn der Umgang mit Konflikten nicht unmittelbar Freude bereitet, sollten Beschwerdemanagende jedenfalls keine ängstlichen Charaktere sein, um souverän mit Drohungen (Anruf beim Vorgesetzten, bei den Medien etc.) umgehen zu können (I1, Pos. 526; I4, Pos. 147; I8, Pos. 149).

Auf einer kommunikationstechnischeren Ebene ist die schriftliche wie mündliche Ausdrucksfähigkeit eine wichtige Fähigkeit (I6, Pos. 76; I8, Pos. 135; FB, Pos. 90).

Dazu kommen Organisations- und Koordinationstalent, wozu auch die Fähigkeit zur Aufgabenpriorisierung gehört, Auffassungsgabe und analytisches Denken, (I6, Pos. 76) sowie Leistungsbereitschaft und Belastbarkeit (s.o.) als Kompetenzanforderungen an kommunale Feedbackmanager*innen.

12.2 Überblicks-, Experten- und Rezeptwissen

Auch die zur Bewältigung der beruflichen Anforderungen eingesetzten Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland ähneln denen ihrer englischen Kolleg*innen.

Berufsrelevantes Wissen lässt sich hier ebenfalls schwerpunktmäßig als *Überblickswissen* fassen. Dies betrifft zum einen das Wissen um Zuständigkeiten (I9, Pos. 136; I8, Pos. 135; I6, Pos. 76; I3, Pos. 70; I2, Pos. 119-121). Hierbei handelt es sich oft um erfahrungsbasiertes Wissen, das aus längerer Tätigkeit resultiert. Es ist insbesondere im Rahmen der Zusammenarbeit mit bzw. Einsteuerung der Fachabteilung bei deren Zuarbeit relevant:

> „[…] von daher ist es schon immer auch von Vorteil, wenn man **eine Bandbreite innerhalb der Verwaltung kennenlernen konnte**, um jetzt das auch einzuordnen, wer ist da überhaupt zuständig? **Wen könnte ich jetzt mit ins Boot nehmen, um da jetzt eine vernünftige Lösung hinzukriegen?** Und das merkt man dann auch-, also, wir haben ja auch junge Leute, die das-, und das ist auch so das Problem, dass die dann nicht wissen, **wo bringe ich das jetzt an? Wo setze ich den Hebel an?** Und das ist dann schon von Vorteil, wenn man da den Hintergrund hat.“ (I3, Pos. 70, Hervorh. JRH)

In einer Zuspitzung des Wissens um Zuständigkeiten und daraus resultierender Möglichkeit, auf einschlägiges Wissen zuzugreifen, ermöglicht es die Unterscheidung zwischen Zuständigkeit und tatsächlicher Expertise, die personell in der Regel zusammenfallen, dies aber nicht müssen:

> „Also fachlich ist es so, ich hab da `ne Mitarbeiterin, die seit 30 Jahren bei der Stadtverwaltung arbeitet und **die wirklich viele Zuständigkeiten kennt. Das ist glaub ich `ne Kompetenz, die sollte jemand haben**. Es muss glaub ich nicht immer jemand sein, der Verwaltung gelernt hat, schadet aber nicht unbedingt. **Das ist schon `ne ganz gute Kompetenz, damit man wirklich erstmal weiß, wer ist für was zuständig, weil, äh, und Nummer 2, wer weiß was. Das ist nicht immer derjenige, der zuständig ist. Also man muss schon auch innerhalb der Verwaltung** sagen, Telefonjoker nenn ich`s mal, haben, also **die Wissenden haben**. [i.O.]“ (I1, Pos. 518, Hervorh. JRH)

Diese erfahrungsbasierte Kenntnis der relevanten Akteur*innen (qua Zuständigkeit oder faktischer Expertise) für ein Handlungsproblem erstreckt sich auch auf deren im eigenen Handeln einzubeziehende Gewohnheiten und Präferenzen:

> „Dann ist es so, dass ich die Meldung an alle drei Fachbereichsleiter schicke oder an die Sachbearbeiter, je nachdem, die einen haben es so lieber, die anderen haben es so lieber. Da gibt es jetzt keine feste Regel. Wir sind hier ein kleineres Haus, da weiß man, wer was macht. Oder ob der Fachbereichsleiter das sehen will.“ (I8, Pos. 24).

Darüber hinaus dient die Kenntnis von Personen auch als informelle Wissensbasis für Deutungen über die anzunehmende Berechtigung einer Beschwerde:

> „Ja, ja. Es gibt dann schonmal-, ich meine, gerade ich bin ja auch jetzt schon lange in dem Geschäft, ich meine, viele Leute kennt man halt auch mittlerweile und man weiß, wie die reagieren und weiß eigentlich schon, wenn man so eine Beschwerde auf den Tisch kriegt und es geht gegen den und den Bereich oder gegen die und die Person oder den Mitarbeiter, Mitarbeiterin, dann kann man das oft mal schon einschätzen, ist da was dran oder ist da nichts dran, ja.“ (I7, Pos. 16)

Beschwerdemanager*innen sollen außerdem über Ortskenntnisse der jeweiligen Kommune verfügen und fachlich einen Überblick über die verschiedenen Großthemen kommunaler Verwaltung haben (I4, Po. 225) – ohne den Detailgrad der Spezialisten aus den jeweiligen Ämtern oder Abteilungen. All dies macht sie zu Expert*innen im Hitzler’schen Sinne, welche sich durch problemlösungsrelevantes Überblickswissen in einem bestimmten Handlungsfeld und über das Wissen der Spezialisten auszeichnen (Hitzler 1994, S. 25f.).[131]

Mit diesem Wissen überblicken die kommunalen Beschwerdemanager*innen ebenfalls das kodifizierte Rezeptwissen, das für ihren Tätigkeitsbereich relevant ist. Gemeint sind hier rechtliche Grundlagen des Verwaltungshandelns allgemein und (in Grundlagen) spezieller Fachbereiche (I9, Pos. 136; I4, Pos. 37; FB, Pos. 90), was auch die kreative Lösungsfindung, das

[131] Vgl. auch hier für eine ausführlichere Darlegung die Ausführungen im englischen Teil der vorliegenden Studie, auf die an dieser Stelle verwiesen wird, um eine zu stark wiederholende Darstellung zu vermeiden.

Auffinden legaler „Schlupflöcher“ (I3, Pos. 72) und work-arounds erleichtert. Weiterhin gehören die jeweiligen Verwaltungsvorgaben und -spezifika in diesen Bereich.

Gleicht man die aus den Interviews destillierten Kompetenzanforderungen an kommunale Beschwerdemanager*innen exemplarisch mit einschlägigen Stellenausschreibungen ab, zeigt sich, dass die Einschätzungen der aktuellen Stelleninhaber*innen den Ausschreibungsanforderungen stark entsprechen, insbesondere im Hinblick auf kommunikative Kompetenzen:

> „Wir suchen durchsetzungsstarke und engagierte Bewerber_innen mit einer hohen sozialen Kompetenz, ausgeprägter Teamfähigkeit und sehr guten kommunikativen Fähigkeiten, die sich über ihr bürgerfreundliches, serviceorientiertes und sicheres Auftreten hervorheben. Um den aktuellen und zukünftigen Herausforderungen gerecht werden zu können, ist Erfahrung im proaktiven Umgang mit der Bürgerschaft sowie interdisziplinäres Denken unerlässlich. Zudem sollten Eigenverantwortlichkeit und Gestaltungswille zu Deinen Stärken gehören. Du willst nicht zum Jagen der Lösung getragen werden, sondern Du hast Lust darauf, selbst Lösungsvorschläge zu entwickeln und diese mit Bürger- und Kollegenschaft abzustimmen.“ (STellenausschreibung 3, Pos. 19)

13 Berufliche Hintergründe kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland

Auch in Deutschland handelt es sich beim *der Beschwerdemanager*in nicht um ein qualifikatorisch fixiertes Berufsbild, weswegen sowohl Berufserfahrung innerhalb der Kommunalverwaltung als auch Quereinstiege aus verschiedenen Berufsfeldern möglich sind. Verwaltungsspezifische Aus- und Weiterbildungen oder Studiengänge tauchen in den Ausschreibungen als Desiderate allerdings meist auf. Der Verwaltungslehrgang II bildet die Voraussetzung für eine Tätigkeit im gehobenen Dienst, er steht auch Quereinsteigenden offen und vermittelt insbesondere rechtliche, betriebs- und finanzwirtschaftliche Kenntnisse sowie Sozial- und Methodenkompetenzen hinsichtlich Projektmanagement und Kommunikation.[132]

Im Folgen werden die beruflichen Hintergründe und Vorerfahrungen kommunaler Feedbackverantwortlicher, wie sie sich in der vorliegenden Studie darstellen, beleuchtet.

Einen Schwerpunkt fachlich-professioneller Hintergründe bildet die (Kommunal-)Verwaltung, aus deren verschiedenen Abteilungen heraus sich Beschwerdemanagende rekrutieren (I4, Pos. 225), meist mit Bürger*innenkontakt. Der Weg ins Beschwerdemanagement führt dann beispielsweise über das persönliche Angesprochen werden geeignet erscheinender Kandidat*innen, die „im Haus“ bekannt sind, oder die volle Übernahme der Rolle nach einer Vertretungssituation:

> „Dann war das vorübergehend einige Jahre gar nicht so besetzt, und dann kam ein Oberbürgermeister, der gesagt hat, er will das wieder besetzt haben. Und, ja, wir kannten uns recht gut und der hat gesagt, ich will dich da dafür haben.“ (I7, Pos. 108)

> „Die Frau […] wo ich mir schon dann gedacht habe, die könnte das, habe mit ihr gesprochen und habe gesagt, bewirb dich mal darauf, und wenn du dich bewirbst, sind die Chancen recht gut, ja.“ (ebd., s.a. I8, Pos. 135; I9, Pos. 130).

Manche Beschwerdemanager*innen verfügen über Berufserfahrung beim Beschwerdemanagement anderer Kommunalverwaltungen.

Vorerfahrung innerhalb der Verwaltung bietet den Vorzug, sowohl fachliche Kenntnisse als auch (sofern es sich um die Verwaltung derselben Kommune handelt), bereits über einschlägige Organisationskenntnisse und Netzwerke zu verfügen, was, wie gesehen, wichtig für die Kooperation mit den Fachabteilungen ist (I1, Pos. 520; I8, Pos. 24; Pos. 135; I3, Pos. 70).

[132] Vgl. u.a. https://www.essen.de/essenaktuell/job_und_karriere_/quereinstieg/verwaltungsfachwirt_in_soziales_allgemeine_verwaltung.de.html

Neben den „Verwaltungsprofis“ rekrutiert sich der Beruf des*r Beschwerdemanagers*in auch aus Quereinsteiger*innen. Gemeinsamer Nenner der verschiedenen Segmente bildet dabei ein Bezug zu Kommunikation als beruflicher Schwerpunktaufgabe und -kompetenz. Beruflich-qualifikatorische Hintergründe im Rahmen der vorliegenden Studie bilden dabei Hotellerie/Gastgewerbe, Presse, Public Relations, Sozial- und Geisteswissenschaften, Umfrageforschung, Politikberatung und Finanzwirtschaft, vereinzelt das Beschwerdemanagement von Wirtschaftsunternehmen.

Als Voraussetzung für einen erfolgreichen Quereinstieg wird ein grundlegendes Verständnis für Verwaltung und deren Spezifika gesehen, wie beispielsweise das Erfordernis der Vornahme von Ausschreibungen, was einer sehr zeitnahen Problemlösung im Weg stehen kann. Ein Verständnis für die Arbeitsweise der Verwaltung wird auch als Voraussetzung dafür gesehen, diese den Beschwerdeführenden nahe bringen zu können (I1, Pos. 534-538).

Wie im Falle der englischen Kommunalverwaltung, ist auch im deutschen kommunalen Beschwerdemanagement keine Professionalisierung (Evetts 2003) oder Konsolidierung zu einer eigenständigen und selbst verwalteten „Wissensdisziplin“ erkennbar. Die Wissensbasis des Berufs des*r kommunaler Beschwerdemanager*innen ist vielmehr als ein hybrides Amalgam verschiedener kommunikativer, organisatorischer, sozio-emotiver, rechtlicher und verwaltungsspezifischer Wissensbestände und Fähigkeiten zu verstehen.

14 Berufliche Herausforderungen und emotiv-soziale Gratifikationen des Berufs aus Sicht der Beschäftigten in Deutschland

Der bisherige Gang der Darstellung hat die Kernaufgaben kommunaler Beschwerdemanager*innen, ihre beruflichen Selbstverständnisse, Wissensbestände und Vorerfahrungen sowie die strukturellen Begleitumstände und Einflussfaktoren der Tätigkeit beleuchtet. Die folgenden Ausführungen beschäftigen sich nun mit den beruflichen Herausforderungen und Gratifikationen – wie die vorangegangenen Punkte fokussiert auf die Perspektive der Beschwerdemanagenden. Den Anfang machen dabei die Belastungsfaktoren.

14.1 Herausforderungen und Belastungen kommunaler Beschwerdemanager*innen in Deutschland

14.1.1. Arbeitsdruck durch Zeitmangel und Unplanbarkeit

Genau wie ihre englischen Kolleg*innen berichten auch die Beschwerdemanagenden deutscher Kommunalverwaltungen von Zeitdruck als Belastungsfaktor. Ressourcenmangel, gerade in zeitlicher Hinsicht, kann als typisch für die Arbeitswelt von Street-Level Bureaucrats gelten (Lipsky 2010 [1980]; Hupe et al. 2016, vgl. Kap. II):

> „Natürlich muss ich das hinterher noch in das System eingeben, obwohl ich das manchmal hier schon gar nicht mehr kann, aufgrund der Fallzahlen, sagen wir mal so.“ #00:26:35# (I9, Pos. 82, s.a. I8, Pos. 154; I4, Pos. 251).

Der Anfall an Bürger*innenfeedback ist außerdem nur begrenzt vorhersehbar (eine personelle Mangelausstattung einzelner Fachbereiche führt allerdings regelmäßig zu schlechteren Arbeitsergebnissen und in der Folge gehäuften, aber tendenziell erwartbaren Beschwerden über diesen Bereich. Auch saisonal bedingte Beschwerdehäufungen sind teilweise vorhersehbar. Cum grano salis ist die Arbeit aber durch deutliche Schwankungen des Aufkommens geprägt.) (I6, Pos. 46; 66; I9, Pos. 60). Krisenphänomene wie die Corona-Pandemie oder die Auswirkungen des Krieges in der Ukraine verstärken dieses Phänomen (I7, Pos. 34).

Vor diesem Hintergrund wird es als ärgerlich empfunden, wenn die Fachbereiche aus Sicht der Beschwerdemanager*innen unnötig Beschwerden verursachen, wenn sie sich beispielsweise nicht genügend Zeit nehmen, auf die Anliegen der Bürger*innen einzugehen, es also an Responsivität (s. Kap. 16) mangeln lassen:

> „Da [gemeint ist die Kommunikation mit Bürger*innen, die sich mit der eigenständigen Informationseinholung etwas schwerer tun, JRH] kann man nicht den Hinweis geben: Lies doch mal da und da nach! Das sind eben solche Dinge, wo ich dann sage: ‚Na Mensch, da müsst ihr doch mal einfach hinterfragen! Und nicht einfach-.‘ ‚Na, ich hatte doch keine Zeit!‘ ‚Na, da muss man sich die Zeit dafür nehmen. Geht doch nicht anders‘. ‚Ja, beim nächsten Mal mache ich es!‘ [**I:** Immerhin ein Lerneffekt.] **I4:** Aber muss man sie erst darauf hinweisen? Kostet auch meine Kraft. Die Beschwerden bräuchten nicht ankommen, hätte ich weniger“ (I4, Pos. 259-261).

Neben den Kolleg*innen aus den Fachbereichen können unnötig hohe Beschwerdezahlen aus Sicht der Feedbackmanager*innen aber auch von den Bürger*innen herrühren, sofern diese banale „Vollmondbeschwerden“ platzieren – wie gesehen, beurteilen die

Beschwerdemanagenden durchaus die Legitimität und Sinnhaftigkeit von Feedbackäußerungen (I4, Pos. 201; I1, Pos. 428; 564).

Auch die Verwendung des Beschwerdemanagements als Sammelstelle für ungeklärte oder unangenehme Anliegen aller Art wird als unnötiger Arbeitszuwachs und Belastung erlebt (I9, Pos. 122; I8, Pos. 117; I3, Pos. 7).

14.1.2 Interne Konflikte auf Grund der Steuerungsfunktion

> „Es gibt einmal den Konflikt innerhalb der Verwaltung und einmal außerhalb der Verwaltung“ (I4, Pos. 135)

> „Deshalb, der beste Freund bin ich sicherlich nicht hier in den Augen der Mitarbeiter.“ (I4, Pos. 137)

Dem Beruf des*r Beschwerdemanagers*in sind Konfliktpotentiale inhärent. Diese beziehen sich auf die Negativität der kommunizierten Inhalte, welche auf Erwartungsenttäuschungen zurückzuführen sind (s.o.).

Konflikte mit den Beschwerdeführenden bilden jedoch nur die eine Seite der Medaille. Wie in der empirischen Auseinandersetzung immer wieder deutlich wurde, sind sie keineswegs die einzige Art von Konflikten, mit denen es Beschwerdemanagende professionell zu tun haben. Mindestens ebenso ins Gewicht fallen als Belastungsfaktor die Konflikte mit anderen Akteur*innen innerhalb der Verwaltung. Gemeint sind hier insbesondere diejenigen, welche den Beschwerdemanager*innen bei der Feedbackbearbeitung durch die Erteilung von Fallauskünften, Anfertigung von Antwortentwürfen etc. zuarbeiten oder deren fachliche Entscheidungen sowie die fristgerechte Bearbeitung durch das Beschwerdemanagement auf den Prüfstand gestellt werden. (I4, Pos. 135; 137; 139; I7, Pos. 95-101; I9, Pos. 34; 120)

Interne Konflikte können die nach außen sogar überwiegen. Gegenüber den Beschwerdeführenden können die Akteur*innen des Beschwerdemanagements eher Zufriedenheit oder Dankbarkeit für erfolgreiche Lösungsfindung oder zumindest eine empathisch-interessierte Aufnahme der subjektiven Problemsicht erreichen:

> „Ich sage: Oft haben wir intern viel mehr Konfliktpotenzial als nach außen. Der Bürger freut sich erst mal, dass er gehört wird, dass auch sein Anliegen bearbeitet wird und dass er vielleicht auch noch eine zufriedenstellende Lösung erreicht […]“ (I3, Pos. 3)

Der Vorteil einer Kooperation mit dem Beschwerdemanagement ist für die Verwaltungsmitarbeiter*innen der Fachämter dagegen nicht unmittelbar einsehbar (I9, Pos. 122; I7, Pos. 101; 105) und benötigt kommunikativer Überzeugungsstrategien, um zu von allen Beteiligten mitgetragenen Lösungen zu kommen (I1, Pos. 544; I9, Pos. 120; I7, Pos. 95; 105; 122).

14.1.3 Konflikte mit den Beschwerdeführenden

Konflikte mit den Beschwerdeführenden ergeben sich aus enttäuschten Erwartungen an die Leistungen der Stadtverwaltung (Grenz/Eisewicht 2012; Stauss/Seidl 2014; Eisewicht 2015; Pfadenhauer et al. 2017), die mit unterschiedlicher Vehemenz kommuniziert werden, wobei die grundlegend tendenzielle Negativität der erhaltenen Feedbacks (neben selteneren Inzidenzen von Lob oder Ideen) als Belastungsfaktor erlebt wird (I1, Pos. 464-468; 508; 522).

Verstärkt wird die wahrgenommene Belastung bei gesteigerter Aggressivität der Beschwerdeführenden. Diese kann sich verbal als Drohungen mit Anwalt oder Presse bzw. Beleidigungen äußern (I4, Pos. 147; I6, Pos. 68). Eine Gegenstrategie kann dann das umgekehrten Briefing der Pressevertreter mit der Sichtweise der Kommunalverwaltung bilden, sofern entsprechende Netzwerke bestehen. Im Extremfall ist der (mittels kommunikativen bzw. gefühls- und emotionsregulierenden Techniken) kompetente Umgang mit „Querulanten und Schreihälse[n] (I8, Pos. 117) gefragt, wobei im Beschwerdemanagement deutscher Kommunalverwaltungen explizite und nach außen publizierte Schutzmechanismen wie im Fall der englischen „vexatious“, oder „unreasonable complainants“-Policies fehlen. Dies heißt allerdings nicht, dass nicht dennoch Hausverbote (I4, Pos. 203-205) erteilt werden oder eine dem englischen Beschwerdemanagement analoge Handhabung des Kommunikationsabbruchs bei allerdings weiterer Prüfung von Kontaktaufnahmen auf neue, annahmefähige Inhalte, auf die zu reagieren wäre, erfolgt.

In seltenen Fällen erfahren die Street-Level Bureaucrats des Beschwerdemanagements auch physische Bedrohungssituationen (I1, Pos. 336), wobei dann Schutzmaßnahmen wie die Erteilung von Hausverboten greifen. Als schützend erweist sich außerdem das kollegiale Umfeld, das bei bedrohlich wirkender Lautstärkeentwicklung in einem Büro oder dem Betätigen einer speziellen Alarmtaste „nach dem Rechten sehen“ kommt, im Vorfeld absehbar schwieriger Gespräche als Zeuge*in dazu gebeten wird etc. (I1, Pos. 338; I4, Pos. 61-63; 119).

14.1.4 Versagte Anerkennung

Eine weitere Quelle beruflicher Belastung kommunaler Beschwerdemanager*innen entsteht aus Gefühlen versagter Anerkennung. Diese können sich einstellen, wenn nach den eigenen Bemühungen die Unzufriedenheit der Beschwerdeführenden nicht behoben ist, oder wenn das Beschwerdemanagement Dinge in Ordnung bringen soll, für die ihm nach Zuständigkeitsordnung oder Rechtslage die Handhabe fehlt (I8, Pos. 108; I9, Pos. 104). Diese Bedeutung von Zuständigkeiten steht in einem größeren Zusammenhang verwaltungstypischer Handlungsmaximen. Unverständnis bzgl. der Verwaltung und ihrer Arbeitsweise (I1, Pos. 538; 550; I4; Pos. 99) oder gar Misstrauen gegenüber Verwaltung als Staatsorgan (I1, Pos. 568; I4, Pos. 195-197) werden dementsprechend als belastend erlebt. Bekannte Verwaltungsstereotype von Blockadementalität und mangelndem Fleiß gehören ebenfalls hierzu (I8, Pos. 35; I6, Pos. 60). Diese werden den Street-Level Bureaucrats immer wieder von Bürger*innen oder Akteur*innen der Politik entgegengebracht. Umgangsstrategien bestehen in humoristischer Distanzierung oder dem Versuch, das Image zu verbessern. Die Steuerungs- und Kontrollfunktion über die Fachbereiche im Zuge der Feedbackbearbeitung wiederum bewirkt oftmals eine negative Haltung durch diese gegenüber den Akteur*innen des Beschwerdemanagements (I7, Pos. 122f, und s.o.). Diese Phänomene tragen jeweils zu einem Empfinden von Ungerechtigkeit bei, trotz eigener Bemühungen oder ohne eigenes Verschulden nicht wertgeschätzt zu werden (I6, Pos. 82). In diesen Zusammenhang gehört schließlich auch ausbleibende „Dankbarkeit“ aus der Bevölkerung für die von der Kommune geschaffene Infrastruktur, insofern diese vorrangig als Anlass für Beschwerden verwendet wird:

> „Die rufen ja bei uns nicht an und sagen: ‚Oh, die Straße ist toll!‘, ‚Der Spielplatz ist toll!‘, es sind ja… Na, wir machen mal `n Spielplatz, das find ich auch frustrierend, das ist vielleicht sowas, wenn man soziale Infrastruktur schafft als Stadt. Wir haben in jedem Wohngebiet `n Spielplatz. In jedem neu erschlossenen Wohngebiet wird entweder dem Investor auferlegt, - oder wir bauen selber -`n Spielplatz zu bauen. Immer. Grundsätzlich, weil, es gehört einfach dazu. Und wenn man dann Leute hat, die dann anfangen, die sich darüber beschweren, dass jetzt doch da `n Spielplatz gebaut wird. Das ist frustrierend.“ (I1, Pos. 468)

Analoges gilt für den Fall, dass Infrastruktur auf Beschwerden zurückgehend geschaffen, dann von den Bürger*innen aber nicht angenommen wird.

Vom Erleben versagter Anerkennung oder Würdigung (Voswinkel 2000) als Belastungsfaktor lässt sich ein Bogen zu Selbstbildern des Kümmerns oder der Amtsperson (s.o.) schlagen, denen implizit Dankbarkeits- bzw. Respektserwartungen eingeschrieben sind.

14.1.5 Hilflosigkeit

Hilflosigkeit, die Tatsache, entgegen dem eigenen Anspruch in manchen Fällen auch nicht helfen zu können, bildet einen weiteren beruflichen Belastungsfaktor kommunaler Beschwerdemanager*innen:

> „Das sind so die unschöneren Sachen oder wenn wir wirklich Sachen, wo wir nicht helfen können-. Kitaplätze, bestes Beispiel oder Frau [Name der Bürgermeisterin] wird angefordert: ‚Helfen Sie mir bei der Wohnungssuche, ich brauche eine Wohnung', also solche Dinge." (I6, Pos. 68, s.a. I3, Pos. 64; I4, Pos. 223; I2, Pos. 111)

Ähnlich verhält es sich mit der Unerreichbarkeit bestimmter Gruppen für die Akteur*innen des Feedbackmanagements – oft handelt es sich dabei um Personengruppen, bei denen die Alltagsbewältigung so dominant ist, dass sie dem Aufwand einer Beschwerdeplatzierung oder Teilnahme an Bürgermeisterstammtischen, Stadtteilgesprächen u.ä. im Wege steht. (I1, Pos. 578-580)

Als gegensätzlichen Fall bildet auch die überproportionale Durchsetzungsmacht der „Lauten", beispielsweise gleich den*die Bürgermeister*in kontaktierenden, von einem Beschwerdemanager als selbstwirksamkeitserfahrene Mittelschichtsangehörige beschriebenen (I1, Pos. 272), eine Herausforderung für Beschwerdemanagende mit dem Anspruch, für alle Bürger*innen gleichermaßen da zu sein.

> „Also, das ist sowas, was aber tatsächlich – der, der laut ist, verschafft sich Gehör, die, die leise sind, werden oft nicht wahrgenommen. Das ist wirklich `ne Sache, die kann man bestätigen." (I1, Pos. 386; s.a. Pos. 266-268; 444-448; 564-580)

Auch die verschiedenen Formate der Bürgerbeteiligung, die je nach lokaler Struktur vom Beschwerdemanagement betreut werden, rekrutieren sich aus ebendiesen „beteiligungsaffinen Milieus" (I1, Pos. 372, s.a. I7, Pos. 199-202). Der sich hier anschließende längere Interviewauszug illustriert deutlich, wie die Akteur*innen des Feedbackmanagements über verschiedene Strategien (Angebot niedrigschwelliger Formate, Anpassung von Erreichbarkeitszeiten, digitale Kommunikationsangebote) versuchen, diese Unerreichbarkeit gerade unterprivilegierter Gruppen oder Menschen mit multiplen Problemlagen aufzubrechen, sich als responsive (vgl. Kap.16) Anlaufstelle für deren durch die Kommunalverwaltung grundsätzlich behebbaren Probleme anzubieten, und daran letztlich oft scheitern:

> „[I]ch hab manchmal den Eindruck, es gibt Probleme, die, die's tatsächlich gibt beim Bürger, die wir vielleicht auch lösen können, die wir aber tatsächlich nicht kriegen, weil sie sich nicht melden, und weil wir sie auch nicht, nicht dadurch erreichen, dass wir niedrigschwellige Angebotsformate machen, ne? […] also wenn wir zum Beispiel Stadtteilgespräche in der Altstadt [steht hier für: bevorzugte Wohnlage der „Besserverdienenden", JRH] haben, ist der [Rathaussaal] voll. [I: Ja.] I1: […] Wenn wir das am

> [Wohngebiet] in `nem Wohngebiet machen, wo viel, äh, viele Wohnblöcke sind, dann sind wir zum Teil mehr Leute aus der Verwaltung als Bürger. Das ist schon…das ist auffällig. Das ist sehr auffällig. […] Wir haben's extra abends gelegt, um 19:30 Uhr sogar, damit jeder hinkommen kann, aber für viele ist das zu spät. Wir haben auch überlegt, also wir haben zum Beispiel beim Stammtisch variiert oder auch die Sprechstunden variiert mit der Uhrzeit, um andere Leute zu erreichen. Es ist trotzdem nicht so, dass man diese Leute erreicht. […] Ich […] muss…. also in schwierigen Lebenssituationen klarkommen. Ich glaub, die meisten, die haben…, also das ist, ist sozusagen positiv gesagt, die haben andere, wichtigere Probleme und kommen dann deswegen nicht mit diesen Kleinigkeiten, äh, die's ja oft sind. Äh, was anderes ist, die haben keine Selbstwirksamkeitserfahrung. Also ich vermute ganz stark, aber ich, ich bin auch kein, kein Soziologe, dass tatsächlich die Menschen mit `ner hohen Selbstwirksamkeitserfahrung, die glauben, dass es was bringt, wenn ich mich beschwere, werde ich auch gehört, wenn ich was sage, werde ich auch gehört, dass nur die Menschen auch zu uns kommen. Die anderen nicht. Und das ist schade. Weil wir behandeln tatsächlich jede Beschwerde unterschiedslos." (I1, Pos. 576-580)

> „Aber ich krieg kein Format, um bestimmte Bevölkerungsgruppen zu erreichen. Das ist wirklich schwierig und da, äh, hilft uns leider die Digitalisierung nicht, meines Erachtens. Man denkt immer, man, man, man baut Hürden ab, aber es sind die gleichen über die, über andere Kanäle, die sich bei uns melden." (I1, Pos. 566)

Auch hier sind es insbesondere Rollenauslegungen als „Kümmerer" oder „Amtsperson" (die nicht nur einen gewissen Paternalismus beinhaltet, sondern eben auch das Festhalten an der bürokratischen Maxime der Gleichbehandlung „ohne Ansehen der Person"; des Daseins für alle Bürger*innen), welche die Unerreichbarkeit der ohnehin Unterprivilegierten als problematisch erleben lassen.

14.1.6 Mediatisierungseffekte

Ähnlich wie die Beschwerdemanagenden der englischen Teilstudie, beschreiben auch die deutschen Feedbackverantwortlichen teilweise negative Effekte der Digitalisierung auf ihre Arbeitswelt. Diese betreffen auch hier die Schwierigkeit, die Autorschaft bei Social-Media-Kommentaren mit hinreichender Gewissheit festzustellen. Dies birgt die Gefahr, dass einzelne Akteur*innen oder politische Fraktionen bzw. Pressure Groups Social Media -Posts an das kommunale Beschwerdemanagement zum „künstlichen" Aufbau politischen Drucks missbrauchen. (I1, Pos. 302-304)

Vor allem ist es jedoch die Fallzahlenerhöhung durch die Einfachheit digitaler Feedbackplatzierung, welche den Street-Level-Bureaucrats des kommunalen Beschwerdemanagements potentiell zur Belastung wird. Diese Volumenerhöhung wird in den deutschen Daten auf identischen Gründe zurückgeführt wie in den englischen: zum einen die Bequemlichkeit und Schnelligkeit, mit der Beschwerden digital abgesetzt werden können an sich. Dies führt außerdem dazu, dass der Ärger zum Beschwerdezeitpunkt noch „frisch" und bewusstseinspräsent

ist. Im Falle einer durch Praktikabilitäten erzwungenen Handlungsverzögerung wäre mancher Ärger ggf. bereits verraucht und es käme zu keiner negativen Feedbackäußerung mehr, außerdem wäre ggf. die an Wortwahl u.ä. ablesbare Emotionalität der Beschwerde gemildert (I8, Pos. 56; I7, Pos. 56f).

Wie bereits mehrfach dargelegt, operieren Street-Level Bureaucrats unter Bedingungen chronischer Zeitknappheit. Die konstatierte Fallzahlenerhöhung durch die Möglichkeiten digital vermittelter Beschwerdeplatzierung zählt daher zu den Belastungsfaktoren (vgl. Løberg 2023), ungeachtet der Vorteile und Opportunitäten, die sie digitalen Kommunikations- und Informationsmöglichkeiten auch zuschreiben.

Ähnlich der Feedbackplatzierung, erleichtern Digitalisierungsprozesse auch die Möglichkeiten der Bürger*innen, sich unabhängig von den Verwaltungsakteur*innen und ggf. im Vorfeld zur Konfliktaustragung mit Wissen auszustatten. Dies nimmt den Verwaltungsmitarbeiter*innen zum einen in Teilen die Rolle des* Verwalters*in von Sonderwissensbeständen, zum anderen erhöht es den Erklär-bzw. Vermittlungs-Aufwand beim Ausräumen falscher oder oberflächlicher, nicht fallspezifisch korrekt angewandter Informationen:

> „Aber oft ist es so, da hatten wir auch letztens wieder einen Fall gehabt, da war die Bürgerin hier und hat gesagt: ‚Aber in Paragraph soundso steht das und das drin', da ging es um die Anschaffung eines Autos für einen Behinderten, also ein Behindertenfahrzeug, da gibt es ja verschiedene Richtlinien dazu auch. Und sie sagte uns eben: ‚Da ist doch das und das.' Da hatte ich mir aber unseren Beauftragten für Menschen mit Behinderung mit dazu genommen, der steckt da ein bisschen tiefer drin im Detail, und er konnte ihr dann gleich auseinandernehmen: Nein, das ist jetzt der falsche Paragraph, für ihn trifft das und das zu. Das wollen die Bürger dann nicht gern hören, aber es ist dann so. Das sind dann auch noch mal so die Schwierigkeiten. Weil, die haben irgendwo was gehört, zum Beispiel:' Mein Nachbar hat das gekriegt, warum kriege ich das nicht? Der durfte, warum ich nicht?' Ja, aber wir können nicht Äpfel mit Birnen vergleichen." (I4, Pos. 87).

> „Ja, ich glaube, auch durch das Internet. Man eignet sich so ein gefährliches Halbwissen an, und meint dann, das ist zu 100 Prozent oder übertragbar auf die eigene Situation, was aber leider oft nicht so der Fall ist. Und da muss man natürlich dann fachlich und sachlich aufklären und sagen: ‚Na ja, das ist nicht ganz so'." (I3, Pos. 84)

14.1.7 Effekte der Verwaltungsreform

Das New Public Management bzw. seine lokale Adaption des Neuen Steuerungsmodells hat auch in der deutschen Kommunalverwaltung seine Spuren hinterlassen (s.a. Kap. I). Für deren Beschwerdemanagende ergeben sich daraus auch problematische Effekte:

Wie die Ausführungen in 9.1 und die dortige tabellarische Abbildung 2 zeigen, ist die Übernahme des Kundenbegriffs in die Sprechweise der Kommunalverwaltung im deutschen Kontext weniger erfolgt als im englischen. Die deutschen Street-Level-Bureaucrats des

kommunalen Beschwerdemanagements markieren immer wieder maximal eine Teilakzeptanz der Kundenterminologie, sofern von Verwaltungssegmenten die Rede ist, die keine hoheitlichen Aufgaben betreffen und tatsächlich als Dienstleistung zu beschreiben sind. In manchen Aussagen wird aber doch ein Ringen um eine passende Terminologie sichtbar. Auf berufliche Identitätskrisen weist die Datenlage der vorliegenden Studie nicht hin (vgl. zu anderen Befunden u.a. Flecker et al. 2014; Englert 2020), auf innere Reflexionen und Auseinandersetzungsprozesse mit der eigenen Rolle, der Spezifik von Verwaltungshandeln u.ä. durchaus. Dies gilt ebenso für Bezugnahmen auf Erfahrungen mangelnder Anerkennung. Als solche wurde beispielsweise die Einführung einer Leistungskomponente in der Besoldung erlebt:

> „Also, ja tatsächlich. In [Bundeland] gibt es ja die sogenannte leistungsorientierte Bezahlung. Früher gab es ein Urlaubsgeld und irgendwann kam die Landesregierung auf die Idee, na, wir können ja den so gutverdienenden Menschen im öffentlichen Dienst nicht Weihnachtsgeld und Urlaubsgeld geben für Nothing. Und dann wurde die leistungsorientierte Bezahlung eingeführt. Das bedeutet, dass man einmal im Jahr über, ich glaube, insgesamt 40 Stunden oder 39 Stunden, wenn mich nicht alles täuscht, eine Aufgabe erbringen muss, die einen Zusammenhang mit dem eigentlichen Job hat. Aber die man nicht machen muss, quasi.“ (I8, Pos. 77)[133]

Die ironisierende Ausdrucksweise „den so gut verdienenden Menschen im öffentlichen Dienst“ wolle der Staat als Arbeitgeber nun keine Sonderzahlungen „für Nothing“ mehr geben, spielt auf das Stereotyp mangelnden Arbeitseifers an, welches durch die New Public-Management-Ideologie diskursiv stark aufgegriffen wurde (klassisch dazu: Osborne/Gaebler1992; kritisch: du Gay 2000 vgl. auch Kap I). Mit diesem Stereotyp sind auch Beschäftigte der Kommunalverwaltung noch regelmäßig konfrontiert (I4, Pos. 197; I6, Pos. 60) ähnlich mit Vorwürfen der Rückständigkeit (I6, Pos. 56), sowohl von Seiten politischer Mandatsträger als auch von Seiten der Bürger*innen. Hieraus können erstens in allgemeinerer Hinsicht berufliche Anerkennungskrisen erwachsen (Englert 2020; Grabe 2014; Krömmelbein 2000; Voswinkel 2000; 2005). Diese stehen zweitens wiederum in Zusammenhang mit beruflichen Rollenbildern, für das Image der Stadtverwaltung verantwortlich zu sein.

Der Beruf des*r Beschwerdemanager*in birgt jedoch nicht nur Herausforderungen und Belastungspotentiale, sondern auch sozio-emotionale Gratifikationen. Wie diese sich aus Sicht der

[133] Dies erfolgte nicht in allen Bundesländern gleichermaßen. Die Bezugnahme hierauf ist auch im Kontext der vorliegenden Studie selten. Es ist mit den Ausführungen hier also nicht gesagt, dass die Leistungskomponente von allen Mitarbeitenden als abwertend erlebt wird. Wie andere Studien zum Erleben der Verwaltungsreform(en) zeigen, gibt es sehr wohl in der Regel auch Gruppen, welche die neuen Handlungsmaximen und Anreizsysteme als chancenreich, motivierend u.ä. empfinden (u.a. Flecker/Tschernitz 2014; Englert 2020).

Beschwerdemanager*innen deutscher Kommunalverwaltungen darstellen, wird im Folgenden dargelegt:

14.2 Sozio-Emotionale Gratifikationen der Arbeit im Beschwerdemanagement

14.2.1 Vielseitigkeit

Während es als herausfordernd empfunden werden kann, über sehr viele Wissensbereiche der Verwaltung den Überblick haben zu müssen (Rechtliche Grundlagen und Procedere der verschiedenen Fachbereiche, Organigramm etc.), kann diese Vielseitigkeit auch als anregend erlebt werden und eine Quelle beruflicher Zufriedenheit sein. Wie das folgende Zitat illustriert, kann diese Vielseitigkeit auch zum „Positioning“ (Lucius-Hoene/Deppermann 2004) dienen, welche den Beruf des*r Beschwerdemangenden mit seinem Überblickswissen von einer fachlich eingegrenzteren, sachbearbeitenden Tätigkeit abgrenzt:

> „Das ist schon, wie ich finde, eine der schönsten Stellen hier im Haus. Weil es eben so breit gefächert ist. Wenn man so einen Querschnitt hat-, das ist keine-, ich will das nicht abwerten, aber das ist keine Sachbearbeitung in dem Sinne. Es gibt auch Kolleginnen und Kollegen, die sagen, ‚Das finde ich total toll. Ich mache gerne nur Bauanträge.‘ Für mich wäre das nichts. Ich kann in alle Bereiche der Verwaltung reinschauen. Sehr abwechslungsreich. Natürlich nicht immer einfach, aber ich finde es für mich richtig.“ (I9, Pos. 140, s.a. I7, Pos. 86, I3, Pos. 3; 9)

Deutlich wird hier auch eine mindestens partielle Berufsrollenauslegung als Überblicksinhaber*in (die rekonstruierten beruflichen Selbstbilder der Beschwerdemanagenden dieser Studie können als kaleidoskopisch beschrieben werden. Es erfolgte eine fallübergreifende Rekonstruktion gemäß der Auswertungsmethodologie in der Phase des axialen Kodierens).

14.2.2 Anerkennung

Als positive Bestätigung wird beschrieben, Anerkennung in Form positiven Feedbacks, Lob und Dank zu erhalten. Für die Zeitressourcen der Street-Level-Bureaucrats zweischneidiger, aber dennoch durchaus positiv empfunden, ist auch die „Weiterempfehlung“ im persönlichen Umfeld zufriedener Beschwerdeführer*innen:

> „Aber schöne Momente sind natürlich, wenn sich die Leute noch mal bedanken kommen und sagen: Ach das hat wunderbar geklappt! Das ist das Schönste, was es gibt. Da ist man dann selbst auch zufrieden. Oder wenn sie noch mal anrufen und sagen, so. Oft ist es natürlich auch so, dass sie sagen, ich habe da jemanden, der würde auch gerne mal kommen, Sie haben mir doch auch geholfen, kann der nicht auch mal-. dann denke ich: Das ist aber schön. das sind dann wirklich so Erfolgsmomente […]“ (I4, Pos. 203, s.a. I6, Pos. 34-36; I3, Pos.9; 13; 27; I9, Pos. 44

Auch wenn das geäußerte Lob sie nicht unmittelbar selbst betrifft, sondern sie im Rahmen ihrer Tätigkeit als Feedbackmanager*innen erreicht und Mitarbeitende eines Fachamtes gemeint sind, wird die Weiterleitung der positiven Feedbacks an die entsprechende Fachkraft und deren Vorgesetzte als erfüllende Aufgabe empfunden (I2, Pos, 155). Jenseits expliziter Äußerungen von Lob und Dank zählt auch das Herauslesen von Freude beim Gegenüber (I6, Pos. 68) zur Anerkennung als Quelle beruflicher Erfüllung. Hier zeigt sich ein Zusammenhang mit Berufsrollenauslegungen als “Kümmerer“, aber auch Repräsentantinnen der Stadtverwaltung und Vorbild.

In einer stark selbstreflexiven Wendung und in Auseinandersetzung mit den Negativstereotypen von Verwaltung besteht die Wahrnehmung beruflicher Anerkennung darin, diesen Negativstereotypen selbst nicht zu entsprechen (I3, Pos. 9; 72). Dies ist besonders relevant, sofern ein Selbstbild als Imageträger*in der Verwaltung besteht.

Ihrer Schnittstellenposition zwischen dem Inneren der Kommunalverwaltung, den Bürger*innen und ggf. weiteren zivilgesellschaftichen Akteur*innen gemäß, erfolgt die Kommunikation von Wertschätzung und Anerkennung an die Feedbackmanager*innen nicht ausschließlich aus der Bürger*innenschaft, sondern kann auch von den Akteur*innen innerhalb der Verwaltung ausgehen, mit denen Kooperationsbeziehungen bestehen. Hierunterfällt beispielsweise ein großer Ermessensspielraum im Rahmen der Aufgabenerfüllung auf Grund eines großen Vertrauens durch die Verwaltungsführung (I7, Pos. 85).

Insgesamt ist die Erfahrung von Anerkennung eine wichtige Quelle beruflicher Zufriedenheit (s.a. Holtgrewe et al. 2000). Wie oben gesehen, machen Beschwerdemanagende auch Erfahrungen der Versagung von Anerkennung, vor deren Hintergrund positive Bezugnahmen auf ihre Arbeit besonderes Gewicht erhalten.

14.2.3 Helfen können

Wie gesehen, begreifen kommunale Beschwerdemanager*innen in Deutschland ihre Berufsrolle nicht selten als die eines*r „Kümmerers*in“, worunter maßgeblich Identifikationen als „Helferin“ fallen. Helfen zu können (und zwar möglichst schnell) ist dementsprechend eine bedeutende Quelle beruflicher Zufriedenheit:

In einem unmittelbar praktischen Sinne meint dies das Lösen von manifesten Problemen der Beschwerdeführenden:

> „Am befriedigendsten ist es für mich, wenn ich zu einer Problemlösung beitragen kann, wo die Beschwerdeführenden offensichtlich verzweifelt waren und sich sonst nicht zu helfen wussten.“ (FB, Pos. 82, s.a. I3, Pos. 9; I4, Pos. 93).

Dies ist, wie beim Gang einer typischen Beschwerdebearbeitung deutlich wurde, nicht immer im Alleingang möglich, sondern beinhaltet gegebenenfalls die erfolgreiche Einsteuerung der oder Kooperation mit den beteiligten Fachstellen.

> „Also das Schönste ist immer, wenn man relativ schnell sofort supporten kann und sofort eine Hilfestellung hat und auch der Fachdienst mitspielt und das auch als sehr wichtig anerkennt und sagt: ‚Ja, haben wir sofort gemacht.'" (I6, Pos. 68, s.a. I9, Pos. 120).

Ein klassischer Fall solch praktischer Hilfeleistungen ist die Beschleunigung von Terminvergaben (I2, Pos. 105; I4, Pos. 135; 223). Auch hier ist die Fähigkeit zur kooperativen Organisation des Handelns anderer (Pfadenhauer 2008 a und b) relevant. Dies gilt umso mehr, wenn die Kooperationspartner zu informellen Lösungen angeregt werden sollen, wie den Empfang eines*r Bürgers*in Kunden*in außerhalb der Öffnungszeiten:

> „[…] oder wenn jemand am Freitagmittag um 10 nach 12 im Rathaus erscheint, der seinen Ausweis abholen möchte, aber die zuständige Stelle hat um 12 geschlossen. Wenn man da per Telefon nochmal einen Kontakt herstellen kann und derjenige den dringend benötigten Ausweis dann noch bekommen kann. [I: Ja.] I2: Also, Menschen helfen zu können, ihre Anliegen auch mal unkonventionell, ähm, erfüllt zu bekommen, das ist das erfüllende am Beschwerdemanagement." (I2, Pos. 107-109)

In schwierigen oder verfahrenen Situationen versuchen die Beschwerdemanagenden zum Teil auch außerhalb der kommunalen Zuständigkeitsordnung, für Lösungen zu sorgen, ggf. auch durch die Vermittlung relevanter Kontakte (I4, Pos. 55 167; I1; Pos. 426-428). Durch die Schnittstellenfunktion des Beschwerdemanagements ergibt sich immer wieder die Anforderung, verschiedene Akteur*innen zusammenzuführen, was im Gelingensfall auch als positive Erfahrung erlebt wird (I7, Pos. 93, I3, Pos. 25).

Als Manifestationen des Helfens gelten jedoch nicht nur praktische Problemlösungen, ggf. unter Vermittlung und Koordination von Kooperationspartner*innen. Auch das verständnisgenerierende Annahmefähig-Machen unveränderbarer Sachverhalte, die erfolgreiche Anregung zur Perspektivenübernahme oder Erklärungen zu praktischen Umgangsweisen können in ähnlicher Weise zur eigenen Zufriedenheit der Beschwerdemanager*innen beitragen (I3, Pos. 13; I4, Pos. 223). Erklären und Verständlich machen als Auslegung des Helfens findet sich auch bei den englischen Beschwerdemanager*innen.

Diese Ausführungen zu den beruflichen Herausforderungen und Erfüllungsfaktoren abschließend sei nur kurz vermerkt, dass auch der Arbeitsort selbst, das Rathaus als repräsentatives Gebäude, als berufliche Gratifikation gesehen werden kann (I7, Pos. 85).

15 Die Berufswelt Kommunaler Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland: Gemeinsamkeiten und Unterschiede. Eine Zusammenschau der bisherigen Ergebnisse

Ausgehend vom durch das New Public Management in die öffentliche Verwaltung eingeführten Desiderat der Kundenorientierung (Osborne/Gaebler 1992; Schedler/Proeller 2019) als Legitimationsgrundlage[134] und Initialzündung zur flächendeckenden Implementierung kommunalen Beschwerdemanagements wurden für die vorliegende Studie Deutschland und Großbritannien (spezifisch: England) als Vergleichsfälle ausgewählt. Dies deshalb, da Großbritannien (neben anderen englischsprachigen Ländern) als Impulsgeber für Verwaltungsreformen nach dem New Public Management gilt, während Deutschland zu den „late startern" zählt (Pollitt/Bouckaert 2017, s.a. Kap.I). Vor diesem Hintergrund der Verwaltungsreformgeschichte beider Länder sollte anhand der Analyse der Berufsarbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen als tragenden Akteur*innen der Umsetzung von Kundenorientierung (spezifisch im Handlungsfeld der „Behandlung" von Unzufriedenheit), Gemeinsamkeiten und Unterschiede beider Länder herausgearbeitet werden. Deren wichtigste werden an dieser Stelle nochmals im Überblick dargestellt:

Hinsichtlich des Ausgangspunktes ihrer Tätigkeit, dem Feedback aus der Bevölkerung zu den Leistungen der Kommunalverwaltung, zeigt sich in beiden Ländern, dass sich ihr berufliches Handeln insbesondere um den Feedbacktypus „Beschwerde" dreht, aber auch Lob, niedrigschwelligere Kommentare, Ideen und Anregungen die Feedbackmanager*innen erreichen. Diese können sich auf die Gesamtheit des breiten Aufgabenspektrum kommunaler Verwaltung beziehen, wobei Schwerpunkte in besonderem Maße den Alltag der Bevölkerung tangierende Themen wie Müllentsorgung und Verkehr bilden, dazu kommt als Großthema die Kommunikation, welche Bürger*innen bzw. Verwaltungskund*innen im Kontakt mit „ihrer" Kommunalverwaltung erfahren.

Als Hintergrundeinflüsse auf das berufliche Handeln der Beschwerdemanager*innen konnten dabei Verwaltungsreformen nach dem NPM/NSM, der rechtlich-politische Rahmen, die

[134] Wenn auch nicht die einzige. Rechtsgrundlagen in Gestalt des Rechtes der Bürger*innen auf Widerspruch gegen Verwaltungsentscheidungen werden jedoch eher durch die Rechtsämter bzw. formale Widerspruchsverfahren abgedeckt. Das Beschwerdemanagement fungiert dagegen zur Bearbeitung von Unzufriedenheit, auch wenn diese konkrete Verwaltungsentscheidungen zum Inhalt haben kann. Es handelt sich hier nicht um ein Mittel, juristisch gegen Entscheidungen vorzugehen. Sofern zu einem Sachverhalt ein juristisches Verfahren anhängig ist, kann dieses auch nicht mehr durch das kommunale Beschwerdemanagement bearbeitet werden. Dies gilt in beiden nationalen Kontexten.

zentrale oder dezentrale Organisationsform der Beschwerdebearbeitung innerhalb der jeweiligen Kommunalverwaltung, die Existenz einer handlungsnormierenden Zentralfigur bzw. deren Fehlen, Existenz oder Absenz publizierter Richtlinien und Jahresberichte, die den Street-Level Bureaucrats des kommunalen Feedbackmanagements verfügbaren Ermessensspielräume, die allgemeine Feedbackkultur sowie, in den Erhebungszeitraum der vorliegenden Studie fallend, der Sonderfall der Corona-Pandemie identifiziert werden:

Verwaltungsreformen nach NPM-Prinzipien

Während die kommunalen Beschwerdemanager*innen in England häufig von „customers", also Kund*innen, sprechen, wenn sie sich auf ihre Gegenüber außerhalb der Verwaltung beziehen, verwenden ihre Kolleg*innen in Deutschland in erster Linie den traditionellen Begriff des*r Bürgers*in. Dessen wörtliche Entsprechung des „citizen" ist den englischen Beschwerdemanager*innen ungebräuchlich. Sofern die mit dem Bürger*innen-Begriff assoziierten demokratischen Rechte angesprochen oder impliziert sind, sprechen kommunale Beschwerdemanager*innen in England am ehesten von „residents", den Bewohner*innen der jeweiligen Stadt. Daneben findet sich noch der eher rollentechnische Begriff des „complainant", alle jedoch mit deutlichem Abstand zum Kund*innenterminus („customer"), der neben dem generischen „people", welches an erster Stelle steht, am häufigsten gewählt wird. In Deutschland ist es demgegenüber der*die Bürger*in, auf den sich Beschwerdemanagende beziehen, wenn sie über das Gegenüber ihres Handelns sprechen, danach folgen Bezugnahmen auf das allgemeine „Leute", erst in dritter Linie wird von Kund*innen gesprochen.

Dies ist ein starker Anhaltspunkt dafür, dass sich mindestens auf semantischer Ebene das New Public Management mit seinem Ansatz, Bürger*innen als Kund*innen zu sehen und zu behandeln, im englischen Kontext noch mehr durchgesetzt hat.

Auch Performanzvergleich und Auditierung, die in der englischen Reformhistorie eine prominente Rolle spielen (vgl. Barkowski 2014 und Kap.I), zeigen sich in den englischen Daten der vorliegenden Studie stärker als in den deutschen.

Sowohl bei den teilnehmenden englischen, als auch bei den deutschen Kommunalverwaltungen lässt sich ein mit der NPM-Geschichte einhergehender Trend zur Dauer-Umorganisation feststellen. Abteilungszuschnitte, Zugehörigkeiten und Zuständigkeiten sind immer wieder der Veränderung unterworfen. Für die Beschwerdemanagenden ändern sich damit ggf. die eigene organisationale Struktur (zentral oder dezentral), Andockung an verschiedene Abteilungen, aber auch etablierte Kooperationsbeziehungen. Dies gilt in beiden nationalen Kontexten, wird aber nur von den englischen Beschwerdemanager*innen als beruflicher Belastungsfaktor beschrieben (s.u.).

Rechtlich-politischer Rahmen

In beiden nationalen Kontexten operieren kommunale Beschwerdemanager*innen in einem politisch und rechtlich gesetzten Rahmen.

In England bildet die Grundlage der Local Government Act von 1974. Dieser verpflichtete alle Gemeinden auf die Bereitstellung eines Beschwerdemanagements, überließ die konkrete Ausgestaltung (mit Ausnahme der Themen Bildung und vor allem „Social Care“, welche allgemeinverbindlich festgelegten Prozessen folgen) allerdings den einzelnen Gemeinden. Davon abgesehen, ist das politisch-administrative System Großbritanniens zentralistisch strukturiert mit der Zentralregierung in London als Fixpunkt. In den letzten Jahre gibt es vermehrt Bestrebungen der „devolution“, der stärkeren Unabhängigkeit der insbesondere schottischen, aber auch walisischen Regionalregierungen. Im Rahmen der vorliegenden Studie, die sich vergleichend mit der Berufsarbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland beschäftigt, sind Phänomene der „devolution“ aber nicht von Relevanz.

Die deutsche Verwaltungskultur gilt als legalistischer als die englische, wobei das Beschwerdemanagement im Unterschied zum Widerspruchsverfahren ein informelles Mittel der Konfliktbeilegung darstellt. Hier geht es auch nicht immer darum, eine Entscheidung zu revidieren, bzw. die Lösung kann auch in einer annahmefähigen Erklärung bestehen, nicht im „Recht bekommen“. Wie formellere Verfahren, hat auch das Beschwerdemanagement seine Wurzeln im Petitionsrecht (Art. 17 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland). Der föderalen Struktur entsprechend, zeigt sich auch ein Einfluss der Bundesländer, beispielsweise in Form der jeweiligen Gemeindeordnungen, welche Aufgaben, Strukturen etc. regeln.

Zentralität versus Dezentralität der Organisation des Beschwerdemanagements

Hiermit ist nicht die politische Landestruktur gemeint, sondern die Organisation des Feedbackmanagements innerhalb der jeweiligen Stadt- oder Gemeindeverwaltung. Dieses kann dezentral in einzelnen Verwaltungsbereichen integriert oder als zentral koordinierende Stelle organisiert sein, wobei zentrale Organisation meist ein Merkmal kleinerer und mittlerer Verwaltungen ist, in Großstädten finden sich auch Mischformen dezentraler Feedbackorganisation mit einem zentralisierten Kern. Die Art der Organisation kann Einfluss auf die herrschenden Handlungsorientierungen der Beschwerdemanagenden haben (dominiert die Logik der übergeordneten Stelle oder ist das Beschwerdemanagement eher in der Lage, eine eigene Handlungslogik auszubilden?). Auch hinsichtlich der Koordination von Handlungen, der Verfügbarkeit einer zentralisierten Wissensbasis etc. spielt die Art der Aufbauorganisation, das Arrangement

(Strauss 2017 [1993]) eine Rolle. Hierbei konnte die vorliegende Studie keine nationalen Unterschiede hinsichtlich der Beschwerde-Arrangements finden, da in dieser Hinsicht eher die Größe der Stadt/Gemeinde eine Rolle spielt.

Existenz versus Fehlen einer handlungsnormierenden zentralen Referenzfigur

Im England existiert als übergeordnete Referenzfigur für die Akteur*innen des Beschwerdemanagements und letzte außergerichtliche Eskalationsinstanz für Beschwerden der Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO). Die Institution des LGSO setzt und publiziert Standards der Beschwerdebearbeitung, Performanzvergleiche zwischen den verschiedenen Kommunen, und stellt weitere Informations- und Lernmaterialen zur Verfügung. Damit wirkt sie handlungsnormierend, wie in den Interviews deutlich wird, in denen die Street-Level Bureaucrats des Feedbackmanagements sich immer wieder auf Vorgaben des LGSO beziehen. Dessen Standards zielen insbesondere auf kommunikative Offenheit und Transparenz gegenüber den Kund*innen sowie einer Kultur des ständigen Strebens nach Verbesserung (LGSO 2020). Die Empfehlungen des LGSO in einem Beschwerdefall sind nicht bindend, mit Compliance-Raten von weit über 90% aber klar handlungsleitend (LGSO 2022, S. 1).

Im föderalen Deutschland fehlt eine vergleichbare zentrale Referenzfigur, die normatives Wissen zur professionellen Feedbackbearbeitung bereitstellt. Einige Bundesländer oder auch einzelne Kommunen haben als vermittelnde Instanz sog. Bürgerbeauftragte installiert, deren Handlungsspielraum aber begrenzter ist als der des LGSO und die auch nicht in gleicher Weise über die Publikation von Standards, Performanzvergleichen und Ratings der Kommunen hinsichtlich ihrer Beschwerdebearbeitung sowie Best-Practice-Beispielen handlungsorientierende bzw. -normierende Wirkung entfalten.

Publizierte lokale Richtlinien und Handlungsanweisungen oder deren Fehlen

Ein weiterer markanter Unterschied zwischen den englischen und deutschen Hintergrundeinflüssen auf das Beschwerdemanagement betrifft die Existenz bzw. Absenz publizierter (und die Akteur*innen damit auch wieder unter Erwartung setzender) Richtlinien. Solche „policies“ sind auf den Homepages auch kleiner englischer Kommunalverwaltungen üblich. Beschwerde- oder anderweitig Feedback-willige Personen können dort die lokal wirksamen verschiedenen Kategorien (complaint, comment, service request, compliment u.ä.) mitsamt ihren jeweiligen offiziellen Definitionen sowie damit verbundenen Bearbeitungsrichtlinien (Zeitrahmen, zuständige(s) Team/Person, ggf. auch Lösungsmöglichkeiten und Eskalationsmöglichkeit im Anschluss bei fortbestehender Unzufriedenheit etc.) einsehen.

Im deutschen Vergleichsfall finden sich nur sehr selten ähnliche Richtlinien auf den Homepages der Stadtverwaltungen. Manchmal sind Jahresberichte hinsichtlich Bürger*innenfeedbacks dem Haushaltsbericht beigefügt, dies ist aber nicht die Regel und auch hier ist deren Sichtbarkeit bei englischen Verwaltungen meist größer.

Englische Beschwerdemanager*innen agieren also in einem Umfeld, das stärker von normsetzenden und potentiell erwartungsstrukturierenden Informationen an die Empfänger*innen ihrer Dienstleistung vorgeprägt ist als ihre deutschen Kolleg*innen. Dies gilt auch hinsichtlich einer Sonderform der „policies“, nämlich jenen zum Umgang mit im Übermaß aggressiven, irrationalen oder persistenten Beschwerden/Beschwerdeführenden. Policies zum Umgang mit diesen bilden ebenfalls ein Spezifikum des Handlungsfelds des englischen Beschwerdemanagements im Vergleich mit dem deutschen („vexatious“/“unreasonable“, „unreasonably persistent complaints policies“).

Ermessensspielräume

Englische wie deutsche kommunale Beschwerdemanager*innen verfügen trotz einer gewissen Einhegung durch organisationale Vorgaben, Normen und Erwartungsstrukturen sowie eines ihr Handeln begrenzenden Rechtsrahmens über die für Street Level Bureaucrats typischen Ermessensspielräume („discretion“). Diese nutzen sie vor allem im Rahmen der Feedbackannahme und -kategorisierung (was, insbesondere im englischen Kontext mit seinen stärker ausformulierten kategorialen Definitionen und Eskalationsstufen Auswirkungen auf die weitere Bearbeitung hat), sowie bei der Lösungsfindung. Digitalisierungsphänomene schränken die Ermessensspielräume tendenziell eher ein bzw. erhöhen den Aushandlungsaufwand mit der Bürger*innen- / Kund*innenseite, wenn diese beispielsweise die Kategorisierung ihres Anliegens nun selbst vornehmen kann. Ebenso scheinen die kodifizierten und publizierten Handlungsvorgaben im englischen Kontext sich eher ermessensmindernd auszuwirken.

Feedback-Kultur und -Trends

Feedback an die Kommunalverwaltung kann hinsichtlich Volumen, Intensität und thematischen Schwerpunkten variieren (z.B. jahreszeitlich). Beschwerdemanagende in England wie Deutschland verzeichnen insbesondere einen Anstieg im Zusammenhang mit Digitalisierungsphänomenen, welche das Platzieren von Beschwerden raum-zeitlich entgrenzen und den Aufwand für die Feedbackgebenden reduzieren.

In England findet sich darüber hinaus die Zuschreibung, die Modernisierung der Verwaltung habe die Erwartungen der Bevölkerung gesteigert. Dies erhöhe das Beschwerdeaufkommen

in doppelter Hinsicht: Erstens komme es so leichter zu beschwerdeauslösenden Erwartungsenttäuschungen (vgl. Stauss/Seidl 2014; Eisewicht 2015; Pfadenhauer et al. 2017). Zweitens seien auch die Erwartungen an das Beschwerdemanagement durch dessen verstärkte Bemühungen um Kundenorientierung, Effektivität etc. erhöht, so dass dieses nun häufiger als Anlaufstelle genutzt würde. Dankbarkeitsäußerungen setzen tendenziell eine längerer Interaktionsgeschichte oder für die Kund*innen bzw. Bürger*innenseite stärkere Wichtigkeit des Anliegens voraus. In den Daten finden sich sowohl Äußerungen einer Abnahme von Dankesbezeugungen als auch von deren Zunahme.

Sonderfall Corona-Pandemie

Einen Sondersituation ergab sich in den Jahren 2020-2021 durch die Covid-19-Pandemie. Hieraus erwuchsen den Akteur*innen kommunaler Beschwerdestellen neue Aufgaben der Orientierungshilfe für eine verunsicherte Bevölkerung. Dieses Phänomen zeigt sich in Deutschland stärker als in England, wobei als Grund ein anders gelagertes Staatsverständnis vermutet wird.[135]

Neben einer Verschärfung bisheriger Beschwerdegründe (Erreichbarkeit, Wartezeiten) schuf die Pandemiesituation auch neue Beschwerdethemen wie schutzmaßnahmenbedingte Unannehmlichkeiten oder die Nichteinhaltung dieser Maßnahmen durch Andere. In erster Linie waren die Beschwerdemanager*innen der Kommunalverwaltung als Repräsentant von Staatlichkeit (vgl. Vogel 2007; 2014) nun aber in orientierungsgebender Rolle gefragt bzw. nahmen diese auch aktiv an. Sie beantworteten regelmäßig Fragen, beispielsweise zur Gültigkeit von Regelungen, Möglichkeiten der Impfung etc. auch über den eigenen Zuständigkeitsbereich hinaus, vermittelten außerdem Kontakte zu weiteren relevanten Akteur*innen und Institutionen (damit verstärkte sich die von den Street-Level-Bureaucrats des kommunalen Feedbackmanagements ohnehin eingenommene Lotsen-Funktion der Vermittlung zwischen den Bürger*innen und der Verwaltung sowie weiteren Organisationen). Dieses Phänomen tritt aus den deutschen Daten stärker hervor, findet sich aber auch im englischen Kontext, wie das Beispiel gesteigerter Suizidandrohungen im Gefolge der Pandemie zeigt, welchen durch den Einbezug relevanter Netzwerke (Hilfsorganisationen etc.) und dem Aufsetzen von Schulungen für die Mitarbeiter*innen begegnet wird.

Quantitativ bewirkt die Pandemie in England wie Deutschland zunächst einen Rückgang an Kontaktaufnahmen mit dem Beschwerdemanagement, welcher sich jedoch im Laufe der Zeit in einen Anstieg verwandelt. Einflussfaktor hierbei ist auch der mit der Pandemie verbundene

[135] Die Sichtweisen der Bürger*innen wurden im Zuge der vorliegenden Studie mit ihrem Fokus auf die Perspektiven der Beschwerdemanager*innen allerdings nicht erhoben.

Mediatisierungsschub durch die beschleunigte Umstellung zahlreicher Verwaltungsverfahren auf digitale Bearbeitungsmöglichkeiten, im Falle des Beschwerdemanagements betrifft dies das vermehrte Angebot und eine gesteigerte Nutzung der einschlägigen Apps und Feedback-Eingabemasken auf der Homepage, wie auch traditionellerer digitaler Kommunikationskanäle wie Email, durch den (zumindest vorübergehend) weitgehenden Wegfall persönlicher Besprechungsformate.

In qualitativer Hinsicht erfuhren Beschwerdemanagende in England und Deutschland einen Anstieg an emotional aufgeladenen, teilweise aggressiv getönten Beschwerden, ein Phänomen, das zum Abschluss der Datenerhebung im Spätherbst 2022 noch nachwirkte. Dies schreiben sie einer größeren Unduldsamkeit der Bevölkerung in Folge perpetuierter Belastung durch eine Situation der „Perma-Krise“ (Johnstone 2023) zu (der Pandemie schlossen sich in rascher Folge der Krieg in der Ukraine sowie eine Steigerung der Energie- und allgemeinen Lebenshaltungskosten an). Ob diese Tendenz von größerer Dauer ist, werden erst spätere Studien mit größerem Abstand beantworten können. Prinzipiell ist davon auszugehen, dass – unabhängig von der Krisenbewältigung durch die Bevölkerung – englische wie deutsche Beschwerdemanagende zunehmend in einem Umfeld agieren werden, das den Umgang mit Krisen, schnellen Umbrüchen und anderen Eingriffen in ihre Arbeitswelt verlangt und mit den Schlagworten VUCA (Volatilität, Ungewissheit, Komplexität, Ambiguität) sowie (als Reaktionsmodus der Softwareentwicklung entlehnt) Agilität, verbunden sind (Bartonitz et al. 2018; Richenhagen/Dick 2022).

Kernaufgaben der Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement

Die Analyse der Kernaufgaben kommunaler Feedbackmanager*innen in England und Deutschland brachte starke Ähnlichkeiten bei den Handlungsanforderungen und Bearbeitungsweisen zutage.

Kategorisierung

Zu Beginn steht die kategoriale Einordnung einer Feedbackäußerung hinsichtlich Inhalt (woran sich die zuständige weiterbearbeitende Person bzw. Abteilung knüpft), Adressat (wendet sich der/die Beschwerdeführende beispielsweise gleich an die/den Bürgermeister*in, so dass diese*r in die Bearbeitung oder zumindest finale Antwort einzubinden ist) und Intensität (wirkt die/der Beschwerdeführende besonders verärgert) handelt es sich um „Dauerkunden“, deren Äußerungen ggf. nur noch auf zu beantwortende neue Sachverhalte geprüft werden, die ggf.

aber auf Grund ihrer häufigen, bereits (mehrfach) beantworteten Meldungen zum selben Thema nur abgelegt werden, etc.

Nicht zuletzt ist insbesondere auch die Art des Feedbacks handlungsrelevant (Lob, Beschwerde etc., wobei nur an den Beschwerdefall weitergehende Folgehandlungen geknüpft sind als an Lob, welches in der Regel nach der Weiterleitung an den/die intendierten Empfänger*in, ggf. deren Führungskraft und statistischen Erfassung keiner weiteren Bearbeitung durch das Feedbackmanagement bedarf. Anders verhält es sich mit Dienstleistungsaufforderungen („service requests“) und (reinen) Kommentaren, da hier die Grenzen zur „richtigen“ Beschwerde fließender sind.

Die Street Level Bureaucrats des kommunalen Beschwerdemanagements greifen auf verschiedene Deutungsressourcen zurück, um in diesen Fällen zu einer das weitere Handeln informierenden kategorialen Einordnung zu kommen: Im englischen Kontext stehen ihnen hierzu klar definierte Richtlinien („policies“) zur Verfügung. In Deutschland ist die Einordnung mit etwas mehr formalen Ermessensspielräumen verbunden, sie richtet sich dann beispielsweise nach einem gedachten idealen Prozessablauf (wurde eine Konfliktlösung bereits in einem ersten Schritt mit der zuständigen Fachabteilung versucht?). In England wie in Deutschland nutzen Beschwerdemanagende Auslegungen der sprachlichen Äußerungen (Wortwahl, Tonfall); um den Grad der kund*innenseitigen Verärgerung zu ermessen und die kategoriale Einordnung als Beschwerde oder reine Mitteilung/ Bitte um eine Dienstleistungserbringung hieran festzumachen. Dazu kommen weitere informelle Deutungsressourcen wie für Außenstehende arbiträr wirkende, auf Erfahrungswissen aufsitzende Quantifzierungen. Diese Kategorisierungs-Strategie zeigte sich vor allem in der englischen Empirie. Zu einer Beschwerde wird eine Mitteilung in dieser Auslegung erst durch (unspezifisch häufige) Wiederholung oder längeren Fortbestand eines Problems. Auch der o.g. wahrgenommene Grad an Verärgerung beim Gegenüber kann die Einordnung anleiten. Daraus leiten sich wiederum spezifische Zeitschienen der Bearbeitung, Zuständigkeiten und Antwortmodalitäten ab.

Die Beschwerdemanager*innen teilen Bürger*innenfeedback auch nach strategischen Gesichtspunkten ein. Dies kann sowohl bedeuten, dass sie in einer für Street-Level-Bureaucrats charakteristischen Weise versuchen, ihre tendenzielle Fallzahlenüberlast zu senken (vgl. Lipsky 2010 [1980]). Ebenso findet sich allerdings die Handlungsstrategie, in responsiver (vgl. Kap 16) Weise zur Beschwerde zu ermutigen.[136] Beides beruht – in beiden nationalen Kontexten - auf Akten der Ermessensauslegung wie auch interaktiven Aushandlungen mit den Bürger*innen bzw. Verwaltungskund*innen.

[136] Was nicht heißt, dass nicht auch der Verweis an die Fachabteilung *auch* in einer Orientierung am Kund*inneninteresse erfolgt, da so beispielsweise manchmal schnellere Problemlösungen erzielbar sind als bei Durchlaufen des offiziellen Beschwerdeprozesses.

Mediatisierungsprozesse wirken sich dabei ermessensreduzierend aus, da die verstärkte Nutzung von Mängelmelde-Apps bzw. Beschwerdemasken auf den kommunalen Homepages mit einer Vorbelegung der Feedback-Kategorien durch die Feedbackspender*innen einhergeht. Auch dies gilt für deutsche wie englische Beschwerdemanager*innen gleichermaßen, ebenso wie ein gesteigertes Erfordernis, mit Vorwissen der Beschwerdeführenden umzugehen.

Neben der kategorialen Zuordnung von Feedbacktypen erfolgen teilweise auch Attributionen zu den Feedbackgebenden in typenhafter Form. Die kategoriale Einstufung ist nicht selten auch Ergebnis eines Aushandlungsprozesses mit insbesondere dem Feedbackgebenden, aber auch innerhalb der Verwaltung mit der eigenen Führungskraft oder Akteur*innen ggf. zuständiger Fachabteilungen. Kategorisierungen erfolgen auch im Dienste der Durchsetzung strategischer Interessen, sei es der eigenen Ressourcenschonung (Abwehr eines Feedbacktypus, für dessen Bearbeitung man zuständig wäre oder mit dem man sich näher beschäftigen müsste), sei es als Ausdruck einer responsiv-kundenorientierten Haltung, wenn kategoriale Einordnungen entweder schnellere, unbürokratische Lösungen oder ausführlichere Antworten ermöglichen sollen. Kategorisierung zeigt sich so als interaktiver Prozess, den die Akteur*innen unter Zuhilfenahme bestimmter Wissensformen, zu denen Rezeptwissen aus organisationalen Vorgaben, aber auch implizites und Erfahrungswissen gehören, vornehmen, dabei situativ bestimmte Interessen verfolgen und Ermessensspielräume einsetzen sowie mit Akteur*innen innerhalb und außerhalb der Verwaltung aushandeln.

Erfassung der Daten im IT-System

Wie angesprochen, geschieht dies durch den Einsatz von digitalen Feedbackkanälen bzw. -Apps bereits bei der Beschwerdeplatzierung durch die Verwaltungskund*innen, indem neben der gewählten Feedbackkategorie Angaben zu Zeit, Ort, Sachverhalt übermittelt werden, ggf. unterstützt durch visuelle Daten wie Fotografien.

Bei den mittlerweile nur noch selten per Brief eingehenden Feedbackäußerungen, aber auch bei Email oder verbalen Mitteilungen per Telefon oder persönlicher Vorsprache erfassen die Beschwerdemanagenden in England und Deutschland die zur Weiterbearbeitung und Archivierung relevanten Daten zu Ort, Zeit, Sachverhalt, Absender etc. im jeweils genutzten digitalen Verfahren.

Weiterleitung an die zuständige Fachabteilung

Im Anschluss an die kategoriale Einteilung erfolgt, in Abhängigkeit von Feedbacktyp und von der lokalen Aufbauorganisation (zentral oder dezentral) die Weiterleitung an die zuständige

weiterbearbeitende Person bzw. Abteilung, von der wiederum mindestens eine das Beschwerdemanagement informierende Erledigungsnotiz erfolgt, oft dient sie den Akteur*innen des Beschwerdemanagements darüber hinaus als Quelle von Informationen zum Fall, ist an der Aushandlung und dem Verfassen von Antwortentwürfen beteiligt, unterliegt dabei aber der Steuerung (mindestens: Aufsicht) der Beschwerdemanagenden.

Kundeninformation und Erwartungsmanagement

Der verwaltungsinternen Prozessierung einer Feedbackäußerung folgt die Eingangsbestätigung an den*die Feedbackgeber*in, welche diese*n über Erhalt, den zu erwartenden weiteren Verlauf inklusive Zeitschiene sowie die weiterbearbeitende Stelle informiert wird. Dies dient deutschen wie englischen Beschwerdemanager*innen auch dazu, die Erwartungen der Kund*innen bzw. Bürger*innenseite zu steuern. Anders als in England wird dies in Deutschland nicht durch die einschlägigen Transparenz-bezogenen Qualitätsstandards als Merkmal von Kundenorientierung des LGSO extern vorgegeben und ist somit etwas weniger prä-normiert.

Untersuchung des Beschwerdefalls unter Berücksichtigung der eingesetzten Kommunikationskanäle

Je nach lokaler Organisation des Beschwerdemanagements (dezentral oder zentral) holen sich die Beschwerdemanager*innen Informationen zum Fall ein und betreiben eine eigene Untersuchung, spätestens, sofern sie mit den Ergebnissen aus den Fachabteilungen unzufrieden sind (deren Antwortentwürfe nach Inhalt und Form geprüft werden).

Die Falluntersuchung erfolgt auf Grundlage von Schriftdaten der Beschwerdeführenden und der beteiligten Verwaltungsakteur*innen, manchmal auch visuellen Daten wie Fotos, aus telefonischen, videotelefonischen oder persönlichen Gesprächen resultierenden Informationen, manchmal auch ergänzt durch Ortsbegehungen.

Sowohl in Deutschland als auch in England schreiben die Street-Level Bureaucrats des Beschwerdemanagements Gesprächsformaten (telefonisch, videotelefonisch, persönlich) bei der Klärung komplexer Sachverhalte Vorteile vor dem rein schriftgebundenen Informationsaustausch zu. Dies gilt auch für die Kommunikation mit den zuarbeitenden Akteur*innen innerhalb der Verwaltung. Der Grund hierfür liegt in der Verfügbarkeit körpersprachlicher und (para)verbaler Signale. Das Gespräch tritt als präferiertes Medium der Verständigung sowohl aus den englischen als auch aus den deutschen Daten hervor. Sinnverstehen gründet, das wird deutlich, auch auf einer gewissen leib-körperlichen Basis (Berger/Luckmann 1970, S. 31;

Böhle/Fross 2009; Knoblauch 2017; Gugutzer 2017a und b, Rosa 2023; Nicklich et al. 2023;.Abs.34)

Hinsichtlich der Geschwindigkeit der Datenübertragung und deren Speicherbarkeit schreiben die Beschwerdemanager*innen in beiden Ländern auch digitalen Kommunikationsmedien Vorteile zu, insbesondere stützen diese ihre Kontroll- und Überwachungsfunktionen (Beschwerdehäufigkeit einzelner Fachbereiche, Fristeinhaltung der Beantwortung etc.) und sichern Beweisbarkeit. In Deutschland mit seiner traditionell legalistischeren Verwaltungskultur Weberianischen Typs ist dies noch relevanter. Während sich in beiden nationalen Untersuchungskontexten grundsätzlich eine Präferenz für mündliche Kommunikation zur Sinnvermittlung/Erklärung findet, ist die komplementäre Auffassung einer Bevorzugung der Schriftform sowohl zur Beweisbarkeit als auch zur Sinnvermittlung nur in den deutschen Daten vorfindbar (bei der Behandlung der beruflichen Rollenverständnisse zeigt sich entsprechend eine Selbstidentifikation als „Amtsperson“ ebenso nur unter deutschen Beschwerdemanager*innen, s.u.).

England weist demgegenüber eher eine „public interest“ Tradition der Verwaltungskultur auf (Pollitt/Bouckaert 2017, S. 62, vgl. Kap. I), die mehr Flexibilität aufweist und im Fall Englands frühzeitig den managerialen Verwaltungsreformdiskurs aufnahm.

Lösungsfindung und Kommunikation

Ziel der Bemühungen der Beschwerdemanager*innen bilden einvernehmliche Lösungen, mit denen im Idealfall sowohl die Beschwerdeführenden als auch die Akteur*innen der Kommunalverwaltung zufrieden sind. Dies geschieht teilweise in interaktiver Aushandlung, in einer reduzierten Form kann die Lösungsfindung auch auf der reinen Ermessensausübung der Street-Level-Bureaucrats des Beschwerdemanagements bestehen. Diese haben dann aber noch die Aufgabe der kommunikativen Vermittlung in Form eine annahmefähigen Erklärung, beispielsweise, indem zur Perspektivenübernahme angeregt wird. Dabei zeigen sich Aushandeln, Erklären und Vermitteln als wichtigste Handlungsstrategien, welche die Beschwerdemanager*innen in der Phase der Lösungsfindung anwenden. Auch hierbei gelten ihnen Gespräche als vorteilhaft zur Bearbeitung komplexer Sachverhalte, Beziehungspflege und Ausdrucksmöglichkeit für Wertschätzung und Anerkennung, sowohl hinsichtlich der Gegenüber der Verwaltung als auch der Kolleg*innen „im Haus“.

Auch hier zeigt die Datenanalyse starke Ähnlichkeiten zwischen Deutschland und England hinsichtlich Handlungsanforderungen und -vollzügen, außer, dass in England die Zentralfigur des LGSO mit ihren Empfehlungen eine starke handlungsnormierende Kraft hinsichtlich der Ermessensausübung entfaltet. Auch scheinen finanzielle Kompensationen als

Lösungsstrategie dort verbreiteter. Meist bestehen Lösungen in Deutschland wie England in der Behebung eines Problems und/oder Entschuldigungen bzw. Erklärungen an die Beschwerdeführenden.

Steuerung des Gesamtprozesses der Feedbackbearbeitung durch die Beschwerdemanager*innen

Die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements tragen die Verantwortung für den Gesamtprozess, unabhängig von dessen zentralisierter oder dezentraler Organisation. Die hierbei anfallenden Steuerungs- und Managementaufgaben drehen sich im Kern um die **Sicherstellung von Antworten**. Hierzu wird die Zuarbeit aus den Fachbereichen hinsichtlich Fristeinhaltung, Inhalt und Form überwacht und ggf. zur Korrektur zurückgereicht oder selbst korrigiert. Je nach lokaler Ausgestaltung können die Beschwerdemanager*innen Entscheidungen aus den Fachbereichen revidieren oder nur deren Reaktion sicherstellen. Digitale Infrastruktur wird als Erleichterung der Kontroll-, Überwachungs- und Auswertungsaufgaben empfunden.

Kommunikationskanalnutzungs- und Zugangsmanagement

Managementaufgaben englischer und deutscher kommunaler Beschwerdemanager*innen bestehen beispielsweise in der Steuerung der bürger*innen/kund*innenseitig wie durch die Verwaltungsangehörigen genutzten Kommunikationskanäle: Verwaltungsmitarbeiter werden zur Telefonnutzung angeregt, Hierfür finden sich allerdings nur in der englischen Empirie Belege. Zur Kommunikation mit den Beschwerdeführer*innen wird zwar meist das von diesen genutzte Medium spiegelbildlich auch von den Akteur*innen des Beschwerdemanagements genutzt, aber auch je nach handlungsstrategischen Interessen auf andere Medien umgelenkt (je nachdem, ob beispielsweise Sinnverstehen oder Nachweisbarkeit mehr im Vordergrund stehen.). Fast immer betrifft dies über Social-Media-Kanäle wie Facebook oder Twitter/X geäußerte Beschwerden, die als ungeeignet zur datenschutzkonformen und ausführlichen Beschwerdebearbeitung gelten.

Gerade im Gespräch erfolgt immer wieder auch die Ermutigung zur Beschwerde/Kontaktaufnahme mit dem BM, auch hinsichtlich der Anfragen Dritter, was als grundlegende **Bereitschaft zur Responsivität** (vgl. Kap. 16) gedeutet werden kann. Daneben sind auch Strategien der Beschwerdeabwehr durch die zeitknappen Street-Level Bureaucrats zu verzeichnen (s.o.) Dies gilt wiederum sowohl für den englischen als auch für den deutschen Untersuchungsfall.

Emotions-, Gefühls- und Beziehungsmanagement

Der Beruf des*r Beschwerdemanagers*in stellt ein emotives Handlungsfeld dar: Beschwerden sind „Äußerungen von Unzufriedenheit“ (Stauss/Seidl 2014), demnach stehen hier Konflikte zur Bearbeitung an. Dies nicht nur wie unmittelbar ersichtlich mit den Beschwerdeführenden, sondern auch innerhalb der Verwaltung mit den beschwerdegenerierenden Personen/Abteilungen. Dazu setzen die Beschwerdemanager*innen sowohl Gefühlsarbeit ein (als Beeinflussung der Gefühle Anderer, z.B. durch Beruhigungstechniken, zu denen auch das Zuhören gehört, vgl. Stivers 1994), als auch Emotionsarbeit (die Arbeit an und mit den eigenen Gefühlen, vgl. Böhle/Weihrich 2020). In beiden Fällen (Gefühls- wie Emotionsarbeit) gehört auch die Perspektivenübernahme, das bewusste „taking-the-role-of-the-other“ (Mead 1973) als wichtiges Instrument in das Repertoire der Beschwerdemanager*innen.

Diese Aufgaben stellen sich ihnen in beiden nationalen Kontexten der vorliegenden Studie. Nur im englischen findet sich dagegen die Annahme, Empathie sei auch bei eher empathiearmem Grundcharakter berufssozialisatorisch erlernbar. In der englischen Empirie wird auch noch deutlicher, dass Emotions- wie Gefühlsarbeit auch im Kontext der Beziehungsarbeit mit den Kooperationspartner*innen innerhalb der Verwaltung zu sehen ist, wenn beispielsweise der eigene Frust über deren zuweilen unwillige oder oberflächliche Zuarbeit oder Bereitschaft zum Lernen aus Beschwerden bearbeitet wird.

Emotions- wie Gefühlsarbeit, sowohl als Ausdruckshandeln wie auch als (Selbst-)Steuerungstechnik (Hochschild 2006 [1990]) dienen dem strategischen Ziel, Ärger, Frustration oder Furcht zu überwinden und die jeweilige Handlungsfähigkeit und -bereitschaft (wieder-)herzustellen (s.a. „sentimental work“ als Mittel zur Handlungszielerreichung Strauss et al. 1980; Strauss 1991).

Post Complaint Work

Den Abschluss des Beschwerdebearbeitungsprozesses bildet die „Post-Complaint Work“, worunter einerseits die Erfassung und Auswertung von Beschwerdedaten im Rahmen des kommunalen Qualitäts- respektive Performance Managements zählen, andererseits die Anregung zu Organisationalem Lernen aus Kund*innen-/Bürger*innen-Feedback bzw. deren Umsetzung.

Erfassung und Auswertung, ggf. Publikation (Qualitäts- und Performanzmanagement)

In Deutschland fehlt hierbei im Vergleich mit England eine Zentralinstanz wie der LGSO, welche das Abschneiden aller Kommunalverwaltungen. hinsichtlich ihres Beschwerdehandlings in Ranking-form publiziert. In Deutschland werden auch die eigenen Beschwerdereports kaum auf der jeweiligen Homepage publiziert. Erhoben werden Daten zu Beschwerdeaufkommen, sowie Lob etc. im Jahresvergleich aber sehr wohl, auch hinsichtlich des Anfalls bezogen auf verschiedene Fachbereiche. Eine Disziplinierungsfunktion wird so durch geringere Sichtbarkeit ggf. weniger entfaltet als in England (vgl. Heintz 2019). Insgesamt ist für den englischen Fall eine stärkere Audit-Kultur zu verzeichnen. Dies passt zur englischen Reformhistorie (vgl. Kap. A); die zum einen früher begann und in der Performanzvergleiche seit Mitte der 1990er eine entscheidende Rolle spielen (Barkowski 2014; Pollitt/Bouckaert 2017; Wollmann/Schröter 2019 [2000]).

Anstoß zum Lernen aus Beschwerden

Die beiden Elemente der Post-Complaint-Work greifen ineinander, die aus den Beschwerde-Reports extrahierten Daten dienen wiederum als Grundlage für den Anstoß des organisationalen Lernens aus Beschwerden, einem Aspekt des Beschwerdewesens, der von den Feedbackmanagenden in Deutschland und England für wichtig erachtet wird. Aus den englischen Daten tritt dies noch etwas stärker hervor.

Dabei steht das Organisationslernen im Kontext des Motivs der kontinuierlichen Verbesserung, welches sich zum einen der NPM-Tradition verdankt, zum anderen aber auch übergreifender dem allgemeinen Zeitgeist der Selbstoptimierung entspricht (vgl. Boltanski/Chiapello 2003; Bröckling 2008).

Ziel organisationalen Lernens aus Beschwerden, Ideen und Anregungen ist neben den unmittelbaren, konkreten Verbesserungen für Individuen oder Gruppen, ggf. auch die Gesamtbevölkerung, eine Reputationsverbesserung der jeweiligen Stadt(verwaltung). Inhaltlich kann es sich um kleinere infrastrukturelle Ergänzungen, aber auch die Änderung von Prozessabläufen oder Vorgehensweisen handeln. Einen Dreh- und Angelpunkt der von den Akteur*innen des Beschwerdemanagements angestoßenen Verbesserungsbemühungen bildet in England wie in Deutschland die Kommunikation mit den Verwaltungskund*innen bzw. Bürger*innen.

Als Strategien dienen ihnen dabei das Informieren der zuständigen Führungskräfte und damit verbundenem Anregen, manchmal auch Durchführen individueller wie gruppenbezogener Schulungen.

Im englischen Teil der Studie tritt die Verantwortung zum mindestens Anstoßen, ggf. auch Umsetzen organisationaler Lernprozesse als eine der Kernaufgaben des kommunalen

Beschwerdemanagements noch etwas deutlicher hervor. In ihrer stärksten Ausprägung prägt sie die Berufsrolleninterpretation umfassend. Die folgenden Ausführungen zeigen Ähnlichkeiten und Unterschiede in den beruflichen Identifikationen der englischen und deutschen Beschwerdemanager*innen.

Berufliche Selbstverständnisse

Konnten für die beruflichen Kernaufgaben zwischen kommunalen Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland große Kongruenzen gezeigt werden, so gilt dies für die aus den Daten rekonstruierten beruflichen Selbstverständnisse in etwas geringerem Maße, wobei auch hier durchaus Ähnlichkeiten und Gemeinsamkeiten bestehen:

Englische Beschwerdemanager*innen sehen sich als Repräsentant*innen der Stadtverwaltung, die deren Imageverbesserung verpflichtet sind. Daher verstehen sie sich auch maßgeblich als Motoren organisationalen Lernens. Andere Berufsrollenidentifikationen legen ihren Schwerpunkt mehr auf Dienstleistungsaspekte, wiederum andere sehen sich in erster Linie als Helfer*innen, wobei dies Ausprägungen des praktischen Problemlösens, aber auch des Erklärens, Vermittelns und Verständlich-/Annahmefähig-Machens beinhaltet. In einer besonders starken Fassung nimmt dies regelrecht therapeutische Züge an. Zudem findet sich ein Selbstverständnis als Bereitsteller eines systematischen Ortes zum Platzieren von Beschwerden, das Anklänge an das Konzept des „listening bureaucrat“ (Stivers 1994) aufweist. Die Positionierung des Berufes an der Schnittstelle zwischen dem Innen der Verwaltung und ihrem Außen (vgl. auch Grauert 2022) führt außerdem bei einigen zu einem Selbstbild als Vermittler zwischen eben diesen Welten (den Verwaltungsakteur*innen z.B. der Fachabteilungen und den Rezipient*innen derer Verwaltungsleistungen).

Ihre Kolleg*innen in Deutschland sehen sich ebenfalls als Repräsentant*innen und Imageverbesserer der Stadtverwaltung, auch fühlen sie sich wie diese dem organisationalen Lernen verpflichtet, wenn dies aus den deutschen Daten auch nicht ganz so deutlich hervortritt wie aus den englischen. Dafür findet sich die ähnlich gelagerte Identifikation als Vorbild für die Mitarbeiter*innen anderer Verwaltungsbereiche. Die Rollenauffassung als Dienstleister*in zeigt sich auch bei den Beschwerdemanager*innen in Deutschland, ebenso die des*r Helfers*in, Problemlösers*in, Vermittlers*in, wobei diese sich (bis auf die des*r Dienstleisters*in) unter die einem In-Vivo-Begriff entnommene Kategorie des*der „Kümmerer*in“ zusammenfassen lassen. Dazu kommt ein Berufsrollenverständnis als „Amtsperson“: Dieses interpretiert das eigene Handeln als Pflichterfüllung, man fühlt sich dem Ethos öffentlicher Dienstleistung verpflichtet, legt dabei beispielsweise großen Wert auf den Gleichbehandlungsgrundsatz „ohne Ansehen der Person“ (vgl. Weber 1964), insbesondere ohne Augenmerk auf die

finanzielle Leistungsfähigkeit des Gegenübers. Zu anderen Handlungssphären wie Wirtschaft oder Politik findet bewusste Abgrenzung statt. Zum Selbstverständnis als Amtsperson gehört auch der Anspruch, Überblicksinhaber*in zu sein. Überblicksinhaber*innen wiederum nehmen für sich in Anspruch, die Angemessenheit des Bürgerhandelns oder die Legitimität von Beschwerden beurteilen zu können (wenn beispielsweise darauf hingewiesen wird, es gebe kein Problem mit öffentlichen Parkplätzen, die Bürger*innen sollten eben ihre adoleszenten Kinder nicht mit dem Auto zur Schule bringen). **Die Kategorie der Amtsperson als berufliches Selbstverständnis ist die einzige Rollenauslegung, die sich so nur in der deutschen Teilstudie findet, alle anderen treten in unterschiedlicher Gewichtung in beiden nationalen Kontexten auf.** Dazu passt**,** dass die Gegenüber von Verwaltungshandeln von den Beschwerdemanagenden in Deutschland auch weit weniger als Kund*innen bezeichnet wurden. Quasi in Korrespondenz zum Selbstverständnis als Amtsperson durch die Verwaltungsakteur*innen ist von den Feedbackgebenden im deutschen Kontext denn auch eher als Bürger*innen die Rede.

Dies lässt sich als Erbe der deutschen Verwaltungstradition lesen, die später als im englischen Fall von New Public Management-Ideen beeinflusst wurde bzw. diese aktiv aufgriff. Traditionelle Verwaltungsidentifikationen finden sich im Rahmen der vorliegenden Studie bei den beruflichen Selbstbildern trotz ähnlicher Aufgabenstellung daher nur im deutschen Kontext.

Bei der Analyse der englischen Daten fiel zudem auf, dass die Akteur*innen ihr berufliches Handeln sprachlich des Öfteren mit Dringlichkeitsmarkern versehen, die es in die Nähe der „Blaulichtorganisationen“ Rettungsdienst, Polizei oder Feuerwehr rücken (vgl. die methodologischen Ausführungen zur Datenanalyse im zweisprachigen Forschungskontext mit Hilfe des Integrativen Basisverfahrens (Kruse/Schmieder 2012; zur Metaphernanalyse: Kruse et al. 2011). Dagegen zeigt die Analyse der Interviews mit den Beschwerdemanager*innen deutscher Kommunalverwaltungen eher ein Selbstverständnis als Verwaltungsakteur*innen ohne Dringlichkeitsgebot (mit Ausnahmen: emotional sehr instabil wirkende Bürger*innen werden dann nicht eher aus der Obhut „entlassen“, als bis sie beruhigt wirken, auch im Notfall handle beispielsweise das Bürgermeisteramt unverzüglich, wenn Notunterkünfte organisiert werden müssten etc.). Sprachliche Analysen lassen insgesamt jedoch den Schluss zu, dass englische Beschwerdemanager*innen ihrem beruflichen Tun mehr Bedeutungsgehalte von Wichtigkeit, insbesondere aber Dringlichkeit attribuieren als ihre Berufskolleg*innen in Deutschland.

Kompetenzen und Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen

Hinsichtlich der für relevant erachteten beruflichen Wissensbestände und Kompetenzen zeigen sich erneut deutliche Überschneidungen zwischen den kommunalen Beschwerdemanager*innen beider Länder.

Besonderes Gewicht wird **sozio-kommunikativen Fähigkeiten und Kompetenzen** („people skills“) zugeschrieben und einer Menschen gegenüber grundsätzlich positiven Grundhaltung, welche es erleichtert, auch mit schwierigeren Personen und in stark konflikthaften Situationen kompetent zu kommunizieren. Diese positive Einstellung kann einerseits in der Persönlichkeit angelegt sein, ist aber auch eine evozierbare Bereitschaft (vgl. Pfadenhauer 2010). Ebenso ist Empathiefähigkeit als persönliche Eigenschaft erforderlich, in der englischen Empirie finden sich aber auch Bezugnahmen, die sie als berufssozialisatorisch erlern- und voluntaristisch im Dienste der Problemlösung (Pfadenhauer 2010, S. 153) aufrufbar auffassen. Neben Empathie gilt auch die Fähigkeit zur Distanzierung als erforderlich sowie übergreifend eine allgemeine Belastbarkeit, sowohl hinsichtlich hohen Arbeitsanfalls als auch im Hinblick auf die emotional-konflikthafte Natur der Tätigkeit, wozu auch der Umgang mit Drohungen gehört.

Kommunikationsfähigkeit bildet eine der Hauptkompetenzen. Neben schriftlicher Ausdrucksfähigkeit umfasst sie vor allem Fähigkeiten der Gesprächsführung, insbesondere Methoden und Techniken zur Deeskalation und Konfliktbearbeitung, wobei Zuhören als eine der wichtigsten Methoden hervortritt. Konfliktfähigkeit, ggf. sogar eine gewisse Freude an der – konstruktiven – Konfliktbearbeitung gehört ebenso dazu. Zur Kommunikationsfähigkeit gehört außerdem die Fähigkeit zu Aufbau und Erhalt von Beziehungen, was insbesondere interne Kooperationsbeziehungen meint, z.T. aber auch Netzwerke außerhalb der Kommunalverwaltung einbeziehen kann. Letzteres ist im englischen Kontext noch etwas relevanter, da die dortige Reformhistorie mit ihrer Privatisierungslogik mehr externe Akteure in Form aus der Kernverwaltung ausgelagerter Dienstleister geschaffen hat, die für die Beschwerdemanagenden der Kommunalverwaltung als Kooperationspartner handlungsrelevant sind.

Hinsichtlich des Managements des Gesamtablaufs der Beschwerdebearbeitung, der internen Zusammenarbeit und Einsteuerung der Mitarbeiter*innen anderer Fachbereiche sind zudem Organisationstalent und analytisches Denken erforderlich.

Die berufsrelevanten Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in England wie auch Deutschland können wissenssoziologisch als Überblicks-, Rezept- und Expertenwissen (vgl. Schütz/Luckmann 2017 [1979] S. 158f; Hitzler 1994, S. 25f.) klassifiziert werden: Die Beschwerdemanagenden verfügen zum Einen über einen Überblick an relevanten Fachkenntnissen verschiedener Verwaltungsbereiche. Maßgeblich bezieht sich das Überblickswissen

jedoch auch auf organisationsinterne Zuständigkeiten sowie die dahinterstehenden Personen. Hierbei sind auch informelle, erfahrungsgestützte Deutungsressourcen angesprochen: Die Kenntnis einer*s Mitarbeiters*in und dessen*deren Handlungsmustern ermöglicht beispielsweise eine erste Einschätzung darüber, ob eine Beschwerde über sie/ihn wohl berechtigt sein wird oder nicht; ob diese Person sich als Ansprechpartner*in in einer spezifischen Beschwerdesituation eignet oder nicht etc. Informelle Deutungsressourcen bilden auch willkürlich anmutende, jedenfalls nicht in offiziellen Richtlinien festgelegte erfahrungsgestützte Quantifizierungen, ab wann etwas als Beschwerde (im Gegensatz zu einer reinen Handlungsaufforderung, klassisches Beispiel ist die Nachholung einer versäumten Müllabholung) zu werten ist. Dazu werden wiederum auch weitere erfahrungs- und auch körperbezogene Deutungsressourcen herangezogen, wenn beispielsweise der wahrgenommene Grad an Verärgerung des Gegenübers die Kategorisierung anleitet.

Standardisiertes Rezeptwissen, wie es durch die organisationalen Richtlinien, Gesetztestexte oder Fachliteratur vermittelt wird, gehört ebenfalls zum Wissensbestand kommunaler Beschwerdemanager*innen.

Berufliche Hintergründe der Beschwerdemanager*innen deutscher und englischer Kommunalverwaltungen

Der Beruf des*r Beschwerdemanagers*in im Handlungsfeld der Kommunalverwaltung ist weder in England noch in Deutschland ein reglementierter Ausbildungsberuf oder Studiengang. Die Teilnehmer*innen der vorliegenden Studie und deren Kolleg*innen rekrutieren sich in Deutschland wie in England vorrangig aus Quereinsteigern aus verschiedensten kommunikativen Dienstleistungsberufen der Privatwirtschaft sowie verschiedenen Fachbereichen der Kommunalverwaltung.

Als entscheidend für die Eignung wird beschrieben, Lust auf die Tätigkeit zu haben und die entsprechenden „people skills“ (Freude am Umgang mit Menschen, kommunikative Gewandtheit, Empathie) mitzubringen. Wenn keine Verwaltungserfahrung vorliegt, sollte mindestens Verständnis für deren Herangehensweisen gegeben sein. Mehrjährige „Betriebs“-Zugehörigkeit wird jedoch häufig als hilfreich beschrieben, um fachliche Kenntnisse wie insbesondere Netzwerke (Kenntnis der Zuständigkeiten und bestehende Beziehungen zu den Kooperationspartner*innen) mitzubringen.

Insgesamt wird die Tätigkeit in beiden nationalen Kontexten als Aufgabe für kommunikative gewandte, verwaltungserfahrene oder zumindest -affine Generalisten gesehen. In England formieren sich erste Stimmen, die sich für eine Akkreditierung und Akademisierung des Berufs „kommunale*r Beschwerdemanager*in“ aussprechen.

Aus den Stellenausschreibungen für Positionen im Beschwerdemanagement deutscher Kommunalverwaltung geht häufiger als in England das Desiderat einer verwaltungsspezifischen Aus- oder Weiterbildung (insbesondere der Verwaltungslehrgang II) hervor. Insgesamt ist die Wissensbasis des Berufs als Amalgam aus Verwaltungswissen, Rechtsgrundlagen, Kenntnissen der jeweiligen Gemeindeverwaltung und ihrem Innenleben, Organisations- und sozioemotionalen Kommunikationsfähigkeiten gekennzeichnet. Rolleninhaber*innen rekrutieren sich aus den verschiedenen Wissenssegmenten, insbesondere verfügen die Beschwerdemanager*innen deutscher und englischer Kommunalverwaltungen über Qualifikationen und Berufserfahrung in der Kommunalverwaltung, anderen Verwaltungsbereichen sowie verschiedenen Dienstleistungs- und Care-Berufen.

Berufliche Herausforderungen und emotiv-soziale Gratifikationen aus Sicht kommunaler Beschwerdemanager*innen

Herausforderungen

Die Perspektiven englischer und deutscher Beschwerdemanager*innen auf berufliche Herausforderungen und Belastungsfaktoren weisen wiederum etliche Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede auf:

- Gemeinsam ist ihnen der für Street-Level Bureaucrats allgemein kennzeichnende **Zeitmangel** auf Grund (zu) hoher Fallzahlen. Das Beschwerdemanagement zeichnet sich zudem durch eine gewisse Unplanbarkeit des Arbeitsanfalls bedingt durch eine grundlegende Reaktivität der Tätigkeit aus. Hinzu kommt die ihm oft von anderen Stellen der Kommunalverwaltung übertragene Rolle der Kanalisierung unklarer und unangenehmer Anliegen. In dieser Gemengelage werden gerade als „unnötig“ empfundene Beschwerden (im Sinne von vermeidbar, von den Fachabteilungen beispielsweise durch unprofessionelle Kommunikation provozierte oder auf der anderen Seite von den Beschwerdeführenden „aufgebauschte“ Kleinanlässe) als Belastung empfunden.
- Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland ist außerdem gemein, **verwaltungsinterne Konflikte** auf Grund ihrer Steuerungs- und Kontrollfunktion als beruflichen Belastungsfaktor zu erleben. Bei den englischen Feedbackmanagenden dieser Studie klangen noch etwas stärker Anerkennungskonflikte durch, wenn beispielsweise unter den Mitarbeitenden der Fachbereiche wenig Motivation zu erkennen ist,

aus Beschwerden zu lernen. Dies gilt vor allem bei beruflichen Rollenverständnissen, Triebkraft organisationalen Lernens zu sein.

- Ihrer Positionierung an der Schnittstelle zwischen dem Innen der jeweiligen Kommunalverwaltung und ihrem Außen entsprechend befinden sich die englischen und deutschen Beschwerdemanager*innen nicht nur in **Konflikten** mit den Mitarbeiter*innen anderer Fachbereiche, sondern naturgemäß auch **mit den Beschwerdeführenden**. Hier sind es insbesondere die stark emotional gefärbten, aggressiven Beschwerdeartikulationen (bis hin zur physischen Bedrohung), die als Belastung erlebt werden. Im englischen Kontext stehen ihnen neben Methoden des Emotions- und Gefühlsmanagements sowie anderen sozio-kommunikativen Techniken zur Abwehr organisationale Richtlinien in Form der „vexatious", „unreasonable" oder „overly persistent complaints policies" zur Verfügung, welche in verschiedenen Graden einen Rückzug aus der Kommunikation mit dieser Kategorie von Beschwerdeführenden erlauben. In Deutschland fehlt dieses Instrument, zumindest in öffentlich-kodifizierter Form. Hier sind es insbesondere die Kolleg*innen, welche einen Schutzraum bieten - wobei auch in England der kollegiale Zusammenhalt i.S. von „communities of coping" (Korczynski 2003) eine Rolle spielt und auch in Deutschland in extremen Fällen aggressiven Bürger*innen Hausverbote erteilt werden.
- **Hilflosigkeit**, bzw. in manchen Fällen auch nicht helfen zu können, wenn ein Wunsch sich außerhalb der Ermessensspielräume bewegt, stellt eine weitere Herausforderung dar. Dem Grunde nach betrifft auch dieser Belastungsfaktor englische wie deutsche Beschwerdemanager*innen gleichermaßen. In England wird noch mehr auf die größere Limitierung der öffentlichen Hand bei der Gewährung finanzieller Kompensationen im Vergleich zur Privatwirtschaft abgehoben. Dies kann als weiterer Hinweis darauf gelesen werden, dass die Akteur*innen durch NPM-Reformen das eigene Handeln hier stärker mit der Vergleichsfolie privatwirtschaftlich-unternehmerischer Verfahrensweisen abgleichen. Dies trifft insbesondere bei einer Rolleninterpretation als Dienstleister*in zu, aber auch bei der der Helfer*in. Im Umfeld deutscher Kommunalverwaltungen zeigt sich die Empfindung von Hilflosigkeit als berufliche Herausforderung stärker hinsichtlich der Schwierigkeit, insbesondere bildungsferne und unterprivilegierte Bevölkerungsgruppen für das Angebot des Feedbackmanagements erreichen zu können, also ggf. gerade diejenigen mit den größten „realen" Problemen. Dies betrifft insbesondere berufliche Identitäten des Kümmerns, Helfens wie auch der Amtsperson, da es dem Gleichbehandlungsgrundsatz entgegenläuft (wie auch dem Überblick der Beschwerdemanagenden, was „reale" Probleme ausmacht).
- Erlebte **Anerkennungsdefizite** stellen eine weitere Problematik im Berufsleben der Beschwerdemanager*innen dar. Wie bereits angeklungen, äußert sich dies in den

englischen Daten mehr hinsichtlich interner Anerkennungskonflikten mit den Kolleg*innen der Fachbereiche. Anerkennungsdefizite deutscher Beschwerdemanager*innen treten beispielsweise auf, wenn Beschwerdeführende nicht zufriedengestellt werden können oder wenn Beschwerden sich gegen die von der Gemeinde, als deren Repräsentant*in man sich sieht, gestellte Infrastruktur richten. Hier kann es zu Attributionen mangelnder „Dankbarkeit“ und damit Anerkennung kommen. Eine bedeutende Quelle erlebter Anerkennungsdefizite kommt im folgenden Punkt zur Sprache, hier handelt es sich um Verwaltungsreformfolgen:

- Einige Effekte der Umstellung öffentlicher Dienste nach den Maßgaben des **NPM** stellen für englische wie deutsche kommunale Beschwerdemanager*innen berufliche Belastungspotentiale dar.[137] Diese unterscheiden sich aber in den beiden nationalen Kontexten dergestalt, dass in Deutschland eher die mit dem NPM/NSM einhergehende tendenzielle Abwertung traditioneller Werte und Verfahrensweisen des öffentlichen Dienstes als Anerkennungskonflikt erlebt wird. Dazu gehört eine durch das NPM/NSM nicht erzeugte, aber beförderte (vgl. du Guy 2000) Negativ-Stereotypisierung der öffentlichen Verwaltung und ihrer Beschäftigten, beispielsweise als überbezahlt und behäbig. Kommunale Beschwerdemanager*innen in England leiden dagegen eher unter den durch die Verwaltungsreform angestoßenen Trend zur fortlaufenden Umorganisation, der immer wieder zum Verlust von Netzwerkpartner*innen führt und die Notwendigkeit erneuten Beziehungsaufbaus mit sich bringt. Hier wirkt sich auch die Politik der Einsparungen i.S. eines „schlanken Staates“ für die Akteur*innen spürbarer aus, bis hin zu einem Gefühl der Existenzbedrohung zumindest der eigenen Position, wenn nicht des öffentlichen Dienstes in toto.
- Abschließend stellen auch **Mediatisierungsfolgen** Belastungen des beruflichen Alltags kommunaler Beschwerdemanager*innen dar.[138] Hierbei handelt es sich mit nur leichten Varianzen sowohl im englischen als auch im deutschen Fall um das Phänomen einer quantitativen Erhöhung des Beschwerdevolumens auf Grund der Einfachheit der Beschwerdeplatzierung über digitale Kanäle. Damit einher geht auch eine verstärkte emotionale Aufladung der eingehenden Beschwerden auf Grund einer verringerten Handlungsverzögerung zwischen dem Auftreten einer Verärgerung und deren Äußerung. Die Schnelligkeit, mit der Beschwerden digital platziert werden können, führt

[137] Womit keineswegs gesagt sein soll, dass sich NPM-Reformen für die Beschäftigten *ausschließlich* als Belastung auswirken. Verschiedene Forschungsprojekte (s. Kap. I; u.a. Flecker et al. 2014; Englert 2020) zeigen die Ambivalenz der Umstrukturierung öffentlicher Dienste sowie die unterschiedlichen Reaktionen verschiedener Beschäftigtengruppen oder -typen auf diese, wobei sich beispielsweise zeigt, dass die Verwaltungsreformen durchaus auch mit Gestaltungs- und Anerkennungspotentialen verbunden sind.

[138] Ebenso wie die Auswirkungen des NPM aber keineswegs ausschließlich. Die Akteur*innen des kommunale Beschwerdemanagements schreiben Digitalisierungsfolgen durchaus auch Erleichterungen im Arbeitsablauf zu.

außerdem zur spiegelbildlichen Erwartungssteigerung der Beschwerdeführenden an den zeitnahen Erhalt einer zügigen Antwort, was wiederum den Zeit- und Arbeitsdruck der Street-Level Bureaucrats des Beschwerdemanagements erhöht. Dazu kann auch ein Gefühl der dauernden Erreichbarkeit und der Schwierigkeit, in Ruhe- und Pausenzeiten von den Anforderungen des Berufs abschalten zu können, gehören. Schließlich erhöhen Digitalisierungsphänomene die Wissensbasis der Beschwerdeführenden, die sich online über Rechtsgrundlagen, insbesondere im englischen Fall auch über die Procedere des Beschwerdemanagements („policies“) informieren können und beispielsweise durch digitale Tools wie die Mängelmelder/Beschwerdeapps Kategorisierungen ihrer Anliegen selbst vornehmen, was den Ermessensspielraum der Beschwerdemanager*innen bei der kategorialen Einordnung einer Feedbackäußerung reduziert.

Gratifikationen

Den genannten Herausforderungen und Belastungen stehen auf der anderen Seite emotionale Bereicherungen und Gratifikationen der Tätigkeit entgegen:

- Beschwerdemanager*innen in Deutschland und England beschreiben ihre Arbeit als **vielseitig** und abwechslungsreich, da sie sie mit den verschiedensten Bereichen der Kommunalverwaltung inhaltlich wie personell in Kontakt bringt. Teilweise erfolgt ein „positioning“ (Lucius-Hone/Deppermann 2004) gegenüber rein sachbearbeitenden Verwaltungstätigkeiten.
- Von hohem emotionalem Belohnungswert ist der Erhalt von **Lob und Dank** als Form der **Anerkennung**, insbesondere vor dem Hintergrund ebenfalls präsenter Erfahrungen verwehrter Anerkennung.
- Auch intrinsisch wirkt die Möglichkeit, **helfen zu können**, emotional belohnend. Dabei kann es sich um praktische Hilfeleistung bei der Lösung eines Beschwerdefalls handeln, aber auch das Annahmefähig-Machen unangenehmer Sachverhalte durch Erklärungen wird von den Beschwerdemanagenden als Hilfeleistung gewertet. Schließlich kann Hilfe auch in der Aktivierung von Netzwerkkontakten jenseits der eigenen Zuständigkeit bestehen.
- Ein stützendes **kollegiales Umfeld** i.S. von „communities of coping“ (Korczynski 2003), das beispielsweise bei erkennbarer Überlastung interveniert, ging vor allem aus den englischen Daten als berufliches Positivum hervor.

Fazit des Ländervergleichs

Bilanzierend zeigt der Vergleich zwischen englischen und deutschen kommunalen Beschwerdemanager*innen deutliche Übereinstimmungen der ihre Berufsausübung beeinflussenden Hintergrundfaktoren (u.a. hinsichtlich der zentralen oder dezentralen Organisation des Beschwerdemanagements einer Kommune, dem grundsätzlichen Einfluss des NPM, der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen, der Eingebundenheit des Handelns in rechtliche Rahmen, aber auch dem Ermessensspielraum, über den sie als Street-Level Bureaucrats verfügen, etc.). Unterschiede zeigen sich hier am Deutlichsten bezüglich einer stärkeren Formalisierung und Transparenz im englischen Kontext durch die Publikation formaler Richtlinien (policies) und den Einfluss der zentralen Referenzfigur des Local Government and Social Care Ombudsman. Diese beiden Rahmenbedingungen des beruflichen Handels der Beschwerdemanagenden englischer Kommunalverwaltungen sind im deutschen Kontext so nicht vorfindbar.

Auch hinsichtlich der typischen Handlungsanforderungen der Tätigkeit (u.a. kategorisierende Einordnung einer Feedbackäußerung, Weiterleitung an Fachabteilung, Überwachung derer Bearbeitung bzw. Zuarbeit, interaktive Aushandlungen mit Beschwerdeführenden und ggf. Mitarbeiter*innen der Fachbereiche; Kommunikationsmanagement, Emotions- und Gefühlsarbeit, Einsteuerung des organisationalen Lernens aus Feedback) ließen sich aus den Daten starke Ähnlichkeiten zwischen England und Deutschland rekonstruieren. Mediatisierungsprozesse im Sinne einer Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen wirken sich in beiden Ländern das Feedbackvolumen erhöhend und dessen emotionale Aufladung steigernd aus. Während digitale Tools hinsichtlich der Überwachungs- und Kontrollaufgaben der Beschwerdemanager*innen und zur Informationsteilung als hilfreich erlebt werden, nutzen sie zum Sinnverstehen und der interaktiven Aushandlung bei komplexen und, wiederum, emotional aufgeladenen Sachverhalten bevorzugt das Medium des (Telefon-) oder persönlichen Gesprächs. In Deutschland findet sich neben dieser Präferenz von Oralität und/oder Face-to-Face Interaktionen auch die Haltung einer Bevorzugung der Schriftform als Medium der Vermittlung komplexer Sinngehalte. Dies mag seine Wurzeln in der stark legalistischen deutschen Verwaltungskultur wie überhaupt einer größeren Präsenz traditioneller Verwaltungsprinzipien im deutschen Kontext haben (Pollitt/Bouckaert 2017).

Auffallend ist die markant stärkere Verbreitung des Kund*innenterminus unter den englischen Beschwerdemanager*innen, was für eine stärkere Durchsetzung von New Public Management Ideen zumindest auf semantischer Ebene spricht. Darüber hinaus zeigt sich die Übernahme von NPM-Desideraten auf Ebene der beruflichen Handlungsanforderungen auch hinsichtlich einer größeren Bedeutung von Leistungsmessung und -vergleich im englischen Kontext auf Ebene der „post-complaint-work“. Dies steht im Einklang mit den Befunden anderer Studien

zur englischen NPM-Geschichte (vgl. insbes. Barkowski 2014). Auch berichten englische Beschwerdemanager*innen, im Zuge von Verwaltungsreformen höheren Erwartungen von Kund*innenseite ausgesetzt zu sein. Sie sehen sich auch in noch stärkerem Maß als ihre Kolleg*innen in Deutschland dem organisationalen Lernen aus Beschwerden als Bestandteil eines „continuous improvement cycle“ (IC, Pos. 101, 118) (Kreislauf stetiger Verbesserung) verpflichtet.

Die Analyse der beruflichen Selbstverständnisse kommunaler Beschwerdemanager*innen machte dann noch deutlicher, dass es sich bei der unterschiedlichen Ausprägung der New Public Management-Philosophie in die englische und deutsche (Kommunal-)Verwaltung nicht nur um ein semantisches Oberflächenphänomen handelt. Während einige Berufsrolleninterpretationen des Kümmerns, Helfens, Vermittelns, Dienstleistens und auch des Repräsentierens der Stadt/Gemeinde und ihrer Verwaltung in beiden nationalen Kontexten auftreten, findet sich das Selbstbild, Motor organisationalen Lernens zu sein, zwar ebenfalls in beiden Ländern, ist in England aber stärker ausgeprägt. Die Selbstidentifikation als Amtsperson (i.S. Weber’schen Berufsbeamtentums) schließlich zeigte sich nur unter den deutschen Beschwerdemanagenden. Diese berufliche Rollenauffassung verbindet sich mit Gleichbehandlungsgrundsätzen gemäß dem Weber’schen Verwaltungsideal und einem starken (unerfüllten) Wunsch, alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen erreichen zu können. Gleichzeitig ist sie nicht frei von paternalistisch-obrigkeitsstaatlichen Anklängen, wenn Legitimitäts- und Angemessenheitsurteile über Beschwerden und die sie Platzierenden getroffen werden. Ein traditionelles Verwaltungsverständnis scheint sich bei den Beschwerdemanager*innen deutscher Kommunalverwaltungen auch nach der Ausrufung der „Dienstleistungskommune“ (Banner 1998) also etwas stärker erhalten zu haben als unter ihren Kolleg*innen in England. Dafür spricht auch die geringere Übernahme des Kund*innen-Terminus unter den deutschen Beschwerdemangenden zu Gunsten der*s „Bürger*ins“.

Eingehendere Analysen auf sprachlicher Ebene zeigten allerdings für den englischen Fall, dass die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements ihre berufliche Tätigkeit häufiger mit Markern von Wichtigkeit und Dringlichkeit versehen, welche sie dem semantischen Gehalt nach in die Nähe der Blaulichtorganisationen Rettungsdienst, Feuerwehr und Polizei rücken. Hier findet sich unter den Beschwerdemanagenden in Deutschland eher die entgegengesetzte Haltung: „Wir sind kein Rettungsdienst, wir sind Verwaltung“ (I3, Pos. 33). Die eigene Tätigkeit wird auch in Deutschland also durchaus als wichtig eingeschätzt, daher findet man es auch „traurig“ (I1, Pos. 588) mit dem Angebot des kommunalen Feedbackmanagements nicht alle Bürger*innen gleichermaßen zu erreichen. Die Dringlichkeit, die englische Beschwerdemanager*innen ihrer Arbeit beimessen, ist im deutschen Kontext aber in dieser Form nicht gegeben.

Hinsichtlich der beruflichen Wissensbestände, Kompetenzen und persönlichen Eigenschaften zeigte die Analyse im Wesentlichen Gemeinsamkeiten: Die Street-Level Bureaucrats des kommunalen Beschwerdemanagements in beiden Ländern sehen ein grundlegendes Erfordernis einer Menschen positiv zugewandten Haltung, verbunden mit kommunikativen Fähigkeiten im Dienste von Beziehungsmanagement, Konfliktbearbeitung, Erwartungssteuerung und Handlungskoordination wie auch Emotions- und Gefühlsmanagement. Kommunikative Fähigkeiten betreffen zum einen schriftliche und mündliche Ausdrucksfähigkeit, zum anderen ist die Fähigkeit zum Zuhören von wesentlicher Bedeutung. Empathie und die Fähigkeit zur Perspektivenübernahme bilden wiederum die Voraussetzung kommunikativer Kompetenz, wobei diese als berufssozialisatorisch erlern- und intentional im Dienste der Problemlösung evozierbar gelten (zu Bereitschaft als Merkmal eines soziologischen Kompetenzverständnisses vgl. Pfadenhauer 2010). Ihrer Schnittstellenposition zwischen der Verwaltung und deren Außenwelt gemäß werden die genannten sozio-kommunikativen Kompetenzen sowohl in der Kommunikation mit den Verwaltungskund*innen und externen Netzwerkpartner*innen eingesetzt (letztere spielen im englischen Fall eine etwas größere Rolle, da hier im Zuge von New Public Management-Reformen mehr kommunale Aufgaben an externe Dienstleistungserbringer*innen ausgelagert wurden), als auch im Zuge der internen Kooperation mit den Fachbereichen bzw. deren Steuerung.

Belastungsfähigkeit in Bezug auf die Konfliktbeladenheit der Tätigkeit und phasenweise hohen Arbeitsanfall gehört ebenso zu den Anforderungen wie die typischen Verwaltungskompetenzen des genauen, korrekten und gut organisierten Arbeitens. Korrektheit meint hier allerdings nicht die Abwesenheit jeglicher Form von Informalität (v. Groddeck/Wilz 2015; Böhle 2015). Im Gegenteil zeigte die Rekonstruktion eine starke Stützung auf informelle Deutungsressourcen insbesondere im Prozess der kategorialen Einordnung von Feedback. Dabei kann es sich um unspezifische, da „aus dem Bauch heraus“ vorgenommene statt in offiziellen Definitionen gründende Quantifizierungen handeln (die Mitteilung einer um eine Woche überfälligen Müllabholung beispielsweise konstituierte in der Darstellung einer englischen Beschwerdemanagerin noch keine Beschwerde, sondern lediglich die Aufforderung, dies nachzuholen. Bei einer seit sechs Wochen fälligen Abholung handle es sich dann um eine Beschwerde)[139]. Auch die deutende Auslegung einer Äußerung hinsichtlich des dahinterstehenden Grades an Verärgerung gründet in die offiziellen Richtlinien ergänzenden, informellen Wissensbeständen. Diese informellen Wissensbestände kommunaler Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland sind häufig erfahrungsbasiert und weisen oft einen Bezug zur „Körperlichkeit sozialen Handelns“ (Böhle/Weihrich 2010; s.a. Böhle/Fross 2009) auf.

[139] Ähnlich gelagerte Überlegungen finden sich im Datenmaterial wiederholt, gehäuft an eben diesem Beispiel der Müllabholung festgemacht

Darüber hinaus ist das berufliche Wissen der Beschwerdemanagenden als Überblickswissen (vgl. Hitzler 1994) über die Kommunalverwaltung (sowohl in einem allgemeinen Sinne als auch hinsichtlich „ihrer“ konkreten Gemeindeverwaltung), deren Abläufe, Regularien (über verschiedenen Fachbereiche hinweg) und die jeweils zuständigen Akteur*innen sowie ggf. deren persönliche Eigenheiten zu charakterisieren. Überblickswissen über juristische Grundlagen gehört ebenso dazu wie über lokale Gegebenheiten. Deutsche und englische Beschwerdemanager*innen sind entsprechend „Expert*innen des Überblicks“. Ihr berufliches Wissen ist ähnlich dem der von Glover (2008) als „hybrid knowledge professionals“ bezeichneten IT-Experten, die an der Schnittstelle zwischen ihrer Organisation und deren Kundschaft tätig sind, durch Hybridität gekennzeichnet.

> „[combining] technical expertise with prosocial behavioural competences, popularly known as ‚soft skills'. Their role is to liaise between technical colleagues and customers. They could therefore be seen as working in an area located between 'different sources of knowledge'. (Hulme et al. 2009)” (Glover 2008; S. 105)

In beiden Fällen handelt es sich also um ein Amalgam aus den jeweils relevanten Fachkenntnissen und sozio-emotionalen Kommunikationskompetenzen.[140]

Weder in England noch in Deutschland steht hinter der Tätigkeit kommunaler Beschwerdemanager*innen ein zertifizierter Ausbildungsberuf oder einschlägig qualifizierender Studiengang. Akademische Abschlüsse sind nur für Führungspositionen vorgesehen, auch sind sie nicht disziplinär festgelegt. In einschlägigen Stellenausschreibungen wird eher auf einige Jahre Berufserfahrung in Dienstleistungsrollen, möglichst mit Problemlösungsbezug, Wert gelegt. Im Rahmen der vorliegenden Studie finden sich unter den Interviewten und deren Kolleg*innen Personen mit Qualifikationen bzw. beruflichen Vorerfahrungen als Anwält*innen, Sozialarbeiter*innen, Erzieher*innen, Psycholog*innen, Hotelmanager*innen, Versicherungs- und Call-Center-Agent*innen, Finanzmanager*innen, in zwei ungewöhnlicheren Fällen als Militärpolizist*in und Sexualtherapeut*in. Neben einem Schwerpunkt auf therapeutisch-pädagogischen, beratend-dienstleistenden und kontrollierenden Berufsrollen außerhalb öffentlicher Dienste findet sich ein zweiter Schwerpunkt in beruflichen Vorerfahrungen innerhalb der Kommunalverwaltung, oft in einfacheren administrativen, aber auch dienstleistungsbezogenen und prüfenden Funktionen. Der Weg ins Beschwerdemanagement ergibt sich dann häufig über interne Ansprachen, nach Vertretungssituationen u.ä. Von den Akteur*innen selbst wird das Beschwerdemanagement als Aufgabe für *kommunikativ gewandte*, *kundenorientierte* und

[140] Während eine Relevanz von Kommunikationskompetenz neben einschlägigen Fachkenntnissen in variierendem Ausmaß für viele, auch nicht ausschließlich (semi-)professionelle Tätigkeiten gilt, ist diese Hybridität bei Schnittstellen-Rollen in besonderem Maße charakteristisch.

idealerweise mit *Verwaltungsvorkenntnissen* ausgestattete *Generalist*innen* betrachtet. Nur in Einzelfällen und im Rahmen der vorliegenden Studie auch nur in England wird der Wunsch nach einer spezifischen, akkreditierten Qualifikation geäußert. Diese Haltung hat sich bisher nicht durchgesetzt, wie die Stellenausschreibungen nahe legen, so dass nicht von einer Professionalisierung (Evetts 2003) des Berufsbildes kommunalen Beschwerdemanagements im Sinne einer Bündelung beruflichen Wissens und dessen Vermittlung durch eine eigene Wissensdisziplin und damit einhergehender Zugangssteuerung gesprochen werden kann. Die typische Mischung der hier relevanten beruflichen Wissensbestände, die sich aus Verwaltungswissen, rechtlichem Grundlagenwissen, Kenntnissen der eigenen Organisation und deren Akteur*innen, relevanten Kooperationspartner*innen außerhalb der Verwaltung, organisatorisch-steuernden sowie sozial-kommunikativ-emotiven Fähigkeiten und Kenntnissen zusammensetzt, mag hier ein Hemmschuh sein. In Deutschland zeigen die Stellenausschreibungen, dass verwaltungsspezifische Aus- oder Weiterbildungen in der Regel vorausgesetzt werden, Quereinsteigende können berufsbegleitend den Verwaltungslehrgang II absolvieren.

Insgesamt spielen zertifizierte Verwaltungskenntnisse im deutschen Kontext eine größere Rolle, auch wenn sowohl in Deutschland als auch in England das kommunale Feedbackmanagement durchaus auch von Quereinsteiger*innen in die Kommunalverwaltung bearbeitet wird. Dies passt wiederum zum verbreiteten beruflichen Selbstverständnis der deutschen Beschwerdemanager*innen, eine genuine Amtsrolle innezuhaben.

Berufliche Herausforderungen aus Sicht der Beschäftigten im kommunalen Beschwerdemanagement Englands wie auch Deutschlands sind der für Street-Level Bureaucrats charakteristische Zeitdruck durch phasenweise hohes und in Teilen unvorhersehbares Fallzahlenaufkommen der dem Grunde nach reaktiven Tätigkeit. Dazu kommt, dass das Beschwerdemanagement von anderen Verwaltungsbereichen gern zur „Triage“ unklarer oder potentiell unangenehmer Fälle genutzt wird, was das Volumen zusätzlich erhöht. In beiden nationalen Untersuchungskontexten sind es neben den Konflikten mit den Beschwerdeführenden gerade auch interne Konflikte mit den Fachabteilungen, welche zu den beruflichen Belastungsfaktoren zählen. Dieser Aspekt ist im englischen Kontext noch etwas prominenter, insofern die Beschwerdemanagenden dort noch eine etwas stärkere Rollenorientierung als Agent*innen organisationalen Lernens aus Beschwerden haben und ein mangelndes Aufgreifen der getätigten Anregungen aus den Fachbereichen eine entsprechende Rolle als berufliches Ärgernis spielt. Was die Konflikte mit Beschwerdeführenden betrifft, sind es wenig überraschenderweise gerade die besonders emotional und/oder aggressiv geführten Auseinandersetzungen, welche als Belastungsfaktoren zu Buche schlagen. Folgen der Umstellung öffentlicher Verwaltungen auf Prinzipien des New Public Management zeigen sich ebenfalls als Kristallisationspunkte beruflicher Belastung, dazu zählt insbesondere eine perpetuierte Optimierungslogik, welche zu

häufigen auch personellen Umstrukturierungen führt. Den Akteur*innen des Beschwerdemanagements erwächst daraus die Aufgabe, Kooperationsbeziehungen immer wieder neu aufzubauen. Dazu wird ein gewisser Druck auf zeitliche und personelle Ressourcen durch eine Logik der Verschlankung öffentlicher Dienste (vgl. Kap I) von manchen Beschwerdemanager*innen wahrgenommen. Dies trat aus der englischen Empirie etwas stärker hervor, wie auch die Herausforderung, Kooperationsbeziehungen zu den Akteur*innen ausgelagerter Servicebereiche zu unterhalten. Dies stellt eine quasi natürliche Folge der jeweiligen Verwaltungsreformgeschichte dar: In England wurde der Verschlankungsaspekt früher und stärker durchgesetzt, ebenso die (Teil-)Privatisierung öffentlicher Dienste in Form von Public Private Partnerships, Quangos etc. In Deutschland zeigte sich demgegenüber etwas deutlicher der Umgang mit ihnen entgegengebrachten, durch NPM-/NSM-Gedanken verbreiteten Negativstereotypen traditioneller Verwaltung als Belastung kommunaler Beschwerdemanager*innen, was zum Befund einer stärkeren Identifikation mit der Amtstätigkeit als solcher (vgl. John et al. 2008) passt, die sich in den englischen Daten in dieser Form nicht findet .

Digitalisierungsprozesse im Feedbackmanagement zeigen sich insbesondere in der Möglichkeit, Feedback über spezielle Apps und Beschwerdemasken auf der Homepage der Stadtverwaltung schnell und relativ aufwandslos zu platzieren. Dies wirkt sich im geschilderten Erleben der Beschwerdemanagenden in England wie in Deutschland fallzahlenerhöhend aus, steigert tendenziell die emotionale Aufladung von Beschwerdeäußerungen und kann zum Gefühl der potentiellen Dauererreichbarkeit und damit verbundenen Einschränkung von Regenerationsphasen führen. Über Social Media Kanäle platziertes Feedback erschwert die genaue Identifizierung des Gegenübers und kann zur Platzierung von Partikularanliegen auch politisch instrumentalisiert werden.[141] Auf die Ermessenspielräume der Street-Level Bureaucrats des Beschwerdemanagements wirken sich Mediatisierungsprozesse einschränkend aus. Hauptfaktor ist hierbei, dass die die weitere Bearbeitung anleitende kategoriale Einordnung einer Feedbackäußerung als Lob, Beschwerde, Anregung, „service request“ etc. nunmehr oftmals bereits durch die Feedbackspendenden durch Auswahl aus einem drop-down-Menü erfolgt.

Bei den beruflichen Gratifikationen ist insbesondere die sozio-emotive Ebene angesprochen. Finanzielle Leistungskomponenten beispielsweise wurden, soweit sie in den Daten eine Rolle spielten, eher als generalisiertes Misstrauensvotum zum Arbeitseifer öffentlich Beschäftigter betrachtet. Auf einer materiellen Ebene kam allenfalls in einem Fall die Attraktivität des Rathauses (hier ein repräsentatives historisches Gebäude) als Arbeitsort zur Sprache. Materielle Anreize und Gratifikationen des Berufs spielen aus der Sicht der Beschwerdemanagenden

[141] Vgl hierzu das Phänomen des „shitstorms“ das in diesem Terminus zwar nicht in den Interviews thematisiert wurde, wohl aber die Bestrebung, die Social Media Kanäle kommunaler Verwaltung zur politischen Beeinflussung der öffentlichen Meinung zu nutzen.

dieser Studie weder in England noch in Deutschland eine nennenswerte Rolle. In einem weiteren Einzelfall wurde die Tätigkeit als Beschwerdemanager*in einer Stadtverwaltung sogar als Möglichkeit geschildert, sich für die Gesellschaft zu engagieren – eine Möglichkeit, die man finanziell aber einer vorausgegangenen einträglichen Karriere in der Privatwirtschaft verdanke.

Auf sozio-emotiver Ebene finden kommunale Beschwerdemanager*innen sowohl in Deutschland als auch in England demgegenüber berufliche Befriedigung in Vielseitigkeit und Abwechslungsreichtum, Anerkennung in Form von Lob und Dank, der Erfahrung, helfen zu können bzw. etwas für andere zu bewirken sowie einem stützenden kollegialen Umfeld.

Insgesamt zeigt die Analyse eine starke Übereinstimmung der Handlungsanforderungen an kommunale Beschwerdemanager*innen in England und Deutschland hinsichtlich der Organisation der eigenen Beschwerdebearbeitung wie auch der Handlungskoordination zuarbeitender Stellen. Auch die Hintergrundeinflüsse auf ihre Tätigkeit ähneln sich, mit gewissen nationalen Besonderheiten wie einem stärkeren Formalisierungsgrad in England durch publizierte Definitionen und Bearbeitungsrichtlinien sowie die nur dort gegebene zentrale Referenzfigur des Local Government and Social Care Ombudsman (LGSO). Hinsichtlich des Einflusses von Reformen nach Leitgedanken der New Public Management-Philosophie zeigt sich eine stärkere Durchdringung damit im englischen Untersuchungsfall, wobei das NPM bzw. dessen deutscher Ableger NSM auch in der deutschen Kommunalverwaltung seine Spuren hinterlassen hat. Mediatisierungsphänomene und die ihnen zugeschriebenen Vor und Nachteile prägen die berufliche Arbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen in beiden nationalen Kontexten, wobei die Street-Level Bureaucrats des kommunalen Beschwerdemanagements in beiden Ländern die Vorteile interaktiven Austausches zur Anliegensklärung und Lösungsfindung insbesondere bei komplexen Fällen betonen.

Während sich die Handlungsanforderungen und Hintergrundeinflüsse auf die Tätigkeit der Feedbackmanager*innen deutscher und englischer Kommunalverwaltungen (mit den Ausnahmen eines etwas größeren Fußabdrucks der Verwaltungsreformen und einem stärkeren Formalisierungsgrad in England) ebenso wie deren beruflichen Wissensbestände stark ähneln, weisen die beruflichen Selbstverständnisse zwar ebenfalls große Überschneidungen hinsichtlich Selbstbildern als Repräsentant*innen der Stadtverwaltung, Dienstleister*innen, Vermittler*innen und Helfer*innen auf, auch hier zeigt sich für den deutschen Untersuchungskontext jedoch eine stärkere Resilienz traditioneller Weberianischer Verwaltungskultur in Form der Figur der „Amtsperson“ als Berufsrollenidentifikation, die es so im englischen Kontext nicht gibt.

Ausgehend von den bisherigen Erkenntnissen der vorliegenden Studie erfolgt nun eine weitergehende konzeptionell-theoretische Einordnung. Dabei wird auf Organisieren als Handlungsform (Kap. 16.1) und das Konzept der Responsivität (Kap.16.2) Bezug genommen, und erläutert, inwiefern sich der Beruf des*r kommunalen Beschwerdemanagers*in über die dargestellten nationalen Unterschiede in den Untersuchungskontexten England und Deutschland hinweg in nuce als „Organisieren von Responsivität“ verstehen lässt (Kap 16.3)

16 „We basically make sure we facilitate a response.“/ “Jeder, der sich an uns wendet, kriegt eine Antwort“[142]- Zur Charakterisierung der Berufsarbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen als „Organisieren von Responsivität“

Insgesamt bilden kommunale Beschwerdemanager*innen quasi den Transmissionsriemen, der zwischen der Kommunalverwaltung und ihren Kund*innen, den Bürger*innen, vermittelt. Gegenstand der Vermittlungstätigkeit ist in erster Linie die Antwort der Verwaltung auf eine Beschwerde, handlungslogisch konzeptionell lässt sich die Arbeit der kommunalen Beschwerdemanager also als **Organisieren von Responsivität fassen.** Diese Einordnung wird im Folgenden entfaltet:

16.1 Organisieren als Handlungsform (Michaela Pfadenhauer)

Organisieren bzw. *Managen* (steuern) bildet, wie gezeigt wurde, einen Hauptteil der Arbeitsaufgaben und das leitende Handlungsprinzip im Beschwerdemanagement. Dabei folgt die Arbeit Michaela Pfadenhauers Definition:

> „Organisieren soll ein solches Handeln heißen, das ein anderes Handeln und das Handeln anderer *vorbereitet* (das impliziert grosso modo: das dessen materielle und immaterielle Voraussetzungen bereitstellt), das die vorbereiteten Handlungen in eine bestimmte Richtung *beeinflusst* und dieses Handeln hinsichtlich seines Beitrags zur Zielerreichung *bewertet.“* (Pfadenhauer 2008b, S. 344, Kursivsetzung i.O.).

Wie die Ausführungen in Kapitel IV deutlich machen sollten, bildet die Einsteuerung des Handelns anderer (der Akteur*innen der beschwerdeauslösenden Fachabteilungen) einen Kernaspekt der Berufsrolle kommunaler Beschwerdemanager*innen. Dies beginnt bei der kategorialen Einteilung angenommener Rückmeldungen hinsichtlich Feedbacktypus (allgemeiner Kommentar, Beschwerde, Lob), Inhalt (welche Abteilung war feedbackauslösend und ist ggf. für die weitere Bearbeitung, mindestens jedoch Auskünfte zum Fall zuständig) und Schweregrad (Beschwerden auf erster, zweiter, und ggf. dritter Eskalationsstufe, insbesondere im englischen Kontext), um die Bürgermitteilung an die fachlich zuständigen Bearbeiter*innen weiterleiten zu können. Die zu erhaltenden Sachauskünfte oder Antwortentwürfe sind hinsichtlich Eingang (Fristeinhaltung) sowie inhaltlicher Korrektheit und adäquater Form, was im Falle der Antwortentwürfe an die Beschwerdeführenden insbesondere den angeschlagenen „Ton“ meint, zu überwachen und zu prüfen, ggf. zu einer Überarbeitung zurückzureichen oder selbst

[142] IF, Pos. 5/ I7, Pos. 117

zu überarbeiten. Informationen zu Beschwerden werden in Datenmanagementsysteme eingepflegt, berichtsförmig aufbereitet und intervallweise publiziert. Sich (kumuliert oder ggf. auch im Einzelfall) herauskristallisierende Lernbedarfe werden identifiziert und das organisationale Lernen aus Feedback angestoßen (beispielsweise durch Mitteilung an Führungskräfte), zum Teil auch selbst durchgeführt (Teilnahme an Teambesprechungen, Aufsetzen von Schulungen individueller Mitarbeiter*innen oder ganzer Teams).

Neben der Organisation der (Zu-)arbeit anderer organisieren die Beschwerdemanagenden jedoch auch ihr eigenes Handeln, müssen beispielsweise mit der konstitutiven (Zeit-)Ressourcenknappheit von Street-Level Bureaucrats (Lipsky 2010 [1980]) umgehen. Zur Steuerung des eigenen Arbeitshandelns gehört aber auch, sich mittels Techniken der Emotionsarbeit (Böhle/Weihrich 2020; Hochschild 2006[1990]; Strauss 1991a) (wieder) in Bereitschaft zu versetzen, an einer Problemlösung mitzuwirken, wenn diese Bereitschaft beispielsweise durch aggressive Kommunikation gestört wurde. Es wird darüber hinaus Gefühlsarbeit (Böhle/Weihrich 2020) insofern geleistet, als immer wieder auch die genannten Kooperationspartner zur Perspektivenübernahme/ Einnahme einer empathischen Haltung gegenüber den Beschwerdeführenden angeregt werden.

Berufliches Handeln im kommunalen Beschwerdemanagement weist nicht zuletzt durch seine Positionierung an der Schnittstelle der Organisation Kommunalverwaltung nach außen, zu den Bürger*innen sowie externen Dienstleistern, anderen öffentlichen Diensten, wie auch intern zu den verschiedenen Fachabteilungen, einen starken Kommunikationsbezug auf. Arbeitsschritte wie Feedback-Kategorisierung, Sachverhaltsuntersuchung, Lösungsfindung, sowie die „Post-Complaint Work“ (Erstellen von Performanzberichten und Anstoßen des Lernens aus Beschwerden) beinhalten mindestens teilweise interaktive Aushandlungsprozesse mit den Beschwerdeführenden wie auch den Kolleg*innen der feedbackgenerierenden Abteilungen. Kooperatives Handeln ist in einem phänomenologisch grundierten, interaktionistisch fundierten Verständnis seiner Natur nach kommunikatives Handeln:

> „Demnach ist kooperatives Handeln diejenige Form von Arbeit (im phänomenologischen Verstande), bei der zwei (oder mehrere) Handelnde die Verwirklichung eines zwischen den Beteiligten kommunikativ ausgehandelten Zieles anstreben und bei der bereits im Entwurf die notwendige Beteiligung des anderen zur Verwirklichung dieses Handlungszieles einbezogen ist. Bei kooperativem Handeln in diesem Verstande handeln die Akteure zunächst kommunikativ aus, dass sie gemeinsam arbeiten wollen, und im weiteren, welches spezifische Handlungsziel sie dabei anstreben, wie sie dabei verfahren und welche Mittel sie einsetzen wollen, um ihr untereinander vereinbartes Ziel zu erreichen.“ (Pfadenhauer 2008a, S. 143).

Mit kommunikativer Aushandlung eines gemeinsamen Handlungsziels oder der Mittel zu seiner Erreichung ist weder Konfliktfreiheit gemeint, noch automatische Machtsymmetrie einer Kooperationsbeziehung. Im Falle der Beschwerdemanagenden sind diese sehr wohl befugt,

Auskünfte aus den Fach-Teams einzuholen, deren Antworten zu bewerten, oder in Form organisationalen Lernens dort Verbesserungen anzustoßen. Dass dies nicht immer reibungslos funktioniert, wurde hinsichtlich der wahrgenommenen beruflichen Belastungsfaktoren kommunaler Beschwerdemanager*innen bereits dargelegt. Im Zitat „You'd think it [= Auslöser beruflicher Belastung] was the customers" (IF, Pos. 5) wird die in verschiedenen Interviews dargelegte Haltung deutlich, dass der Umgang mit beispielsweise uneinsichtigen oder unerreichbaren Fach- und Führungskräften anderer Abteilungen (überraschenderweise) als belastender empfunden werden kann als der mit den Beschwerdeführenden.

Ob diese nun konflikthaft oder einvernehmlich verläuft, in jedem Fall ist die Arbeit kommunaler Beschwerdemanager*innen grundlegend von Kooperation und (nicht nur daher) Kommunikation geprägt. Damit kommt auch dem Modus der Kommunikation Relevanz zu. Auf den Aspekt der Mediatisierung von Beschwerdekommunikation wurde unter den Begleitumständen der Tätigkeit wie auch hinsichtlich ihrer Rolle als potentieller Belastungsfaktor bereits eingegangen. Unter Kap. V wird die Rolle digitaler Kommunikation im Beschwerdemanagement hinsichtlich des listening-bureaucrats- Konzepts sowie des Resonanz-Aspekts nochmals aufgegriffen. Zunächst wird jedoch der Responsivitäts-Begriff ausführlich entfaltet.

16.2 Sinngehalte und disziplinäre Verortungen des Responsivitätsbegriffs

Das zu bearbeitende (bzw.: organisierende) Kernthema im kommunalen Beschwerdemanagement lässt sich anhand der Dateninterpretation wie auch in Auseinandersetzung mit der Literatur als *Responsivität* fassen. Der Terminus leitet sich vom lateinischen „respondere" = antworten ab (vgl. Behnke 2009; Rölle 2010; 2017). Auch der Duden definiert responsiv als „antwortend, eine Reaktion zeigend oder darstellend." Responsivität meint also dem Grunde nach ein antwortendes Handeln. Im Kontext des Beschwerde- (weiter gefasst: Feedback)managements ist das Eingehen der feedbackbearbeitenden Verwaltungsakteur*innen auf die Rückmeldungen von Bürger*innen bzw. Kund*innen an die Kommunalverwaltung gemeint. Im folgenden kommen neben für diese Arbeit einschlägigsten Verwendungen in Soziologie, Phänomenologie sowie Politik- und Verwaltungswissenschaft auch weitere disziplinäre Bezugnahmen auf den Responsivitätsbegriff zur Sprache, um dessen assoziierten Sinngehalte zu vervollständigen und seine Vielschichtigkeit aufzuzeigen:

16.2.1 Politik- und Verwaltungswissenschaft

In politikwissenschaftlichen Bezugnahmen fußt das Responsivitätskonzept ursprünglich in der Parlamentarismusforschung, wo es „die Rückkopplung des (politischen) Handelns der

Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Bürger [beschreibt]“ (Rölle 2017, S. 145, vgl. für den englischen Kontext auch Uppendahl et al. 1988). Dies wird auch im Begriff des „Transmissionsparadigmas“ gefasst, insofern hier Responsivität indirekt durch die gewählten politischen Repräsentanten der Bürger*innen zu gewährleisten ist (Uppendahl et al. 1988, S. 6). Wie später bei Rosanvallon, geht es hier aber auch um die Berücksichtigung partikularer Interessen, die in einem rein auf Mehrheiten ausgerichteten System zu kurz kämen (Uppendahl 1981). Aus kommunitaristischer Perspektive führt Amitai Etzioni den Responsivitäts-Topos als Austarieren der Bedürfnisse von Individuum und Gemeinwesen ein (Etzioni 1987; 1996). Im Hinblick auf Verwaltung spielten Überlegungen zu Responsivität zunächst keine Rolle oder diese wurde entweder für unnötig befunden (anders als Politiker sind Beamte/Verwaltungsmitarbeiter*innen nicht auf Wiederwahl angewiesen) oder aktiv kritisch bzw. mit Verwaltungshandeln unvereinbar gesehen (hier wurde dann besonders auf den Weber’schen Idealtypus abgehoben), insofern eine Ausrichtung an Partikularinteressen der Gesetzesorientierung von Verwaltungshandeln potentiell widerspräche.[143]

Bereits in den 1960ern erfasst jedoch die fünf Länder-Kontexte umfassende Civic-Culture-Studie (Almond/Verba 1965) Fragen zur „bürokratischen Kompetenz“ als Output-Legitimation von Verwaltung. Mit „Bürokratische Kompetenz“ ist dabei das Empfinden der Bürger*innen gemeint, durch die Verwaltung eine faire Behandlung zu erfahren, mit ihren Anliegen ernst genommen zu werden, sowie sich gegen Entscheidungen der Verwaltung im Bedarfsfall wehren zu können (vgl. Rölle 2010; 2017). Im Gefolge der Civic Culture Studie wurde das Responsivitätskonzept von Seiten der empirischen Verwaltungsforschung zunächst wenig aufgegriffen, auch im Rahmen der „Zufriedenheitsforschung“ (Rölle 2010, S. 98; 2017, S. 148). Hadley und Young entwerfen für England das Konstrukt eines responsiven Verwaltungsaufbaus (Hadley/Young 1990).

2006 legt Thomas Bryer eine Differenzierung von Responsivitätskonzepten und -typen öffentlicher Institutionen vor: Hier wird zwischen einer „dictated“ (im Rahmen einer Prinzipal-Agenten-Konstellation, vgl. Kap I), „constrained“ (durch bürokratische Rationalität), „purposive“, „entrepreneurial“ (hier steht das New Public Management Pate, insofern mit dieser Form die Orientierung an privatwirtschaftlichen Handlungsmustern, dem Eingehen „unternehmerischer“ Risiken zu Gunsten des als Kunden konzipierten Gegenübers angesprochen ist, vgl. Bryer 2006, S. 486f.; 492f.)[144] „collaborative“ (hiermit sind u.a. die auch im Beschwerdemanagement

[143] Bei Rölle nicht aufgeführt, findet sich diese Position als Einwand gegen Responsivität im Verwaltungshandeln auch ausgeprägt bei du Guy (2008).
[144] „Perhaps more central to New Public Management is the idea of responsiveness to the customers of government. Customer orientation drives the thought and action of government reformers who seek to make government as responsive to their customers as private companies are to theirs (Osborne and Gabler 1992)”, Bryer 2006; S. 487)

relevanten Lerneffekte durch Interaktionen mit Bürger*innen gemeint) und „negotiated“ (Aushandlung verschiedener, teils konträrer Ansprüche und Anliegen) Formen von Responsivität unterschieden.

Im deutschen Kontext legen Derlien/Löwenhaupt (1997) unter Anwendung der Indikatoren der Civic-Culture Studie eine eigene Erhebung zu Verwaltungsresponsivität und Bürger*inneneinstellungen vor. Auch hier geht es um Ernstnehmen von und Eingehen auf Ansichten und Bedürfnisse der Bürger*innenseite durch die Verwaltung, wiederum erhoben anhand der Wahrnehmung durch die Bürger*innen/Kund*innen.[145] Rölle konstatiert in diesem Zusammenhang als Desiderate weiterer Forschung eine Erfassung anhand beobachtbarem Verwaltungshandeln sowie der Perspektive der Verwaltungsakteur*innen, beispielsweise im Zusammenhang mit Bürgerhaushalten oder auch dem Beschwerdemanagement (sic) (Rölle 2017, S. 164). Für England nennen Blaug und Lekhi den Umgang mit Beschwerden/Feedback als einen Indikator eines zu entwerfenden Instruments der Responsivität-Messung öffentlicher Verwaltungen, welches insgesamt die Interaktionsqualität zwischen Verwaltung und Bürger*innen abbilden soll, im Responsivitäts-Konzept auf Elemente deliberativer Demokratie und kommunikativer Transparenz abhebt und nicht vorrangig auf die Erfüllung partikularer Wünsche oder momentaner Stimmungsbilder in der Bevölkerung setzt (Blaug/Lekhi 2009).

Die Professionalisierung staatlicher Verwaltung im doppelten Sinne einer Etablierung von Professionen innerhalb bürokratischer Strukturen sowie der teilweisen Aufwertung von Verwaltungsberufen hin zu Professionsstatus erfährt insbesondere in der amerikanischen Literatur eine Infragestellung, insofern die Sorge vor einem „professional state“ geäußert wird, dessen Akteur*innen eher einer eigenen professionellen Logik und Professionsgruppen-spezifischen Interessen folgen als dem „public interest“. Andere Perspektiven sehen in dieser Konstellation wiederum ein gesteigertes Pontential für bürokratische Responsivität (Kearney/Sinha 1988).

Das „bureaucratic dilemma“, einerseits einer festen Bindung an Gesetze, Regeln und Vorschriften zu unterliegen, welche Fairness, (Affekt-)Neutralität und Gleichbehandlung sicherstellen sollen, andererseits auch dem (individuellen) Bürgerwillen verpflichtet zu sein, wird oft mit Hilfe des Begriffspaars Responsibilität (Verantwortlichkeit) versus Responsivität (Zugänglichkeit, Antwortbereitschaft, Eingehen auf…) abgebildet (vgl. Behnke 2009; Rölle 2017, S. 148).

Auch Camilla Stivers leitet ihre Überlegungen zum Konzept des „listening bureaucrats“ (vgl. Kap II) mit dem Verweis auf eine konstatierte Spannung zwischen den beiden „conceptual

[145] Eine Frage lautet beispielsweise „Was für eine Wirkung hätte es Ihrer Meinung nach, wenn Sie Ihre Ansicht den Beamten darlegen würden? Würde man Ihrer Ansicht wirklich ernsthaft Beachtung schenken, würde man sie nur wenig beachten oder würde man das, was Sie sagen, gar nicht beachten?“ (Derlien/Löwenhaupt 1997, zit. in.Rölle 2010, S. 105)

stepsister[s]“ (Stivers 1994, S. 365) „responsibility“, die auch Effektivitätsnormen beinhaltet, und „responsiveness“ ein. Der Verantwortlichkeit schreibt sie zu, ein wesentlich attraktiveres Identitätsangebot für Verwaltungsakteur*innen zu bieten, da diese mit professioneller Expertise, Urteilsvermögen und Moralität (hierzu auch: Zacka 2017) sowie deren Ausagieren durch die Ausübung bürokratischer „discretion“ (s.a. Lipsky 2010) assoziiert sei. Mit Responsivität wiederum verbänden sich eher negative Assoziationen von passivem Mitgefühl, der Bevorzugung partikulärer Gruppen bis hin zur Korruption. Stivers argumentiert gegen ein zu großes Vertrauen in durch professionelle Normen, Wissensbestände, Fähigkeiten oder individuellem Gewissen strukturierte administrative Entscheidungsfreiheiten. Verantwortlichkeit sei als Handlungsprinzip zudem in sich schnell verändernden Policy-Umgebungen und einer sich allgemein schnell verändernden Welt nicht hinreichend. Stivers plädiert daher aus demokratietheoretischen wie praktischen Erwägungen heraus für ein neu gefasstes Responsivitätskonzept, welches im **Zuhören** als körpergebundener Fähigkeit, Wissensquelle und moralischer Kapazität fußt, dabei sowohl Passivität als auch Voreingenommenheit vermeidet und responsibility“ mit „responsiveness“ versöhnt:

> „Because it promotes **openness, respect for difference, and reciprocity**, the practice of **skillful listening can help administrators** evolve toward **a form of responsiveness that supports both democratic accountability and administrative effectiveness.**“ (Stivers 1994, S. 367)

16.2.2 Pädagogik und Erziehungswissenschaft

In **Pädagogik und Erziehungswissenschaft** insbesondere der frühen Kindheit beschreibt das Konzept der **Professionellen** (Gutknecht 2010; 2012; 2019) bzw. **Sensitiven** (Remsperger 2011) Responsivität ein einfühlsames, interaktionsbasiertes Abstimmungshandeln zwischen Fachkraft und Kind, im Falle der Professionellen Responsivität auch mit weiteren Akteuren wie deren Eltern. Responsives Handeln der Betreuungs- und Bezugspersonen gilt als „(…) eigentliche[r] Wirkfaktor für Entwicklungs- und Bildungsprozesse bei Kindern bis drei Jahren (…)“ (Gutknecht 2019 [2014]). Im Unterschied zu Reaktion/Reaktivität ist dem Responsivitätsbegriff eine normative Positiv-Bewertung eingeschrieben, **Responsivität** gilt **als Qualitätsmerkmal** und „Optimum […] wechselseitige[r] Austauschprozesse (Gutknecht 2010, S. 30). Responsivität beruht auf der „Interpretation von Zeichenprozessen“ (ebd.). Bindungstheoretisch wird Responsivität oft mit dem Konzept der **Feinfühligkeit** nach Ainsworth gleichgesetzt, wo es als Wahrnehmen und korrektes Interpretieren der kindlichen Signale gekoppelt mit einer schnellen und angemessenen Reaktion darauf definiert wird. Sofern Responsivität im pädagogischen Diskurs nicht unmittelbar mit Feinfühligkeit gleichgesetzt wird, wird letztere als Präzisierung/Qualifizierung ersterer genutzt, die Rede ist dann eben von feinfühliger,

insbesondere nach dem Konzept von Ramelsberger (2011) aber „sensitiver“ Responsivität. Professionelle Responsivität nach Gutknecht integriert neben den Beziehungsqualitäten „Wärme, Humor und Freundlichkeit“ (Gutknecht 2019 [2014] **professionelles Wissen**, welches die Fachkraft zu reflexivem, kultursensiblen und situationsangemessenem Handeln befähigt.[146] Das Eingehen der Fachkraft auf das Kind umfasst dabei neben verbalkommunikativen Elementen auch Gesang, Gebärden, die Abstimmung auf den Körpertonus im Rahmen eines **„somatischen Dialogs“** (ebd.) etc. Spiegelungstechniken hinsichtlich Emotionsausdruck, Bewegungen und Lauten sind von besonderer Bedeutung (ebd.). Im Konzept der Sensitiven Responsivität nimmt Remsperger die interaktiv erzeugten „Wechselwirkungen“ zwischen den kindlichen Beiträgen und denen der pädagogischen Fachkräfte in den Blick (Remsperger 2011, S. 247ff). Die Kurzdefinition von Responsivität in (früh-)pädagogischen Diskursen lässt sich in Anlehnung an Gutknecht (2019 [2014] als **„abgestimmte[ ] Antwort“** zusammenfassen, die auf **professionellem Fachwissen** und einer **leib-körperlichen Basis** beruht.

16.2.3 Soziologie und Organisationsforschung

In den letzten Jahren findet sich der Responsivitätsbegriff vereinzelt auch in **soziologischen Diskussionen**, ist dort im Vergleich zu anderen Disziplinen (Psychologie und Pädagogik, Politik- und Verwaltungswissenschaft, Medizin und Biologie, Philosophie, Informatik) aber noch weniger etabliert. Hier werden insbesondere **Umwelterwartungen und die Reaktion darauf** von (je nach theoretischer Brille) handelnden und kommunizierenden Akteur*innen oder Systemen in den Blick genommen (Heuser 2016). Aus Perspektive der politischen Soziologie werden hierunter auch Fragen sozialer Ungleichheit hinsichtlich Möglichkeiten der Einflussnahme auf politische Entscheidungen (also: der Wahrscheinlichkeit, dass von Seiten der Politik responsiv auf Anliegen bestimmter Gruppen reagiert wird) verhandelt (Elsässer et al. 2021; Elsässer/Schäfer 2021). Wirtschaftssoziologisch lässt sich auch der bekannte Zusammenhang zwischen Angebot und Nachfrage als responsiv beschreiben, insofern Wirtschaftssubjekte ihr Angebot an der (erwarteten) Nachfrage ausrichten. Vorbeugende Maßnahmen der ethischen Selbstregulierung durch Unternehmen, um politischer Regulierung zuvorzukommen, lassen sich als „genuin wirtschaftliche Responsivität“ (Heuser 2016, S. 5) beschreiben.

Auch in der soziologischen Organisationsforschung wird Responsivität im Hinblick auf Handeln von Akteur*innen oder Systemen, das auf „gesellschaftliche Erwartungsstrukturen“

[146] „Für die unterschiedlichen Situationen in Krippe und Kita muss ein spezialisiertes Fachwissen vorhanden sein, um sich in professioneller Weise auf das Gegenüber abstimmen zu können (Gutknecht 2012). So erfordert beispielsweise Abstimmung am Bildungsort Mahlzeit andere Verhaltensweisen als in Erzählsituationen“ (Gutknecht 2019 [2014])

(Althans/Engel 2016, S. 4) bezogen ist, thematisiert – oft angestoßen durch „**Übergänge**“ bzw. Transformationsprozesse (Althans/Engel 2016). Mit Blick auf das Handlungsfeld Wissenschaft und in auf das Thema der vorliegenden Arbeit anschlussfähigen Weise thematisieren die Beiträge in Matthies et al. (2015) Herausforderungen wissenschaftlichen Handelns durch neue politisch gesetzte Performanzvorgaben ebenfalls unter dem Begriff der Responsivität, beispielsweise:

> „Am Beispiel extern induzierter Profilbildung deutscher Hochschulen soll gezeigt werden, wie Universitätsleitungen sich **zwischen** gesellschaftlichen und wissenschaftspolitischen **Erwartungen** sowie den **Normen** und **Standards** der Profession Wissenschaft **positionieren**, an welchen Referenzsystemen sie sich **orientieren** und in welcher Weise sie **multiple Erwartungen** an die Hochschulen **austarieren**. Dieses Verhalten werden wir in Folge **Responsivität** nennen.“ (Flink/Simon 2015, S. 97, Hervorhebung JRH)

In ähnlicher Weise konzipieren Wentland und Knie Responsivität als auf **Interpretation** basierende „**Antwortstrategie**“ (Wentland/Knie 2015) auf „**Eigen- und Fremdansprüche**“ (ebd.), wobei die Akteur*innen „kreativ und reflexiv“ (ebd., S: 175) vorgehen. Analytisch erfährt das Konzept eine Präzisierung durch den Entwurf dreier Responsivitätstypen (Torka 2015). Bei Gülker wiederum werden diese mit Bezug auf empirisch vorfindbare Rollenverständnisse von Wissenschaftler*innen, die sich in der Auseinandersetzung mit Zuschreibungen und Erwartungen von inner- wie außerhalb des wissenschaftlichen Handlungszusammenhang bilden, erweitert (Gülker 2015). Die Beiträge des Bandes thematisieren Responsivität vorrangig als Aneignungsvarianten neuer Anforderungen unter (teilweise auch so benannter) NPM-Bedingungen in eher institutionalistischer als wissenssoziologischer Perspektive. Allerdings spielen auch hier Deutungen und Situationsdefinitionen (vgl. Kap. II.3) eine Rolle (Wentland/Knie 2015, S. 170).

Responsivität als Teil interdisziplinären Austauschs konzipiert Bora im Sinne einer **symmetrischen Kooperationsbeziehung** im Entwurf einer „responsiven Rechtsoziologie“ (Bora 2023 a und b).

Eine der neben dem Sammelband von Matthies et al. im Rahmen der vorliegenden Arbeit besonders anschlussfähige soziologische Thematisierung von Responsivität findet sich bei Meier zu Verl (2023), der anhand ethnographischer Empirie und aus interaktionistischer Perspektive **Responsivität** zusammen mit als **Affizierung** angesprochenen Elementen von **Gefühlsarbeit** (Stichwort: **Einfühlung,** aber auch: **„**bloße“ **Gefühlsansteckung**[147]) als

[147] Insofern im Anschluss an Scheler davon ausgegangen wird, dass Intersubjektivität bzw. gegenseitiges Fremdverstehen im Umgang mit fortgeschritten dementiell Erkrankten kaum zu realisieren ist, emotive Ansteckung und Spiegelungsprozesse, die einen Fortgang der Interaktion gewährleisten, hingegen schon (Meier zu Verl 2023, S. 172)

Arbeitskonzeption im Rahmen der Pflege demenziell Erkrankter fasst, wobei auch die unmittelbar **körpergebundene** Verfasstheit der einschlägigen Praktiken thematisiert wird. Im Anschluss an Meyer (2014) ist in diesem Zusammenhang von **körperlich-affektiver Responsivität** als einer von vier relevanten Interaktionsdimensionen beim Umgang mit von Demenz betroffenen Personen die Rede. „Affizierungen und Responsivitäten" werden als „situativ[e] und praktisch[e]" Herstellungsleistungen (Meier zu Verl 2023, S. 176) analysiert. Dabei werden auch „Responsivitätsschwellen" (ebd.) in den Blick genommen, deren Abbau mittels (u.a.) körperlich-affektiv basierter Techniken zum Arbeitsgeschehen gehört.

16.2.4 Phänomenologische Philosophie

Für die **Philosophie** kann als erste und einschlägigste Auseinandersetzung mit dem Responsivitätstopos und Impulsgeber für Bezugnahmen aus u.a. Soziologie und Pädagogik Bernhard **Waldenfels „responsive Phänemenologie"** gelten (Waldenfels 1994a; 2002; 2010; 2021; Huth 2008; Srubar 2018). Waldenfels setzt die Antwort in das Alltagsverständnis irritierender Weise an den Beginn: „Am Anfang war die Antwort" (Waldenfels 1994a, S. 270), was insbesondere für seine **Subjektkonzeption** folgenreich ist, die sich durch ein konstitutives **Herausgefordertsein zur Antwort** charakterisieren lässt:

> „Ein responsives Subjekt agiert nicht mehr als ein souveränes Bewusstsein der Infragestellung und damit als allen Vollzügen vorauseilende Bezugsmitte, sondern erfährt sich vielmehr – um eine prägnante Wendung Levinas aufzugreifen – **selbst in Frage gestellt und immer schon zum Antworten herausgefordert."** (Flatscher 2011, S. 101)

Diese Herausforderung zur Antwort setzt an gemachten Erfahrungen an (womit Waldenfels an Husserl anschließt und sich die Antwort als doch nicht ganz am Anfang stehend zu erweisen scheint, wohl aber die Dauer*bereitschaft* zur Antwort. Dieser Lesart widerspricht allerdings das spezifisch diachrone Zeitverständnis des Konzepts responsiver Subjektivität, welches mit „kausalursächlichen" Ursache-Wirkungs-modellen bricht, (vgl. Flatscher 2011 sowie Griffero 2021) Anrufung bzw. Ereignis/Erlebnis („Pathos") und „Response" bilden keine separaten konsekutiv aufeinander folgenden Ereignisse, sondern *ein* Phänomen*,* das nur durch eine **Zeitverschiebung** getrennt ist). Geantwortet werden kann in **sprachlicher** Weise oder durch andere Arten von **Handlung**, wobei auch die **leib-körperliche Basis** in Form außersemantischer Expressionen wie Blicken, Berührungen, Mimik, Motorik, Stimmlage etc.) eine Rolle spielt (Waldenfels 2002; 2010; 2021; Griffero 2021). Intersubjektivität wird insofern durch Rückgriff auf Merleau-Pontys Konzept der „Interleiblichkeit" ersetzt, wobei in Waldenfels Konzeption dem Blick besondere Bedeutung zukommt (vgl. Griffero 2021, S. 707).

Die in Bezug auf Politik- und Verwaltungswissenschaft geschilderte Konflikt zwischen Verantwortlichlichkeit (Responsibilität) und Antwortbereitschaft (Responsivität) stellt sich in der Waldenfels'schen Phänomenologie der Responsivität nicht: **Verantwortlichkeit** ist dem Subjekt hier insofern eingeschrieben, als *irgendeine* Art von Antwort unhintergehbar ist (ähnlich dem Watzlawiksch'schen Diktum, nicht nicht kommunizieren zu können, kann das responsive Subjekt bei Waldenfels nicht nicht antworten), für die ***Art und Weise*** der „Response" trägt das Subjekt aber stets und der jeweiligen Handlung vorausgehend die Verantwortung (Waldenfels 1994; s.a. Flatscher 2011, S.111f). Das Finden einer angemessenen Antwort ist dabei als **kreativ-schöpferischer Akt** zu verstehen, der aber eine Begrenzung durch das auslösende Ereignis, den **Fremdanspruch**, hat, auf den er bezogen ist (Waldenfels 1994a, u.a. S. 584). Den „Grundzug" der Responsivität sieht Waldenfels in

> „[e]ine[em] Verhalten, das nicht bloß repetitiv nach Regeln abläuft, sondern immer wieder kreativ von bestehenden Regeln abweicht in der Antwort auf Ansprüche des Fremden." (Waldenfels, 1994b, S. 71)

Dem Handlungsentwurf „Antwort" wohnt stets ein Risiko inne. Insbesondere, da Waldenfels Antwortgebung und Subjektkonstitution verschränkt. Eine zusätzliche Komplexitätsebene zieht das Konzept des Anderen, Dritten (nach Levinas) oder Fremden bei Waldenfels nach sich, der über den konkreten Fall hinaus stets in einem abstrahierenden Plural gedacht wird. Dieser trägt in pragmatistisch-interaktionistischer Betrachtung Züge des Generalisierten Anderen bei Mead (1973). Die Ansprüche des Anderen tragen die „Mitansprüche" aller anderen zwar mit sich, lassen sich aber nicht ohne weiteres unter einen gemeinsamen Bezugspunkt subsumieren, sondern bergen eine inhärente Konflikthaftigkeit (vgl. Flatscher 2011). Mit Blick auf Gerechtigkeit in ethisch-politischem Verständnis ist „antworten" in der Phänomenologie der Responsivität eine sehr voraussetzungsvolle und verantwortungsgeladene Handlung. Die Möglichkeit, sowohl konkreten als auch generalisierten (Mit-)Ansprüchen gerecht zu werden, wird trotz der konstatierten Spannungen innerhalb der Anspruchsgesamtheit in letzter Konsequenz zugelassen:

> „Daher muss festgehalten werden, dass die unmögliche Gerechtigkeit, die der Antwort in Hinblick auf den Anspruch des Anderen abverlangt wird, so ins Werk gesetzt werden muss, dass sie „'singularitätssensibel' zugleich den Mitansprüchen all der anderen Rechnung trägt und damit „'universalisierbar'" wäre." (Flatscher 2011, S. 130).

In jüngster Zeit erfährt das Konzept der Responsivität innerhalb der Phänomenologie verstärktes Interesse. Michael Barber führt es 2024 im englischen Sprachraum ohne Bezugnahme auf Waldenfels, aber wie dieser mit Rekurs auf Levinas und Mead als eines der beiden Schlüsselkonzepte (neben Resilienz) zum Verständnis von Alfred Schütz' Werk (der diese Termini selbst

nicht verwendete) ein (Barber 2024). Dies entfaltet er anhand der Sinnprovinzen Spiel, Ritual sowie insbesondere subversivem Humor und Musik:

> "[…] in pragmatic everyday life in which one looks upon one's partners as those with whom one might respectfully collaborate in achieving mutually beneficial pragmatic projects, in the non-pragmatic provinces of meaning, one forgoes long-range planning and embraces a more relaxed tension of consciousness. As a result, within these provinces, one surrenders to sensible stimulation, makes connections quickly and passively (beneath the control of the ego), and exhibits responsiveness to the rapid, repeated, unexpected spontaneous interventions of partners in play, in musical compositions and performances, in ritual interactions, and in the repartee of humour." (Barber 2024, p. 6).

Während Barber Responsivitätsgehalte also weniger in der Sinnprovinz der Alltagswelt bzw. der Arbeit ansiedelt, spielen diese auch dort eine Rolle, beispielsweise bei der Auseinandersetzung mit den „imposed relevances" (ebd., S. 13, S. 51) Anderer, auf die Handelnde reagieren müssen (was, wie die vorliegende Studie zeigt auch die Tätigkeit kommunaler Beschwerdemanager*innen charakterisiert). Einen, wenn nicht den paradigmatischer Fall von Responsivität als Kern Schütz'scher Überlegungen sieht Barber aber in dessen Ausführungen zum gemeinsamen Musizieren (Schütz 1951):

> „Such co-performers orient to the inner and outer actions of each other and anticipate the other players' interpretation of their actions and movements, in accordance with what Charles H. Cooley calls the 'looking glass effect', in which I interpret how you are interpreting my action and may even interpret your interpretation of my interpretation of your interpretation of me" (Barber 2024, S. 127f.)

Mit der Bezugnahme auf Cooley und (im Rahmen seiner Reflektionen zum Spiel) Mead integriert das Konzept deutlich pragmatistische und interaktionistische Sinngehalte.

Anhand der Sinnprovinz subversiven Humors zeigt Barber die Responsivitätsgehalte, die durch die Aufweichung starrer Typisierungen und Rollenzuschreibungen entstehen und leitet seine Überlegungen daran anschließend auf das Thema Ethik und Verantwortung:

Wie Stivers konstruiert Barber die terminologisch-konzeptionelle Dyade „responsibility" (zentral in Levinas' Ethik als präreflektiver, prä-rationaler und unabschließbarer, aber auch nicht-reziproker Imperativ zur Verantwortungsübernahme für den Anderen) und „responsiveness" (seine Lesart Schütz'scher Grundgedanken, die ohne den Anspruch, eine Ethik zu entwickeln, eher epistemologisch auf den Umgang eines Subjekts mit einem Gegenüber durch Aufbau einer Wir-Beziehungs-begründenden wechselseitigen Orientierung aneinander abhebt (Barber 2024, S. 152 ff.)

> “In ordinary communication once the other evokes a Thou-Orientation in me, reciprocates by assuming a Thou-Orientation toward me, and we commence together a We-Relationship, my focus still remains on the partner in front of me, following step-by-step her actions and thoughts, interpreting them as they gradually develop in our shared time, discerning the meaning being communicated, watching her face and gestures, and hearing her tone of voice to the point of becoming aware of much more than what she may be trying to communicate to me, namely, her involuntary expressive movements […]” (Barber 2024, S. 131)

Auch die Phänomenologische **Philosophie** definiert **Responsivität** also in nuce als (**leib-körperlich** fundiertes, **kreatives** und **verantwortungsgeladenes**) **Antworthandeln**. Waldenfels differenziert zwischen antworten im engeren Sinne (to answer), bei dem es sich um eine schlichte Auskunftserteilung handelt, und antworten im weiteren Sinne (to respond), welches das „Eingehen auf fremde Ansprüche“ in einem umfassenderen Verständnis anspricht (Waldenfels 2021, S. 365f.) Waldenfels‘ phänomenologisches Responsivitätskonzept findet sich als Grundierung vor allem in soziologischen Bezugnahmen auf Responsivität (vgl. Torka 2015; Rosa 2023; Meier zu Verl 2023. Insbesondere kann es neben den Arbeiten Herrmann Schmitz‘ als elementarer Bezugspunkt einer Neophänomenologischen Soziologie gelten, vgl. Gugutzer 2023.).

Der Responsivitätstopos betont innerhalb der phänomenologischen Ansätze bei Waldenfels und Barber, dass Entwurf und Umsetzung eigener Handlungsentwürfe nicht ohne ein Gegenüber und dessen Ansprüche zu denken sind, wobei Barber anders als Waldenfels die stärksten Responsivitätsgehalte in Sinnprovinzen außerhalb der Alltagswelt der „Arbeit“ und ihrer pragmatischen Handlungsorientierung ansiedelt. Dabei scheint er seine Lesart in jüngster Zeit, und wohl unabhängig von Waldenfels Konzept und dessen Rezeptionsgeschichte in der (zunächst) deutschen Diskussion entwickelt zu haben. Barbers eigene Fruchtbarmachung des Responsivitäts-Topos als Interpretationsfolie für die Schütz’sche Phänomenologie bezieht sich (ohne Rekurs auf Waldenfels) wie dieser auf Gedanken Emmanuel Levinas (zur Verantwortungsethik und dem Konzept des Fremden) sowie George H. Meads (zu Selbstkonzept und Handlungsreflektion). Konzeptionell nutzt Barber Responsivität insbesondere als Schlüssel zum Verständnis Alfred Schütz‘, während Waldenfels die Reaktion auf pathische Einflüsse des Anderen umfassender als Ursprung von Sozialität überhaupt fasst, weswegen Srubar (2018) in seiner Auseinandersetzung mit Waldenfels vom „homo respondens“ spricht.

Nach der Darstellung von Bezugnahmen auf Responsivität in politik- und verwaltungswissenschaftlichen, pädagogischen, soziologischen und philosophischen Zusammenhängen wird

den Sinnhorizont abrundend im Folgenden auf naturwissenschaftliche, technische und künstlerische Verwendungsweisen des Begriffs eingegangen.

16.2.5 Responsivität in Informatik und Robotik

Mit dem Sinngehalt des antwortenden, auf etwas eingehenden etablierte sich das Konzept der Responsivität auch in verschiedenen Bereichen der Informatik. Eine vergleichsweise längere Geschichte weist es in Form des “responsive designs“ im Webdesign auf. Die Objekte, auf die reagiert wird, sind hier zunächst jedoch weniger die Endverbraucher*innen, sondern deren genutzte Geräte. Zielsetzung ist allerdings eine **nutzer- bzw. kundenfreundliche Anwendung**. So passen sich responsive Webseiten in ihrer grafischen Darstellung beispielsweise daran an, ob das aufrufende Gerät ein Smartphone, Tablet oder PC ist, was Auswirkungen auf die Eingabemöglichkeiten (Maus, Tastatur, Finger, Sprachbefehle), Bildschirmauflösung, Ausrichtung an Hoch- oder Querformat etc. hat.

Ein neueres Anwendungsfeld bildet die Robotik (u.a. Panda et al. 2023), wobei insbesondere die **Soziale Robotik** die **Imitation menschlichen** Aufeinander-Eingehens in **Interaktionssituationen** anstrebt:

> „Eyes play a central role in human-human communication, for example, in directing attention and regulating turn-taking. For this reason, the eyes have been a central topic in several fields of interaction study. […] In this study, **the impression a person forms from an interaction is regarded to be strongly influenced by the feeling of being looked at which is assumed to be based on the responsiveness of the other’s gaze to the person’s one and be the basis of impression conveyance as a communicative being.** In this paper, **we built a robot that could move its gaze responsively to its interaction partner’s one to explore the effect of responsive gaze**.” (Yoshikawa et al., 2006[148])

Neben der Nachahmung körperlicher Interaktionssignale können soziale Roboter auch in einem umfassenden Sinne kultursensibles Eingehen auf ihre Gegenüber zeigen (Louie et al. 2022). Inwiefern soziale Roboter in einem soziologischen Verständnis tatsächlich interaktionsfähig sind, ist umstritten und variiert je nach eingenommener Perspektive (Muhle 2023). Dass sie neben der Reaktionsfähigkeit auf Signale der menschlichen Kommunikationspartner*innen auch auf Elemente der Unverfügbarkeit (vgl. Rosa 2023), Unberechenbarkeit oder des „Ungehorsams“ („disobedience“) programmiert sind, zeigen Michaela Pfadenhauer und Annalena Mittlmeier (2023, S. 153 u. S.157) am Beispiel des im Rahmen der Demenzbetreuung eingesetzten, einer Robbe nachempfundenen Roboters PARO.

[148] Ohne Seitenangabe

16.2.6 Responsivität in Biologie und Medizin

In Biologie und Medizin ist der Terminus seit langem etabliert, um zum einen schlicht die **Reaktion** von Organismen auf Reize (Temperaturveränderungen, medizinisch-therapeutische Maßnahmen etc.) zu benennen. Die Biosemiotik, welche auf den Philosophen Charles S. Peirce und den Biologen Jakob von Uexküll zurückgeht, geht darüber hinaus und sieht auch hinsichtlich biologischer Prozesse **Kommunikationsprozesse** am Werk, die sich u.a. zwischen Zellen abspielen und als Antwort auf von der Umgebung erhaltene, vom jeweiligen Lebewesen **entschlüsselte Zeichen** aufgefasst werden (Gutknecht 2010, S. 30f.).

16.2.7 Responsivität in Kunst und Architektur

Zum Abschluss sei noch kurz auf die Felder der Kunst und Architektur verwiesen, in denen ebenfalls Bezugnahmen auf Responsivität zu finden sind:

In der Architektur bezeichnet Responsivität die Möglichkeit von Gebäuden, auf sich verändernde Umweltbedingungen und Bedürfnisse der Nutzer*innen zu reagieren, beispielsweise in Form der sensorgestützten tageszeitabhängig unterschiedlichen Durchlässigkeit für Sonneneinstrahlung (Kroner 1997; Meagher 2015).

In der Kunst sind es neben Performance-Werken wie Marina Abramovics „The Artist is present“,[149]die Responsivität als **leib-körperliche basiertes Austauschgeschehen** zumindest mit zum Thema machen (Hallmann 2021/2020) kunsttheoretische und -therapeutische Bezugnahmen auf körperlich-sinnlich vermittelte Responsivitätspotentiale und deren soziale Kontextualität (Muelder Eaton 1995; Fuchs 2009).

16.3 Die Applikation des Responsivitätsbegriffs auf das kommunale Beschwerdemanagement als „Kind“ kundenorientierter Verwaltungsreform nach dem NPM

Beim Versuch, die verschiedenen disziplinären Konzeptionalisierungen von Responsivität auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, lassen sich in nuce folgende Kernaspekte identifizieren: **Responsivität kann als interpretationsgestütztes, leib-körperlich und emotional-affektiv grundiertes Antworthandeln** definiert werden. Im Kontext der vorliegenden Arbeit sind

[149] In dieser Performance von 2010 hielt die Künstlerin auf einem Stuhl sitzend stummen Blickkontakt mit den Besucher*innen, die sich ihr gegenüber für einen selbstgewählten Zeitraum auf einem zweiten Stuhl platzieren konnten. In anschließenden Reflektionen wurde dies sowohl von der Künstlerin als auch von Teilnehmer*innen der Performance als sehr intensive Erfahrung geschildert.

weitergehend insbesondere Bezugnahmen aus Soziologie, Politik- und Verwaltungswissenschaft, Philosophie sowie Pädagogik relevant bzw. an die Ergebnisse der Dateninterpretation anschlussfähig, die den genannten weitere Sinnbezüge hinzufügen. Hierzu zählen die **Einbettung in einen Erwartungskontext**, auf den sich das Antworthandeln bezieht, ein Angestoßensein durch **Veränderungsprozesse** (wie sie beispielsweise durch die Verwaltungsreform oder Wandel im Bereich medial vermittelter Kommunikation repräsentiert wird), die **kreative** Anwendung von (nicht nur Interaktions-)**Regeln** ,ein Konnex zu (auch demokratischer) **Verantwortung** sowie eine Zuspitzung des angesprochenen Körperbezugs im **(Zu)hören** als grundlegende leib-/sinngebundene Fähigkeit und responsive Handlungsform, wie sie in der Sozialfigur des „listening bureaucrat" aufscheint. Hierauf wird im Folgenden Bezug genommen, wenn Responsivität und deren Organisation durch Beschwerdemanager*innen englischer und deutscher Kommunalverwaltungen mit der Resonanztheorie Hartmut Rosas sowie Pierre Rosanvallons demokratietheoretischen Überlegungen ins Gespräch gebracht werden.

Zuvor wird jedoch noch einmal kurz rekapituliert, weshalb im Kontext des kommunalen Beschwerdemanagements als Berufsarbeit der Responsivitätsbegriff Anwendung findet:

Wie in Kapitel V gezeigt wurde, besteht die Arbeit im kommunalen Beschwerdemanagement in wesentlichen Teilen darin, in ganz unmittelbarem Sinne **Antworten** der Verwaltung auf Bürger*innenfeedback **sicherzustellen.** Dies erfolgt zum einen über eigene (je nach verwendetem Kommunikationskanal in geringerem oder stärkeren Maße interaktive) **Aushandlung mit den Bürger*innen bei der Beschwerdeannahme, -kategorisierung, Lösungsfindung und Bescheidung** respektive **Erläuterung** derselben. Zum anderen werden auch (je nach lokaler Organisation wiederum in unterschiedlichem Ausmaß) **andere Akteur*innen der Verwaltung**, insbesondere aus den Fachabteilungen, in die Beschwerdebearbeitung eingebunden und **deren Antworthandeln** (in Gestalt von Fallauskünften an das Beschwerdemanagement oder Antwortkommunikationen an die Beschwerdeführenden) **organisiert**. Dabei spielt das Management von **Erwartungen** eine signifikante Rolle, insbesondere, da Beschwerden in der Regel auf eine Bürger*innenseitige Erwartungsenttäuschung Bezug nehmen (am Beispiel von Reklamationen: Eisewicht 2014; Pfadenhauer et al. 2017) und **New Public Management-Reformen** unter anderem zum Ziel haben, das Handeln von Verwaltung für deren Gegenüber transparenter und damit **erwartbarer** zu machen und insgesamt die **Zufriedenheit** der Empfänger*innen von Verwaltungsleistungen mit diesen zu erhöhen (u.a. Hadley/Young 1990; Osborne/Gaebler 1992; Barkowski 2014; Pollitt/Bouckaert 2017; Veit et al. 2019). Wie in Kap. IV. 2.1 gezeigt wurde, wird von den Akteur*innen des Beschwerdemanagements tatsächlich ein erhöhter Erwartungsdruck von Seiten der Bevölkerung empfunden. Zudem kann die

Zufriedenheit mit einem professionalisierten Beschwerdemanagement einen Zuwachs an Beschwerden (und damit für das Beschwerdemanagement: Erwartungen hinsichtlich Antworten aus der Verwaltung) bedeuten. Hinsichtlich der im Rahmen dieser Arbeit aus den Daten rekonstruierten Aufgaben liegt ein **Anforderungskern im Organisieren stimmiger, annahmefähiger Antworten seitens der Verwaltung an die Beschwerdeführenden**. **Berufliche Selbstverständnisse** der Beschwerdemanagenden spiegeln dies insofern, als neben Orientierungen als **Imageverbesserer** der jeweiligen Stadtverwaltung und **Agenten organisationalen Lernens** Selbstverständnisse als **Helfer*innen** (im Sinne faktischen Problemlösens, als auch durch Erklärungen, die einen nicht änderbaren Sachverhalt für die Betroffenen zumindest subjektiv annehmbar machen. Es geht also nicht allein um die Befriedigung von Kund*innenwünschen, sondern in erster Linie um deren **Hören**, **Aufnahme** und **Beantwortung**) und **Bereitsteller eines systematischen Ortes** zur Platzierung von Beschwerden, der durch **Unvoreingenommenheit und Empathie** gekennzeichnet ist, an dem die Beschwerdeführenden Gehör finden (also die Rolle eines*r **Zuhörers*in**, was unmittelbar an Camilla Stivers Konzept des **„listening bureaucrats**“ anschlussfähig ist, vgl. Stivers 1994, s.a. Kap. II.1.2) präsent sind. Auch in der nur in der deutschen Teilstudie vorgefundene Rolleninterpretation als „Amtsperson“ zeigen sich Responsivitätsmotive in dem Wunsch, für alle Bewohner einer Gemeinde gleichermaßen ansprechbar zu sein. Die von den Akteur*innen des Beschwerdemanagements für relevant erachteten **Wissensbestände und Kompetenzen** kreisen dann neben einem allgemeinen **Überblickswissen über Akteure und Procedere** der Verwaltung auch um **kommunikative Fähigkeiten des Zuhörens und Erklärens,** wobei unter anderem Strategien des **Emotions- und Gefühlsmanagements** zum Einsatz kommen. **Bezugspunkte** bilden dabei charakteristischerweise sowohl **Akteur*innen innerhalb der Verwaltung** (deren Zuarbeit bei der Beschwerdebearbeitung zu organisieren ist) als auch **außerhalb** (in der Regel die Beschwerdeführenden, zusätzlich jedoch auch Akteur*innen anderer öffentlicher Dienste, sozialer Organisationen etc.). Damit kommt den kommunalen Beschwerdemanager*innen eine Scharnierfunktion zwischen „ihrer“ Kommunalverwaltung und deren Außenwelt (Bürger*innen sowie andere staatliche und zivilgesellschaftliche Akteur*innen) zu.

➔ In Auseinandersetzung mit den empirischen Daten und der Literatur stellt sich **Responsivität** in dieser Arbeit als die **spezifische Form des NPM-Desiderats der Kundenorientierung**, die sich im kommunalen Beschwerdemanagement zeigt, heraus.

V Anschlüsse des „Organisierens von Responsivität“

Im Anschluss an die Entwicklung des „Organisierens von Responsivität“ als Kerncharakteristikums des Berufs kommunaler Beschwerdemanager*innen erfolgen nun zwei Bezugnahmen auf an diesen Topos anschlussfähige theoretische Konzeptionen: Die Resonanztheorie Hartmut Rosas sowie Pierre Rosanvallons demokratietheoretische Überlegungen.

1 Brückenschlag I: Responsivität und Resonanz (Hartmut Rosa)

Das Konzept der **Responsivität** lässt sich mit dem der **Resonanz** (Rosa 2023) verbinden, welches Hartmut Rosa im Anschluss an seine Zeitforschung und daraus resultierender Kritik an den Entfremdungspotentialen durch gesellschaftsweite Phänomene der Beschleunigung in der Spätmoderne (Rosa 2005) entwickelte (Rosa/Endres 2016, S. 12f.). Resonanz zielt auf eine nicht entfremdete, normativ-positiv konnotierte Weltbeziehung[150], die auf den Nenner vom „guten Leben“ gebracht werden kann (Rosa 2023). **Resonanzerfahrungen** sind für Rosa durch vier Merkmale gekennzeichnet:

- **Affizierung**: „Das Subjekt lässt sich von etwas oder von jemandem erreichen und ‚berühren‘, es wird in gewisser Weise ergriffen.“ (Rosa 2020, S. 11f.)
- **Antworthandeln**: „[E]s antwortet darauf, indem es dem Berührenden gleichsam entgegen geht, das heißt auf die Begegnung reagiert und aktiv wird. Eben dadurch erfährt es sich als selbstwirksam und lebendig, als zugleich aktiv und passiv mit der Welt verbunden“ (Rosa 2020, S. 12)
- **(Subjekt-)Transformation**: „In diesem Prozess der selbstwirksamen Verbundenheit kommt es, drittens, zu einer Transformation oder Verwandlung des Subjekts: Es bleibt nicht, wer es war, es verwandelt sich etwas Neues so an, dass er sich selbst dabei verändert. Das kann man als Lernen bezeichnen, doch handelt es sich keineswegs nur um einen kognitiven Prozess oder die (instrumentelle) Aneignung einer Kompetenz. Resonanz meint die Begegnung mit einem genuin Anderen um den Preis der Verwandlung der eigenen Identität.“ (ebd.)

[150] Auf das Anliegen, mit der Resonanztheorie eine „Soziologie der Weltbeziehung“ zu entwerfen, verweist auch der Untertitel des diesbezüglichen Hauptwerks

- **Unverfügbarkeit**: „Einerseits lässt sich Resonanz nicht erzwingen oder planmäßig herstellen, und andererseits ist sie, wo sie auftritt, konstitutiv ergebnisoffen. Das Resultat der Anverwandlung lässt sich nicht vorhersagen“ (Ebd.)

Die Nähe des Resonanz- zum Responsivitätsbegriff verdeutlicht Rosa (ohne letzteren an dieser Stelle im Munde zu führen): „**Antwortverhältnisse** sind der Kern dessen, was ich als **Resonanzbeziehung** verstehe“ (Rosa in Rosa/Endres 2016, S. 23, Hervorhebung JRH). Für Gugutzer bildet eine in der Waldenfels'schen Phänemenologie gründende Antwort- bzw. Responsivitätslogik die Basis von Rosas Resonanztheorie schlechthin (Gugutzer 2017b, S. 70). Die „Weltbeziehungen“ eines Subjekts entfalten sich entlang axialer Ebenen: Mit „horizontalen Resonanzachsen“ (Rosa 2023) sind zwischenmenschliche Beziehungen wie in Familie, Freundschaften, aber auch die Ebene der Politik/Demokratie angesprochen; mit „diagonalen Resonanzachsen“ (ebd.) Objektbeziehungen, zu denen neben Dingen auch Tätigkeiten wie Arbeit, Lernen oder Sport gehören, „vertikale Resonanzachsen“ schließlich beziehen sich auf Religion, Kunst, Natur und Geschichte. Konkrete Erfahrungen können jeweils durch Resonanz oder Entfremdung gekennzeichnet sein. Dabei ist immer wieder auch die Körperlichkeit von entscheidender Bedeutung (Rosa 2023, S. 83ff.). Hierzu zählen unter anderem Vorgänge des Atmens oder Essens und Trinkens, wozu exemplarisch der Weingenuss angeführt sei:

> „Die (spätabendliche) Einnahme eines ‚guten Glases Wein‘ dagegen ist kulturell mit Resonanzerwartungen geradezu schon überfrachtet – sie ist unmittelbar verbunden mit der Vorstellung, dass sich durch sie unser Leib-, Welt- und Sozialverhältnis so transformiert, dass Resonanzen spürbar werden, dass der Wein uns in Verbindung bringt mit der Geschichte, der Kunst, der eigenen Biographie, der Liebe, der Freundschaft usw.“ (Rosa 2023, S. 108)

Im Atmen und der Nahrungsaufnahme realisiert sich das „leibliche[ ] Prozessieren von Welt“ (Rosa 2023, S. 109). Weitere körpergebundene Resonanzgrundlagen stellen „Stimme, Blick und Antlitz“ (Rosa 2023, S. 109) dar. Das primordiale Medium des Eintretens in eine Resonanzbeziehung zur Welt sieht Rosa in der **Stimme** (ebd.). Dies macht er am Moment der Geburt fest, der die angenommene Ur-Resonanzerfahrung des Fötus im Mutterleib beendet, durch den Einsatz der Stimme (Schreien) aber tiefgehende (über mechanistische Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge nach dem Motto: der Säugling schreit, die Bezugsperson eilt herbei) hinausgehende, wiederum leibgebundene „Urvertrauen stiftende Erfahrung einer *tragenden* Weltbeziehung“ (Rosa 2023, S: 210) bewirkt.

Zur Bedeutung der Stimme als Auslöser und Begründung einer Resonanzbeziehung zur Welt passt die Wahl des Resonanzbegriffs aus der Physik, der Schwingungen bezeichnet. Als Metapher entstammt er konkret dem Bereich der Akustik (Breyer et al. 2017).

Im Rückgriff auf Camilla Stivers Konzept des Listening Bureaucrats finden sich im Topos der Responsivität und in Gestalt der Figur des „listening bureaucrats“ wichtige Elemente einer

Resonanzkonfiguration. Stivers fundiert ihre Konzeption des listening bureaucrats wie in Kapitel II.1.2 beschrieben in einer Phänomenologie des Hörens: Dabei charakterisiert sie den Hörsinn im Rückgriff auf den Philosophen David Michael (Kleinberg-)Levin und den Literatur- und Medientheoretiker Walter Ong als Vehikel für Offenheit, Reflexivität, Akzeptanz, Empathie und Reziprozität. Den Grund hierfür bildet die mangelhafte „Abschottungsfähigkeit" des Subjekts gegenüber auditiven Eindrücken sowie deren schwieriger Fixierbarkeit[151]:

> "'[…] to **listen** to another is to **learn what the world is like from a position that is not one's own; to listen is to reverse position, role, and experience.'"'"** (Levin, 1989, p. 193, in Stivers, 1994, S. 366, Hervorhebung JRH).
>
> "[…] the fact that we cannot pin sounds down, that we are in constant touch with the horizons from which sound emerges and beyond which it disappears – encourages our **openness to the viewpoints of others and our recognition of the fundamental complexity and unpredictability** of the situations in which we find ourselves". (Stivers 1994, S. 366, Hervorhebung JRH)

Die dem (Zu)hören eigenen Qualitäten Offenheit und Relativitätsbewusstsein bedingen ihrerseits Reziprozität und Akzeptanz.

Im Alltag werden bei Weitem nicht alle Hörakte diesem Ideal gerecht: Oft ziehen Alltagsgeräusche unterhalb der Wahrnehmungsschwelle des Hörenden relativ unbemerkt durch diesen hindurch, und auch innerhalb von Konversationen wird das Gehörte oft den eigenen Erwartungen, Ideen und Bedürfnissen angepasst, das Verstehen des Gegenübers dem Durchsetzen eigener Standpunkte untergeordnet etc.

Die inhärenten pro-sozialen Potentiale des Hörens müssen daher von den Akteur*innen bewusst aktualisiert werden. Beim Konzept des „Skillful listening" als Praxis mit gesellschaftstransformatorischem Potential bezieht sich Stivers auf den Philosophen David Michael Levin. Für das Handeln bürokratischer Akteur*innen ist hierbei auch ein partieller Abschied von universalierenden Herangehensweisen zu Gunsten einer Partikularitätssensibilität impliziert (s.a. Rosanvallon 2010 S. 81 ff, s.u. und unter Bezug auf Rosanvallon auch Englert 2020).

Wie (aktives, gerichtetes) *Zu*hören einen intersubjektiv geteilten Raum schafft, der als Resonanzgeschehen beschreibbar ist, thematisiert aus Sicht der systemischen Therapie Ulrike Meier (2019). Dabei legt sie einen Fokus auf die Rolle persönlicher Begegnungen mit den sich in diesen ereignenden Spiegelungsereignissen bzw. -erfahrungen. In Anlehnung an Althusser

[151] Ein Phänomen, auf das bereits Simmel (1907) in seiner „Soziologie der Sinne" verweist, auf den Stivers jedoch nicht Bezug nimmt

und Waldenfels wird auch hier Responsivität thematisiert, insofern die Antwort einen entscheidenden Beitrag zur „intersubjektiven Dynamik“ der intersubjektiv-zirkulären kommunikativen Situation leistet. „Das Begehren nach einer Antwort möchte ich daher als ‚existenzielles Grundmotiv der Kommunikation‘ bezeichnen“ (Meier 2019, S. 62).

Zuhören konstituiert nach Meier einen „Resonanzraum der Kommunikation.“ Resonanz im kommunikativem Geschehen wurzelt in Spiegelungsprozessen, die körpersprachlich, aber eben auch auditiv vonstatten gehen:

> „Doch vermittelt sich Resonanz auch auditiv, denn Rekonstruktion und Spiegelung vollziehen sich nicht nur visuell, sondern auch auf der hörbaren, der audiblen Ebene der Interaktion. Wir wissen durchaus, dass nicht nur der Blick, sondern auch der Klang eines Wortes bzw. der einer Stimme bestätigen oder verwerfen kann. Nicht nur wie jemand schaut, auch wie er oder sie ‚klingt‘ wirkt auf die Gestimmtheit des Hörers. Wenn wir uns in den Augen anderer spiegeln, geschieht das nicht allein über „Blicke“, sondern auch akustisch.“ (Meier 2019, S. 58)

Wie einführend erwähnt, entwickelt Rosa seine Resonanztheorie aufbauend auf seine zeittheoretischen und -diagnostischen Überlegungen. Resonanz setzt er als Gegenmodell zur von ihm kritisierten Beschleunigungs- und – in marxistischer Wendung – Steigerungslogik sowie daraus resultierender Entfremdungsbeziehungen des Subjekts zu seiner Umwelt. Entfremdungsbeziehungen als Gegenteil von Resonanzbeziehungen definieren sich für Rosa als Mangel an Responsivität, welche für ihn durch „meaningful inner connection“ (Rosa 2018, S. 41) charakterisiert ist. Nicht ohne Pathos beendet Rosa sein grundlegendes Werk zur Resonanz-Theorie mit den Worten:

> *„Eine bessere Welt ist möglich*, und sie lässt sich daran erkennen, dass ihr zentraler Maßstab nicht mehr das Beherrschen und Verfügen ist, sondern das Zuhören und Antworten.“ (Rosa 2023; S. 762; Kursivsetzung i.O.)

Bezogen auf das kommunale Beschwerdemanagement bedeuten die vorangegangen Ausführungen zu Resonanz und Responsivität, dass die in den Daten der vorliegenden Studie in Selbstbildern und Handlungsweisen immer wieder hervortretende Haltung der Responsivität ganz im Sinne der Sozialfigur des „listening bureaucrats“ über Akte des Zuhörens (im wörtlichen Sinne oder weiter gefasst der Perspektivenübernahme, des Bemühens um Verstehen) und darauf reagierenden Antwortens hier einen Beitrag leisten. Die beidseitige Affizierung innerhalb von Resonanzbeziehungen dürfte wiederum einen Beitrag zur beruflichen Zufriedenheit der Akteur*innen des Beschwerdemanagements leisten, was durch die genannten Gratifikationen (helfen können, etwas bewirken, Dank und Anerkennung erfahren) auch in den Daten sichtbar wird.

Ihre Konzeptionalisierung des im empathischen Zuhörens geübten „listening bureaucrats“ sieht Camilla Stivers als in demokratischen Werten fußende Weiterentwicklung des Konzepts der Responsivität (Stivers 1994, S. 482). Die folgenden Ausführungen fokussieren die in diesem Zusammenhang einschlägigen demokratietheoretischen Überlegungen Pierre Rosanvallons.

2 Brückenschlag II: Responsivität und interaktive Demokratie (Pierre Rosanvallon)

Eine zweite im Zusammenhang der vorliegenden Studie instruktive Bezugnahme auf Responsivität im Zusammenhang mit Demokratie kommt nicht von Seiten der amerikanischen Verwaltungswissenschaft wie Camilla Stivers mit der von ihr entworfenen Sozialfigur des „listening bureaucrats“, sondern vom französischen Historiker und politischen Philosophen Pierre Rosanvallon:

Ausgehend von einer konstatierten Krise der repräsentativen (Wahl)demokratie vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Differenzierungstendenzen, die er begrifflich als Partikularisierung fasst, entwirft Rosanvallon das Idealbild einer „Aneignungs-“ oder „Betätigungsdemokratie“, die neben der parlamentarischen Ebene auch die öffentlichen Verwaltungen einbezieht und auf den Prinzipien *Lesbarkeit* (hier geht es um eine Neufassung von Repräsentation als nicht nur vertreten, sondern in einem umfassenderen Sinne in allen relevanten Lebenssituationen *wahrgenommen* zu werden, vgl. Rosanvallon 2017), *Verantwortlichkeit* und *Responsivität* beruht. Demokratische Legitimität begründet sich für Rosanvallon nun weniger auf Repräsentation (im klassischen Verstande) und Mehrheitsentscheidung, denen er die drei zeitgenössischen Legitimationen der *Unparteilichkeit*, *Reflexivität* und *Nähe* entgegenstellt (Rosanvallon 2010). *Unparteilichkeit* und *Reflexivität* entstammen einem größer gewordenen Bedürfnis der Regierten nach Kontrolle der Regierungsorgane und realisieren sich in Form von Aufsichtsgremien, Expertenkommissionen und Gerichten, auch Formen der Bürgerbeteiligung fallen hierunter.

Der Legitimationstyp der *Nähe* weist eine noch größere Nähe zur Gesellschaftsdiagnose eines **Zeitalters der „Partikularität**“ auf: Dieses steht für die Ablösung der Dominanz von Allgemeinheit, Mehrheit, Kollektivität und Einigkeit durch Minderheit, Einzelne, Besonderheit und Differenz als strukturierende Wesensmerkmale der Gesellschaft. Damit schließt Rosanvallon zum einen an die Individualisierungsthese Ulrich Becks und den Verfall traditioneller kollektiver Bindungen an (Beck, u.a. 1983):

> „Wir sind in eine neue Epoche der Identität eingetreten, die an die Entstehung eines *Individualismus der Singularität* gekoppelt ist und in der die Individuen ebenso durch ihre persönliche Geschichte bestimmt werden wie durch ihre soziale Lage. Was die Existenz heute formt sind Ereignisse, Herausforderungen und Gelegenheiten, aus denen sich Einschnitte, Rückfälle oder Verbesserungen der eigenen Position ergeben“ (Rosanvallon 2017, S. 3)

Auf wirtschaftlicher Ebene verknüpft er die „Ära der Partikularität“ mit dem Niedergang des fordistischen Kapitalismus-/Produktionstyps (vgl. auch Streeck 2016), politisch mit dem Topos des Neoliberalismus, auch im Hinblick auf die Regierung Thatcher und das New Public Management als wirtschafts- und kundenorientiertes Leitbild der öffentlichen Verwaltung. Zusammengenommen lässt sich die „Ära der Partikularität“ durch eine Individualisierung von Identitäten, Verantwortlichkeiten, Geschmäckern und Bedürfnissen charakterisieren, das Besonders löst das Allgemeine als grundlegendes Prinzip ab. Der Niedergang kollektiver Identitäten (wie der Arbeiterklasse etc.) verändert auch das Verhältnis der Subjekte zum Staat und seinen Institutionen:

> „**Der Übergang in die neue Welt der Partikularität hat eine Vielzahl von Erwartungen und Ansprüchen in Bezug auf Gerechtigkeit, Bürgernähe und Anerkennung nach sich gezogen**“ (Rosanvallon 2010, S. 227, Hervorhebung JRH)

Staatliche Institutionen, zu denen auch die öffentlichen Verwaltungen gehören, sind so aufgerufen, Bürger*innen in ihren Besonderheiten und spezifischen Lebenssituationen wahrzunehmen, anzuerkennen und auf sie einzugehen. Im Kern ist hier also auch wiederum das Thema der **Responsivität** angesprochen.

Für Rosanvallon bedingt eine „Politik der Nähe“ den Austausch „auf Augenhöhe“ (Rosanvallon 2010; S. 250). Formate der Bürgerbeteiligung wie Bürgerforen, Bürgerhaushalte etc., können hierbei wegweisend sein, treffen aber auch auf Rosavallons Misstrauen hinsichtlich einer potentiell missbräuchlichen Nutzung als reine Imagepflege der Regierenden ohne wirkliche Initiative und tiefergehenden Input der Bürger*innen. Das normative Ideal einer „Politik der Nähe“ setzt daher auf ständige Austauschprozesse zwischen Gesellschaft und Staat in Form einer **„Demokratie der Interaktion“** (Rosanvallon 2010, S. 265).

In ihrer anerkennungstheoretisch fundierten Studie zu Identitätskonfigurationen in öffentlichen Verwaltungen Deutschlands vor dem Hintergrund des Neuen Steuerungsmodells/New Public Managements schildert Kathrin Englert drei Aneignungsmuster, die cum grano salis als 1) Bedauern des Verlusts der alten Ordnung (i.S. des Weber’schen demokratischen Verwaltungsideals), 2) offensive Übernahme der neuen, kundenorientierten und z.T. gestaltungsfreieren Ordnung mit ihren neuen Anerkennungschancen und 3) ambivalente Haltung, Betrachtung des „Dienst an Bürger*innen als Projekt“ (Englert 2020), „eigensinnige Aneignung“ der neuen Verwaltungsmaßstäbe zusammengefasst werden können. Dem dritten Typus schreibt Englert im unmittelbaren Bezug auf Rosanvallon zu, den neuen Anforderungen an die Legitimität

staatlichen Handelns zumindest in Annäherung, tentativ und in interpretativer Auseinandersetzung wie interaktiver Aushandlung mit den Bürger*innen gerecht zu werden:

> „Neben der alten Weise, im Namen der Gesellschaft zu handeln, indem die öffentliche Verwaltung unparteilich und fachlich überlegen eine objektive Allgemeinheit herstellt, deutet sich bei den Vertreter-/innen dieses Musters eine neue Weise an, die mit dem Fokus auf die *einzelnen* Bürger/innen die Besonderheit ins Zentrum rückt. Ihr Weg einer Neubegründung der demokratischen Legitimität der hoheitlichen Kernverwaltung besteht einerseits im Versuch einer Re-Plausibilisierung der alten Form von Legitimität und andererseits in der Einführung einer neuen Form von Legitimität." (Englert 2020, S. 364f.)

Dazu gehört auch das interaktive Aufnehmen von Unzufriedenheit und im Falle von Unabänderlichem (Anwendung einer Gesetzeslage ohne Auslegungsspielraum) zumindest empathische Verständniskommunikation, was Englert nur kurz anspricht, im Rahmen der vorliegenden Studie zum kommunalen Beschwerdemanagement aber einen Kernaspekt darstellt. Dieses lässt sich als (kleine) Arena der **„interaktiven**" (Rosanvallon 2010) oder **„narrativen Demokratie/narrativen Repräsentation"** (Rosanvallon 2016, S. 267f.; 2017) lesen, einen von verschiedenen Orten, „Gesellschaft zu erzählen" (Rosanvallon 2017, S. 8)[152] um **Responsivität zu erfahren**, gegenseitiges Verständnis zu fördern und ein Abgleiten (von Teilen) der Bevölkerung in Angst, Wut und Ressentiments zu verhindern. Damit verbunden ist die Bereitschaft, an Stelle der Komplexitätsreduktion durch reine Ausrichtung an Mehrheiten, eine Steigerung von Komplexität durch die Berücksichtigung partikular-individueller Situationen und Belange in Kauf zu nehmen:

> **„Demokratischer Fortschritt bedeutet derzeit eine Verkomplizierung der Demokratie: Vervielfachung der Ausdrucksformen des Gemeinwillens, Ausweitung der Modalitäten von Repräsentation, Pluralisierung von Souveränität**. Wer die Demokratie vereinfacht, verrät sie an die ‚autoritär-illiberalen' Regime und an die populistischen Bewegungen, die den Aufstieg solcher Regime herbeiführen." (Rosanvallon 2017, S. 6, Hervorhebung JRH)

Zur Komplexität zeitgenössischen, demokratisch legitimen staatlichen Handelns gehört auch eine gewisse Widersprüchlichkeit und Spannungsgeladenheit der demokratischen Legitimationen Unparteilichkeit, Reflexivität und Nähe untereinander. In ähnlicher Weise und ebenso unter Bezug auf Rosanvallon konstatiert Bernardo Zacka *Effizienz* (unter dem Einfluss des NPM), *Fairness/Unparteilichkeit*, *Responsivität* und *Respekt* als normative Anforderungsdimensionen an street-level-bureaucrats (Zacka 2017, S. 20ff). Den Akteur*innen der öffentlichen Verwaltung kommt dabei die Aufgabe zu, die Komplexität und teilweise

[152] Hier in eher kleinem Maßstab, während die Beispiele bei Rosanvallon Sozialwissenschaften, Literatur, Photographie oder Kino umfassen

Widersprüchlichkeit der verschiedenen normativen Anforderungen in ihrem beruflichen Handeln auszuagieren und zu bewältigen:

> **"When making discretionary decisions, street-level bureaucrats ought to remain sensitive to these plural considerations – of *efficiency*, *fairness*, and *responsiveness*, as well as to that of *respect* […] and must contend with the fact that they often pull in competing directions**. Making the most efficient use of limited public resources may involve allocating them in a way that is not fair; adhering strictly to standards of fairness may curtail the flexibility that is necessary to be responsive to people's individual needs; responsiveness, finally, may detract from fairness, and may slow down the pace of work and thus stand in the way of efficiency. As Lipsky and others have observed, **much of the routine of street-level work involves negotiating difficult compromises between these normative desiderata**." (Zacka 2017, S. 22, Hervorhebung JRH)

Street-Level-Bureaucrats wie die Akteur*innen des kommunalen Beschwerdemanagements sind nicht lediglich ausführendes Organ der Vorgaben, die höhere Verwaltungsebenen ihnen machen. Sie eignen sich die Hintergrundeinflüsse ihres beruflichen Handelns (wie lokale Richtlinien, Anforderungen durch die Verwaltungsreform(en) etc.) aktiv an und verleihen Vorgaben, Richtlinien durch ihr Handeln erst Realitätscharakter (vgl. Lipsky 2010; Zacka 2017). Hierbei spielen sowie die von Zacka betonte innere Aushandlung zwischen verschiedenen normativen Anforderungen eine Rolle, wie auch die (in unterschiedlichem Grade interaktive) Aushandlung mit den Feedbackgebenden sowie den internen Fachabteilungen, deren (Zu-)arbeit bei der Beschwerdebearbeitung sie steuern. Diese in soziale Kontexte eingebetteten Aushandlungen bilden wiederum soziale Ordnungen heraus (vgl. Strauss 2017 [1991c]; Nadai/Maeder 2007). Dies gilt einerseits für die „Organisation von Responsivität" innerhalb konkreter Verwaltungskontexte. In einem umfassenderen Sinne können kommunale Beschwerdemanager*innen aber auch als Akteur*innen innerhalb einer Rosanvallon'schen interaktiven Demokratie gesehen werden – nicht zuletzt im Verstande von partikularitätssensiblen, responsiven *listening bureaucrats,* weshalb an dieser Stelle abschließend nochmals Stivers angeführt sei:

> "Public institutions take their shape partly as a result of how people at the intercept between agency and environment listen to and respond to one another." (Stivers 1994, S. 367).

3 „Ko-Referenz“ statt „Ko-Präsenz“[153]? - Organisieren von Responsivität unter Mediatisierungsbedingungen

Mediatisierung wird hier grundlegend verstanden als „Metaprozess, der Gesellschaften als Ganzes verändert und **eine reflexive Beziehung zwischen Sozialität und Medien** unterstellt (vgl. Krotz 2007; 2008)“ (Einspänner-Pflock/Reichmann 2014; S. 53), bzw. in elaborierterer Ausführung als:

> „[…] **Wechselverhältnis des Wandels von Medien und Kommunikation einerseits bzw. des Wandels von Kultur und Gesellschaft andererseits im Zusammenhang mit einer zunehmenden Verbreitung von technischen Kommunikationsmedien** […].“ (Hepp/Hitzler 2014, S. 35).

Die Daten der vorliegenden Studie zeigen ein Interesse am Zuhören bzw. Selbstbild als Zuhörende als eine der relevanten beruflichen Identifikationen kommunaler Beschwerdemanager*innen. Auch zur Klärung uneindeutiger Anliegen oder Aushandlung komplexer Lösungen wird immer wieder auf die Notwendigkeit mindestens telefonischer, ggf. auch persönlicher Gespräche hingewiesen. Damit ist zugleich eine leib-körperliche Basis der Beschwerdebearbeitung angesprochen, die durch Mediatisierungsprozesse (wie die Nutzung digitaler Mängelmelder, vgl. Sjoberg et al. 2017 am Beispiel des englischen „Fix my Street“) in Frage gestellt wird. Hiermit soll nicht negiert werden, dass auch die Beschwerdebearbeitung mittels der Betrachtung von auf Bildschirmen dargestellten Informationen, der Einsatz der Hände beim Tippen etc. körpervermittelte Tätigkeiten sind (vgl. Knoblauch 2017, S. 119f.).

Gemeint ist vielmehr die der Interaktion zu eigene Körperlichkeit (da soziale Relationalität beschreibend, besser: Leibkörperlichkeit, vgl. Knoblauch 2017, S. 122f.) bei der wechselseitigen Orientierung der an ihr Teilnehmenden aneinander in einer Situation physischer Ko-Präsenz. Dieses auf Arbeiten Goffmans (u.a.1983) basierende Verständnis bedarf zum aktuellen Stand der Mediatisierung in Teilen einer Differenzierung: Insbesondere der Einsatz sog. „skopischer Medien“ (Knorr-Cetina 2009)[154] schafft „synthetische Situationen“ (Knorr-Cetina 2009), die es Subjekten ermöglichen, auch unter Bedingungen räumlicher Distanz zu interagieren, z.B. in Form „telepräsenzbasierter Interaktion“ wie der Videotelefonie (von Knorr-Cetina als

[153] Vgl. Houben 2018

[154] Skopische Medien verdanken ihren Namen der Referenz auf das Griechische „skopein“ = sehen. Knorr-Cetina definiert sie als „mechanism of observation and projection“. Ausgearbeitet am Beispiel globaler Finanzmärkte präsentieren sich skopische Systeme als “[…] arrangement of hardware, software and human feeds that together function like a scope: like a mechanism of observation and projection, here collecting, augmenting and transmitting the reality of the markets, their internal environments and external contexts” (Knorr Cetina 2009, S. 64) Beobachtung globaler Finanzmarktentwicklungen und das eigene (Re-)Agieren funktionieren maßgeblich vermittelt über Infrastrukturen wie multiple Bildschirme, auf die die Augen auch beim Vollzug anderer Tätigkeiten wie dem Sprechen mit anderen Händler*innen, gerichtet bleiben: „In this way, their bodies and the screen world melt together – an apparently total immersion in the actions in which they are participating” (Knorr-Cetina 2009, S. 64f.)

„surrogate face-to-face interaction“ (2009, S. 65) bezeichnet). In den Daten der vorliegenden Studie wird diese Form im Kontakt mit den Bürger*innen und Bürgern noch wenig genutzt, im englischen Zusammenhang mehr als im deutschen. In der Zusammenarbeit innerhalb der jeweiligen Verwaltung ist die Videokonferenz jedoch spätestens seit der Corona-Pandemie ein etabliertes Mittel des interkollegialen Austausches. Videokonferenzen kommen der traditionellen face-to-face Situation einerseits recht nahe, sie ermöglichen die gegenseitige Wahrnehmung, z.B. hinsichtlich Mimik und Gestik, und darauf basierende Deutungen und interaktive Züge. Es kann jedoch zu technikinduzierten Verzerrungen und Asynchronitäten kommen (eingefrorene Bildschirme, zeitversetzte Bild- und Tonübertragung etc.), welche die Vermitteltheit der interaktiven Situation durch zwischengeschaltete Technik deutlich machen. Hierzu gehört auch das Phänomen nur indirekt möglichen Augenkontakts, was als Hemmnis der Vertrauensbildung wirken kann, aber gerade „das Ausbleiben körperlicher Reaktion das Sprechen über sensible Themen [möglicherweise auch, JRH] erleichtert“ (Nicklich et al. 2023, Abs. [37]). Die zwischengeschaltete Technik ermöglicht außerdem die Integration weiterer Informationen und Deutungsressourcen in die Kommunikationssituation, wie Nicklich et al. am Beispiel der Durchführung qualitativer Interviews mittels Videokonferenz-Tools darstellen:

> „Durch Videokonferenzplattformen ist eine erweiterte Echtzeit-Interaktion möglich, da das Gegenüber nicht nur gesehen und gehört wird, sondern währenddessen auf die Chatfunktion zurückgegriffen werden und mithilfe von Links, Videos, Grafiken etc. eine multimodale Kommunikationssituation entstehen kann. Einerseits kann dies erzählgenerierende Interaktionen und Kommunikation stimulieren, andererseits aber kann nicht einfach vorausgesetzt werden, dass die technische Ausstattung sowie die Fähigkeit, mehrere Ebenen gleichzeitig zu prozessieren, vorhanden ist.“ (Nicklich et al. 2023, [Abs. 26])

Die angesprochene Integration zusätzlicher Datenquellen, die als Bezugspunkte weiterer kommunikativer Anschlüsse fungieren können (im Kontext des Beschwerdemanagements kann es sich hier beispielsweise um Textdokumente, wie Schreiben der Beschwerdeführenden, Bearbeitungsrichtlinien, Fotos inkriminierter „Tatbestände“ u.ä. handeln) lässt sich mit dem Konzept der „Ko-Referenz“, verbinden, das Daniel Houben vorschlägt, um das Goffman’sche Interaktionskonzept der Ko-Präsenz im Hinblick auf Akte des Bezugnehmens unter Mediatisierungsbedingungen zu aktualisieren (Houben 2018). Houben entwirft Dimensionen der Ko-Referenz, beginnend mit Ko-Präsenz als deren umfassendsten Form, in der Alter und Ego „Informationen am umfänglichsten, weil am unkontrollierbarsten, preis[geben]“ (Houben 2018, S. 15). „Mediatisierte Präsenz“ meint technisch vermittelte Interaktionen, die zeitlich simultan, in raum-körperlicher Hinsicht aber getrennt ablaufen. Die zeitliche Simultanität lässt jedoch (je nach verwendeter Technik) zu, „(…) dass die Situationsdeutung neben Wissen auch auf verschiedenen […] Körpersinnen aufbauen […]“ (ebd.) kann. „Gerichtete Referenz“ meint Situationen ohne zeitliche oder räumliche Simultanität. „Gerichtet referente Interaktionen basieren auf Technik, Artefakten oder Dritten und sind dennoch konkret auf bestimmte AdressatInnen ausgerichtet“

(Houben 2018, S. 15f.). „Ungerichtete Referenz“ und „Non-Referenz“ werden als Konzepte an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber mit angeführt. Unter „ungerichteter Referenz“ ist beispielsweise ein an eine größere Allgemeinheit gerichteter Post in einem Forum zu subsummieren. Die angeführten Beispiele zeigen trotz des konzeptionellen Anspruchs, Ko-Referenz als unter Mediatisierungsbedingungen gegenüber Ko-Präsenz adäquateres Interaktions-Konzept einzuführen, einen gewissen Verlust von Sinngehalten entlang der Referenz-Dimensionen, die im Zusammenhang mit körperlichem Ausdruck und Emotionalität stehen. [155] So beschreibt auch Houben „Mediatisierte Präsenz“ als „abgeschwächte Form der Ko-Präsenz“ (S. 15).

Knorr-Cetina greift im Entwurf des Konzepts der „response presence“ ebenfalls auf Goffman’sche Gedanken zu Merkmalen von Interaktionssituationen zurück. Jenseits der klassischen face-to-face Situation sind es für sie skopische Medien und andere raum-zeit-überspannende Kommunikationstechnologien, welche in ähnlicher Weise wie das Ko-Referenz-Konzept die Fokussierung auf einen gemeinsamen Bezugspunkt erlauben, insbesondere aber eine Verpflichtung auf Antworthandeln („an accountability for responding“, Knorr-Cetina 2009, S. 69), das wiederum unmittelbar an die Waldenfels’schen Überlegungen zur Responsivität anschließbar ist (vgl. Kap. IV 9.2.4).

Eine grundlegende Leib-Körperlichkeit, das zeigen die Daten der vorliegenden Studie, ist bei der Organisation von Responsivität“, insbesondere im Zusammenhang mit Sinnverstehen, auch durch digitale Bearbeitungsmöglichkeiten (Mängelmelder) und deren spezifische Affordanzen (Einstellen von GPS Daten, Fotos, die als Grundlage von Ko-Referenzen dienen können; Möglichkeit unmittelbarer Rückmeldungen durch die Verwaltung: wie „erledigt“, „in Bearbeitung“, „Fachamt X informiert“ etc.) nicht obsolet. Wie gezeigt, ziehen die Akteur*innen des Beschwerdemanagements gerade bei Anliegen, die über die Komplexitätsstufe „überquellender Mülleimer an der Bushaltestelle Goetheplatz“ hinausgehen, oft vor, zumindest verbal in unmittelbaren Austausch mit den Feedbackgeber*innen zu treten (vgl. Kap IV 3.1; 3.5; 3.6; IV 3.7.2), beispielsweise, um deren Kernanliegen korrekt und umfassend zu verstehen. Hören und Verstehen gelten bereits Hans-Georg Gadamer als „[untrennbare] Einheit“ (Gadamer

[155] Das von Houben verwendete Beispiel zweier Freunde, von denen einer schlechte Laune hat, wird von ihm im Hinblick auf die verschiedenen Referenz-Dimensionen durchexerziert. Dabei führt er auf, dass Ego bei einem persönlichen Treffen (Ko-Präsenz) die schlechte Laune des Freundes kaum verborgen bleiben kann, bei „Mediatisierter Präsenz“ kann Alter seine schlechte Laune schon etwas leichter vor dem Freund verbergen, wobei der Grad der sinnlichen Wahrnehmbarkeit durchaus eine Rolle spielt (tauschen sich die Freunde per Telefon oder Videotelefon aus?), im Falle „Gerichteter Referenz“ (Textnachricht, allgemeiner: rein schriftlicher Austausch) bedarf das korrekte Erkennen der emotionalen Befindlichkeit durch den Adressaten einer Mitteilung in noch stärkerem Maße der expliziten Markierung (Houben 2018, S. 14f.)

2006, S. 51). Hören ist für ihn ein aktiver Prozess der „Mitarbeit“ (S. 53) am gedanklichen Prozess des Gegenübers:

> „Das ist eine der Grunderfahrungen unseres menschlichen Zusammenlebens daβ der Angeredete im Zuhören verstehen muβ und daβ der Redende von der stillen Antwort des Zuhörens aufgenommen wird.“ (Gadamer 2006, S. 53)

Zuhören tritt hier per se bereits als eine Form von Antworthandeln auf, was unmittelbar an den Responsivitäts-Topos anschließt.

Bezüglich des immer wieder mit dem Beschwerdemanagement in Verbindung gebrachten Themas der Bürgerbeteiligung lassen sich die zunehmend verbreiteten digitalen Mängelmelder mit Sjoberg et al. 2017 insofern als „dünnere“ Beteiligungsform fassen:

> “FMS[156] can also be described as a ‘thin’ form of participation, as opposed to ‘thicker’ forms, that are more intensive, requiring higher levels of information and deliberation among citizens (Nabatchi and Leighinger 2015). **In this respect, thin participation is easier, faster and more likely to take place online than thicker forms of participation, which are more time-consuming, and typically include some type of face-to-face-interaction** […].” (Sjoberg et al. 2017, S. 340)

Mit Blick auf eigene Empirie im Kontext der norwegischen Sozialverwaltung, die große Anteile der Kommunikation mit ihrer Klientel mittels eines eigenen Text-Programms durchführt, schreiben Løberg und Egeland digital vermittelter Kommunikation einerseits Fragmentierungs- und Entfremdungspotentiale zu:

> “Informants argued that **digital interaction makes it harder to ‘see the entire person’, and this fragmentation can make it hard to identify the client’s core problem**, as different segments are often interrelated. This alienation can ultimately lead to **less meaningful work.”** (Løberg/Egeland 2023, S. 113, Hervorhebung JRH)

Dies kann dazu führen, Personen leichter auf „Fälle“ zu reduzieren (in der Terminologie der vorliegenden Studie: weniger responsiv zu handeln und dabei auch weniger Resonanzerfahrung zu machen). Auf der anderen Seite kann der Wegfall leib-körper-basierter Kommunikationssignale auch zu stärkeren Explikationsbemühungen führen (Løberg/Egeland 2023) und sich insofern verständnisfördernd auswirken.

Insgesamt, dies zeigen die vorliegenden Daten jedoch, ist Responsivität zumindest bis zu einem gewissen Grad an Leib-Körperlichkeit gebunden, im Sinne der (unmittelbaren oder

[156] „Fix My Street“ als beispielgebendes Tool

technisch vermittelten) Möglichkeit, sich gegenseitig *zuzuhören*. Dies gilt sowohl für die Interaktion mit den Beschwerdeführenden wie für die Koordinationsarbeit der zuarbeitenden Abteilungen innerhalb der Verwaltung, und zwar einerseits im Hinblick auf Sinnverstehen („give that person a telephone call to try and find out what the issue is rather than it being drawn out in letters and investigations", IA, Pos. 257 // „Das machen wir schon oft telefonisch. Weil's manchmal auch unklar ist, was ist eigentlich das Problem des Menschen, also, wenn jemand ganz viele hat vor allem. Dass man, dass man dem das einfach versucht zu erklären." (I1, Pos. 502), andererseits hinsichtlich der Schaffung von Verbindlichkeit bzw. Bereitschaft zur Reaktion („It's easy to ignore a faceless email", IF, Pos. 47, vgl. Kap IV.3.5 und 3.6 sowie.10.5 und 10.6).

Worin der Kern der in den Interviews mit Beschwerdemanagenden hervorgetretenen Wahrnehmung begründet liegt, Sinnverstehen v.a. über Gespräche, idealerweise in Ko-Präsenz zu erreichen, liegt, wäre eine lohnenswerte Fragestellung weiterer Forschung. Eine mögliche Spur („Perspektivenverzerrung") findet sich bei Knoblauch 1991:

> „Denn technologisch vermittelte Kommunikation zwischen räumlich verteilen Akteuren oder zeitlich verschobenen Handlungsverläufen führt häufig zu **Verzerrungen der Reziprozität der Perspektiven zwischen den Beteiligten**, zu einer ‚Multiplizierung der Perspektiven'." (Schmidt 1991, S. 1,6). (Knoblauch 1991, S. 355).

Möglicherweise handelt es sich jedoch auch um ein Übergangsphänomen, insofern soziale Wahrnehmungen und Praktiken dem technischen Wandel notorisch „hinterherhinken", es also im Kern um Fragen der „media literacy" als „Deutungskompetenz" (Schmidl 2018, S. 109) geht. – Wie Schmidl zeigt, ist es nämlich durchaus möglich, dass medienvermittelte Zeichen subjektiv so handlungsrelevant werden, dass sie als Grundlage für so voraussetzungsvolle Phänomene wie sich zu verlieben, fungieren können:

> „Auf der einen Seite wird deutlich, dass sowohl die eigene Anwesenheit als auch die **Anwesenheit** Anderer **keine notwendige Bedingung für Sozialität** mehr ist. In einer Wechselwirkung befindet sich die **zunehmende Produktion und Vermittlung von Zeichen, die Sozialität – eine gesellschaftliche Akzeptanz vorausgesetzt – abstrahieren und allgegenwärtig machen**. Dem Verlust des Körpers steht auf der anderen Seite eine Stärkung des Leibes gegenüber, da die Zeichen auf wahrnehmende Subjekte hin gerichtet sind, die entsprechend stärker gefordert werden, weil quantitativ **mehr Zeichen gedeutet und interpretiert** werden müssen, vor allem aber auch die Qualität der Zeichen steigt, die auf unterschiedlichen Abstraktionsniveaus liegen." (Schmidl 2018, S. 109 f., Hervorhebung JRH)

Auch die neben demokratietheoretischen Überlegungen in einer Phänomenologie des Hörens gründende Figur des „listening bureaucrats" verweist auf Gehalte des Leib-Körperlichen im sozialen Austausch.

Wie die Street-Level-Bureaucrats des kommunalen Beschwerdemanagements in Zukunft die an sie gerichteten Zeichen interpretieren und handlungsrelevant machen, wäre im Hinblick auf die verschiedenen aktuellen und künftigen Kommunikationstechnologien (beispielsweise Chat-Funktionen mit Feedbackgebenden, die derzeit allenfalls in Gestalt der Mängelmelder ansatzweise gegeben sind und einer Erweiterung durch KI generierte Funktionen noch harren) durch weitere Forschung genauer zu untersuchen.

VI Fazit und Ausblick, Leistung und Lücke

Die vorliegende Studie konnte den dem Kreis der Street-Level-Bureaucrats (Lipsky 2010 [1980]) zuzurechnenden Beruf des*r kommunalen Beschwerdemanagers*in im Hinblick auf typische Handlungsmuster, Wissensbestände und Selbstverständnisse vor dem Hintergrund kundenorientierter Verwaltungsreform (New Public Management, Neues Steuerungsmodell) analysieren, die als Anstoß für die Errichtung von Beschwerdestellen auf kommunaler Ebene zu sehen ist. Dabei trat als grundlegendes, **berufscharakterisierendes Handlungsprinzip** (vgl. Müller-Herrmann et al. 2018) **das Organisieren von Responsivität** hervor. Responsivität, so wurde deutlich, umfasst **mehr und anderes als Kund*innenorientierung** im Sinne einer Zufriedenstellung bzw. Ausrichtung an den Wünschen des Gegenübers und **fügt der Debatte um Kund*innenorientierung der öffentlichen Verwaltung konzeptionell Neues hinzu**. Sie ist als **interpretationsgestütztes, leib-körperlich fundiertes und emotional-affektiv grundiertes, veränderungs- und erwartungssensibles Antworthandeln** zu definieren. Oft ist ihr auch ein Moment der **Verantwortlichkeit** eingeschrieben. Im Kontext des Managements von Beschwerden meint dies neben dem Abhelfen von Beschwerdeanlässen auch ein kommunikatives Auffangen von Bürger*innenärger durch Zuhören und Erklären (warum ein Problem aufgetreten ist, ggf. nicht behoben werden kann etc.). Bei der Beschwerdebearbeitung treten die Beschwerdemanagenden in (mehr oder minder **interaktive) Aushandlungsprozesse** mit den Feedbackgebenden als auch zuarbeitenden Abteilungen innerhalb der Verwaltung. Ihre Tätigkeit ist somit zumindest in wesentlichen Teilen als Interaktionsarbeit zu fassen (Böhle/Weihrich 2020). Die Art, wie sie dies tun, hat weitere Implikationen, insofern so potentiell ein **resonant-responsiver Raum der Begegnung zwischen Bürger*innen und Staat** geschaffen wird (vgl. Zacka 2017; zur Strukturbildung durch Interaktion Strauss 2017 [1991c]), womit an demokratietheoretische Überlegungen Pierre Rosanvallons wie auch Hartmut Rosas Resonanztheorie angeschlossen wurde. Ein Brückenkonzept bildete dabei die Sozialfigur des „listening bureaucrat“ (Camilla Stivers).

Spuren des **New Public Management** finden sich insbesondere im **englischen Kontext** hinsichtlich der Durchsetzung des **Kund*innenbegriffs** auf semantischer Ebene, und grundlegend hinsichtlich Orientierungen an **Imagepflege** und **Selbstverbesserung** (Lernen aus Beschwerden, Performanzsteigerung), aber auch in der Wahrnehmung einer **gesteigerten Erwartungshaltung ihrer Aushandlungspartner** (den Feedbackgebenden) an die Leistung öffentlicher Verwaltung. Zudem folgen auch häufige **organisatorisch-personelle Wechsel** einer perpetuierten Reformlogik. Diese stellen für die „Organisatoren von Responsivität“ insofern ein Handlungsproblem dar, als ihr Vermögen zur „iterativen Problemlösung“ (Pfadenhauer 2010, S. 155) in gewisser Weise auf etablierte Kooperationsbeziehungen angewiesen ist, die bei Wegfall neu aufzubauen sind. Der Fußabdruck des NPM bzw. seiner Variante auf

kommunaler Ebene, des NSM, im **deutschen kommunalen Beschwerdemanagement** ist dem Grunde nach ähnlich, weist aber auch lokale Aneignungseigenheiten auf. So hat sich der Begriff des*r Kunden*in bei weitem nicht in diesem Maße durchgesetzt. Feedbackmanager*innen sprechen weit häufiger von Bürger*innen als Gegenüber ihres Handelns. Auch hinsichtlich der Berufsrollenidentifikationen ließ sich zeigen, dass (neben vergleichbaren Selbstbildern beispielsweise als Repräsentant*innen und Imageverbesser*innen der Verwaltung, Dienstleister*innen oder Helfer*innen und Vermittler*innen zwischen dem Inneren des Verwaltungsbetriebs und dessen Außenwelt) im deutschen Kontext ein Selbstverständnis als **„Amtsperson"** verbreitet ist, welches sich im englischen Fall so nicht findet. Dies spricht für ein stärkeres Fortbestehen der legalistischen Weberianischen Verwaltungskultur in Deutschland trotz durchaus vorhandener NSM-Einflüsse, ggf. also das Modell einer Neo-Weberianischen Verwaltung (Pollitt/Bouckaert 2017 und Kap. I). Auch enthält das Berufsverständnis der im Rahmen dieser Studie interviewten Beschwerdemanager*innen in England mehr Marker von Wichtigkeit und vor allem Dringlichkeit. Ein Berufsrollenverständnis als „Amtsperson" steht einer responsiven Haltung dabei aber nicht entgegen, kann sogar stark mit dem Wunsch verbunden sein, alle Bürger*innen mit dem Angebot des Beschwerdemanagements zu erreichen.[157] Trotz einer größeren Nähe zur Weberianischen Bürokratie in Deutschland weist das englische Beschwerdemanagement in Form publizierter Handlungsanweisungen einen etwas größeren Formalisierungsgrad auf.

Während die Verwaltungsreformbewegung des NPM mit ihrem Fokus auf einer Umdefinition von Bürger*innen zu Kund*innen den Ausgangspunkt der Studie bildete, zeigte die Analyse, dass diese nicht den einzigen **Einflussfaktor** auf den Beruf kommunaler Beschwerdemanager*innen bildete. Neben einigen strukturellen Faktoren, zu denen insbesondere die ihnen als Street-Level Bureaucrats zu eigenen **Ermessenspielräume** gehören, sind dies in erster Linie **Digitalisierungs- bzw. Mediatisierungseffekte**: Hierzu gehören die Zunahme von Feedbackäußerungen und Veränderungen hinsichtlich der Modi der Beschwerdeplatzierung, die sich in Form von Mängelmelde-Apps stark in den digitalen Raum verlagert. Der für die Tätigkeit prägende Interaktionsbezug muss dann ggf. aktiv zurückgeholt werden:

Das **Responsivitätskonzept** verweist auch auf **leib-körperlich** fundierte Gehalte wie das **Zuhören.** Im Kontext von **Sinnverstehen** und **Verbindlichkeit** setzen Beschwerdemanagende auf das (face-to-face-, mindestens jedoch telefonische) Gespräch als primäres Medium. Wie sich dies unter fortschreitenden Mediatisierungsbedingungen fortentwickelt, ob Ko-Referenz

[157] Vgl. hierzu auch Paul du Gays Einwand gegen Zygmunt Baumans Bürokratiekritik, das traditionell bürokratische Amtsethos mit seiner Maxime, „ohne Ansehen der Person" zu handeln, richte sich nicht gegen die Berücksichtigung von Partikularitäten und sei erst recht keine Aufforderung zur Dehumanisierung des Gegenübers, sondern wende sich als rechtsstaatliche Errungenschaft vielmehr gegen die Ungerechtigkeiten feudal-traditioneller Patronagesysteme (du Gay 2000, S. 41ff.)

(Houben 2018), bzw. Response Presence (Knorr-Cetina 2009) Bedingungen der Ko-Präsenz im Zuge steigender „media literacy“ (Schmidl 2018) (verstanden als „Deutungskompetenz“ digital vermittelter Zeichen) der Akteur*innen zunehmend ersetzen werden bzw. welche Kommunikationskanäle und -weisen sich im Austausch zwischen dem kommunalen Beschwerdemanagement und seinen Gegenübern in der Zukunft etablieren, muss zum derzeitigen Zeitpunkt offen bleiben bzw. durch künftige Forschungsvorhaben erhellt werden. Dies gilt erst recht für die Anwendungsmöglichkeiten Künstlicher Intelligenz bei der Beschwerdebearbeitung, die in diesem Feld (derzeit) noch keine signifikante Rolle spielt. Dabei wäre durchaus vorstellbar, dass Kommunen in der Zukunft beispielsweise Chatbots zur Beschwerdeannahme, -kategorisierung und ggf. weiteren Bearbeitungsschritten einsetzen könnten, möglicherweise gar der Lösungsaushandlung. Inwiefern auch bei dieser Akteursgattung von Responsivität im Zusammenhang mit demokratischer Legitimität und Resonanz gesprochen werden kann, wäre der Diskussion wert.

Responsivität kann als besondere Anforderung an „**Grenzstellen**“ bzw -rollen (vgl. Holtgrewe/Kerst 2002; Kieserling/Weißmann 2023) gesehen werden. Grenzstellentätigkeiten sind mit hybriden Wissensbeständen (in nuce: fachlich und kommunikationsorientiert) verbunden (Whitchurch 2008). Die Beschwerdemanager*innen kommunaler Verwaltungen agieren sowohl intraorganisational an Schnittstellen (insbesondere zu den Fachabteilungen, aber auch beispielsweise zum* zu der Bürgermeister*in, Pressestelle etc.) als auch an der Grenze zwischen der jeweiligen Stadt/-Gemeindeverwaltung und deren Bürger*innen. Diese Hybridität scheint einer Professionalisierung der Tätigkeit entgegenzustehen, da derzeit kein systematisch abgrenzbarer Wissensbestand (Evetts 2003) und dessen Vermittlung durch eine eigenständige organisierte Wissensdisziplin erkennbar ist. Auf der anderen Seite ermöglicht gerade ein fachlich eher breiter angelegtes Generalistenwissen ohne Fachspezialistentum die dem Beschwerdemanagement konstitutive Infragestellung von Vorgehensweisen und Entscheidungen der Fachbereiche.

Die vorliegende Studie ist an verschiedene soziologische Teildisziplinen anschlussfähig, in besonderem Maße an die Berufs-, Arbeits-. Verwaltungs- und politische Soziologie.

Das Konzept der Responsivität findet sich in soziologischen Bezugnahmen bislang verhältnismäßig selten, am ehesten noch in der Verwaltungs- und politischen Soziologie (vgl. Kap. IV, 16.2.3). In Arbeiten, die dem interpretativen Paradigma zuzurechnen sind, wird es wenig genutzt (eine der wenigen Ausnahmen: Meier zu Verl 2023 und, allerdings ebenfalls selten, die phänomenologisch orientierte Soziologie: Barber 2024; Gugutzer 2017a; 2023). Die im Rahmen dieser Arbeit aus verschiedenen Disziplinen und der eigenen Empirie entfaltete Variante

des Responsivitätskonzepts als leib-körperlich- und interpretationsgestütztes, auf Erwartungen und Veränderungskonstellationen reagierendes und Verantwortlichkeit integrierendes Konzept könnte hierfür fruchtbar gemacht oder in anderen Kontexten weiter ausgearbeitet werden.

Zur genaueren Analyse der Ausgestaltung beruflichen Handelns (ob beispielweise der stärkere Formalisierungsgrad in England durch kodifizierte und publizierte Policies alltagspraktisch durch mehr informelle „workarounds“ kompensiert wird), wären ethnographische Studien zum Handlungsfeld des kommunalen Beschwerdemanagements wünschenswert, welche den notwendig beschränkten Einblick einer Interviewstudie in praktische Handlungsvollzüge ergänzen und erweitern könnten.

Literaturliste

Aghamiri, K; & Streck R. (2016). Von der Arbeit am Begriff. Die Bedeutung des Suchens, Findens und Bearbeitens von kategorialen Begriffen in der Grounded Theory. In: Equit, C.; & Hohage, Ch. (Hrsg.). S.u.

Althans, B. & Engel, J. (Hrsg.). (2016). *Responsive Organisationsforschung. Methodologien und institutionelle Rahmungen von Übergängen*. Wiesbaden: Springer VS

Anderson, S. (2005). *Collins English Dictionary*. Glasgow: Harper Collins Publishers

Andersson, Ch.;, Hallin, A.; & Ivory, Chris. (2022). Unpacking the digitalization of public services: Configuring work during automation in local government. In: *Government Information Quarterly*. Vol. 39, Iss. 1; Jan. 2022;

Ashforth, B. E. ; & Humphrey, R. H. (1995). Labelling Processes in the Organization: Constructing the Individual. In: *Research in Organizational Behavior*., Vol. 17, pp. 413-461

Bading, C.; & Kazazzi, K. 2025. Intersprachliche Sensibilität und akademische Wissensproduktion: Ein Plädoyer für den bewussten Umgang mit Intersprachlichkeiten als Beitrag zur epistemischen Güte und Gerechtigkeit von mehrsprachig-interkultureller Forschung. In: Bading, C.; Kazzazi, K; & Wintzer, J. (Hrsg.). *(Fremd-)Sprache und Qualitative Sozialforschung. Forschungsstrategien in mehrsprachig-interkulturellen Kontexten*. Berlin: Springer Spektrum

Bading, C.; Kazzazi, K; & Wintzer, J. (Hrsg.). (2025). *(Fremd-)Sprache und Qualitative Sozialforschung. Forschungsstrategien in mehrsprachig-interkulturellen Kontexten*. Berlin: Springer Spektrum

Baethge, M. (1998*).* Jenseits von Beruf und Beruflichkeit? Neue Formen von Arbeitsorganisation und Beschäftigung und ihre Bedeutung für eine zentrale Kategorie gesellschaftlicher Integration. In: *Mitteilungen aus der Arbeits- und Berufsforschung* 31 (3), S. 461-472

Banner, G. (1991). Von der Behörde um Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *Verwaltung – Organisation – Personal* (1). S. 6-11

Banner, G. (1998). Von der Ordnungskommune zur Dienstleistungs- und Bürgerkommune. In: Landezentrale für politische Bildung Baden-Württemberg (Hrsg.). *Über den Kirchturmshorizont hinaus: überlokale Zusammenarbeit.* 48. Jahrgang Heft 4 1998. S. 179-186 https://www.lpb-bw.de/publikation-anzeige/kirchturmshorizont-11000041998?tt_products%5BbackPID%5D=2515 (Aufruf 10.10.2024)

Barber, M. (2024). *Resilience and Responsiveness. Alfred's (sic.) Schutz's Finite Provinces of Meaning*. Cham: Springer Nature Switzerland AG. Contributions to Phenomenology Volume 129

Barkowski, K. (2014). *Reform der Kommunalverwaltung in England und Deutschland. New Public Management zwischen Reformrhetorik und Reformergebnissen.* Wiesbaden: Springer Fachmedien

Barlösius, E.. (2019). *Infrastrukturen als soziale Ordnungsdienste: Ein Beitrag zur Gesellschaftsdiagnose. Frankfurt am Main*: Campus Verlag

Barthel, Th.; Eisner, St.; Ehlert, V.; & Schubert, D. (2018). *Public Management in Kommunen. Grundlagen und Konzepte für die Praxis.* Hamburg: Maximilian Verlag GmbH & Co KG. Band 21 der Schriftenreihe der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen

Bartonitz, M.; Lévesque, V.; Michl, Th.; Steinbrecher, W.; Vonhof, C.; & Wagner, L: (Hrsg.). (2018). *Agile Verwaltung. Wie der öffentliche Dienst aus der Gegenwart die Zukunft entwickeln kann.* Heidelberg. Berlin: Springer

Beck, U. (1983). Jenseits von Stand und Klasse? Soziale Ungleichheiten, gesellschaftliche Individualisierungsprozesse und die Entstehung neuer sozialer Formationen und Identitäten. In: Kreckel, R. (Hg.). *Soziale Ungleichheiten.* Soziale Welt, Sonderband 2. Göttingen: Schwartz. S. 35-74

Beck, U.; Brater, M.; & Daheim, H. (1980). *Soziologie der Arbeit und der Berufe: Grundlagen, Problemfelder, Forschungsergebnisse*. Reinbek: Rowohlt Taschenbuchverlag

Becker, H. S. (2019) [1973]. *Außenseiter. Zur Soziologie abweichenden Verhaltens.* Wiesbaden: Springer

Becker, H. S.; & Carper, J. (1972). Elemente der Berufsidentifikation. In: Luckmann, Th., & Sprondel, W. M. 1972. *Berufssoziologie*. Köln: Kiepenheuer und Witsch, S. 263-272

Behnke, N. (2009). Responsivität und Verantwortlichkeit der öffentlichen Verwaltung. In: Czerwick, E.; Lorig, W. H.; & Treutner, E. (Hrsg.). *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland.* Theorie und Praxis der öffentlichen Verwaltung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 45-64 https://doi.org/10.1007/978-3-531-92115-0_3

Berger, P. L., & Luckmann, Th. (1970). *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie.* Reihe: Conditio Humana. Ergebnisse aus den Wissenschaften. Dritte Auflage 1972. Frankfurt: am Main: S. Fischer Verlag.

Bertelsmann Stiftung. (2000): *Service-Garantien in der Kommunalverwaltung*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung

Bertelsmann Stiftung. (2020). Der Aufbau der Kommunalen Ebenen in Europa. *Lebenswerte Kommune.* Ausgabe 2. 2020. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Kommunale_Finanzen/AK_Europa_Kommunalstr_2_2020.pdf (letzter Aufruf 22.06.2023)

Bettmann, R.; & Roslon, M. (Hrsg.). (2013). *Going the Distance. Impulse für die interkulturelle Qualitative Sozialforschung*. Wiesbaden: Springer VS

Blair, Tony. 1998. *Leading the Way – A New Vision for Local Government*. London: Institute for Public Policy Research

Blaug, R.; & Lekhi, R. (2009). Demonstrating Public Service Responsiveness. In*: Parliamentary Brief,* June 2009.

Blumer, H. (1973). Der methodologische Standpunkt des Symbolischen Interaktionismus. In: Arbeitsgruppe Bielefelder Soziologen (Hrsg.). *Alltagswissen, Interaktion und gesellschaftliche Wirklichkeit. Band 1. Symbolischer Interaktionismus und Ethnomethodologie.* Reinbek: Rowohlt Taschenbuch Verlag

Böhle, F. (1999). Nicht nur mehr Qualität, sondern höhere Effizienz – subjektivierendes Arbeitshandeln in der Altenpflege*. Z. Arb. Wiss*. 53(3):174-181

Böhle, F. (2011). Interaktionsarbeit als wichtige Arbeitstätigkeit im Dienstleistungssektor. *WSI Mitteilungen* 9/2011, S. 456-561

Böhle, F. (2015). Von der formellen Organisation zum informellen Organisieren. Zum Wandel des Informellen aus einer arbeitssoziologischen Perspektive. In: Groddeck, von V.; & Wilz, S.M. (Hrsg). *Formalität und Informalität in Organisationen*. Wiesbaden: Springer VS. S. 93-121

Böhle, F.; & Fross, D. (2009): Erfahrungsgeleitete und leibliche Kommunikation und Kooperation in der Arbeitswelt. In: Alkemeyer, Th; Brümmer, K; Kodalle, R.; & Pille, Th (Hrsg.), *Ordnung in Bewegung. Choreographien des Sozialen. Körper in Sport, Tanz, Arbeit und Bildung*. Bielefeld: transcript. S. 107–126

Böhle, F.; & Weihrich, M. (2020). Das Konzept der Interaktionsarbeit. In: *Zeitschrift für Arbeitswissenschaft*. No 74. pp 9-22 https://doi.org/10.1007/s41449-020-00190-2 (Aufruf 03.08.23)

Bogner, A.; & Menz, W. (2005). Das theoriegenerierende Experteninterview. Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, A., Littig, B.; & Menz, W. (Hrsg.). *Das Experteninterview – Theorie, Methode, Anwendung.* 2. Auflage S. 33-70. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Bogumil, J.; Holtkamp, L.; Kißler, L.; Kuhlmann, S.; Reichard, Ch.; Schneider; K.; & Wollmann, H. (2007) *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell*. Berlin: edition sigma

Bogumil, J.; Holtkamp, L. (2019). *Bürger und Verwaltung.* In: Veit, S.; Reichard, Ch.; & Wewer, G. (2019). *Handbuch zur Verwaltungsreform.* 5., vollständig überarbeitete Auflage [1998]. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH. S. 165-180

Boltanski, L; & Chiapello, E. (2003). *Der neue Geist des Kapitalismus*. Konstanz: UVK

Bolte, K. M. (1983). Subjektorientierte Soziologie – Plädoyer für eine Forschungsperspektive. In: Bolte, K. M.; & Treutner, E. (Hrsg). *Subjektorientierte Arbeits- und Berufssoziologie*. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag. S. 12-36

Bolte, K. M.; Beck, U.; & Brater, M. (1983). Beruf als Kategorie soziologischer Analyse. Einige Erkenntnisschritte und Problemperspektiven der neueren Berufssoziologie. In: Bolte, K. M.; & Treutner, E. (Hrsg). *Subjektorientierte Arbeits- und Berufssoziologie*. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag. S. 62- 81

Bolte, K. M.; & Treutner, E. (Hrsg). (1983). *Subjektorientierte Arbeits- und Berufssoziologie*. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag

Bora, A. (2023a). *Responsive Rechtssoziologie – Theoriegeschichte in systematischer Absicht. Soziologische Theorie des Rechts 1.* Wiesbaden: Springer VS

Bora, A. (2023b) *Reflexion des Rechts – Beiträge zur responsiven Rechtssoziologie. Soziologische Theorie des Rechts 2*. Wiesbaden: Springer VS.

Bourdieu, P. (1997). *Das Elend der Welt*. *Zeugnisse und Diagnosen alltäglichen Leidens an der Gesellschaft.* Konstanz: UVK

Bovens, M.; & Zouridis, S. (2002). From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control. In: *Public Administration Review,* vol. 62, pp 174-184

Bowker, G. C. and Star, S. L. (2000). *Sorting Things Out. Classification and its Consequences*. Cambridge/Massachusetts/London: MIT Press

Brater, M. (1983). Die Aktualität der Berufsproblematik und die Frage nach der Berufskonstitution. In: Bolte, K. M.; & Treutner, E. (Hrsg). *Subjektorientierte Arbeits- und Berufssoziologie*. Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag, S. 38-61

Breuer, F.; Mey, G.; & Mruck, K. (2011). Subjektivität und Selbst-/Reflexivität in der Grounded-Theory-Methodologie. In: Mey, G.; & Mruck, K. (Hrsg.). *Grounded Theory Reader*. 2., aktualisierte und erweiterte Ausgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 427-448

Breuer, F.; Muckel, P., & Dieris, B. (2018). *Reflexive Grounded Theory. Eine Einführung in die Forschungspraxis*. Berlin: Springer VS

Breyer, Th.; Buchholz, M. B.; Hamburger, A.; Pfänder, Stefan; Schumann, E. (Hrsg.) (2017). *Resonanz, Rhythmus, Synchronisierung*. *Interaktionen in Alltag, Therapie und Kunst*. Bielefeld: transcript.

Brock, Ch.; Meik, J.; Kaiser, J.; Al-Dari, S.; & Handke, B. (2012). *Der Bürger als Kunde. Anliegenmanagement im öffentlichen Sektor.* In: Jansen, S.A. (Hrsg.). *Bürger. Macht. Staat?*. Wiesbaden: Springer Fachmedien., S. 109-124

Bröckling, U. (2007). *Das unternehmerische Selbst. Soziologie einer Subjektivierungsform*. Frankfurt a.M.: suhrkamp taschenbuch verlag

Brodkin, E. Z. (2012). Reflections on Street-Level Bureaucracy: Past, Present and Future. In: *Public Administration Review*. Vol. 72, Iss.6, pp 940-949. DOI: 10.111/j.1540-6210.2012.02657.x.

Brodkin, E. Z. (2016). The inside story: street-level research in the US and beyond. In: Hupe, P.; Hill, M.; & Buffat, A. (eds). *Understanding Street-Level-Bureaucracy.* Bristol: Policy Press, S. 25-42

Brückner, M. (2011). *Beschwerdemanagement.* München: Redline Verlag/ Münchner Verlagsgruppe.

Bryer, Th. A. (2006). Toward a Relevant Agenda for a Responsive Public Administration. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*. Pp 479-500. doi:10.1093/jopart/mul010

Bücker, N. (2020). Kodieren – aber wie? Varianten der Grounded-Theory-Methodologie und der qualitativen Inhaltsanalyse im Vergleich. In: *Forum Qualitative Sozialforschung*, Volume 21, No.1, Art 2; Januar 2020

Buffat, A. (2015). Street-level bureaucracy and E-Government. In: *Public Management Review* 17(1) pp 149-161. DOI 10.1080/14719037.2013.771699, https://doi.org/10.1080/14719037.2013.771699. Zugriff 10.03.22

Buser, Michael. 2013. Tracing the democratic narrative. Big society, localism and civic engagement: *Local Government Studies*, Vol. 39, Iss. 1

Burzan, N.; & Hitzler, R. (Hrsg.). (2018): *Typologische Konstruktionen. Prinzipien und Forschungspraxis*. Wiesbaden: Springer VS

Busch, P. A.; Henriksen, H. Z.; & Sæbø, Ø. (2018). Opportunities and challenges of digitized discretionary practices: a public service worker perspective. In: *Government Information Quarterly* 35. 2018 pp 547-556.

Büssing, A.; & Glaser, J. (1999). Interaktionsarbeit. Konzept und Methode der Erfassung im Krankenhaus. In*: Zeitschrift für Arbeitswissenschaft* 53, S. 164-173

Castel, R. (2000). Die *Metamorphosen der sozialen Frage. Eine Chronik der Lohnarbeit.* Konstanz: UVK

Cerwinka, G.; & Schranz, G. (2009). *Wenn der Kunde laut wird. Professioneller Umgang mit Beschwerden.* Wien: Linde Verlag Ges.m.b.H.

Charmaz, K. C. (2006). *Constructing Grounded Theory. A Practical Guide through Qualitative Analysis*. Los Angeles: Sage Publications

Charmaz, K. C. (2011). Den Standpunkt verändern: Methoden der konstruktivistischen Grounded Theory. In: Mey, G.; & Mruck, K. (Hrsg.). *Grounded Theory Reader*. 2., aktualisierte und erweiterte Ausgabe 2011. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 181-205

Christ, M.; Grossmann, F.; Winter, D.; Bingisser, R.; & Platz, E. (2010): Triage in der Notaufnahme. Moderne, Evidenzbasierte Ersteinschätzung der Behandlungsdringlichkeit. In: *Deutsches Ärzteblatt Int*. 2010. 107(59), S. 892-8; DOI:10.3238/arztebl.2010.0892

Clarke, A. E. (2005). *Situational Analysis. Grounded Theory after the Postmodern Turn.* Thousand Oaks: Sage

Corbin, J; & Strauss, A. (2008). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory. (3rd ed.).* Thousand Oaks: Sage Publications

Cornish, M. J. (1972.) Die Entwicklung eines professionellen Selbstbildes. In: Luckmann, Th.; & Sprondel, W.M. (Hrsg). *Berufssoziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 255-262

Crouch, C. 2008 (2003): *Postdemokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Dahlvik, J.; & Pohn-Weidinger, A. (2018). Administering access to the public ombuds institution: a case study on the Austrian Ombudsman Board. In: Hertogh, M.; & Kirkham, R.: *Research Handbook on the Ombudsman* 394-414; Cheltenham: Edward Elgar Publishing

Dahlvik, J.; Pohn-Weidinger, A.; & Kollegger, M. (2020). Independence despite Political Appointment? The Curious Case of the Austrian Ombudsman Board. *NISPACee Journal of Public Administration and Policy* 13(2): 181-210. http://dx.doi.org/10.2478/nispa-2020-0020

Dahlvik, J. & Pohn-Weidinger, A. (2021). Access to administrative justice and the role of outreach measures: empirical findings on the Austrian Ombudsman Board. In: *International Journal of Law in Context*. (2021), 17, 473-493

Dahlvik, J; & Pohn-Weidinger, A. (2023). Introduction. In: Special Issue „*Sociology of Complaints and Complaint Bodies*“. / Einleitung. Soziologie der Beschwerde und Beschwerdestelle. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2023, 43 (1) doi:10.1515/zfrs-2023-2012.

Dalingwater, L. (2014). Post-New Public Management (NPM) and the Reconfiguration of Health Services in England. *Oberservatoire de la Societée Britannique*. (16) 14. p. 51-64. Open Edition Journals. DOI: https://doi.org/10.4000/osb.1714; Zugriff 16.01.21

Deppermann, A. (2013). Interview als Text vs. Interview als Interaktion. In: *Forum Qualitative Sozialforschung/ Forum: Qualitative Social Research.* Vol. 14, No. 3; Art. 13; September 2013

DETR. 1998. Modern Local Government – In Touch with the People

Dick, M. (2005). Organisationales Lernen. In: Rauner, Felix (Hrsg.). 2005. *Handbuch Berufsbildungsforschung*. Bielefeld: Bertelsmann S.299-311.

Dick, M. 2016. Professionsentwicklung als Forschungs- und Handlungsfeld. In: Dick, M; Marotzki, W.; & Mieg, H. (Hrsg). *Handbuch Professionsentwicklung.* Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt, S. 9-26

Dick, M; Marotzki, W.; & Mieg, H. (Hrsg). 2016. *Handbuch Professionsentwicklung.* Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt

Difu. (2005). Verwaltungsmodernisierungen in deutschen Kommunalverwaltungen – Eine Bestandsaufnahme. Berlin: Difu

Drucker, P. 1985. *Innovations-Management für Wirtschaft und Politik*. Düsseldorf: Econ,

Drucker, P. (2009) [1974]. *Management*. Frankfurt a. Main: Campus, komplett überarbeitete Neuauflage von : *Neue Managementpraxis*. Düsseldorf: Econ

Du Gay, P. (2000). *In Praise of Bureaucracy. Weber. Organization. Ethics*. London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications

Du Gay, P. (2008). 'Without Affection or Enthusiasm.' Problems of Involvement and Attachment in 'Responsive' Public Management. In: *Organization*. Vol. 15 (3), pp. 335-353

Dunkel, W. (1988). Wenn Gefühle zum Arbeitsgegenstand werden. Gefühlsarbeit im Rahmen personenbezogener Dienstleistungstätigkeiten. In: *Soziale Welt*, 39 (1), S. 66-85.

Dunkel, W; & Weihrich, M. (2010). Arbeit als Interaktion. In: Böhle, F.; Voß G. G; & Wachtler, G. (Hrsg.). Handbuch Arbeitssoziologie. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 177 - 200

Dunkel, W.; & Weihrich, M. (2014). Interaktive Arbeit: Die soziale Dimension von Dienstleistungsarbeit. In: Sydow, J.; Sadowski, D.; & Conrad, P. (Hrsg.) *Arbeit – eine Neubestimmung*. Managementforschung 24. Heidelberg/Berlin: Springer, S. 245-289

Dunleavy, P.; Margetts, H.; Bastow, S.; & Tinkler, J. (2005*). New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16. 467-494; DOI: 10.193/jopart/mui057; access 13.01.21

Edeling, Th. (2007). Management und Managerialismus in öffentlichen Unternehmen. In: König, K.; Reichard, Ch. (2007). *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur.* Speyerer Forschungsberichte 254. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. S. 65-78

Eichhorn, P. (2007). Theoriezugänge zum Öffentlichen Management In: König, K., & Reichard, Ch. (Hrg.) *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur.* Speyerer Forschungsberichte 254. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung. 111-120

Einspänner-Pflock, J.; & Reichmann, W. (2014). „Digitale Sozialität" und die „synthetische Situation" – Konzeptionen mediatisierter Interaktion. In: Krotz, F.; Despotović, C.; & Kruse, M.-M. *Die Mediatisierung sozialer Welten. Synergien empirischer Forschung.* Wiesbaden: Springer VS. S. 53-72

Eisewicht, P. (2015). *Die Kunst des Reklamierens. Beitrag zum Verständnis von Konsum als Handlungsproblem*. Wiesbaden: Springer Fachmedien

Eisewicht, P. (2018): Schreibtischarbeit. Varianten interpretativer Typenbildung In: Burzan, N.; & Hitzler, R. (Hrsg.).: *Typologische Konstruktionen. Prinzipien und Forschungspraxis*. Wiesbaden: Springer VS; S. 13-32

Elsässer, L.; Hense, S.; & Schäfer, A. (2021). Not just money: unequal responsiveness in egalitarian democracies. In: *Journal of European Public Policy*. 28 (12): S. 1890-1908

Elsässer, L. und Schäfer, A. (2021). Repräsentation und Responsivität. Wie die Zusammensetzung der Parlamente politische Entscheidungen beeinflusst. In: Korte, K.-R.; & Florack, M. *Handbuch Regierungsforschung*. Bd. 36. S. 1-11. Wiesbaden: Springer Fachmedien

Englert, K.; & Sondermann, A. (2013*). „Ich versuch hier auch immer so dieses Amtliche irgendwie noch'n bisschen zu überspielen." Emotions- und Gefühlsarbeit in der öffentlichen Verwaltung als Ausdruck von Staatlichkeit im Wandel*. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*. 38. S. 131-147

Englert, K. (2020). *Anerkennungsarena Amt. Zum Wandel der öffentlichen Verwaltung aus Sicht der Beschäftigten.* Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH.

Etzioni, A. (1996). *The Responsive Community: A Communitarian Perspective*. In: *American Sociological Review*, 1996, Vol. 61. February, pp 1-11

Etzioni, A. (1987). The Responsive Community: (I & We*).* In: *The American Sociologist*. Summer 1987, Volume 18. pp 146-157

Evans, T. (2020). Street-Level Bureaucrats: Discretion and Compliance in Policy Implementation. *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford University Press. https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1422. Zugriff 23.03.23

Evetts, J. (2003). Professionalization and Professionalism: Explaining professional performance initiatives. In: Mieg, H.; & Pfadenhauer, M. *Professionelle Leistung – Professional Performance*. Konstanz: UVK. S. 49-69

Evetts, J. (2009). New Professionalism and New Public Management: Changes, Continuities and Consequences. In: *Comparative Sociology* 8 (2009), S. 247-266

Evetts, J. (2011). *A new professionalism? Challenges and opportunities*. In: Current Sociology. Vol. 59, Iss. 11

Flatscher, M. (2011). Antwort als Verantwortung. Zur Dimension des Ethisch-Politischen in Waldenfels` Phänemenologie der Responsivität. In: *Etica & Politica / Ethics & Politics*, XIII, 2011, 1, pp.99-133

Flecker, J.; Schultheis, F.; & Vogel, B. (Hrsg.). (2014). *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten.* Berlin: edition sigma

Flecker, J.; & Tschernitz, M. (2014*). „Mein Gesicht sitzt da.“ Dienstleistung, Organisationswandel und Identitätsarbeit.* In: Flecker, J.; Schultheis, F.; & Vogel, B. (Hrsg.). *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten.* Berlin: edition sigma., S. 223-241

Flink, T.; & Simon, D. (2015). Responsivität beim Organisieren von Wissenschaft. In: Matthies, H.; Simon, D.; & Torka, M. (Hrsg.). *Die Responsivität der Wissenschaft. Wissenschaftliches Handeln in Zeiten neuer Wissenschaftspolitik.* Bielefeld: transcript Verlag, S. 97-132

Fuchs, Th. (2009). Reiz und Responsivität. In: Hampe, R.; Martius, Ph.; Ritschl, D; v. Spreti, F.; & Stalder, P. B. (Hrsg.). *KunstReiz. Neurobiologische Aspekte künstlerischer Therapien*. S. 77-90. Berlin: Frank & Timme

Gadamer, H.-G. (2006). Hören und Verstehen. In: *Der Aufstand des Ohrs -die neue Lust am Hören. Göttingen*: Vandenhoeck & Ruprecht. S. 51- 58. Nachdruck von Gadamer, H.-G. 1996. *Über das Hören*. In: Vogel, Th. (Hrsg). *Über das Hören. Einem Phänomen auf der Spur*. *Tübingen*: Attempto-Verlag, S. 197-205

Gartner, A.; & Riessman, F. (1978). *Der aktive Konsument in der Dienstleistungsgesellschaft. Zur politischen Ökonomie des tertiären Sektors*. Frankfurt am Main: Suhrkamp

Gemperle, M. (2014). Wenn Manager in öffentlichen Diensten regieren. Flecker, J.; Schultheis, F.; & Vogel, B. (Hrsg.) *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten.* Berlin: edition sigma S.o. S. 243-254

Gergen, K. (2011). Relational Being: A Brief Introduction. In: *Journal of Constructivist Psychology*, 24: pp 280-282, 2011. DOI: 10.1080/10720537.2011.593453

Gilson, Lucy. 2015. *Michael Lipsky: Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service*. In: Lodge, Martin, Page, Edward C., Balla, Steven J (eds.). *The Oxford Handbook of Classics in Public Policy and Administration*. pp 383-404. Oxford: Oxford University Press

Glaser, B. G. (1965). The Constant Comparative Method of Qualitative Analysis" In: *Social Problems*. Vol. 12, No. 4 (spring 1965), pp 436-445

Glaser, B.; Strauss, A. (1967). *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*. New York: Aldine Transactions

Glover, J. (2008). Digital Taylorism: Hybrid Knowledge Professionals in the UK ICT Sector. In: Evans, Ch.; and Holmes, L. (eds.). *Re-Tayloring Management. Scientific Management a Century on*. London and New York: Routledge Tayor & Francis Group. pp.105-120

Goffman, E. (1983). The Interaction Order. *American Sociological Review*. 48(1), pp 1-17

Gottschall, K. (Hrsg) (2005*). Entgrenzung von Arbeit und Leben: Zum Wandel der Beziehung von Erwerbstätigkeit und Privatsphäre im Alltag*. 2. Aufl. München: Hampp

Gottschall, K.; Kittel, B.; Briken, K.; Heuer, J.-O.; Hils, S.; Streb, S.; & Tepe, M. (2015a). *Public Sector Employment Regimes. Transformations of the State as an Employer.* Palgrave Mc Millan.

Gottschall, K.; Häberle, A.; Heuer, J.-O.; & Hils, S. (2015b): Weder Staatsdiener noch Dienstleister. Selbstverständnis öffentlich Beschäftigter in Deutschland. *TranState Working Papers/187/2015*, Bremen: Sonderforschungsbereich 597 "Staatlichkeit im Wandel",

Grabe, L. (2014). Anerkennungsverhältnisse. Der öffentliche Dienst als Ort von Wertschätzungskonflikten. In: Flecker, J.; Schultheis, F.; & Vogel, B. (Hrsg.) (s.o.) S. 287-300

Grabe, L.; Pfeuffer, A.; & Vogel, B. (2012): „Ein wenig erforschter Kontinent"? Perspektiven einer Soziologie Öffentlicher Dienstleistungen. *Arbeits- und Industriesoziologische Studien*. Jahrgang 5, Heft 2, Oktober 2012, S. 35-53

Grenz, T. (2017) *Mediatisierung als Handlungsproblem. Eine wissenssoziologische Studie zum Wandel materialer Kultur*. Wiesbaden: VS

Grenz, T.; & Eisewicht, P. (2012). Emotionen beim Reklamieren infolge von Online-Shopping. In: Soeffner, Hans-Georg (Hrsg.) *Transnationale Vergesellschaftungen. Verhandlungen des 35. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Frankfurt am Main 2010*. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften

Grauert, H. (2022). Das Gesundheitsamt und die Pandemie. Vom Amt im Schatten zur Schnittstelle in der Krise. *Berliner Beiträge zur Ethnologie*. Bd. 49. Weißensee Verlag.

Griffero, T. (2021). Gestimmt sein. Zwischen Resonanz und Responsivität. *DZPhil* 2021; 69 (5): 691-719. https://doi.org/10.1515/dzph-2021-0059 [letzter Zugriff 16.07.23]

Groddeck von, V.; & Wilz, S. M. (Hrsg). (2015). *Formalität und Informalität in Organisationen*. Wiesbaden: Springer VS.

Gruening, G. (2001). *Origins and theoretical basis of New Public Management.* In: International Public Management Journal (4) 2001.S. 1-25

Gülker, S. (2015). Responsivität beim Bewerten von Wissenschaft. In: Matthies, H.; Simon, D.; & Torka, M. (Hrsg.). *Die Responsivität der Wissenschaft. Wissenschaftliches Handeln in Zeiten neuer Wissenschaftspolitik.* Bielefeld: transcript Verlag. S. 51-96

Gugutzer, R. (2017a). Leib und Situation. Zum Theorie- und Forschungsprogramm der Neophänomenologischen Soziologie. In: *Zeitschrift für Soziologie* 46 (3): S. 147-166

Gugutzer, R., (2017b): Resonante Leiber, stumme Körper? Hartmut Rosas Resonanztheorie aus der Sicht einer verkörperten Soziologie. In: Peters, Ch. H.; & Schulze, P. (Hrsg.). *Resonanzen und Dissonanzen*. *Hartmut Rosas kritische Theorie in der Diskussion*. Bielefeld: Transcript. S. 69–85

Gugutzer, R. (2023). Das Pathos des Sozialen. Beiträge zur Neophänomenologischen Soziologie. Weilerswist: Velbrück

Gulland, J. (2009). Independence in Complaints Procedures. Lessons from Community Care. In: *Journal of Social Welfare and Community Law*. Vol. 31. No 1., pp 59-72. https://doi.org/10.1080/09649060902761255. (Aufruf 26.04.2021)

Gulland, J. (2011). Taking Complaints Seriously. The Role of Informality in Complaints about Public Services. In: *Social Policy and Society*. Vol. 10, No 4, pp. 483-493. DOI: 10.1017/S1474746411000236. https://doi.org/10.1017/S1474746411000236 (Aufruf 26.04.2021)

Gutknecht, D. (2010). *Professionelle Responsivität. Ein hochschulbezogenes Ausbildungskonzept für den frühpädagogischen Arbeitskontext U3: Kinder unter drei Jahre und ihre Familien*. [Dissertation] Pädagogische Hochschule Heidelberg.

Gutknecht, D. (2015). *Bildung in der Kinderkrippe. Wege zur Professionellen Responsivität*. Stuttgart: W. Kohlhammer. 2., überarbeitete Auflage

Gutknecht, D. (2019). Responsivität: Antworten und sich abstimmen. In: *nifbe Niedersächsisches Institut für frühkindliche Bildung und Entwicklung*. https://www.nifbe.de/component/themensammlung?view=item&id=581:responsivitaet-antworten-und-sich-abstimmen&catid=44 [letzter Zugriff

10.01.24]. Übernahme des Beitrags: *Antworten und sich abstimmen: Responsivität pädagogischer Fachkräfte* aus *Welt des Kindes* 02/2014, S. 44-46; mit einer Überarbeitung durch Karsten Herrmann

Hadley, R.; & Young, K. (1990). *Creating a Responsive Public Service*. Prentice Hall/ Harvester Wheatsheaf

Hallmann, K. (2021/2020). Zur responsiven Leiblichkeit in Kunst und Bildung. Perspektiven für eine phänomenologisch orientierte Kulturelle Bildungsforschung. *Kulturelle Bildung Online*. https://doi.org/10.25529/c6rk-0b90. Letzter Zugriff 15.02.24

Hartmann, H. (1972). Arbeit, Beruf, Profession. In: Luckmann, Th.; & Sprondel W.M. (Hrsg). *Berufssoziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, S. 36-52

Heinen, N. (2020). *Die Kriegsmedizin*. https://www.zeit.de/hamburg/2020-05/triage-behandlung-patienten-coronavirus-pandemie (Aufruf 10.08.2020)

Heintz, B.. (2019). Vom Komparativ zum Superlativ. Eine kleine Soziologie der Rangliste. In: Nicolae, St.; Endreß, M.; Berli, O.; & Bischur, D. *(Be)Werten. Beiträge zur sozialen Konstruktion von Wertigkeit*. Wiesbaden: Springer VS. S. 45-79

Helsper, W. (2016*). Antinomien und Paradoxien im professionellen Handeln*. In: Dick, M.; Marotzki, W.; & Mieg, H. *Handbuch Professionsentwicklung.* Bad Heilbrunn: Verlag Julius Klinkhardt. S. 50-61

Hepp, A.; & Hitzler, R. (2014). Mediatisierung von Vergemeinschaftung und Gemeinschaft: Zusammengehörigkeiten im Wandel. In: Krotz, F.; Despotović, C.; & Kruse, M.-M. *Die Mediatisierung sozialer Welten. Synergien empirischer Forschung.* Wiesbaden: Springer VS, S. 35-72

Hertogh, M.; Wever, M.; & Marseille, B. (2023). It's All About the Money. Or Is It? Consumers' Experiences with the Financial Services Complaints Institute (Kifid) in the Netherlands. In: Dahlvik, J. & Pohn-Weidinger, A. (Hrsg.) Special Issue „*Sociology of Complaints and Complaint Bodies*". / Soziologie der Beschwerde und Beschwerdestelle. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 2023, 43 (1). https://doi.org/10.1515/zfrs-2023-2005 [Zugriff 10.07.2025]

Herzog, D. (1998). Responsivität. In: Jarren, O.; Sarcinelli, U.; & Saxer, U. (Hrsg). *Politische Kommunikation in der Demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*. Westdeutscher Verlag. S. 298-304

Heuser, Ch. (2016.) Responsivität in Wissenschaft, Politik und Wirtschaft: Workshop des Forums Internationale Wissenschaft (FIW), 17.-19. September 2015, Universität Bonn. In: *Soziopolis: Gesellschaft beobachten*. https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/82085 [letzter Zugriff 21.02.24]

Hillmann, M. (2003): *Analyse eines aktiven Beschwerdemanagements am Beispiel der Stadt Geldern*

Hirschman, A. (1970). *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States.* Cambridge MA: Harvard University Press.

Hitzler, R. (1994). Wissen und Wesen des Experten. Ein Annäherungsversuch – Zur Einleitung. In: Hitzler, R.; Honer, A: und Maeder, Ch. (Hrsg.). 1994: *Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit.* Opladen: Westdeutscher Verlag GmbH. S. 13-30

Hitzler, R. (1999). Konsequenzen der Situationsdefinition. Auf dem Weg zu einer selbstreflexiven Wissenssoziologie. In: Hitzler, R.; Reichertz, J.; & Schröer, N. (Hrsg.). *Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation*. Konstanz: UVK, S. 289-308

Hitzler, R. (2018). Professionelle Sichtweisen. Eine Typologie medizinischer Deutungen von Menschen im Wachkoma. In*: Hitzler, R.; & Burzan, N.*; *Typologische Konstruktionen. Wiesbaden*: Springer VS; S. 181-200

Hitzler, R.; Reichertz, J.; & Schröer, N. (Hrsg.). (1999). *Hermeneutische Wissenssoziologie. Standpunkte zur Theorie der Interpretation*. Konstanz: UVK

Hochschild, A. R. (2006). [1990]. *Das gekaufte Herz. Die Kommerzialisierung der Gefühle.* Frankfurt, New York: Campus Verlag

Hoggett, P (1996). New Modes of Control in the Public Service*. Public Administration.* https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00855.x

Hood, Ch. (1991). A Public Management for all Seasons? *Public Administration*. 1991. Vol. 69, Iss.1, S. 3-19

Hood, Ch.; & Peters, G. (2004). The Middle-Aging of New Public Management. Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 14 Nr. 3.; 267-282. DOI: 10.1093/jopart/muh019

Hood, Ch.; & Dixon, R. (2015). What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints*. Governance: An International Journal of Policy, Administration, And Institutions.* Vol. 28, No. 3; Jul. 2015. S.265-267

Holtgrewe, U.; Voswinkel, St.; & Wagner, G. (2000). *Anerkennung und Arbeit*. Konstanz: UVK

Holtgrewe, U.; & Kerst, Ch. (2002). Zwischen Kundenorientierung und organisatorischer Effizienz -Cal Center als Grenzstellen. *Soziale Welt*. Jan. 2002

Holzinger; C.; & Draxl, A.-K. (2023). More than words: Eine mehrsprachigkeitsorientierte Perspektive auf die Dilemmata von Street-level Bureaucrats in der Klient*innenkommunikation*. Zeitschrift für Soziologie* 2023; 52(1), S. 89-104

Holzinger, C.; Draxl, A.-K. (2024). Forschung mit Dolmetscher*innen: Praktische Erfahrungen und methodische Reflektion. In: Iacono, K.; Heinisch, B.; & Pöllerbauer, S. (Hrsg./eds.). 2024. *Zwischenstationen. Kommunikation mit geflüchteten Menschen./Inbetween. Communicating with Refugees.* Berlin: Frank & Timme, S. 279-291

Honneth, A. (1992): *Kampf um Anerkennung. Zur moralischen Grammatik sozialer Konflikte.* Frankfurt: Suhrkamp

Houben, D. (2018). Von Ko-Präsenz zu Ko-Referenz – Das Erbe Erving Goffmans im Zeitalter digitalisierter Interaktion. In: Klemm, M.; & Staples, R. (Hrsg.). *Leib und Netz. Sozialität zwischen Verkörperung und Virtualisierung.* Wiesbaden: Springer VS, S. 3-20

Hupe, P.; Hill, M.; & Buffat, A. (eds.). (2016). *Understanding Street-Level-Bureaucracy.* Bristol: Policy Press

Hupe, P.; Hill, M.; & Buffat, A. (2016). *Introduction: defining and understanding street-level bureaucracy.* In: Hupe, P.; Hill, M.; & Buffat, A. (eds). S.o. pp 3-24.

Huth, M. (2008). *Responsive Phänomenologie. Ein Gang durch die Philosophie von Bernhard Waldenfels*. Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang. Reihe Europäische Hochschulschriften

Janßen, M.; & Sondermann, A. (2016). Universitäre Leistungsbewertungen als Bedrohung der akademischen Identität? Ein subjektorientierter Blick auf die Beurteilung und Kontrolle wissenschaftlicher Leistungen im Zeichen von New Public Management. *Berliner Journal für Soziologie*. 2016 (26):377-402

Janßen, M.; Schimank, U.; & Sondermann, A. (2021). *Hochschulreformen; Leistungsbewertungen und berufliche Identität von Professor*Innen. Eine fachervergleichende qualitative Studie*. Berlin: Springer VS

Jann, W. (2019): Neues Steuerungsmodell. In Veit et.al. *Handbuch zur Verwaltungsreform, s.u. S. 127 - 138*

Jarren, O.; Sarcinelli, U.; & Saxer, U. (Hrsg). (1998). *Politische Kommunikation in der Demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Johannessen, L. E.F. (2017). Beyond guidelines: discretionary practice in face-to-face triage nursing. *Sociology of Health and Illness*. Vol. 39, Issue 7; September 2017; pp 1180-1194. https://doi.org/10.1111/1467-9566.12578 (Aufruf 10.08.2020)

Johnstone, R. (2023.) 'Now everybody feels the stress across the system': the impact of the era of permacrisis on public servants. *Global Government Forum*: 07/07/2023. https://www.globalgovernmentforum.com/now-everybody-feels-the-stress-across-the-system-the-impact-of-the-era-of-permacrisis-on-public-servants/ (Zugriff 10.01.24)

Kearney, R. C. and Sinha, Ch. (1988). Professionalism and Bureaucratic Responsiveness. Conflict or Compatibility? *Public Administration Review*. Jan.-Feb. 1988, Vol 48 No 1, pp. 571-579

Kelle, U. (2011). *"Emergence" oder "Forcing"? Einige methodologische Überlegungen zu einem zentralen Problem der Grounded Theory*. In: Mey& Mruck (Hrsg.) s.u.., S. 235-260. Deutsche Version des 2005 in Forum Qualitative Sozialforschung/Forum: Qualitative Social Research 6(2) erschienenen Artikels *'Emergence' vs. ‚Forcing' of Empirical Data? A Crucial Problem of ‚Grounded Theory' Reconsidered*".

Keller, R. (2012). *Das Interpretative Paradigma. Eine Einführung*. Wiesbaden: Springer VS

KGSt. (1993): *Das Neue Steuerungsmodell: Begründung, Konturen, Umsetzung*. Köln: KGSt-Bericht Nr. 5

KGSt. (1996). *Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell: Anforderungen an vorrangige Zielgruppen*. Köln. Bericht Nr. 6/1996.

KGSt. (2006). *Leistungsabhängige Bewegungen in den Entgeltstufen im TVöD: Erste Empfehlungen*. Köln: Bericht Nr. 3/2006

KGSt. (2024). Neues aus dem Innovationszirkel „Agilität". Im Gespräch mit Theda Gröger. Dezember 2024. https://www.kgst.de/documents/20181/34177/Neues-aus-dem-Innozirkel-Agilit%C3%A4t_2024-12.pdf.pdf/26fba058-ea96-4d95-5d76-ad880f7c6073?t=1734080103494. Aufruf 10.05.2025

Kieserling, A. & Weißmann, M. (Hrsg.)2023.. *Organisierte Grenzrollen. Außendienst und Publikumskontakte in soziologischer Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS.

Kißler, L. (2007). Warum die kommunale Verwaltungsmodernisierung (fast) gescheitert ist oder: Wo bleibt die "Reformdividende" für die Beschäftigten? In: Bogumil, J.; Holkamp, L.; Kißler, L.; Kuhlmann, S.; Reichard, Ch.; Schneider, K.; & Wollmann, H. *Perspektiven kommunaler Verwaltungsmodernsierung. Praxiskonsequenzen aus dem Neuen Steuerungsmodell.* Berlin: edition sigma. S. 17-26

Klemm, M.; & Staples, R. (Hrsg.). (2018). *Leib und Netz. Sozialität zwischen Verkörperung und Virtualisierung.* Wiesbaden: Springer VS

Klenk, T; & Reiter, R. 2019. Post-New Public Management: Reform Ideas and Their Application in the Field of Social Services. *International Review of Administrative Sciences*. 2019. Vol. 85 (1) 3-10. DOI: 10.1177/0020852318810883

Knoblauch, H. (1996). Arbeit als Interaktion. Informationsgesellschaft, Post-Fordismus und Kommunikationsarbeit. *Soziale Welt* 47, S. 433-362

Knoblauch, H. (2019). Conclusion: The Social Construction of Reality as a Paradigm? In: Pfadenhauer, M.; Knoblauch, H. (Hrsg.). *Social Constructivism as Paradigm? The Legacy of the Social Construction of Reality.* Routledge. Abingdon/Oxon/New York. S. 325-337

Knoblauch, H. (2017). *Die Kommunikative Konstruktion der Wirklichkeit.* Wiesbaden: Springer VS

Knorr-Cetina, K. (2009). The synthetic situation. Interactionism for a global world. In: *Symbolic Interaction* 32(1), pp 61-87

Koch, Rainer; Vogel, Rick. 2013. *Paradigmenkonkurrenz im Public Management. Zur Kritik des Diskurses um Management-Entwicklungen.* Wiesbaden: Springer/Gabler

König, Klaus, Reichard, Christoph. 2007. *Theoretische Aspekte einer managerialistischen Verwaltungskultur.* Speyerer Forschungsberichte 254. Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.

Korczynski, M. (2003). Communities of Coping: Collective Emotional Labour in Service Work. *Organization* 2003; 10; 55. DOI: 10.1177/1350508403010001479. http://org.sagepub.com/cgi/content/abstract/10/1/55 (Zugriff 10.05.23)

Krömmelbein, S. (2000). Identitätskrisen als Anerkennungskrisen – Umbrüche von Erwerbsarbeit und Sozialstruktur in den neuen Bundesländern. In: Holtgrewe, U.; Voswinkel, St. & Wagner, G. (Hrsg.) *Anerkennung und Arbeit*. Konstanz: UVK

Kroner, W. M. (1997). An intelligent and responsive architecture. Automation in Construction. Vol. 6, Issues 5-6, September 1997, pp 381-393

Krotz, F.; Despotović, C.; & Kruse, M.-M. (2014). *Die Mediatisierung sozialer Welten. Synergien empirischer Forschung.* Wiesbaden: Springer VS

Kruse, J.; Biesel, K.; & Schmieder, Ch. (2011): *Metaphernanalyse. Ein rekonstruktiver Ansatz*; Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Kruse, J.; & Schmieder, Ch. (2012). In fremden Gewässern. Ein integratives Basisverfahren als sensibilisierendes Programm für rekonstruktive Analyseprozesse im Kontext fremder Sprachen. In: Kruse et al. (Hrsg.).2012, s.u., S. 248-295

Kruse, J.; Bethmann, St.; Niemann, D., & Schmieder Ch. (Hrsg.). 2012. *Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen. Eine Einführung in Theorie und Praxis.* Weinheim, Basel: Beltz Juventa

Kuckartz, U. 2010. *Einführung in die computergestützte Analyse qualitativer Daten*. 3. Aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Kuhlmann, S.; & Wollmann, H. (2014). *Introduction to comparative public administration: administrative systems and reforms in Europe*. Cheltenham and Northampton, MA: Edward Elgar

Kuhlmann, S.; & Bogumil, J. (2019). Neo-Weberianischer Staat. In*: Handbuch zur Verwaltungsreform.* 5., vollständig überarbeitete Auflage *[1998]. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH. 139-151*

Lakoff, G.; & Johnson, M. (2003). *Leben in Metaphern. Konstruktion und Gebrauch von Sprachbildern.* Heidelberg: Carl Auer Verlag GmbH

Lapsley, I.; & Miller, P. (eds.) (2024a). *The Resilience of New Public Management*. Oxford: Oxford University Press

Lapsley, I.; & Miller, P. (2024b). The Emergence and Resilience of New Public Management. In: Lapsley, I.; & Miller, P. (eds.). *The Resilience of New Public Management*. Oxford: Oxford University Press

Lichtenhof, M. (2016). *Bürgermeister und Beschwerdemanagement*. Wiesbaden: Kommunal- und Schulverlag GmbH

Lipsky, M. (1969). Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy. *Institute for Research on Poverty. Discussion Papers*. University of Wisconsin-Madison. August 1969.

Lipsky, M. (2010.[1980]. *Street-level bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services.* New York: Russel Sage Foundation.

Local Government and Social Care Ombudsman. 2020. *(Guidance on) Effective Complaint Handling for Local Authorities.* https://www.lgo.org.uk/assets/attach/5908/Good-complaint-handling-spaced-out-short-page-F-13.5.22.pdf. October 2020. Letzter Zugriff: 10.07.23

Local Government and Social Care Ombudsman. 2023. *Review of Local Government Complaints 2022-2023.* https://www.lgo.org.uk/assets/attach/6437/LG-Review-2022-23-F.2.pdf (Zugriff 10.08.23)

Local Government and Social Care Ombudsman. 2022. *Review of Local Government Complaint 2021-2022. https://www.lgo.org.uk/assets/attach/6280/LG-Review-2021-22-F.pdf.* Letzter Zugriff 11.07.23

Løberg, I. B. (2021). Efficiency through digitalization? How electronic communication between frontline workers and clients can spur a demand for services, *Government Information Quarterly 38 (2021).* https://doi.org/10.1016/j.giq.2020.101551, letzter Zugriff 19.05.2022

Løberg, I. B.; & Egeland, C. (2023). “You get a completely different feeling” An empirical exploration of emotions and their functions in digital front-line-work. *European Journal of Social Work.* Vol. 26, No. 1, 108-120 https://doi.org/10.1080/13691457.2021.2016650 [Zugriff 16.04.2023]

Löffler, E. (2019). *Qualitätsmanagement.* In: Veit et.al. *Handbuch zur Verwaltungsreform.* S.u. S. 359 – 369

Lorig, W. H. (2009). Die Kundenorientierte Verwaltung – Zu den Facetten eines Leitbildes der Verwaltungsmodernisierung. In: Czerwick, Edwin; Lorig, Wolfgang H. und Treutner, Erhard (Hg.). *Die öffentliche Verwaltung in der Demokratie der Bundesrepublik Deutschland.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 225-246

Louie, B.; Björling, E. A.; Camey Kuo, A.; & Alves-Oliveira, P. (2022). Designing for culturally responsive social robots: An application of a participatory framework. Frontiers in Robotics and AI. October 2022. Volume 9 2022. https://doi.org/10.3389/frobt.2022.983408 [letzter Zugriff 19.02.24]

Lucius-Hoene, G.; & Deppermann, A. (2002). *Rekonstruktion narrativer Identität. Ein Arbeitsbuch zur Analyse narrativer Interviews*. Opladen: Leske + Budrich

Lucius-Hoene, G.; & Deppermann, A. (2000). Narrative Identity Empiricized: A Dialogical and Positioning Approach to Autobiographical Research Interviews. *Narrative Inquiry.* Volume 10, Issue 1, Jan. 2000, p. 199-222. DOI: https://doi.org/10.1075/ni.10.1.15luc

Lucius-Hoene, G.; & Deppermann, A. (2004.) Narrative Identität und Positionierung. *Gesprächsforschung – Online-Zeitschrift zur verbalen Interaktion. Jg. 5 (2004) H.1, S. 166-183*

Luckmann, Th. (1986). Grundfomen der gesellschaftlichen Vermittlung des Wissens: Kommunikative Gattungen. In: *Kultur und Gesellschaft. Sonderheft 27 der Kölner Zeitschrift für Soziologie.* Lepsius, R.M.; Neidhardt, F.; & Weiss, J. (Hrsg.) 191-211. Opladen: Westdeutscher Verlag

Luckmann, Th.; & Sprondel, W.M. (Hrsg). (1972). *Berufssoziologie*. Köln: Kiepenheuer & Witsch

Lynch, K.; & Grummell, B. (2018). New managerialism as an organizational form of neoliberalism. In: Sowa, F.; Staples, R.; & Zapfel, St. (Hrsg.) *The Transformation of Work in Welfare State Organisations. New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas.* London: Routledge

Maeder, Ch. (2001). Der moralische Kreuzzug des „New Public Management“ in der Schweiz. *sozialer-**s**inn,* Heft 1/2001, S. 191-204

Martin, St.; Entwistle, T.; Ashwort, R.; Boyne, G. A.; Chen, A. A.; Dowson, L.; Enticott, G.; Law, J.; & Walker, R. M. (2006). *The Long-Term Evaluation of the Best-Value Regime – Final Report*. London: DCLG

Matthes, J. (1992). The Operation Called “Vergleichen”. In: Matthes, J (Hrsg.). *Zwischen den Kulturen? Soziale Welt*, Sonderband 8; Göttingen: Verlag Otto Schwartz & Co. S. 75-99

Matthies, H.; Simon, D.; & Torka, M. (2015) (Hrsg.). *Die Responsivität der Wissenschaft. Wissenschaftliches Handeln in Zeiten neuer Wissenschaftspolitik.* Bielefeld: transcript Verlag.

Major, J. (1995). *The Citizen's Charter. The Facts and Figures. Improving Service. A Report to mark four Years of the Charter Programme*. London: HMSO publications

Mead, G. H. (1973). *Geist, Identität und Gesellschaft aus der Sicht des Sozialbehaviorismus.* Frankfurt am Main: Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft

Meagher, M. (2015). Designing for change: The poetic potential of responsive architecture. Frontiers of Architectural Research. Volume 4, Issue 2; June 2015; pp. 159-165

Meier, U. (2019). Zu/Hören im Zeitalter der konstruktivistischen Wende/listening in the era of the constructivist turn. *KONTEXT* 50, 1, S. 45-67. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht GmbH

Meier zu Verl, Ch. (2023). Affizierung und Responsivität als Arbeit. Interaktionssoziologische Untersuchungen zur reflexiven Praxis der Demenzpflege. In*:* Mollenhauer, R.; & Meier zu Verl, Ch. (Hrsg.) *Interaktion und Kommunikation im Alter: Interdisziplinäre Forschungsperspektiven*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft. 2023. S. 169-201

Melnyk, St. A; Hanson, J. D; & Calantone, R. J. (2010). Hitting the Target…but Missing the Point: Resolving the Paradox of Strategic Transition. In: *Long Range Planning* 43 (2010), p.555-574; DOI https://doi.org/10.1016/j.lrp.2009.11.004 [Zugriff 19.03.21]

Merleau-Ponty, M. (1966). *Phänomenologie der Wahrnehmung*. Berlin: de Gruyter.

Mey, G.; & Mruck, K. (Hrsg.) (2011). *Grounded Theory Reader*. 2., aktualisierte und erweiterte Ausgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Meyer, Ch. (2014). Menschen mit Demenz als Interaktionspartner. Eine Auswertung empirischer Studien vor dem Hintergrund eines dimensionalisierten Interaktionsbegriffs. *Zeitschrift für Soziologie*. Jg. 43, Heft 2, April 2014, S. 95-112

Mieg, H. A. (2001). *The Social Psychology of Expertise. Case Studies in Research, Professional Domains and Expert Roles*. New York, London: Psychology Press, Taylor and Francis Group

Mieg, H.; & Pfadenhauer, M. (2003). *Professionelle Leistung – Professional Performance*. Konstanz: UVK

Mollenhauer, R.; & Meier zu Verl, Ch. (Hrsg.). (2023). *Interaktion und Kommunikation im Alter: Interdisziplinäre Forschungsperspektiven*. Weilerswist: Velbrück Wissenschaft. S. 169-201

Muelder E., M. (1995). The Social Construction of Aesthetic Response. *British Journal of Aesthetics,* Vol 35, No. 2, April 1995, S. 95-107

Muhle, F. (2023). Soziale Robotik aus Perspektive der Sozialwissenschaften – Zur Einführung. In: Muhle, F. (Hrsg.). *Soziale Robotik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung*. Oldenburg: De Gruyter. S. 1-10

Müller-Herrmann, S.; Becker-Lenz, R.; Busse St.; & Ehlert, G. (Hrsg.) 2018. Professionskulturen – Charakteristika unterschiedlicher Praxen. Wiesbaden: Springer VS

Nadai, E.; & Maeder, Ch. (2007*). Negotiations at all Points? Interaction and Organization.* [53 paragraphs]. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum Qualitative Social Research, 9(1),* Art 32, http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0801327

Neckel, S. (2020). Die Ordnung der Selbstzuständigkeit. Leistung, Wettbewerb, Erfolg. In: Pfadenhauer, M.; & Scheibelhofer, E. (2020). *Interpretative Sozial- und Organisationsforschung. Methodologie und Methoden, Ansätze und Anwendung in Wien.* Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Needham, C. (2007). *The Reform of Public Services under New Labour: Narratives of Consumerism.* London: Palgrave Macmillan

Nicklich, M.; Röbenack, S.; Sauer, St.; Schreyer, J. & Tihlarik, A. (2023*).* Qualitative Sozialforschung auf Distanz. Das Interview im Zeitalter seiner virtuellen Durchführbarkeit [43 Absätze]. Forum Qualitative Sozialforschung. Forum: Qualitative Social Research, 24(1), Art. 15, http://dx.doi.org/10.17169/fqs-24.1.4010 [Zugriff 01.02.2023]

Nicolae, St; Endreß, M.; Berli, O.; & Bischur, D. (Hrsg.) (2019). *(Be)Werten. Beiträge zur sozialen Konstruktion von Wertigkeit*. Wiesbaden: Springer VS

OECD. (1995). *Governance in transition: Public Management Reforms in OECD countries.* Paris: Puma/OECD

Oevermann, U. (1996). Theoretische Skizze einer revidierten Theorie professionellen Handelns. In: Combe, A.; & Helsper, W. (Hrsg.). *Pädagogische Professionalität. Untersuchungen zum Typus pädagogischen Handelns*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp Verlag. S. 70-82

Oldiges, M. (2013). Wehr- und Zivilverteidigungsrecht. In: Ehlers, D.; Fehling, M.; & Pünder, H. (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. Band 3. Heidelberg: C.F. Müller Verlag.

Ortmann, G. (2015). Lob der Vagheit. Über die (Un-)Bestimmtheit formaler und informaler Regeln – eine Problemskizze. In: v Groddeck, von V.; & Wilz, S. (Hrsg). *Formalität und Informalität in Organisationen*. Wiesbaden: Springer VS, S. 319-340

Osborne, D.; & Gaebler, T. (1992/3). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector.* New York: PLUME Penguin Books USA

Osborne, St. P. (2006.) *The New Public Governance?* In: Public Management Review Vol. 8 Issue 3 2006; p. 377-387; DOI: 10.1080/14719030600853022

Osiander, Ch.; & Steinke, J. (2011). Street-level bureaucrats in der Arbeitsverwaltung. Dienstleistungsprozesse und reformierte Arbeitsvermittlung aus Sicht der Vermittler. IAB-Discussion Paper 15/2011

Panda, S.; Hajra, S.; Rajaitha, M. P.; & Joon Hoe K. (2023). Stimuli-responsive polymer-based bioinspired soft robots. *Micro and Nano System letters* ***11****, 2.* https://doi.org/10.1186/s40486-023-00167-w *[letzter Zugriff 19.02.24]*

Park A.; Curtice, J.; Thomson, K.; Philipps, M.; & Clery, E. (eds.). 2008. Is there still a public service ethos? In: *British Social Attitudes: the 24th Report* (pp.105-125). London: Sage Publications Ltd.

Plein, K., (2015). *Dysfunktionales Beschwerdeverhalten.* Wiesbaden: Springer Gabler.

Penz, O.; Sauer, B.; Gaitsch M.; Hofbauer, J.; & Glinsner, B. (2017). Post-bureaucratic encounters: Affective labour in public employment services. *Critical Social Policy* 2017, Vol. 37(4): 540-561

Perry, J. L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory.* Vol. 6, No. 1 (Jan. 1996), pp. 5-22

Peters Th.; & Waterman, R. H. (1982). *In Search of Excellence*. New York/London: Harper&Row.

Pfadenhauer, M. (2003). *Professionalität. Eine wissenssoziologische Rekonstruktion institutionalisierter Kompetenzdarstellungskompetenz.* Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH

Pfadenhauer, M. (2005). Die Definition des Problems aus der Verwaltung der Lösung. Professionelles Handeln revisited. In: Pfadenhauer, M (Hrsg). *Professionelles Handeln*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 9-22

Pfadenhauer, M. (Hrsg). (2005). *Professionelles Handeln*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Pfadenhauer, M. (2008a). *Organisieren. Eine Fallstudie zum Erhandeln von Events.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Pfadenhauer, M. (2008b). Doing Phenemenology: Aufgrund welcher Merkmale bezeichnen wir ein Handeln als „kompetentes Organisieren“? In Raab, J.; Pfadenhauer, M; Stegmaier, P.; Dreher, J.; &

Schnettler, Bernt (Hrsg). *Phänemenologie und Soziologie. Theoretische Positionen, aktuelle Problemfelder und empirische Umsetzungen.* Wiebaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 339-348

Pfadenhauer, M. (2010). Kompetenz als Qualität sozialen Handelns. In: Kurtz, Th; Pfadenhauer, M. (Hrsg.). *Soziologie der Kompetenz*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. Reihe Wissen, Kommunikation und Gesellschaft. Schriften zur Wissenssoziologie, S. 149-172

Pfadenhauer, M.; Eisewicht, P.; & Grenz, T. (2017). Wenn Online-Shoppen interaktiv wird: Strategien des Reklamierens via Internet. In: Bude, H.; Dellwing, M.; Scheffer, Th.; & Scheerer, S. (Hrsg.). *Jahrbuch für Soziale Interaktion 1*. S. Wiesbaden: Springer VS. S. 13-46

Pfadenhauer, M.; & Knoblauch, H. (2018). *Social Constructivism as Paradigm? The Legacy of the Social Construction of Reality.* Routledge. Abingdon/Oxon/New York. S. 325-337

Pfadenhauer, M; & Scheibelhofer, E (Hrsg.). (2020). *Interpretative Sozial- und Organisationsforschung. Methodologie und Methoden, Ansätze und Anwendung in Wien*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Pfadenhauer, M.; & Mittlmeier, A. (2023). Sozialität mittels sozialer Robotik aus wissenssoziologischer Perspektive. In: Muhle, F. (Hrsg.). *Soziale Robotik. Eine sozialwissenschaftliche Einführung*. Oldenburg: De Gruyter. S. 135- 161

Pohn-Wedinger, A.; & Dahlvik, J. (2021). Kollektive Rechtsmobilisierung von alternativen Streitbeilegungsmechanismen. In: *Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft* Juli 2021, 7 (1): 117-152. DOI: 10.14361/zkkw-2021-070106

Polanyi, M. (1985). *Implizites Wissen*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp

Pollitt, Ch.; & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform. A Comparative Analysis – Into the Age of Austerity.* Fourth Edition [2000]. Oxford: Oxford University Press

Pressman, J.; & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are Dashed in Oakland*. Berkely: University of California Press

Prottas, J. M. (1979): *People-Processing. The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies*. Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books

Raab, J.; Pfadenhauer, M.; Stegmaier, P.; Dreher, J.; & Schnettler, B. (Hrsg). (2008). *Phänomenologie und Soziologie. Theoretische Positionen, aktuelle Problemfelder und empirische Umsetzungen.* Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Reichard, Ch. (2019). *Personalmanagement.* In: Veit, S.; Reichard, Ch.; & Wewer, G. (Hrsg). *Handbuch zur Verwaltungsreform.* 5., vollständig überarbeitete Auflage [1998]. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH. S. 385-394

Regierungskommission des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg). (2003): *Reform der Verwaltung: der Bericht der Regierungskommission. Kurz-Zusammenfassung des Berichts der von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen berufenen Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“*. Düsseldorf

Reichertz, J. (2003). *Die Abduktion in der qualitativen Sozialforschung*. Opladen: Leske + Budrich

Reichertz, J. (2010). Wann kommuniziert man kompetent? In: Kurtz, Th.; & Pfadenhauer, M. (Hrsg). *Soziologie der Kompetenz*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften. S. 257-274

Reichertz, J. (2018). Meine Schweine erkenne ich am Gang – Revisited. In: Burzan, N.; & Hitzler, R. (Hrsg.). (2018): *Typologische Konstruktionen. Prinzipien und Forschungspraxis*. Wiesbaden: Springer VS. S. 61-78

Reichertz, J. (2020). Interkulturelle Daten als Herausforderung für die Qualitative Sozialforschung. In: Pfadenhauer, M; & Scheibelhofer, E (Hrsg.). (2020). *Interpretative Sozial- und Organisationsforschung. Methodologie und Methoden, Ansätze und Anwendung in Wien*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa. S. 94-108

Remsperger, R. (2011). *Sensitive Responsivität. Zur Qualität pädagogischen Handelns im Kindergarten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / Springer Fachmedien GmbH

Renda, Ch. (2023). Unzufriedenheit an den Außengrenzen. Über Wutbürger, Wutkunden und organisationales Beschwerdemanagement. In: Kieserling, A. & Weißmann, M. (Hrsg.). *Organisierte Grenzrollen. Außendienst und Publikumskontakte in soziologischer Perspektive*. Wiesbaden: Springer VS. S. 125-166

Richenhagen, G.; & Dick, M. (Hrsg). (2022). *Public Management im Wandel. Auf dem Weg zur Agilität in der öffentlichen Verwaltung*. Wiesbaden: Springer Gabler

Ridley, F. F. (2019 [2000)]. The Public Service in Britain: From Administrative to Managerial Culture. In: Wollmann, H.; & Schröter, E. (Hrsg.). *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key Traditions and Trends of Modernisation.* London/New York: Routledge. Re-issued 2019.

Rölle, D. (2010). Schalterdistanz oder bürokratische Kompetenz? – Responsivität der öffentlichen Verwaltung in Deutschland. In: Hill, H. (Hrsg.) *Verwaltungsmodernisierung.* 2010. Baden-Baden: Nomos. pp 129-148

Rölle, D. (2017). Nummer, Kunde oder Bürger? Der Beitrag der wahrgenommenen Responsivität der öffentlichen Verwaltung zur Erklärung von Verwaltungszufriedenheit. *Zeitschrift für Politik*, 64. Jg., 02/2017, S. 143-166

Rogers, C. R. (2021 [1972]). *Die nicht-direktive Beratung*. Frankfurt: Fischer Taschenbuch

Rosa, H. (2005). *Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne.* Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag

Rosa, H.; & und Endres, W. (2016). *Resonanzpädagogik. Wenn es im Klassenzimmer knistert*. 2. Auflage. Weinheim, Basel: Beltz Verlag

Rosa, H. (2018). The Idea of Resonance as a Sociological Concept. In: *Global Dialogue. Magazine of the International Sociological Association*. Vol. 8 (2) August 2018. Pp 41-44

Rosa, H. (2020*).* Von summenden und verstummenden Resonanzachsen im Zeitalter der Digitalisierung. In: Hübner, E.; & Weiss, L. (Hrsg): *Resonanz und Lebensqualität. Weltbeziehungen in Zeiten der Digitalisierung. Pädagogische Perspektiven*. Opladen: Verlag Barbara Budrich GmbH, S. 9-11

Rosa, H. (2023). *Resonanz. Eine Soziologie der Weltbeziehung*. Berlin: Suhrkamp Verlag. 7. Auflage

Rosanvallon, P. (2010*). Demokratische Legitimität. Unparteilichkeit – Reflexivität – Nähe.* Hamburg: Hamburger Edition. HIS

Rosanvallon, P. (2016). *Die gute Regierung*. Hamburg: Hamburger Edition HIS

Rosanvallon, P. (2017). Wider alle Vereinfachung: Zur Demokratie im 21. Jahrhundert*. Soziopolis: Gesellschaft beobachten*.

Saliterer, I. (2019). Performance Management. In: Veit, S.; Reichard, Ch.; & Wewer, G. (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform.* 5., vollständig überarbeitete Auflage [1998]. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH. *S. 345-258*

Salmon, D. (2018). *New Public Management in der deutschen Arbeitsverwaltung. Zwischen Anreiz und Motivationsverdrängung*. Wiesbaden: Springer Gabler

Sandford, M. (2017). *Local Government in England: Structures*. Briefing Paper No. 07104. London: House of Commons Library.

Schedler, K; & Proeller, I. 2011. *New Public Management.* UTB Haupt. 5. Auflage [2000]

Scheibelhofer, E. (2005). A Reflection Upon Interpretative Research Techniques: The Problem-Centred Interview as a Method for Biographic Research. *Narrative, Memory & Everyday Life*. Huddrsfield: University of Huddersfield, pp-19-32

Scheibelhofer, E. (2020). Qualitative Forschung im Rahmen sozialwissenschaftlicher Drittmittelforschung – ein Widerspruch? In Pfadenhauer, M; & Scheibelhofer, E (Hrsg.). (2020). *Interpretative Sozial- und Organisationsforschung. Methodologie und Methoden, Ansätze und Anwendung in Wien*. Weinheim, Basel: Beltz Juventa. S. 80-93

Scheibelhofer, E.; Holzinger, C.; & Draxl, A.-K. (2021). Linguistic Diversity as a Challenge for Street-Level Bureaucrats in a Monolingually-Oriented Organisation. *Social Inclusion*, Vol. 9, Issue 1 pp 24-34

Schelisch, L.; & Spellerberg, A. (2021). Digital Divide. Soziale Aspekte der Digitalisierung. In: Spellerberg, A. (Hrsg.) 2021. *Digitalisierung in ländlichen und verdichteten Räumen*. Hannover; Arbeitsberichte der ARL 31, S. 53-62 https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-4318058 (letzter Zugriff 03.11.24)

Schmidthuber, L.; & Hilgers D. (2021). Trajectories of local open government: An empirical investigation of managerial and political perceptions. *International Public Management Journal*. DOI: 10.1080/10967494.2020.1853291

Schmidl, A. (2018). Intensive Abwesenheit. Leibgebundene Emotionalität unter den Bedingungen entfernter Kopräsenz. In: Klemm, M.; & Staples, R. (Hrsg.). *Leib und Netz. Sozialität zwischen Verkörperung und Virtualisierung.* Wiesbaden: Springer VS, S. 91-114

Schnettler, B. (2003). Sociability. (Reconstructing) The Ethnotheory of Cooperation. In: Müller, A. P.; & Kieser, A. (eds.) *Communication in Organizations. Structures and Practices.* Frankfurt am Main, Berlin, Bern, Bruxelles, New York, Oxford, Wien: Peter Lang, S. 201-218

Schröter, E. (2019). New Public Management. In: Veit, S; Reichard, Ch.; & Wewer, G. (2019). *Handbuch zur Verwaltungsreform.* 5., vollständig überarbeitete Auflage [1998]. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH. 115-126

Schubert, K.; & Klein, M. 2020. *Das Politiklexikon*. 7. Aufl., Bonn: Dietz

Schütz, A. 1951. Making Music Together: A Study in Social Relationship. *Social Research*, March 1951, Vol. 18 (1)., p. 76-97, The John Hopkins University Press. https://www.jstor.org/stable/40969255

Schütz, A.; & Luckmann, Th. 2017 [1979/1984]. *Strukturen der Lebenswelt*. Stuttgart: UTB GmbH. 2., überarbeitete Auflage

Schütze, F. (2016). Schwierigkeiten bei der Arbeit und Paradoxien des professionellen Handelns. Ein grundlagentheoretischer Aufriss. In: Schütze, F.; Fiedler W.; & Krüger, H.-H. (Hrsg). *Sozialwissenschaftliche Prozessanalyse: Grundlagen der qualitativen Sozialforschung*. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich, S. 241-281

Schuppan, T. (2016). Service workers on the electronic leash? Street-level bureaucrats in emerging information and communication technology work contexts. In: Hupe, P.; Hill, M.; & Buffat, A. (eds.). *Understanding Street-Level-Bureaucracy.* Bristol: Policy Press. pp. 243-260

Schuppan, T. (2019). Elektronisches Regieren und Verwalten (E-Government). In: Veit, S.; Reichard Ch.; & Wewer, G. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5., vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 537-545

Senghaas, M. (2021). Street-level Judgements about Welfare Deservingness: How Jobcentre Advisors Decide about the Individual Mix of 'Support' and 'Demand' in the Delivery of Activation Policies: *Social Policy and Society*. (2021) 20:3, S. 386-399

Simmel, G.; (1907). Soziologie der Sinne. *Die Neue Rundschau*, 18. Jg., Heft 9, September 1907, (2. Teil des Jahresbandes), S. 1025-1036. Berlin

Sjoberg, F. M.; Mello, J.; & Peixoto, T. (2017). The Effect of Bureaucratic Responsiveness on Citizen Participation*. Public Administration Review*. Vol. 77, Iss., pp 340-351

Soeffner, H.-G. (1989). *Die Auslegung des Alltags – der Alltag der Auslegung. Zur wissenssoziologischen Konzeption einer sozialwissenschaftlichen Hermeneutik.* Frankfurt am Main: suhrkamp taschenbuch wissenschaft

Sondermann, A.; Englert, K.; Schmidtke, O.; & Ludwig-Mayrhofer, W. (2016). Der „arbeitende Staat" als „Dienstleistungsunternehmen" revisited: Berufliches Handeln und Selbstdeutungen von Frontline-Beschäftigten nach 20 Jahren New Public Management. *Zeitschrift für Sozialreform*. 60 (2). Lucius&Lucius. https://doi.org/10.1515/zsr-2014-0205

Soremba, S. (2020). Kommunales Projektmanagement. Agil, vielseitig und krisenerprobt. *KGSt-Bericht 12/2020*

Sowa, F.; Staples, R.; & Zapfel, St. (2018). *The Transformation of Work in Welfare State Organisations. New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas*. Routledge

Srubar, I. (2018). "Homo respondens" und die soziologische Theorie. Zur Relevanz des Ansatzes von Bernhard Waldenfels für die soziologische Theorie anlässlich seines Buches: Sozialität und Alterität. Modi sozialer Erfahrung*. Soziologische Revue* 2018. 41(1), S. 21-32 Oldenburg: De Gruyter

Star, S. L. 2017 [1999]. Die Ethnografie von Infrastruktur. In: Grießmann/Taha 2017. De Gruyter Open Access., S. 419-436; https://doi.org/10.14361/9783839431269

Stauss, B.; & Seidl, W. (2014). *Beschwerdemanagement. Unzufriedene Kunden als profitable Zielgruppe*. 5., vollständig überarbeitete Auflage. / 6. Auflage 2022. München: Carl Hanser Verlag

Stivers, C. (1994). The Listening Bureaucrat. Responsiveness in Public Administration*. Public Administration Review*. Jul-Aug. 1994. Vol. 54; No4, pp 364-369

Strauss, A. (2017. [1993]). *Continual Permutations of Action*. London and New York: Routledge

Strauss, A. (2017 [1991a]). Sentimental Work. In: Strauss, A. 1991. *Creating Sociological Awareness. Collective Images and Symbolic Representations.* New York: Routledge. (later version of Strauss et al. 1980) S. 113-138

Strauss, A. (2017[1991b]). The Articulation of Project Work. An Organizational Process. In: Strauss, Anselm. 1991. *Creating Sociological Awareness. Collective Images and Symbolic Representations.* New York: Routledge S. 93-112

Strauss, A. (2017 [1991c]). Negotiated Order and the Coordination of Work. With R. Bucher, D. Ehrlich, M. Sabshin and L. Schatzmann). In: Strauss, Anselm. 1991. *Creating Sociological Awareness. Collective Images and Symbolic Representations*. New York: Routledge; S. 165-194

Strauss, A. (1991). *Creating Sociological Awareness. Collective Images and Symbolic Representations.* New York: Routledge.

Strauss, A.; Fagerhaugh, S.; Suczek, B.; & Wiener, C. (1980). Gefühlsarbeit. Ein Beitrag zur Arbeits- und Berufssoziologie. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*: 32.4 S. 629-651

Strauss, A; & Corbin, J. 2016. Methodological Assumptions. In: Equit, C.; & Hohage, Ch. (Hrsg.). *Handbuch Grounded Theory. Von der Methodologie zur Forschungspraxis*. Weinheim und Basel: Beltz Juventa, S. 128-140 [von Strauss 1995 geschrieben und von Corbin 1996 überarbeitet.; Vorgesehen für die 2. Ausgabe der 'Basics of Qualitative Research' aber dort nur in Teilen erschienen. Durch Griesbacher wiederentdeckt und erstmals im Ganzen im o.g. Herausgeberband erschienen.]

Streeck, W. (2016). Bürger als Kunden: Überlegungen zur neuen Politik des Konsums. In: Bude, H; & Staab, Ph. (Hrsg.). *Kapitalismus und Ungleichheit. Die neuen Verwerfungen.* Frankfurt am Main. Campus Verlag GmbH.

Strübing, Jörg. 2011. *Zwei Varianten von Grounded Theory? Zu den methodologischen und methodischen Differenzen zwischen Barney Glaser und Anselm Strauss*. In: *Grounded Theory Reader*. 2., aktualisierte und erweiterte Ausgabe. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Strübing, J.; Hirschauer, St., Ayaß, R., Krähnke, U.; & Scheffer, Th. (2018). Gütekriterien qualitativer Sozialforschung. Ein Diskussionsanstoß. *Zeitschrift für Soziologie*. Band 47, Heft 2. Berlin/Boston; Oldenbourg: de Gruyter S. 83-100

Tallarek, M. J. (2025). *Wie erleben geburtsbegleitende Hebammen in Deutschland die Selbstbestimmung Gebärender? Eine Grounded Theory Studie.* Dissertation an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus-Senftenberg. https://doi.org/10.26127/BTUOpen-6950. [Aufgerufen am 31.03.25]

The National Archives. *Local Government Act 1974.* https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7/contents [Aufgerufen am 06.07.23]

Thomas, W. I.; & Thomas, D. (1928). The Methodology of Behavior Study. In: *The Child in America. Behavior Problems and Programs*. New York: Alfred A. Knopf, pp 553-576

Torka, M. 2015. Responsivität als Analysekonzept. In: Matthies, H.; Simon, D.; & Torka, M. (Hrsg.). *Die Responsivität der Wissenschaft. Wissenschaftliches Handeln in Zeiten neuer Wissenschaftspolitik*. Bielefeld: transcript Verlag. S. 17-49

Tummers, L.; Bekkers, V.; Vink, E.; & Musheno, M. 2015. Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (4). January 2015, pp 1099-1126

Unger, J. (2008). *Beschwerdemanagement in Kommunalverwaltungen. Theoretische Grundlagen, Städtevergleich, Implementierungsstrategie: Für die Stadt Halle (Saale)*. Diplomarbeit. GRIN-Verlag

Unger, von, H. (2014). Forschungsethik in der qualitativen Forschung: Grundsätze, Debatten und offene Fragen. In: Unger, von, H; Narimana, P.; &. M'Bayo, R. (Hrsg). *Forschungsethik in der qualitativen Sozialforschung. Reflexivität, Perspektiven, Positionen*. Wiesbaden: Springer VS. S. 15-39

Unger, Hella von; Narimani Petra und M'Bayo, Rosaline (Hrg.): *Forschungsethik in der qualitativen Sozialforschung. Reflexivität, Perspektiven, Positionen*. Wiesbaden: Springer VS

Uppendahl, H.; Klee, G.; & Popp, R. (1988). *Responsive Demokratie und / oder Kommunaler Korporatismus in England*. Oldenburg: Bibliotheks- und Informationssystem der Universität Oldenburg.

Uppendahl, H. (1981). Repräsentation und Responsivität. Bausteine einer Theorie responsiver Demokratie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*. 1 (1981) S. 123-134

Veit, S.; Reichard, Ch.; & Wewer, G. (2019). *Handbuch zur Verwaltungsreform.* 5., vollständig überarbeitete Auflage [1998]. Wiesbaden: Springer Fachmedien GmbH.

Vogel, B. (2007). *Die Staatsbedürftigkeit der Gesellschaft*. Hamburg: Hamburger Edition. HIS Verlagsgesellschaft mbH

Vogel, B. (2009). *Wohlstandskonflikte. Soziale Fragen, die aus der Mitte kommen.* Hamburger Edition. HIS Verlagsgesellschaft mbH

Vogel, B. (2014). Kommunale Verwaltung und lokale Dienstleistung. In: Flecker, J.; Schultheis, F.; & Vogel, B. (Hrsg.). *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten.* Berlin: edition sigma, S. 257-262

Vollmer, H. (1996). Die Institutionalisierung lernender Organisationen: Vom Neoinstitutionalismus zur wissenssoziologischen Aufarbeitung der Organisationsforschung. *Soziale Welt*. 1996, 47. Jahrg. H 3 (1996), 315-343

Voswinkel, St. (2000). Die Anerkennung der Arbeit im Wandel: Zwischen Würdigung und Bewunderung. In: Holtgrewe, U.; Voswinkel, St.; & Wagner, G. (Hrsg.). *Anerkennung und Arbeit*. Konstanz: UVK. S. 39-61

Voswinkel, St., unter Mitarbeit von A. Korzekwa. (2005). *Welche Kundenorientierung? Anerkennung in der Dienstleistungsarbeit.* Berlin: edition sigma

Voß, G. G; & Pongratz, H. J. (1998). Der Arbeitskraftunternehmer: Eine neue Grundform der Ware Arbeitskraft? *KZfSS. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 50 (1) S. 131-158

Waldenfels, B. (1994a). *Antwortregister.* Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Waldenfels, B. (1994b). Response und Responsivität in der Psychologie. *Journal für Psychologie,* 2(2), S. 71-80 https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-20573 (letzter Zugriff 20.02.24)

Waldenfels, B. (2021). *Das leibliche Selbst*. *Vorlesungen zur Phänomenologie des Leibes*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp. 8. Auflage

Waldenfels, B. (2002). *Bruchlinien der Erfahrung. Phänomenologie, Psychoanalyse, Phänomenotechnik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp

Waldenfels, B. (2010). Responsive Ethik zwischen Antwort und Verantwortung. In*: Deutsche Zeitschrift für Philosophie*. Nr. 58/1, 71-81

Weber, M. (1964). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Studienausgabe. Herausgegeben von Johannes Winckelmann. 1. *neuer Wissenschaftspolitik.* Bielefeld: transcript Verlag, S. 133-176

Wentland, A. & Knie, A. (2015.) Responsivität beim Verwerten von Wissenschaft. In: Matthies, H.; Simon, D.; & Torka, M. (Hrsg.). *Die Responsivität der Wissenschaft. Wissenschaftliches Handeln in Zeiten neuer Wissenschaftspolitik*. Bielefeld: transcript Verlag, S. 133-176

Wewer, G. (2019). Digitalpolitik, Digitalstaat, Digitalverwaltung. In: Veit, S., Reichard Ch.; & Wewer, G. *Handbuch zur Verwaltungsreform*. 5. Vollständig überarbeitete Auflage. Wiesbaden: Springer VS, S. 213-223

Wiegrefe, S. (2014). Wer verwaltet öffentliche Güter? Deutungsmuster kommunaler Führungskräfte. In: Flecker, J.; Schultheis, F.; & Vogel, B. (Hrsg.). *Im Dienste öffentlicher Güter. Metamorphosen der Arbeit aus Sicht der Beschäftigten.* Berlin: edition sigma. S. 263-285

Will-Zocholl, M; & Hardering, F. (2018). Doing meaning in work under conditions of new public management? Findings from the medical care sector and social work. In: Sowa, F.; Staples, R.; & Zapfel,

St. (2018) *The Transformation of Work in Welfare State Organisations. New Public Management and the Institutional Diffusion of Ideas.* Routledge

Williams, J.; Lord-Watson, K.; & Vettini, A. (2023). The impact of parental complaints on teachers working within Scottish schools during Covid-19. In: Dahlvik, J. & Pohn-Weidinger, A. (Hrsg.) Special Issue „*Sociology of Complaints and Complaint Bodies*“. / Soziologie der Beschwerde und Beschwerdestelle. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, (2023), 43 (1), 47-70

Witzel, A. (2000). Das problemzentrierte Interview.: *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*. Vol.1, No.1, Art. 22; Januar 2000; 25 Absätze

Witzel, A.; & Reiter, H.. 2022. *Das problemzentrierte Interview – eine praxisorientierte Einführung*. Weinheim Basel: Beltz Juventa

Wollmann, H.; & Schröter, E. (2019. [2000]). *Comparing Public Sector Reform in Britain and Germany. Key Traditions and Trends of Modernisation. London, New York: Routledge. Reissued*

Yoshikawa, Y.; Shinozawa, K.; Ishiguro, H.; Hagita, N.; & Miyamoto T. (2006). *Responsive Robot Gaze to Interaction Partner.* In: *Robotics: Science and Systems.*

Zacka, B. (2017). *When the State Meets the Street. Public Service and Moral Agency.* Cambridge, Massachusetts: The Belknap Press of Harvard University Press

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Tabelle1	Dimensionierung beim offenen Kodieren	
Tabelle 2	Kundensemantik: Verwendungshäufigkeit verschiedener Terminologien in England	
Tabelle 3:	Kundensemantik: Verwendungshäufigkeit verschiedener Terminologien in Deutschland	
Abbildung 1:	MaxQDA-Ausschnitt offenes Codieren	
Abbildung 2:	komprimierte Ergebnisdarstellung anhand des Kodierparadigmas	
Abbildung 3:	Eingabemaske eines englischen Beschwerde-Tools	
Abbildung 4:	Screenshot des Mängelmelders einer deutschen Stadt	

Codesystem England[158]

Liste der Kategorien (3 Ebenen), Codes	2697/2618
Causes	
Feedback categories	
Complaints (frequency, intensity, escalation stage)	160
Issues/reasons for complaints	154
Typical range of tasks of local council	3
Some services with highest numbers	1
Highest numbers on most-used services	2
Some areas overproportional	
often codified in policy	
seasonal	5
weather, housing	2
some environmental	5
School entry, transport	2
service failure	
„standard of work“	2
„lack of action“	1
(mis)communication	4
unavailability/ lack of response	7
delay in response/processing	4
wrong information	2
bureaucratic speak	1
Staff conduct	7
unhappy about how staff dealt	6
unhappy about decision	2
environmental issues	5
parks and greens	2

[158] Die Darstellung der Codestruktur verdankt sich der Dissertation von Marie Josefine Tallarek, „Wie erleben geburtsbegleitende Hebammen in Deutschland die Selbstbestimmung Gebärender? Eine Grounded Theory Studie“ (2025, S. 383ff.), TU Cottbus-Senftenberg

waste management/collection	15
Dumped rubbish	1
housing	6
housing benefits	3
allocations for social housing	4
state of property, repairs	1
planning and applications	4
traffic	3
Road construction, maintenance	3
Traffic lights	2
finance	2
various, diverse, unpatterned	3
children's social care	5
adults' social care	6
vexatious/unreasonable/unreasonably persistent complaints	8
compliments	4
complimented on issues	
adults' social care	2
result of interaction/personal connection	2
"older generation politeness thing"	3
first stop contact	3
well trained	3
useful advice and information	3
planning	1
neighbourhood services, bin collection	1
After resolution of complex, drawn-out matter	1
Often in person/-face-to-face/on phone	1
Spontaneous result of satisfaction	2
After personal encounter, service at home	4
comments, service requests	14
feedback	25

stages	
informal stage/comments/service requests	17
stage 1	20
distinguishing factor: frequency	3
element of vagueness	2
stage 2	20
Review of stage 1	17
stage 3 (panel review)	11
phänomenon	
Work as complaints manager in local government	
Organizing responsiveness as characteristic mode of action/ professional logic	
Intervening and contextual conditions	
public service reform NPM	55
evaluation and feedback culture	8
performance measures, awards, audits	6
raised expectations	5
“word of mouth”, image improvement	5
leading to higher complaints rates	4
financial transaction, tax increase	5
dissatisfaction increase, more complaints	6
budget cuts	15
existential threat	2
necessity	1
general decrease in services	4
less council staff	2
customer narrative/terminology	56
use related to professional background	7
use related to service area	11
signal of respect	2
terminology laid down in policy	8/35

image of private sector, monetary transaction	12
complaints management as customer service	7
unquestioned use	9
Centrality vs decentrality of complaints procedures	46
Changes, reorganisations	6
Structure and size of authority	6
big cities: decentralisation	2
Mid-sized: centralized complaints team	3
Continuity/same standard of service	5
knowledge centralisation/ transfer	4
Organisational setting	8
Reference figure LGSO	11
organisation according to LGSO standards	2
Publishing of guidelines and performance reviews	5
Last escalation point	5
Contact to different internal services	8
legislation	30
discretion	41
“value judgement”	
informality	11
about decisions on resolution/compensation	6
stage-related	12
based on LGSO guidelines, legislation, policy	9
about categorisation	8
based in policy	14
informality (subjective quantification)	11
feedback culture/trends	37
digitalisation	25
easiness/available channels lead to more complaints	10
“multi-channel complaints”	2
reduction of discretion	4

online “mobs” and unclear identities (social media)	3
fast and easy information sharing	5
information storage, “leaving a trail”	2
communication modes	
face-to-face, video call and phone (dimensional)	
promote conflict resolution	15
Prevent escalation, dissolve anger	7
Create empathy, understanding, taking-role-of-the-other, different pespective	21
recognition „as a real person”	3
Quicker/immediate solutions	4
improve quality of complaint handling	7
Complex matters: better analysis/understanding	11
promote commitment (e.g. chasing departments for answers)	5
time-consuming	8
no “paper trail”, proof	4
Email	
most frequently used	9
fast and efficient for simple matters	6
leaves proof	7
easy to share and store information	10
time to think about answer	2
relentlessness, no break in reachability	3
increase in complaints	6
heightened expections of a fast answer	4
impersonal, “faceless”	2
prone to misunderstandings, lack of interactive signals	5
less inhibition to be rude	2
easier to ignore, delay	4
letter	

rare	5
used predominantly by older generation	7
slow	5
online form	
connected to CRM program, internal email	2
reduces discretion (categorisation by customer)	5
differing amounts of text possible	3
Covid pandemic	
“tsunami effect”	15
harshness, impatience increased longer-term	6
change in communication channel, digitalisation	8
new tasks for complaints team	4
change in types/reasons for complaints	5
number of stages and responsibilities	7
self image/role conception	82/222
protector of image of council	28
helper	32
mediating role, middle man	11
being a professional	5
driver of organisational learning	13
(“excellent”) service provider	11
challenges/frustrations	101
pressure due to threat to existence, reforms	2
pressure due to raised expectations	2
concern about reduced access for residents	12
lay knowledge	6
workload, number of cases	18
limited time, time pressure, unplanned work	26

organisational restructurations, loss of contacts	5
conflict-ridden nature of complaints in general	73
difficult complainants	6
extreme cases: solution vexatious policies	44
nature of complaint (complex and dramatic cases)	15
intraorganisational communication and conflict	18
not being able to help in some cases	12
Digitalisation/mediatisation effects	11
rewards	
variety	4
team work, support	9
staff training, connections	2
“making a difference”	23
about organisational learning	4
resolving problems, helping	13
also helping to understand	4
recognition/receiving thankfulness	4
relevant skills, knowledge and traits for work in CM	
administrative skills	7
“people skills” most important	
skills in dealing with emotion/conflict	23
accepting mistakes	4
empathy, compassion, taking-role of the other	14
Distancing from abusive behaviour, being “strong-minded”, resolute	12
Prepared for difficult conversations, internal conflict	6
general communication skills	13
in speech and in writing	18
customer orientation	4
inside and outside the organisation	28

listening skills	11
creating good atmosphere, “decent space”	5
managing expectations, explaining	8
liking (working with) people	21
patience	5
open-minded-ness	3
also difficult, vulnerable people	4
empathy	9
analytical skills	4
time allocation/management	13
overview knowledge	22
knowing the place (city, area)	2
law, rules, policies	11
experience based	18
experts on the council	20
hierarchies, responsibilities, preferences	10
ability to work hard and under pressure	4
professional background	
generalist’s job, no special educational/professional background	8
professionally mixed teams	2
start of idea of “specific academic basis”	2
nursery	1
Council/Local government related degree	2
long experience at Council, different services	20
Call Center	2
banking/finance	1
insurance	1
law professional	2
social work	3
customer service in general	7

strategies	
key tasks	
typical process for managing feedback	
categorisation/triage	113
definition laid down in policy	20
informal working knowledge	15
strategy of quantification	7
cues from body language	5
consequences for process and responsibility	20
acknowledgement	8
allocation/forwarding	9
investigation	19
decision to (not) uphold	3
Solution finding, negotiation	18
Replies/responses	18
managing the process, monitoring, supervising	253
emotion/feeling/sentimental work	30
“facilitating responses”	5
management of communication channel	8
“managing expectations”, explaining	30
monitoring deadlines	11
proof-reading	9
statistics, reports and measurements	37
supervision of complaints management	34
instructing/advising departments/staff	39
answering LGSO queries	2
Building and maintaining relationships	17
Post complaints: organising organisational learning	68
informing managers	10

training, knowledge transfer	25
Post complaints: Performance management	
Data analysis, report writing	10
linking role outside council	5
consequences	
Conflict resolution	
Conflict escalation (next stage)	
Residents' experience of local government	

Codesystem Deutschland

Liste der Kategorien (3 Ebenen), Codes	**4004**
Ursächliche Bedingungen	
Feedbackkategorien	
Hinweise	2
Fragen und Anliegen	10
allgemeine Fragen	5
Bearbeitungsstandsanfragen	3
Terminwünsche	2
DSGVO-Anfragen	2
Ideen und Anregungen	
Infrastruktur	2
Erreichbarkeit	
Petitionen	3
Lob und Dank	
schnelle Bearbeitung	6
erhaltene Hilfe	5
Beschwerden/Beschwerdegründe	
Gesamtes Aufgabenspektrum	1
durch Personalknappheit	3

Saisonales (Energiepreise, Tourismus…)	12
Regelverletzungen Anderer	5
Umwelt/Sauberkeit	
Müll	10
Straßenreinigung	3
Grünflächen	7
Soziales, Bewilligung von Leistungen	8
Bauen	4
Aktuelle Projekte/Themen	4
Lärm	17
Verkehr	46
Dienstleistung der Verwaltung	
Erreichbarkeit	10
Mitarbeiterverhalten, -kommunikation	35
Lange Bearbeitungs- und Termin-Wartezeiten	17
technische Mängel	9
Pandemiebedingtes	13
„Kurioses“ und kollektives Fehlverhalten	7
Obdachlosigkeit, „Fürsorgebeschwerden“	5
Phänomen	
Berufsarbeit im kommunalen Beschwerdemanagement	
Organisieren von Responsivität als Berufscharakterisierende Handlungslogik	
Intervenierende und kontextuelle Bedingungen	
Verwaltungsreform NPM/NSM	
Kundensemantik	33/221
Gleichwertigkeit, keine Präferenz	5
Trennung zwischen persönlicher Haltung und Sprachgebrauch	4

In Abhängigkeit von Verwaltungssegment (hoheitliche Aufgaben vs. Dienstleistung)	24
Präferenz Bürgerbegriff	11
Verwaltung ist nicht Wirtschaft, Abgrenzung	22
Spannungsverhältnis zu rechtlichem Rahmen	6
Irrelevanz der Terminologie, Haltung entscheidend	6
Präferenz Kundenbegriff	5
Auf Grund Berufsbiografie	2
Als Modernitätssignal	3
Vorbild Unternehmen, Kundenorientierung	2
Leistungsmessung, Überwachung	6
Streben nach ständiger Verbesserung, Umorganisation	9
Negativstereotype zu Verwaltungsakteuren	8
Rechtlich-politischer Rahmen	12
Zentralität vs. Dezentralität der Beschwerdeorganisation	19
Ermessensspielräume (discretion)	
hinsichtlich Entscheidungen, bürgerorientiert	14
hinsichtlich Umgang mit Fachbereichen	8
relativ zu England wenig Kodifizierung	3
Gleichbehandlung vs. Ausnahmen	11
Feedbackkultur und -Trends	13
Sonderfall Corona-Pandemie	
„ganz andere Situation“, Realitätsumbruch	11
Auswirkungen	
Beschwerdezunahme (Tsunami-Effekt und Normalisierung)	8
Verrauung des Tons	10
Themenänderung	11
Zuwachs neuer Aufgaben, Orientierungshilfe	6

(stärkere) Nutzung digitaler Kanäle	8
Digitalisierungs-/Mediatisierungseffekte	
Beschwerdezunahme	8
Ermessensreduktion hinsichtlich Kategorisierung	3
Laienvorwissen	4
Veränderung der Kommunikationskanäle, -modi	6
Kommunikationskanäle,/-modi	
face-to-face, videotelefonisch, telefonisch (dimensioniert)	
bei starker Aufregung der Gegenüber	8
bei Komplexität des Falles	14
Zeitaufwand	8
Verständnis generierend, Sinn vermittelnd	13
Verbindlichkeit	7
„kurze Wege“, Effizienz	6
Technische Tools zur Schriftkommunikation (Mängelmelder, Email, Social Media)	
Schnelligkeit	14
Ubiquitäre Verfügbarkeit	12
Erreichbarkeit (pos. wie neg.)	15
„Qualitätsminderung“ der Beschwerden, Aggressionssteigerung	9
Quantitätssteigerung	11
statistisch-analytische Erfassung	13
Überwachungsfunktion	8
Transparenz	7
Zwang zur Kürze	4
Integrationsgrad/Vernetzung	6
Wissensspeicher, Archiv, Belegbarkeit	9

bei Komplexität des Falles	
Reduktion der Ermessensspielräume (Kategorisierung)	6
Digitalkommunikation überwiegt	12
digital divide	11
Berufliches Selbstverständnis, Berufsrolleninterpretation	241
“Kümmerer”	57
Helfer	22
Sprecher der Bürger	10
Auf Augenhöhe	5
Problemlöser	9
Im Rahmen des Korrekten	
Auch gegen Widerstand der Fachbereiche	
Vermittler zwischen Verwaltung und Bürgern	11
Koordinatoren, Kanalisatoren	6
Gute Kollegen, Beschützer	12
Repräsentanten der Stadt	40
politisch neutral	1
professionell	11
der Außenwahrnehmung, Imagepflege verpflichtet	7
Vorbild für Mitarbeitende der Fachbereiche	6
Dienstleister	10
Verwaltung/Amt: Amtsperson	
Überblicksinhaber	
Bürgerhandeln beurteilen können	18
Eigene Haltung zu Legitimität/Rationalität von Beschwerden	21
amüsiert-distanzierte Haltung	10
Abgrenzung der Amtstätigkeit gg. Wirtschaft, Politik	7
Amtsethos	

Dienst an der Gesellschaft, Pflichterfüllung	3
Gleichbehandlung, „ohne Ansehen der Person“ und Ausnahmen	18
Herausforderungen	
Zeitknappheit, Arbeitsüberlast	29
Unnötige Beschwerdeverursachung durch Fachbereiche	5
Banales, „Vollmondbeschwerden“	5
Fallkomplexität	4
Personalknappheit	2
Sammelstelle für ungeklärte Anliegen	3
Politische Instrumentalisierung und Bürgerbeauftragter	8
Unvorhersehbarkeit, -planbarkeit	5
Vorabinformation, Halbwissen der Bürger	14
Konfliktbeladenheit	97
Konflikte mit Beschwerdeführenden	14
Aggression	10
Drohung mit Gewalt	3
Drohung mit Anwalt oder Presse	6
Aggressive Kommunikation	18
Interne Konflikte auf Grund der Steuerungsfunktion	13
Versagte Anerkennung, Würdigung, Dankbarkeit	
Unverständnis/Negativstereotype über Verwaltung	8
Nicht helfen können	
Rechtslage, Fallkomplexität	4
Unerreichbarkeit bestimmter Gruppen	19
Berufliche Erfüllung	
Vielseitigkeit, (positive) Herausforderung	6
Positives Feedback, Anerkennung	25

Helfen können	
zuhören	3
Verständnis erzeugen, erklären	8
„erziehen“, Hilfe zur Selbsthilfe	2
Problem, Situation lösen	14
Verschiedene Akteure zusammenführen	4
Wissensbestände und Kompetenzen kommunaler Beschwerde-managender in Deutschland	
Leistungsbereitschaft	2
Organisations- und Koordinationsfähigkeit	12
Analytische Fähigkeiten	8
Überblickswissen	25
Zuständigkeitsexperten/ wissen, wer es weiß	15
Rechtliche Rahmen und Schlupflöcher	3
Ortskenntnisse	3
Fachwissen zu Verwaltung/deren Aufgaben	8
Grundlegend zu einzelnen Fachbereichen	4
Hintergrundwissen	3
Erfahrungswissen	
hilft bei kreativer Lösungsfindung	2
zu Praktikabilitäten	2
auch zu Personen und deren Handlungsmustern	8
hilft bei Einschätzung zur Berechtigung von Beschwerden	5
Fingerspitzengefühl, „Feeling“ als erfahrungsbasierte Kompetenz	8
Eignung und Bereitschaft „als Mensch“	
Menschenfreundlichkeit, Hilfsbereitschaft	5
Teamfähigkeit	4
Dienstleistungsbereitschaft, Kunden-, Bürgerorientierung	3

Spaß am Umgang mit Konflikten, Problemlösungsorientierung	5
Kommunikationsfähigkeit/-kompetenz	
Gesprächsführung/Deeskalation/ Konfliktbearbeitung	
„Herauskitzeln“, was gemeint ist	3
Deeskalationsmethoden	11
Verständnis zeigen	3
Scherzen und lachen	2
Zuhören	5
Erklären	9
Spiegeln	1
Zurechtweisen, Grenze markieren	10
Abbruch/Unterbrechung	7
Kontern	2
Verbindlichkeit schaffen	4
Atmosphärische Gestaltung	4
Negatives/Ablehnendes kommunizieren	4
Informationseinholung	8
Umgang mit eigenem Nichtwissen, Transparenz	3
Kollegiale Kooperationsbereitschaft erzeugen	4
Bereitschaft zur Eskalation über Führungskraft	3
Guter Sprachstil in Wort und Schrift	6
Soft skills	
Belastbarkeit	
Unfreundlichkeit, Drohungen	7
Zeitmangel	5
„Keine Jedermannsaufgabe“, Pathogenität	2
Empathie/Perspektivenübernahme	7

Nähe und Distanz ausbalancieren	6
Fachlich-professioneller Hintergrund, Berufserfahrung, Wege in den Beruf	
Kein spezifischer Ausbildungsgang „kommunaler BM“	8
Quereinsteiger	
Politikberatung	1
PR-Agentur	1
Hotellerie/Gastgewerbe	1
Umfrageforschung	1
Sozial- und Geisteswissenschaftler	1
Presse	1
Sozialtherapie	1
Polizei	1
Freie Wirtschaft	1
Beschwerdeman. in Unternehmen	1
(Kommunal)Verwaltung	
Interne Ansprache durch persönliche Bekanntheit, Vertretung	3
Sekretariat/Admin.	1
Verschiedene Fachbereiche	5
Beschwerdemanagement anderer Verwaltung	1
Vorerfahrung mit Bürgerkontakt	3
auch Beschwerden	3
Strategien	
Kernaufgaben	
Feedbackbearbeitung	
Definition, Kategorisierung, Einordnung	102
Einfluss auf Zuständigkeit/Bearbeitung	11
Stufenlogik	13
Komplexitäts-/Schweregrad	9
thematisch	14

Kann auch durch Bürger erfolgen (digitale Feedbackmaske)	7
Kategorisierung der Beschwerdeführenden	5
Kategorisierung nach Adressat	23
(keine) kodifizierte Beschwerdedefinition	19
Implizites Verständnis, Arbeitskonzept, Informalität	15
Erfassung/Pflege im System (digital)	8
Weiterleitung an Fachabteilung	8
Falluntersuchung	
Informationseinholung, Stellungnahmen, Visualisierungen	21
Fehleranalyse, Fallbesprechungen	6
Lösungsfindung und Kommunikation	
Vermitteln und Erklären	31
Bürgerinformation	9
Zusammenführen verschiedener Akteure und Fachbereiche	8
Lösungs-, Kompromissfindung, Aushandlung	8
Management und Steuerung, Organisation	
Kontroll- und Aufsichtsfunktion	
Prüfung von Beschwerde auslösenden Entscheidungen der Fachbereiche	6
Prüfung von Stellungnahmen und Antwortentwürfen inhaltlich und sprachlich	16
Prüfung der Fristeinhaltung	11
Kommunikation mit Führungskräften	6
Qualitätsstandards	5
Kanal- und Zugangsmanagement	41
Beschwerdestimulierung	23
Abwehr, Weiterleitung	6
Steuerung der Kommunikationskanalnutzung	11

durch Beschwerdeführende und Mitarbeitende	
Gefühls- und Emotionsmanagement	45
Selbstregulierung	16
Ausbalancieren versch. Anforderungen und Logiken	22
Abgrenzung, u.a. Humor	7
Performanzmanagement, statistische Erfassung, Auswertung	8
Organisieren des Organisationslernens aus Feedback	24
Motiv der ständigen Verbesserung	6
Wissensmanagement, -transfer	12
Verbesserung der Bürgerzufriedenheit	4
Allgemeine Lotsenfunktion intern und extern	21
Konsequenzen	
Beschwerderesolution	
Beschwerdeeskalation	
Erfahrung der Bürger*innen mit ihrer Kommunalverwaltung, lokale Ebene des demokratischen Rechtsstaates	

Memobeispiel Beschwerdeannahme 1

Memo zu Interview am 04.05.22

Gesamtsetting: ein sehr großes, helles und mit Pflanzen dekoriertes, von BM allein genutztes Büro. Ihr großer Schreibtisch befindet sich gegenüber der Eingangstür am Fenster. Etwas näher zur Tür befindet sich eine separate Sitzecke mit Tisch, an der wir Platz nehmen und die, wie sie mir später erklärt, auch für die persönlichen Gespräche mit Beschwerdeführenden genutzt wird. Dabei geht es auch maßgeblich um den Aspekt der Sicherheit: Das Sitzarrangement ist so gebaut, dass im Falle eines tätlichen Angriffs ein sofortiger Fluchtweg frei wäre und die BM nicht in eine Ecke gedrängt werden könnte. Die Gesamtatmosphäre ist freundlich, der vorgenannte Aspekt drängt sich bei der Wahrnehmung nicht auf (umgekehrt hatte ich am 23.03.22 in einem sehr kleinen und mit Mobiliar (Schreibtisch) „vollgestellten" Raum auch auf Grund eigener Erfahrung im ÖD und entsprechender Diskussionen um Gestaltung von Büros gleich die Assoziation, dass die Person im Falle eines Angriffs an ihrem Arbeitsplatz „festsitzt" und die angreifende Person unmittelbar den Fluchtweg versperren könnte.

Die Gesprächspartnerin ist freundlich und fürsorglich, hatte mir bereits am Telefon avisiert, sich den ganzen Nachmittag für das Interview freizuhalten, ich bekomme Wasser und Kaffee. Die Frage nach der Umsetzung von Corona-Schutzmaßnahmen ist noch Thema, es befindet sich auch noch eine Plexiglas-Abtrennung zwischen den Sitzplätzen, es muss aber keine Maske getragen werden. Relativ zu Beginn des Interviews klingelt das Telefon und I5 nimmt eine Beschwerde auf bzw. ermutigt dazu (wie sich herausstellt, ist der Anrufer nicht der/die potentiell Beschwerdeführende selbst, sondern eine Mittelsperson). Ich kann nur I5s Teil des Gesprächs hören. Sie verweist immer wieder darauf, dass kein Grund zur Sorge oder irgendwelchen Befürchtungen bestehe, dass es keinen Grund gibt, sich (wohl gegenüber Staat/Verwaltung, hier spielt ggf. noch die Lokalität der neuen Bundesländer/entsprechende Historie eine Rolle) „klein" zu fühlen. Sie ermutigt eindringlich zur Vereinbarung eines persönlichen Gesprächstermins mit ihr, innerhalb dessen dann das konkrete Anliegen und weitere Vorgehen besprochen werden könne, und zwar ganz nach den Wünschen der (potentiellen) Beschwerdeführerin. Dabei teilt sie auch ihre Erreichbarkeit in den nächsten Tagen mit.

Nach dem Auflegen erklärt sie mir Ihr Vorgehen, weist darauf hin, dass Hemmungen, sich zu beschweren, relativ häufig seien, die im inneren Widerstreit mit dem Wunsch, Hilf zu erhalten, stünden und durch das Instrument des Gesprächs („reden") regelmäßig zerstreut werden könnten. Auch später im Interview weist die I.partnerin dem Gespräch und „guter",

empathischer und respektvoller Kommunikation allgemein hohen Stellenwert bei. Bei einer neuen Generation von Auszubildenden vermisst sie diese Kompetenz des Öfteren.

Sie weist außerdem auf die Notwendigkeit hin, den Datenschutz einzuhalten bei der Kontaktaufnahme mit anderen Abteilungen für die Beschwerdeführenden.

Insgesamt vermittelt sie den Eindruck, zu helfen sei ihr ein großes Anliegen, sie ermutigt zur Beschwerde, entgegen dem Vorurteil zu behördlichem Handeln, den „Pokal der Zuständigkeit“ weiterzureichen, erklärt sie sich offensiv für zuständig (Kompetenztheorie!).

Im gleichen Interview erhalte ich Einblick in Beschwerdevorgänge, die in dicken Ordnern abgelegt sind. Z.T. werden sie durch mehrere Fotos, die bei Ortsbegehungen entstanden sind, illustriert. Beschwerdebearbeitung findet also nicht „nur“ am Schreibtisch statt. Durch die Schreiben erhalte ich auch einen Einblick in die Tonlage der Beschwerdeführenden, die manchmal recht rüde oder dramatisch ausfallen kann. Der Schreibstil von Verwaltungsseite ist nüchtern/ Sachverhalts-erklärend. Oft wird in mehreren Zügen/Schreiben hin- und her- geschrieben.

Ein Online-Tool existiert in der entsprechenden Kommune nicht.

Memobeispiel Beschwerdeannahme 2

Interview 23.03.22

Gesprächssetting: kleines Büro, durch räumliches Arrangement Fluchtwegversperrung im Falle eines eskalierenden Konfliktes, was mir durch meinen beruflichen Hintergrund sofort auffällt. Gesprächspartnerin begrüßt mich freundlich und erläutert Hintergründe zur politischen Landschaft der Kommune und der Rolle von Bürgermeistern beim Stellenwert des BM.

Während des Interviews läutet das Telefon, sie nimmt das Gespräch an und ich kann ihre Seite einer Beschwerdeannahme mithören: Nach Namensnennung und Begrüßung holt sie Informationen ein (mit wem haben Sie dazu schon gesprochen?). Sie erteilt auch selbst Informationen. In diesem Fall geht es um ein für den Beschwerdeführenden ungünstig aufgestelltes / seine Ausfahrt blockierendes mobiles Blitzgerät. Sie erklärt, dass die Stadt keine Blitzer aufstellt und dies der Kreis gewesen sein müsse. Trotz dieser tendenziellen Weiterverweisung (die, wie sich herausstellt, keine ist, da sie sich doch insofern für zuständig erklärt, als sie anbieten wird, dies mit dem Kreis zu klären) gestaltet sie die Kommunikation empathisch, äußert Verständnis „Ich kann das nachvollziehen, keine Frage“) und verpflichtet sich selbst zur schnellen Anliegensklärung. Auf Grund von Tag und Uhrzeit geht sie nicht davon aus, bei der entsprechenden Stelle noch taggleich jemanden zu erreichen, wird sich jedoch gleich am nächsten Tag darum kümmern. Sie verspricht außerdem eine Rückmeldung an den BF, sagt, dass sie sich seine Nr. notiert habe und bedankt sich für seinen Anruf. Dazwischen wurde zum Thema des Geblitztwerdens und ein Foto bekommens auch gescherzt.

In der Spiegelung mir gegenüber erklärt sie, dass Mittwoch nachmittags die Verwaltung wenig besetzt sei, Stunden abgebaut würden oder schriftliche Arbeiten (ohne Parteiverkehr) nachgearbeitet würden. Diesen für die aktuelle Anliegensklärung (niemand mehr erreichbar) ungünstigen Umstand legitimiert sie aber mit der Logik der Verwaltung, die „kein Rettungsdienst“ sei, es also kaum mit lebensbedrohlichen und sehr dinglichen Sachverhalten zu tun habe, es werde „bis morgen keiner umkommen“.

Hier stehen nach meiner Wahrnehmung ein klassisches Verwaltungsrollenverständnis (geregelte Abarbeitung, kaum akute Dinglichkeit) mit Dienstleistungsorientierung, Versprechen, sich baldmöglichst zu kümmern und (kompetenztheoretisch) Zuständigkeitsübernahme nebeneinander.

Die Haltung findet sich auch an anderen Stellen im Interview, wo immer wieder traditionelles Verwaltungsverständnis und DL-Perspektiven konkurrieren.

Einblick in externe und interne IT-Masken

In diesem Interview bekomme ich auch Einblick in den Mängelmelder, wie er sich auf der Bearbeiterseite darstellt. Es handelt sich im Prinzip um eine Spiegelung der nach außen sichtbaren Seite, zusätzlich ist ein Organigramm hinterlegt, so dass zuständige Bearbeiter ausgewählt werden können. Es findet allgemein viel Hintergrundverlinkung statt, mit Katastereinträgen, Standorten, GPS Daten etc. Durch Klappleisten können Einträge vorkategorisert werden (durch Beschwerdeführende). Auch relativ umfangreiche Texteinträge/Sachverhaltsschilderungen sind möglich. Zur Authentifizierung ist mindestens eine Emailadresse erforderlich. Laut I4 wurde dies diskutiert und so entschieden, um ein Minimum an Ernsthaftigkeit zu gewährleisten.

In der entsprechenden Kommune ist das Angebot zu Beteiligung allgemein und auf digitalem Weg im Besonderen weit entwickelt. Zum Beispiel können Verbesserungsvorschläge/Anliegen (z.B. der Bau eines Spielplatzes) über eine digitale Plattform angeregt werden. Lt. I4 ist jedoch in manchen Bereichen eine Anfangseuphorie bereits wieder eingeschlafen, ggf. auch, weil manche der angebotenen Beteiligungsformate redundant / aufwändiger sind als etablierte Verfahren (erfordern z.B. die Einwerbung von „likes“, um im Beschwerdeausschuss des Rates diskutiert zu werden). (Beschwerdeausschuss des Rates ist nicht BM, wobei dieses mitwirkt). In gewisser Weise handelt es sich nach meiner Einschätzung also um eine Inszenierung von Beteiligung.

Teilnehmerinformation und Datenschutzerklärung

Der **Schutz Ihrer persönlichen Daten** ist mir bei dieser Befragung ein besonderes Anliegen. Ihre Daten werden daher ausschließlich auf Grundlage der gesetzlichen Bestimmungen (§ 2f Abs 5 FOG) erhoben und verarbeitet.

Die Interviews werden anonymisiert und unter strikter Wahrung des Datenschutzes ausschließlich für Forschungszwecke verwendet.

Es handelt sich hier um wissenschaftliche Forschung, die nicht etwa von einem Auftraggeber zu Evaluationszwecken erfolgt. Das Interview zielt darauf ab, Einblicke in Ihren Arbeitsalltag zu gewinnen.

Diese Befragung wird im Zuge der Abfassung einer Dissertation an der Universität Wien erstellt. Die Daten können von dem/der Betreuer/in bzw. Begutachter/in der wissenschaftlichen Arbeit für Zwecke der Leistungsbeurteilung eingesehen werden.

Die Verarbeitung der erhobenen Daten erfolgt zu wissenschaftlichen Forschungszwecken und unterliegt gem. Art. 89 Abs. 1 DSGVO geeigneten Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen.

Vollständig anonymisierte Ausschnitte aus Transkripten (d.h. ohne Nennung von Namen/Orten und nach Entfernung sämtlicher Hinweise, die Rückschlüsse auf Ihre Person zulassen würden) können in öffentlich zugänglichen Publikationen veröffentlicht werden.

Den Interviewteilnehmer/-innen steht hinsichtlich der erhobenen personenbezogenen Daten das Recht auf Auskunft, Berichtigung, Löschung, Einschränkung der Verarbeitung der Daten sowie ein Widerspruchsrecht gegen die Verarbeitung sowie des Rechts auf Datenübertragbarkeit zu.

Wenn Sie eine Einwilligung erteilt haben, Ihre personenbezogenen Daten zu verarbeiten, haben Sie das Recht, die erteilte Einwilligung jederzeit mit Wirkung für die Zukunft zu widerrufen, d.h. Ihr Widerruf berührt die Rechtmäßigkeit der vor dem Widerruf auf Basis der Einwilligung erfolgten Verarbeitung Ihrer Daten nicht.

Wenn Sie Fragen zu dieser Erhebung haben, wenden Sie sich bitte gern an die Verantwortliche dieser Untersuchung: Julia Rabenhorst-Hartmann, Promovendin der Soziologie an der Universität Wien.

Emailadresse: (hier gelöscht)

private Postanschrift:

(hier gelöscht)

Für grundsätzliche juristische Fragen im Zusammenhang mit der DSGVO/FOG und studentischer Forschung wenden Sie sich an den Datenschutzbeauftragen der Universität Wien, Dr. Daniel Stanonik, LL.M. (verarbeitungsverzeichnis@univie.ac.at). Zudem besteht das Recht der Beschwerde bei der österreichischen Datenschutzbehörde (Wickenburggasse 8, 1080 Wien, Telefon: +43 1 52 152 0, E-Mail: dsb@dsb.gv.at.)

Einwilligungserklärung: „Beschwerdemanagement in der Kommunalverwaltung“

Name der Teilnehmerin bzw. des Teilnehmers:

.....

Ich habe dieses Informationsschreiben gelesen und verstanden. Alle meine Fragen wurden beantwortet und ich habe zurzeit keine weiteren Fragen mehr.

Mit meiner persönlich datierten Unterschrift gebe ich hiermit freiwillig mein Einverständnis zur Teilnahme an einem Interview und dessen digitaler Speicherung.

Ich weiß, dass ich diese Einwilligung jederzeit und ohne Angabe von Gründen widerrufen kann.

Eine Kopie dieser Teilnehmerinformation und Einwilligungserklärung habe ich erhalten. Das Original verbleibt bei Julia Rabenhorst-Hartmann.

Ich stimme der Verwendung meiner personenbezogenen Daten im Rahmen der Forschungsarbeit hiermit zu, soweit jede Veröffentlichung anonymisiert erfolgt.

.....

Ort, Datum, Unterschrift (Interviewpartner/-in)

.....

Ort, Datum, Unterschrift (Forschende)

Interview-Leitfaden

Vielen Dank, dass Sie sich die Zeit nehmen. Das Tonbandgerät läuft nun. Ist das für Sie in Ordnung?

Wie sieht bei Ihnen ein typischer Arbeitstag aus?

Können Sie mir den Gang einer typischen Beschwerdebearbeitung erzählen? Vom Eingang über die Erfassung und die Bearbeitung, auch mit den jeweils beteiligten Schnittstellen, anderen Abteilungen?

Welche Entscheidungsspielräume stehen Ihnen bei der Bearbeitung/Klärung zur Verfügung?

Wie wird bei Ihnen eine Beschwerde definiert?

Was sind aus Ihrer Sicht/in Ihrem Haus die Ziele des Ideen-, Lob- und Beschwerdemanagements bzw. wie würden Sie persönliche Ihre Aufgabe/Rolle sehen?

Was sind aus Ihrer Erfahrung die häufigsten Arten von Beschwerden, aber auch Ideen, oder Anlässe für Lob und Dank aus der Bevölkerung/von Bürgerinnen und Bürgern?

Seit wann gibt es das Ideen- Lob- und Beschwerdemanagement in Ihrem Haus?

Wie lange arbeiten gibt es in Ihrem Haus bereits ein Ideen-/Lob- und Beschwerdemanagent?

In den letzten Jahrzehnten hat die öffentliche Verwaltung verschiedene Reformen erfahren. Haben sich bei Ihnen vor kürzerem oder längerem organisatorische Strukturen (Teamzuschnitte, Zuständigkeiten, Herangehensweisen) im Umgang mit Ideen und Beschwerden geändert?

Welche Eingangskanäle gibt es und wie verteilen sich (zumindest grob) die Eingänge darauf?

Nochmal zu Kanälen- wie viele (anteilig) Beschwerden werden rein schriftlich/digital bearbeitet ohne zumindest telefonischen Kontakt und lassen sich die Anliegen erfahrungsgemäß gut schriftlich klären bzw. welche und welche ggf. nicht? (Was sind Ihre eigenen Präferenzen bei der Bearbeitung).

Erleben Sie digitale Eingangs- Bearbeitungsmöglichkeiten als hilfreich und wenn ja, inwiefern, in welchen Situationen?

Welche Rolle spielen Apps/Mängel- oder Störmelder und wie grenzen sich Mängelmeldungen von Beschwerden ab?

Können Sie sich an Fälle erinnern/ Beispiele nennen, bei denen eine Idee, Anregung oder Beschwerde zu einer Veränderung von Prozessen, Handlungsweisen o.ä. geführt hat?

Was sind Ihre Erfahrungen mit der allgemeinen Feedback-Kultur? Z.B. Bzgl. der Anzahl oder Art und Weise der positiven wie negativen Rückmeldungen oder der gewählten Kanäle? [Frage beinhaltet jetzt viele Aspekte, auf nicht genanntes zurückkommen]

Haben Sie während der Corona-Pandemie Veränderungen im Verhalten der BürgerInnen festgestellt? Änderungen des Tons, und/oder typischerweise auftretender Probleme/Konflikte oder Fragen bezogen auf das LBM?

Nehmen Sie allgemein Schwankungen wahr, was typische vorgebrachte Anliegen, Lob, Kritik angeht oder auch Stimmungen in der Bevölkerung?

Was sind aus Ihrer Sicht die schönsten, erfüllendsten Aspekte der Arbeit im Ideen- und Beschwerdemanagement und was die größten Herausforderungen?

Gibt es noch Dinge/Aspekte des Ideen- und Beschwerdemanagements, über die wir noch nicht gesprochen haben, die Ihnen noch wichtig sind?

Bis hierher schonmal vielen herzlichen Dank! Abschließend noch ein paar Frage zu aus Ihrer Sicht wichtigen Kenntnissen und Fähigkeiten im A/IBM

Welchen Beruf haben Sie gelernt und welche Tätigkeit haben Sie vor Ihrer Arbeit im IBM ausgeübt?

Sind aus Ihrer Sicht spezielle Schulungen oder beruflichen/Ausbildungs-Hintergründe für die Tätigkeit im IBM erforderlich oder wünschenswert? (Verwaltungsexpertise, Kenntnisse in Psychologie, Politik, Mediation etc. Klammer eher nicht vortragen, nur falls Klärung erwünscht, gibt sonst zu viel bereits vor)

Gibt es/was sind die Qualitätsstandards bzw. Zielvorgaben für das IBM und was ist aus Ihrer persönlichen Meinung besonders wichtig, um gut Bürgerfeedback bearbeiten zu können?

Gibt es spezielle Kommunikationstrainings/ Schulungen für den Umgang mit Beschwerden, Ideen und Lob?

Was würden Sie sich für Ihre Arbeit idealerweise wünschen (mehr Mitarbeiter/Kollegen, andere technische Ausstattung, mehr Zeit, Umbau von Prozessen…nicht ausformuliert, ggf. nachfragen.)?

Zum Schluss: Eine Frage zu Sprachlichem: Eine Welle der Verwaltungsreform /neues Steuerungsmodell führte auch den Kundenbegriff in die öffentliche Verwaltung ein. Nach meinem Eindruck wird dies ganz unterschiedlich gehandhabt und unterliegt auch zeitlichen Popularitätsschwankungen. Wird bei Ihnen eher mit Kund*innen- Bürger*innen*, anderen Konzepten gearbeitet?

Abschluss, Dank, noch einmal etwaige Nachfragen, Klärungen, Frage, ob etwas Wichtiges aus Sicht des BM noch nicht zur Sprache kam