

*Daniel Rölle*

### Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Zwischen Systemstabilität und Modernisierungsdruck

#### **Zusammenfassung**

Die öffentliche Verwaltung gehört nicht nur zu den wesentlichen Merkmalen der parlamentarischen Demokratie in Deutschland; sie fungiert auch als Bindeglied zwischen staatlicher Autorität und Bevölkerung und macht so Demokratie erlebbar. Trotz ihrer zentralen Rolle in Staat und Gesellschaft ist bislang relativ wenig darüber bekannt, welche Rolle dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im gesamten Institutionenvertrauen innerhalb des politischen Systems empirisch zukommt. Noch weniger ist darüber bekannt, welche Faktoren dieses Vertrauen beeinflussen bzw. erklären können. Sowohl die verwaltungswissenschaftliche als auch die Politische Kultur-Forschung beschäftigte sich bisher kaum mit diesen Fragen. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit den Faktoren, die das Vertrauen in die Verwaltung erklären.

*Stichworte:* Vertrauen, öffentliche Verwaltung, Performance, Responsivität, Politische Kultur

#### **Abstract**

*Trust in public administration – Between system stability and the stress to modernisation*

Public administration belongs not only to the essential signs of the parliamentary democracy in Germany; it also acts as a connection between state authority and people and makes thus democracy experienceable. In spite of the central role of public administration in state and society it is empirically not well known which role comes up to the trust in public administration within the political system. Much less is known about the factors which influence trust in public administration. Neither the administrative sciences nor the political cultural research dealt up with these questions intensely. The present paper deals with the factors which explain trust in the management.

*Key words:* trust, public administration, performance, responsiveness, political culture

#### 1. Problemstellung<sup>1</sup>

„Herrschaft ist im Alltag primär Verwaltung“. So beschrieb *Max Weber* bereits Anfang des 20. Jahrhunderts die Bedeutung der Verwaltung in modernen Gesellschaften (*Weber* 1972, S. 126). Auch wenn der Alltag vielleicht nicht (mehr) von der Verwaltung *beherrscht* wird, so sind Verwaltungen zumindest „ein Element der alltäglichen Lebensgestaltung für die meisten Bürger“ (*Dehnhard* 1987, S. 5).<sup>2</sup> Neben dieser Bedeutung gehört eine funktionierende öffentliche Verwaltung zu den konstituierenden Elementen jeglicher Staatsform. So zeichnet sich die Verwaltung – nicht zuletzt aufgrund ihrer im Sinne *Webers* impliziten Berechenbarkeit und Verlässlichkeit – als *das* Musterbeispiel der strukturellen Dauerhaftigkeit von Institutionen aus.

Nicht nur diese strukturelle Dauerhaftigkeit sondern auch das positive Verhältnis der Bürger zu ihren Institutionen ist von zentraler Bedeutung. Welche Bedeutung dieses Verhältnis hat veranschaulicht z.B. die in – besonders in den 1980er und 1990er Jahren – aufflammende Diskussion über eine sich angeblich in Deutschland ausbreitende Politikverdrossenheit (*Arzheimer* 2002).<sup>3</sup> Auch wenn eine kritische Öffentlichkeit in modernen Demokratien „dazugehört“ (vgl. *Almond/Verba* 1963 bzw. der „critical citizen“ bei *Norris* 2005), ist ein prinzipielles Vertrauen der Bevölkerung in die Institutionen wichtig, um eine dauerhafte Akzeptanz und Unterstützung des politischen Systems zu gewährleisten (vgl. bereits *Easton* 1965). Dem politischen Vertrauen als Teildimension politischer Unterstützung kommt hierbei eine besondere Rolle zu, denn „weitverbreitete und dauerhafte Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit der politischen Ordnung und der sie tragenden Institutionen (sind) mit der Idee der Demokratie unvereinbar“ (*Gabriel* 1993, S. 3).

Die zahlreichen Untersuchungen zur politischen Unterstützung können diese Einschätzung bestätigen: Die bloße Existenz bestehender demokratischer Institutionen ist keine Garantie für eine funktionierende Demokratie; letztlich verleiht neben der Existenz der Institutionen das Vertrauen in die Institutionen bzw. deren Akzeptanz durch die Bevölkerung dem politischen System die notwendige Stabilität (vgl. exemplarisch *Gabriel* (1993) oder *Fuchs/Gabriel/Völkl* (2002)). Wie sich ein politisches System entwickeln kann, dessen demokratische Institutionen bestehen, aber zugleich von großen Teilen der Bevölkerung abgelehnt bzw. ihnen wenig Vertrauen entgegengebracht wird, zeigt das Ende der Weimarer Republik (vgl. *Almond/Verba* 1963).

Betrachtet man die politische Unterstützung genauer, so stellt man fest, dass die Unterstützung der demokratischen Institutionen meist diffus ist, da sie selten auf direkt erlebten Erfahrungen basieren. Schließlich sind die „Kontakte“ der Bürgerinnen und Bürger mit den Institutionen des politischen Systems, wie Parteien, Parlamente oder Gerichte – mit Ausnahme einzelner Kontakte auf kommunaler Ebene – meist auf die Wahrnehmung der medialen Berichterstattung beschränkt. Im Gegensatz dazu haben die Bürgerinnen und Bürger jedoch wesentlich häufiger direkten Kontakt mit der (Kommunal)Verwaltung (vgl. *Gabriel* 2005, S. 499). Normativ argumentiert kann die Bürokratie also dabei helfen, Demokratie „substantiell erlebbar“ (*Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 418) bzw. staatliches Handeln „spürbar“ (*Glück* 2007, S. 20) zu machen.

Die besondere Rolle, die der Bürokratie im Verhältnis Staat-Bürger hinsichtlich ihrer direkten Kontakte zukommt, macht sie auch für die Forschung zur politischen Unterstützung interessant. So wäre es beispielsweise plausibel anzunehmen, dass Kontakte mit der öffentlichen Verwaltung einen Einfluss darauf haben, ob Individuen ihr vertrauen oder nicht. Welche Faktoren das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung jedoch *systematisch* beeinflussen, konnten empirische Untersuchungen bislang nicht belegen. Praktisch überhaupt nicht untersucht wurde bisher, welcher Zusammenhang zwischen dem Vertrauen in die Verwaltung und dem Vertrauen ins politische System insgesamt besteht.

Dies verwundert insofern, als mit der Politikwissenschaft und der Verwaltungswissenschaft zumindest zwei Disziplinen zur Untersuchung dieser Fragestellung in Frage kämen. In der Politikwissenschaft fristet die empirische Beschäftigung mit der öffentlichen Verwaltung bzw. dem Vertrauen in sie bislang eher ein Schattendasein. Meist stehen die zentralen politischen Institutionen (Parlamente, Parteien, Regierungen etc.) im Vordergrund (vgl. auch international *van de Walle* 2007, S. 174). Aber auch in der Verwaltungswissenschaft sind explizit empirische Arbeiten, die sich auf das Vertrauen in die Verwaltung beziehen, eher die Ausnahme. So stehen bei den diversen Bürgerbefragungen

meist die *Zufriedenheit* der Bevölkerung mit der Verwaltung, operationalisiert über die Beurteilung von Serviceaspekten, wie Erreichbarkeit, Wartezeiten, Freundlichkeit des Personals etc. im Mittelpunkt des Interesses. Explizite Fragen zum *Vertrauen* in die Verwaltung sucht man jedoch meist vergeblich. Nicht zuletzt deshalb ist das in kommunalen Bürgerbefragungen abgefragte Bild von der öffentlichen Verwaltung häufig „unvollständig“ und „einseitig positiv“ (Grunow/Strüningmann 2008, S. 123).

Folgt man der Auffassung von Macaulay (1963) nicht, wonach Menschen dann kein Vertrauen brauchen, wenn ihre Interaktionen hochstrukturiert und leicht zu überwachen – also typische Verwaltungskontakte – sind, benötigt auch die Interaktion Bürger-Verwaltung Vertrauen. Die Untersuchung dieses Vertrauens der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung ist Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Dies umfasst ausdrücklich *nicht* das Thema „Vertrauen innerhalb von Verwaltungen“ (vgl. dazu z.B. Pröhl/Plamper 2000), sondern das Vertrauen der Bevölkerung in die Institution „Öffentliche Verwaltung“. Ziel des Beitrags ist es deshalb nicht, die öffentliche Verwaltung in all ihren Facetten zu untersuchen. Vielmehr geht es um die Analyse der das Konstrukt „Vertrauen“ beeinflussenden Faktoren und der Untersuchung des Zusammenhangs zum Vertrauen ins politische System insgesamt.

## 2. Theoretischer Rahmen des Institutionenvertrauens

### 2.1 Zum Konstrukt des „Vertrauens“

Wohl kaum ein analytisches Konstrukt in den Sozialwissenschaften ist bis dato ähnlich oft Untersuchungsgegenstand gewesen wie das „Vertrauen“. Fragen nach dem Vertrauen, insbesondere in politische Institutionen und Personen, gehören mittlerweile ebenso zum Standardinstrument der empirischen Sozialforschung wie Vertrauentheorien zu den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (vgl. die kompakten Übersichten bei Becker 2002, S. 4ff. und Kim 2005, S. 619ff.). Allerdings arbeiten verwandte Disziplinen wie die Psychologie, Soziologie, Ökonomie oder Politikwissenschaft mit verschiedenen Vertrauenskonzepten (vgl. Rousseau u.a. 1998). Fasst man im Hinblick auf die Untersuchung des Vertrauens in die Verwaltung zentrale Befunde der bisherigen Forschung grob zusammen, lassen sich folgende fünf Punkte aufzeigen:

(1) *Der Zusammenhang zwischen sozialem Vertrauen und Institutionenvertrauen.* Jansen (2007, S. 23) differenziert in diesem Sinne zwischen persönlichem Vertrauen und Systemvertrauen. Während Erfahrungslernen lediglich das persönliche Vertrauen unterstützt, „können Akteure mit einer strategischen Einstellung zum Aufbau von Vertrauen so genanntes Systemvertrauen entwickeln...“. Dieses Vertrauen verschafft den Institutionen und damit auch dem gesamten politischen System eine „prozedurale Legitimation.“ Allerdings müssen politische Systeme nicht bei „Null“ anfangen. Solange nicht über einen längeren Zeitraum bestimmte Gruppierungen systematisch benachteiligt werden, haben solche Systeme einen Vertrauensvorsprung, der sie handlungsfähig macht (vgl. Gamson 1968 bzw. Sztompka 1995).

(2) *Vertrauen stellt eine soziale Einstellung dar und umfasst sowohl kognitive und affektive als auch evaluative Orientierungen.* Deutlich wird dies beispielsweise, wenn die Bevölkerung bereit ist, „politische Entscheidungen freiwillig zu befolgen und auch solche

Entscheidungen zu akzeptieren, die kurzfristig den eigenen Interessen zuwiderlaufen“ (*Gabriel/Zmerli* 2006, S. 10). So führen beispielsweise negative Behördenbescheide oder Strafzettel ebenso nicht zwangsläufig zu Vertrauensverlusten in die Bürokratie oder den Staat, wie fehlendes Institutionenvertrauen nicht automatisch mit fehlender Legitimität gleichzusetzen ist, solange die Rechtmäßigkeit akzeptiert wird (vgl. *Westle* 1989, S. 71).

(3) *Vertrauen wirkt komplexitätsreduzierend.* Sowohl das interpersonale als auch das systemische Vertrauen ermöglicht erst Interaktionen (*Luhmann* 1989). So wäre Alltagshandeln ohne Vertrauen undenkbar. Vom Autofahren über Börsengeschäfte bis über die Operation im Krankenhaus, stets begleitet uns das Vertrauen in die Kompetenz oder Zuverlässigkeit anderer unter einem gewissen Maß an Risiko (vgl. *Coleman* 1990 und *Preisedörfer* 1995). Auch in der Interaktion Bürger – Verwaltung zweifeln die Bürger normalerweise nicht jedes Mal an, ob die bearbeitenden Sachbearbeiter über einen Antrag der Bürger ohne Ansehen der Person entscheiden.

(4) *Vertrauen ist dynamisch.* Vertrauen ist nicht statisch. Es entwickelt sich vielmehr langsam und kann entsprechend schnell wieder sinken (vgl. *Fukuyama* 1995). *Rousseau u.a.* (1998, S. 395) beschäftigen sich in ihrem Beitrag umfassend mit dem Entstehen, mit der Stabilität und mit der Abnahme von Vertrauen. Sie identifizieren mit „Risiko“ und „Abhängigkeit“ zwei notwendige Rahmenbedingungen für das Entstehen von Vertrauen.

(5) *Konzeptuelle Lücken in den Vertrauenskonzepten.* Bislang hinkt eine schlüssige, theoriegeleitete Operationalisierung des Vertrauenskonzepts der häufigen empirischen Verwendung hinterher. So verwenden unterschiedliche Disziplinen Vertrauen häufig als unterschiedliche Variable. Dabei wird das Vertrauen als unabhängige, als abhängige Variable oder als intervenierende Variable modelliert (vgl. *Rousseau u.a.* 1998, S. 396f.); dies ist zwar analytisch nachvollziehbar, allerdings ist es nicht förderlich für die Konstruktion von überprüfbareren Vertrauenskonzepten. Dementsprechend existiert bis heute kein „eigentliches oder reines Vertrauenskonzept“. Stattdessen gibt es vielmehr eine „konzeptionelle Polyvalenz des Vertrauenskonzepts“ (*Schaal/Weiss* 2002, S. 372) oder anders formuliert: Es bestehen noch zahlreiche konzeptionelle Lücken.

Dem „interdisziplinären Wirrwarr“ der Vertrauensforschung setzen *Rousseau u.a.* (1998, S. 395) eine Differenzierung von Vertrauen entgegen. Sie definieren Vertrauen als „a psychological state comprising the intention to accept vulnerability based upon positive expectations of the intentions or behavior of another.“ Diese drei „basic forms of trust“ (calculative, institutional und relational trust) entwickeln sich nacheinander. So entwickelt sich kontinuierlich das kalkulierende Vertrauen hin zum relational-affektivem Vertrauen. Unter kalkulierendem Vertrauen verstehen *Rousseau u.a.* (1998) die Annahme einer Person von erwartetem Verhalten einer anderen Person, also eine Art Vertrauensvorschluss. Für diese Annahme besteht zu Beginn jedoch noch keine Sicherheit. Relational-affektives Vertrauen entsteht durch wiederholt positive Erfahrungen, bei der sich positive Emotionen gegenüber dem Interaktionspartner herausbilden. Unklar ist bislang, welcher dieser „basic forms of trust“ dem Vertrauensverhältnis Bürger-Bürokratie bzw. Beamte entspricht.

## 2.2 Institutionenvertrauen und das Konzept der Politischen Kultur

Wenn die Vielzahl an Literatur, die zum Thema Institutionenvertrauen innerhalb der vergangenen Jahrzehnte erschienen ist, ein Indiz für die Relevanz des Themas ist, so hat sich mangelndes Vertrauen in der parlamentarischen Demokratie zu einem „erstrangigen Systemproblem (entwickelt)“ (*Klages/Daramus/Masser* 2005, S. 4). Zahlreiche Beiträge untersuchten bereits zu Beginn der 1970er Jahre das Institutionenvertrauen in die Parteien, den Bundestag, die Bundesregierung, das Bundesverfassungsgericht oder Akteure des intermediären Systems, wie die Gewerkschaften, die Kirchen oder die Medien (vgl. den kurzen Abriss zur Geschichte der Vertrauensforschung in Institutionen bei *Schaal/Weiss* 2002).

Einen Höhepunkt erlebte die Forschung zum Institutionenvertrauen Mitte der 1990er Jahre durch die Veröffentlichung einzelner Sammelbände (*Nye/Zelikow/King* 1997; *Kaase/Newton* 1995; *Klingemann/Fuchs* 1995). Während manche Autoren von einem allgemeinen Rückgang des Institutionenvertrauens schreiben (*Inglehart* 1997 oder *Newton/Norris* 2000), bestreiten dies andere Forscher ausdrücklich (*Listhaug/Wiberg* 1995).<sup>4</sup> Allerdings beschäftigte sich praktisch kein Beitrag dieser Bände explizit mit der öffentlichen Verwaltung. Dies überrascht insofern, weil die öffentliche Verwaltung „nicht nur für ihr eigenes Handeln, sondern auch für das politische System im engeren Sinne Akzeptanz und (Output-)Legitimation (sichert)“ (*Grunow/Strüingmann* 2008, S. 122).

Zentrale Bedeutung im Zusammenhang des Institutionenvertrauens erhielt das Konzept der *Politischen Kultur*. Entgegen der alltagssprachlichen Bedeutung des Begriffs „Politische Kultur“ meint die wissenschaftliche Bedeutung die spezifischen Verteilungsmuster individueller Orientierungen gegenüber politischen Objekten und ihren Mitgliedern innerhalb eines Landes.<sup>5</sup> Die Orientierungsmuster umfassen alle kognitiven und affektiven Einstellungen gegenüber dem politischen System in einer Gesellschaft. *Almond/Verba* (1963) stellten in ihrem Konzept zur Politischen Kultur dar, dass die Stabilität von demokratischen Regierungssystemen von der Kongruenz von Struktur *und* Kultur abhängt. So ist mit der Einführung demokratischer Strukturen, wie formale Institutionen oder Bürger- und Partizipationsrechten, der Prozess noch nicht abgeschlossen. Erst wenn sich diese Strukturen konsolidiert haben und sie in breiten Teilen der Bevölkerung akzeptiert bzw. die Institutionen „mit Leben erfüllt“ werden, kann man von einer stabilen politischen Kultur in einem demokratischen System ausgehen (vgl. *Kleiner* 2008).

Die hier untersuchte Fragestellung nach dem Vertrauen in die Verwaltung und dessen Zusammenhang zum Vertrauen ins politische System insgesamt, befindet sich sozusagen an einer „Schnittstelle“ zwischen dem Institutionenvertrauen und dem Konzept der Politischen Kultur.

## 3. Vertrauen in die öffentliche Verwaltung – Stand der Forschung und Operationalisierungsvorschläge

### 3.1 Bürger und Verwaltung

Die Beziehung des Bürgers zur öffentlichen Verwaltung ist schon Gegenstand zahlreicher Untersuchungen gewesen. Die bislang vorwiegend dominierende „deskriptive Verwaltungsforschung“ (*Derlien* 2000, S. 11) in Deutschland stellte jedoch meist die Bewertung

von Verwaltungshandeln in den Vordergrund und leitete aus einer schlecht bewerteten Verwaltung Unzufriedenheit mit bzw. Misstrauen gegenüber der Verwaltung ab (z.B. *Geisler* 1979). Vertrauen im Zusammenhang mit der öffentlichen Verwaltung wurde bisher lediglich im Rahmen des Vertrauens der Verwaltung selbst in den Stadtrat oder des Vertrauens der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter in ihre eigene Verwaltung untersucht (vgl. den Beitrag von *Pröhl/Plamper* 2000).

Fasst man den Großteil der Arbeiten zur Bewertung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland durch die Bürgerinnen und Bürger pointiert zusammen, könnte man sagen: Die Verwaltung ist grundsätzlich akzeptiert, dennoch ist sie diverser Kritik ausgesetzt. Wie bereits *Grunow* (1981) zu Beginn der 1980er Jahre feststellte, kann man zwar eine hohe generelle Zufriedenheit mit der Verwaltung in der Bevölkerung feststellen; gleichwohl stößt Kritik an der Bürokratie hinsichtlich Ungerechtigkeit, Ineffizienz und mangelnde Bürgernähe auf breite Zustimmung. Daran ändern auch Bemühungen im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells, z.B. in Form von Bürgerkommunen nur wenig (vgl. *Pröhl/Plamper* 2000).<sup>6</sup> Wie diese im Vergleich zum Vertrauen in andere Institutionen höchst spezielle Paarung von Kritik an und Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung zu erklären ist, ist bis dato ungeklärt. Nach Ansicht von *Grunow/Strüingmann* (2008, S. 134) lässt sich die Behörden- bzw. Verwaltungskritik in Deutschland am ehesten als „perpetuum mobile“ beschreiben.

Unabhängig davon, ob diese Einschätzung stimmt, geht der Befund, kein Vertrauen bzw. Misstrauen in die Verwaltung zu haben über den Zustand von Kritik an der Verwaltung hinaus. Das Misstrauen in die Verwaltung hört darüber hinaus möglicherweise nicht bei der Verwaltung auf. Es stellt sich deshalb die Frage, ob andauernde Kritik an der Verwaltung nur ein isoliert zu betrachtendes Problem ist, oder ob ein Vertrauensverlust in die Verwaltung – z.B. bei Empfängern von Sozialleistungen – schließlich auch zu einem Vertrauensverlust ins politische System insgesamt führen kann (vgl. *Dehnhard* 1987). Über die Entwicklung bzw. den Rückgang des generellen politischen Vertrauens wurde diese Diskussion bereits im Rahmen der „Miller-Citrin-Kontroverse“ zu Beginn der 1970er Jahre in der amerikanischen politikwissenschaftlichen Literatur geführt.<sup>7</sup> Eine entsprechende Diskussion in der verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist bislang nicht in Sicht.

## 3.2 Stand der Forschung zum Vertrauen in die öffentliche Verwaltung

### 3.2.1 International

Lange Zeit beschäftigte sich die internationale verwaltungswissenschaftliche Forschung mit Vertrauen lediglich im Rahmen einer intra- bzw. interorganisationalen Perspektive (vgl. Übersicht bei *van de Walle* 2007, S. 174). Erst in den vergangenen Jahren beschäftigten sich einzelne Studien verstärkt mit dem Vertrauen der Bürger in die Verwaltung bzw. den öffentlichen Sektor insgesamt. Dabei ist die wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema „Vertrauen in die Verwaltung“ eigentlich nicht neu. Bereits bei *Almond/Verba* (1963) fand sich die Bedeutung der bürokratischen Komponente (output-Dimension), die neben der partizipativen Komponente (input-Orientierung) existiert.

Im Mittelpunkt dieser Forschungsrichtung steht meist die Frage, wie die Zufriedenheit mit (dem Output) der Bürokratie, mit der Regierung<sup>8</sup> bzw. mit dem Institutionenvertrauen insgesamt zusammenhängt. Diese konnten für die USA bzw. Großbritannien (*van*

Ryzin 2007, Yang/Holzer 2006 Tucker 2004), Belgien (van den Walle/Bouckaert 2003, Kampen/Maddens/Vermunt 2003, Kampen/van de Walle/Bouckaert 2006) und Israel (Vigoda 2000) bestätigen, dass es einen gewissen Zusammenhang zwischen der Zufriedenheit mit der Verwaltung und dem Vertrauen in die Verwaltung bzw. in die Regierung gibt. Allerdings kristallisierten sich kaum signifikante Einflussfaktoren mit hoher Erklärungskraft heraus. Zudem ist die Richtung des Zusammenhangs noch unklar (vgl. auch van de Walle/Roosbroek/Bouckaert 2008).

Van de Walle (2007) verglich in einer breit angelegten Studie die Einflussfaktoren auf das Verwaltungsvertrauen in rund 60 verschiedenen Staaten. Jedoch konnte auch er keine systematischen signifikanten Erklärungsfaktoren finden.<sup>9</sup> Grund dafür könnte sein, dass er aufgrund der zahlreichen in die Untersuchung aufgenommenen Vergleichsländer lediglich die (soziodemografischen und sozioökonomischen) Variablen aufnehmen konnte, die in allen Ländern abgefragt wurden.

### 3.2.2 National

Als eine der ersten Arbeiten in Deutschland setzten sich Feick/Mayntz (1982) systematisch mit den generellen Einstellungen der Bürger zur Verwaltung auseinander. Neben der Zufriedenheit und der Bestimmung von neun Personentypen gegenüber der Bürokratie untersuchten sie auch die Auswirkungen von Behördenkontakten auf die Bewertung der öffentlichen Verwaltung. Dabei erwiesen sich Alter und Bildung als wichtige Erklärungsgrößen für die Einstellungen der Bevölkerung gegenüber der Bürokratie.

Die Untersuchung des Vertrauens in die Verwaltung ist in Deutschland zur internationalen Forschung vergleichsweise unterentwickelt. Lediglich die Untersuchung von Derlien/Löwenhaupt (1997) konnte die internationalen Befunde für Deutschland überwiegend bestätigen, wonach ein großes Vertrauen in Institutionen mit einer hohen Zufriedenheit mit der Bürokratie korrespondiert. Entsprechend hatten Befragte, die ein geringes Vertrauen in nationale Institutionen hatten ein eher negatives Bild von öffentlicher Verwaltung, oder anders formuliert: „Wer also großes Vertrauen in Institutionen hat, ist auch mit Beamten und Behörden zufrieden“ (Derlien/Löwenhaupt 1997, S. 466). Explizit mit dem Vertrauen in die *Verwaltung* bzw. mit deren Einflussfaktoren beschäftigten sich diese Beiträge jedoch nicht.

Als eine der wenigen deutschsprachigen Untersuchungen thematisiert Glück (2007) das Vertrauen in die Verwaltung. Dabei konnte er einen gewissen Zusammenhang zwischen Vertrauen und der Zufriedenheit mit der (Aufgabenerfüllung der) Verwaltung empirisch belegen (S. 212).<sup>10</sup> Dieses Konstrukt der Bürgerzufriedenheit ist ein zentrales Element der Bürgerorientierung. Zufriedenheit setzt wiederum positive Einstellungen von Individuen gegenüber Institutionen voraus. Die allgemeine Bürgerzufriedenheit mit der Aufgabenerfüllung der Verwaltung (Aufgabenerfüllungszufriedenheit, AEZ) ist dem Vertrauen in die Verwaltung vorgelagert.

### 3.2.3 Forschungslücken und Konsequenzen für die vorliegende Untersuchung

Während die verwaltungswissenschaftliche Forschung die Mikroebene, welche die persönliche Erfahrungen mit Verwaltung beschreibt, intensiv untersucht hat, gibt es bei der Makroebene mit den allgemeinen Einstellungen zur Verwaltung noch großen Forschungsbedarf (vgl. van de Walle 2007, S. 173). Die geringe Beschäftigung mit dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung brachte bislang – national wie international – nur

wenig belastbare Ergebnisse. Entweder verwendeten sie lediglich eine inhaltlich sehr eingeschränkte Anzahl von Variablen (vgl. *van de Walle* 2007), oder sie untersuchten Vertrauen in die Verwaltung isoliert in Abhängigkeit von Vertrauen in andere Institutionen (vgl. *van Roosbroek* 2006). Auch die Arbeit von *Glück* (S. 201f.) bestätigt lediglich die Zusammenhänge zwischen der Zufriedenheit mit der Verwaltung und dem Vertrauen in sie. Korrelationen mit soziodemographischen oder „psychographischen“ Variablen ergeben zwar signifikante, aber erklärungschwache unsystematische Einflüsse (Korrelationskoeffizient  $r$  zwischen 0,05 und 0,11).

Über vorgelagerte oder korrespondierende Einflussfaktoren liegen jedoch praktisch keine Ergebnisse vor. Anders als in den bisherigen Untersuchungen sollen jedoch im vorliegenden Beitrag nicht nur andere Institutionen vergleichend zum Vertrauen in die Verwaltung in die Analyse einbezogen werden, sondern solche Faktoren, die einen signifikanten Beitrag zum Erklärungskonstrukt „Vertrauen in die Verwaltung“ leisten können. Dazu gehören z.B. Einstellungen zur Verwaltung oder zum politischen System bzw. zur Demokratie insgesamt.

Trotzdem der öffentliche Sektor inzwischen stark diversifiziert ist, wird *Verwaltung* hier bewusst eher monolithisch interpretiert. Grund dafür ist die Annahme, dass die Bevölkerung Verwaltung als die Verwaltung wahrnimmt, mit der sie Kontakt hat, also im Normalfall die Kommunalverwaltung. Zwar ist klar, dass diese Form der Operationalisierung nicht der komplexen Realität der modernen Verwaltung entspricht, wohl aber der Wahrnehmung des Bürgers, um die es hier geht. Die bisherige akademische Umfrageforschung trug diesem Umstand insofern Rechnung, als in den Umfragen, die nach dem Vertrauen in die Verwaltung gefragt haben, stets explizit nach dem „Vertrauen in die (öffentliche) Verwaltung“ bzw. nach „Behörden“ oder nach der „Stadtverwaltung“ gefragt wurde. Fragen nach dem Vertrauen in spezielle Ämter, wie Arbeits- oder Sozialamt stellen die absolute Ausnahme dar.

### 3.3 Operationalisierung der abhängigen und unabhängigen Variablen

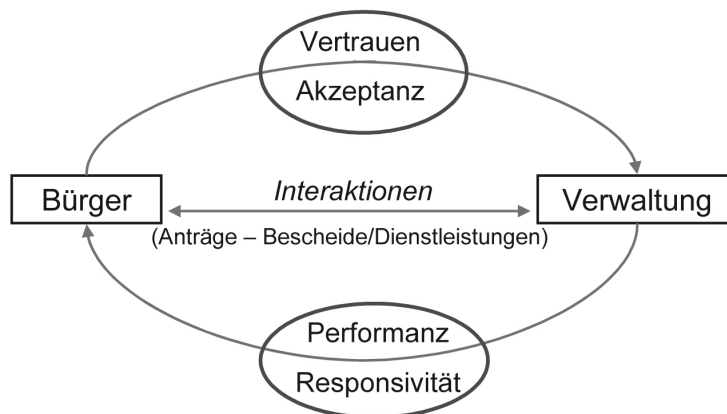
#### 3.3.1 Interaktionsmodell Bürger-Verwaltung

Die Untersuchung des Verhältnisses Bürger-Vertrauen-Verwaltung umfasst mehrere Dimensionen. Wie im stark vereinfachten Interaktionsmodell (vgl. Abbildung 1) dargestellt, können die verschiedenen Interaktionsformen zu einem grundsätzlichen Vertrauen und somit auch zur Akzeptanz der Bürger gegenüber der Verwaltung führen. Wichtiger „Vertrauensnachschub“ für die Akzeptanz bildet die Responsivität der Verwaltung gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.<sup>11</sup> Durch die als gut wahrgenommene Performanz der öffentlichen Verwaltung können sich das Vertrauen und somit auch die Akzeptanz der Verwaltung erhöhen.<sup>12</sup>

*Vertrauen* ist in der vorliegenden Arbeit also als eine Komponente zu verstehen, die im Wechselspiel zwischen Akzeptanz, Performanz und Responsivität entsteht. Diese Sicht unterscheidet sich von *Glück* (2007, S. 124ff.), der Vertrauen als Handlung bzw. als Konsequenz der (Aufgabenerfüllungs-)Zufriedenheit definiert.



Abbildung 1: Vereinfachtes Interaktionsmodell – Bürger – Verwaltung



Quelle: Eigene Datstellung

### 3.3.2 Verwendete Variablen

Plausibel ist, dass das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung von verschiedenen Faktoren abhängig ist. Nach *Dehnhard* (1987, S. 7) wird die Beurteilung der Verwaltung durch bestimmte Wahrnehmungsmuster bestimmt. Neben „literarischen Überlieferungen“ und „Berichterstattung in den Medien und durch Hörensagen“, werden diese Muster auch durch „persönliche Erfahrungen und Beobachtungen“ verbreitet. Auch wenn diese Erkenntnisse empirisch auf eher schwachen Füßen stehen – sie beziehen sich auf *Geisler* (1979; vgl. Kap. 3.2.4) – geben sie zumindest erste Hinweise darauf, welche Faktoren auch das Vertrauen in die Verwaltung beeinflussen können. Im Folgenden werden solche Einflussgrößen diskutiert, die bereits untersucht wurden bzw. deren Einfluss sich bei anderen Studien zum Institutionenvertrauen als erklärungskräftig erwiesen haben und die in Vordergrund der hier durchgeführten Analysen stehen.

### 3.3.3 Interaktionen bzw. Kontakte zur Verwaltung

Wie (positive) Kontakte zwischen Individuen allgemein zu Vertrauen führen können (vgl. das interpersonale Vertrauen als „core trust relation“ bei *Warren* 1999 oder *Sztompka* 1995), könnten entsprechend häufige (positive) Kontakte mit der Bürokratie auch zu einem Vertrauen in die Verwaltung führen (vgl. bereits die Untersuchung zur Wahrnehmung der Polizei bei *Parks* 1984). Anders als bei Organisationen wie Wirtschaftsunternehmen, können die Bürgerinnen und Bürger bei Behördenkontakten von stabilen Verhaltenserwartungen ausgehen. Tausch- und Preisverhandlungen entfallen, stattdessen wird das Anliegen der Bürgerinnen und Bürger von der Verwaltung positiv oder negativ beschieden.

Dass Verwaltungskontakte das allgemeine Institutionenvertrauen beeinflussen (können), legen beispielsweise die Ergebnisse von *Fuchs/Gabriel/Völkl* (2002), *Derlien* (1997) bzw. *Derlien/Löwenhaupt* (1997) nahe. *Fuchs/Gabriel/Völkl* (2002, S. 430) zufolge werden politische Institutionen durch Entscheidungsträger repräsentiert, die zugleich Bürger sind. Gemäß der Annahme, dass zwischen den Bürgern und den „Bürgern der Institutionen“, also den Beamten, vergleichbare Normen und Werte vorherrschen, ist somit eine Vertrauensbasis da, bzw. die Institutionen werden als legitim betrachtet.

Zudem konnte die Forschung bislang belegen, dass negative Erfahrungen mit Verwaltungen einen nachhaltigeren (negativen) Einfluss auf das Vertrauen in Verwaltung haben als positive Erfahrungen einen (positiven) Einfluss auf das Vertrauen in die Verwaltung, oder anders formuliert: „Trust comes on foot and goes away on horseback“ (*Kampen/van de Walle/Bouckaert* 2006, S. 387).<sup>13</sup>

Die individuelle Bedeutung von Verwaltungskontakten dürfte wiederum von Faktoren wie der *Art der Verwaltungseinheit* und der *Kontakthäufigkeit/-intensität* abhängig sein. Während man z.B. im Bürgeramt lediglich einen Pass abholt und dort im Grunde „nichts passieren kann“, kann hingegen die Verweigerung der Aufenthaltsgenehmigung durch die Ausländerbehörde „grundsätzlich weitreichende existenzielle Weichenstellungen“ zur Folge haben (*Paris* 2001, S. 729).

Dass im Rahmen von Verwaltungskontakten verschiedene Typen von Verwaltungskunden eine unterschiedliche Beziehung zur öffentlichen Verwaltung haben, konnten diverse Studien belegen (Vgl. *Feick/Mayntz* 1982, *Lenk/Klee-Kruse* 2000 oder *van de Walle* 2007). *Paris* (2001, S. 721) konnte jedoch auch zeigen, dass auch verschiedene Ämter die Kunden unterschiedlich behandeln, bevor es zum direkten Verwaltungskontakt kommt. So kann beispielsweise der Kunde im Amt für Wirtschaftsförderung in bequemen Sesseln Platz nehmen und einen Kaffee – als „Wartegeschenk“ – trinken, dagegen sitzt der Kunde im Sozialamt meist in Stuhlreihen in kahlen Gängen. Außerdem können auch quantitative Faktoren wie die Kontakthäufigkeit Einfluss auf die Einstellungen zur Verwaltung (vgl. *Klages/Schäfer/Schmittl* 1983 bzw. *Derlien/Löwenhaupt* 1997) bzw. das Verwaltungsvertrauen haben. Nach *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 469) kann sich häufiger Kontakt zu Behörden negativ auf die Einstellungen zu Beamten und Behörden bzw. auf die Kundenzufriedenheit (*Koci* 2005, S. 189) auswirken. Hohe positive Korrelationen bestehen hierbei mit der Zufriedenheit des Outputs der Verwaltung.

Anzunehmen ist zudem, dass die Häufigkeit der Verwaltungskontakte wiederum mit der Art der Verwaltungseinheit zusammenhängt. So hatten z.B. Mitte der 1990er Jahre die Ostdeutschen wesentlich mehr Kontakte zu Ämtern des Sozialbereichs (Arbeits-, Wohnungs- und Sozialämter) als die Westdeutschen (vgl. *Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 424f.), was sich möglicherweise in unterschiedlichen Vertrauenswerten in die Verwaltung widerspiegeln könnte.<sup>14</sup>

### 3.3.4 Responsivität und bürokratische Kompetenz

Eine mit den Kontakten zur Bürokratie zusammenhängende Größe ist die Responsivität. Responsivität, im Sinne von Aufnahmefähigkeit, beschreibt ein Konzept aus der Parlamentarismusforschung. Dieses bezeichnet die Rückkopplung des (politischen) Handelns der Repräsentanten an die Interessen der von ihnen repräsentierten Menschen. Auch wenn sich dies Konzept primär auf das Verhältnis Parlament/Abgeordnete – Bürger richtet, lässt sich das Konzept auch auf das Verhältnis Verwaltung/Beamter – Bürger übertragen, etwa in die Richtung, ob bzw. wie die Verwaltung die vorgetragenen Anliegen der Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt.

Bereits bei *Allmond/Verba* (1963) wurde Responsivität in Form einer „bürokratischen Kompetenz“ („administrative competence“) als Output-Legitimation untersucht. Neben der Frage inwiefern die vorgetragenen Anliegen von den Behörden berücksichtigt worden sind, umfasst die bürokratische Kompetenz auch die Frage nach einer „gerechten bzw. fairen Behandlung der Bürger durch die Behörden“. Bei *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S.

426ff.) wird die eher affektiv bzw. evaluativ orientierte bürokratische Kompetenz von *Almond/Verba* (1963) noch um eine kognitive Dimension erweitert. Diese subjektive bürokratische Kompetenz umfasst die Items „Der Bürger hat viele Möglichkeiten sich gegen die Entscheidungen von Ämtern und Behörden zu wehren“ und „Mit einer Behörde sollte man sich besser nicht anlegen, selbst wenn man im Recht ist.“<sup>15</sup> So erwies sich die subjektive bürokratische Kompetenz bei *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 429) als das Item, welches den stärksten Zusammenhang mit der pauschalen Zufriedenheit mit den Verwaltungskontakten hat. Eine Stärkung der subjektiven bürokratischen Kompetenz habe zudem eine Verringerung der „Schalterdistanz“ zur Folge.<sup>16</sup> Allerdings wurde auch deutlich, dass die Responsivität sank, je mehr Behörden die Bürgerinnen und Bürger kontaktierten, und zwar unabhängig von der Art der Behörde (*Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 441).

### 3.3.5 Performanz

Die Frage der Performanz im Sinne einer „Leistungsmessung“ beschäftigt seit einigen Jahren die verwaltungswissenschaftliche Forschung in Deutschland (vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Wollmann* 2004). Auch die internationale Forschung widmet sich dieser Thematik. So beschäftigten sich z.B. *Bouckaert/van de Walle* (2003) in ihrer „Micro-Performance-Theorie“ mit dem Zusammenhang zwischen Performanz und Vertrauen. Danach trennt sich das Vertrauen in zwei Komponenten auf: In das „a-priori“-Vertrauen, das die Leistungswahrnehmung (Performanz, d. Verf.) beeinflusst und das „a-posteriori“-Vertrauen als Konsequenz der Leistungsbeurteilung (vgl. *Glück* 2007, S. 118).

Performanz wird im vorliegenden Beitrag nicht als objektive Größe der Leistungsmessung im Sinne von Evaluation (vgl. *Kuhlmann/Bogumil/Wollmann*, 2004), sondern als subjektive Zufriedenheit des Bürgers mit dem individuellen Verwaltungsoutput bzw. -outcome verstanden.

### 3.3.6 Weitere potenzielle Faktoren

Neben den Verwaltungskontakten, der bürokratischen Kompetenz und der Performanz gibt es weitere Faktoren, die das Vertrauensverhältnis beeinflussen können. Weitere mögliche Einflussfaktoren ergeben sich aus den zahlreichen Studien zum Institutionenvertrauen (vgl. den Überblick bei *Kim* 2005, S. 623f.). So können objektive sozioökonomische bzw. -strukturelle Faktoren, wie Bildung (vgl. den Überblick bei *van de Walle* 2007 und *Döring* 1990) oder Erwerbstatus (vgl. *Derlien/Löwenhaupt* 1997) ebenso das Institutionenvertrauen beeinflussen wie subjektive Faktoren, z.B. die Bewertung der eigenen bzw. der allgemeinen Wirtschaftslage (vgl. *Rattinger/Juhász* 1990) oder die Parteineigung (vgl. *Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 461 ff.). Aber auch die Frage, in welchem Teil Deutschlands die Befragten aufgewachsen sind bzw. ob die Sozialisation im Osten Deutschlands vor oder nach 1989 stattfand, beeinflusst das Institutionenvertrauen tendenziell. Die Analysen von *Glück* (2007; S. 182f.; S. 201) konnten ferner einen zwar signifikanten, aber schwachen Zusammenhang ( $r = 0,12$ ;  $p < .01$ ) zwischen der gesellschaftlichen Verantwortung („Mitarbeit in Bürgerinitiativen“, Sozialkapital) und dem Vertrauen in die Verwaltung belegen.

### 3.4 Forschungsfragen

Wie bereits beschrieben, sollen im vorliegenden Beitrag zum einen Erklärungsfaktoren für das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung gefunden werden. Zum anderen sollen deren Zusammenhänge zum Vertrauen ins politische System insgesamt analysiert werden.

Bislang schreibt die Forschung der Verwaltung meist lediglich eine affektive Bewertung durch die Bevölkerung zu, vergleichbar den Institutionen der Judikative, wie dem Bundesverfassungsgericht bzw. der Exekutive (Polizei oder Bundeswehr). Eine Performanzbewertung wird eher Institutionen wie dem Bundestag und der Bundesregierung zugeschrieben.

Die eine grundsätzliche Annahme der vorliegenden Untersuchung besteht darin, dass auch die Verwaltung individuell nach ihrem Output, d.h. nach ihrer subjektiv wahrgenommenen Performanz bewertet wird. Eine zweite grundsätzliche Vermutung besteht außerdem darin, dass das Vertrauen in die Verwaltung u.a. nicht nur von einer Performanz sondern auch von einer Systemdimension beeinflusst wird. Dies bezieht sich vor allem auf ökonomische (wahrgenommene Wirtschaftslage), aber auch auf Variablen zur Bewertung des politischen Systems (Demokratie). Darüber hinaus wird zu prüfen sein, welchen Einfluss sozioökonomische Variablen haben. Eine implizite Annahme wäre z.B., dass – aufgrund schlechter Erfahrungen im Kontakt mit der Sozialverwaltung – das Vertrauen in die Verwaltung niedriger ist, je geringer das sozioökonomische Niveau der Befragten ist.

### 3.5 Verwendete Daten

Im vorliegenden Beitrag werden im deskriptiven Teil Analysen von Daten präsentiert, in denen im Zeitverlauf häufiger nach dem Vertrauen in Verwaltung gefragt wurde. Dies sind im Wesentlichen Daten des ALLBUS, des Eurobarometers und des World Values Survey (WVS).<sup>17</sup> Im multivariaten Teil wird anhand des KSPW-Datensatzes „Politische Resonanz“<sup>18</sup> und der WVS-Daten exemplarisch dargestellt, welche Faktoren das Vertrauen in Verwaltung beeinflussen können.

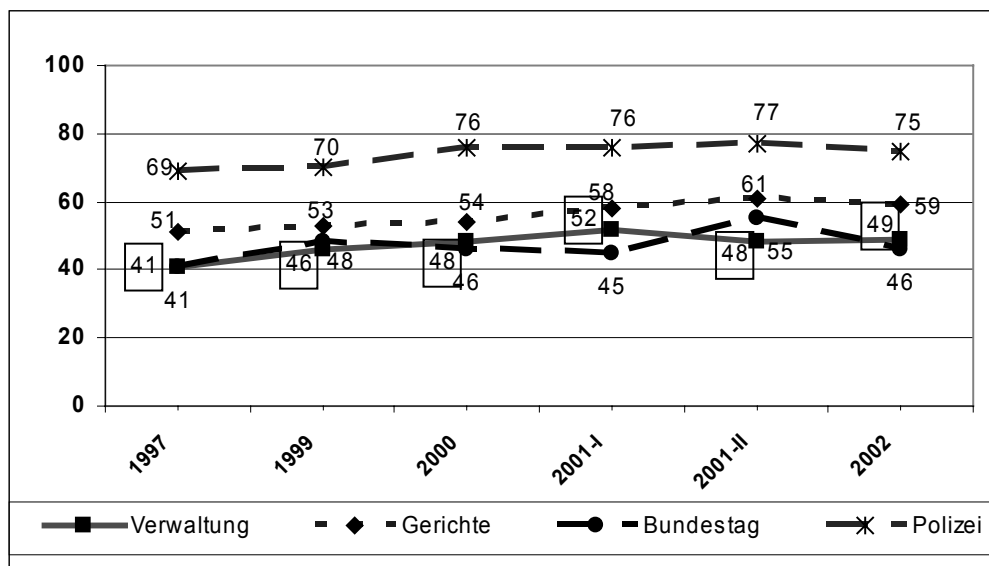
## 4. Ergebnisse

Bevor die Ergebnisse der bi- und multivariaten Analysen präsentiert und interpretiert werden, sollen zuerst anhand einzelner deskriptiver Befunde gezeigt werden, wie sich das Vertrauen in die Verwaltung national im Vergleich zum Vertrauen in andere Institutionen des politischen Systems einordnet und wie sich das Vertrauen in die Verwaltung Deutschlands im internationalen Vergleich darstellt.

### 4.1 Deskriptive Befunde

In Abbildung 2 wird zunächst das Institutionenvertrauen von vier Institutionen des politischen Systems Deutschlands zwischen 1997 und 2002 dargestellt.<sup>19</sup>

Abbildung 2: Institutionenvertrauen in Deutschland (1997-2002)



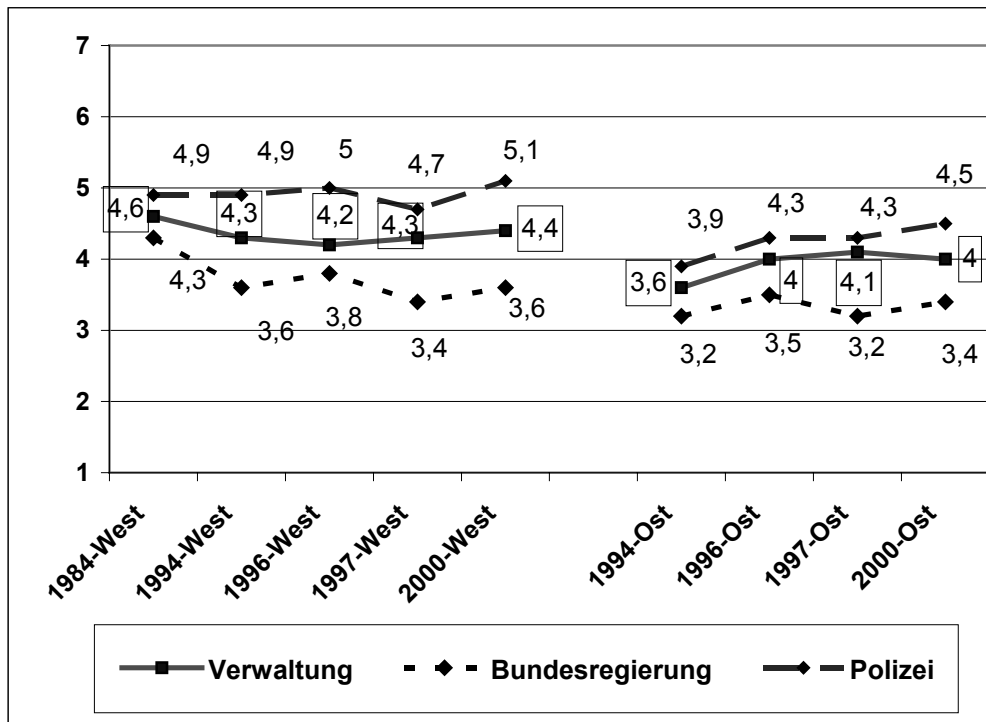
Quelle: Eurobarometer Daten 48.0, 51.0, 54.1, 55.1/56.2, 57.1. Dargestellt sind die prozentualen Anteile der gültigen Fälle der Kategorie „vertraue eher“ („tend to trust“, 2er-Skala).

Das Vertrauen in die Verwaltung (umrahmte Werte) nahm im Untersuchungszeitverlauf – trotz leichter Schwankungen – zu. Vergleicht man das Niveau der Vertrauenswerte mit denen anderer Institutionen, so ordnet sich das Vertrauen in die Verwaltung im mittleren Bereich ein. Hier deutet sich die in der Literatur mehrfach bestätigte „Vertrauenspyramide“ an, wonach das höchste Vertrauen die regulativen Institutionen (Polizei, Militär und Bundesverfassungsgericht) genießen, gefolgt von den Gerichten und der Verwaltung. Am unteren Ende der Vertrauenspyramide stehen die Regierung, das Parlament, die Politiker und die Medien (vgl. auch *Gabriel* 1993, 2002).

Beim Vergleich zwischen Ost- und Westdeutschland zeigen sich Unterschiede sowohl im Institutionenvertrauen insgesamt als auch im Vertrauen in die Verwaltung (vgl. Abbildung 3).

Betrachtet man die Werte im Ganzen, so zeigt sich eine ähnliche Struktur der Ergebnisse wie bei den Eurobarometer-Daten in Abbildung 2. Auffällig ist zudem, dass das Vertrauensniveau im Osten Mitte der 1990er Jahre generell deutlich unter dem im Westen lag, dieses aber im Zeitverlauf leicht zunahm. Im Westen ging das Vertrauen in die Verwaltung zwischen Mitte der 1980er und Mitte der 1990er Jahre zurück, in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre blieb es aber relativ konstant. Nach *Derlien/Löwenhaupt* (1997, S. 459) ist dieser leichte Rückgang des Vertrauens in die Verwaltung in den alten Bundesländern auf eine perzipierte Output- bzw. Performanzschwächen insgesamt zurückzuführen, was jedoch „keine grundsätzliche Erosion des Vertrauens in die lokale Verwaltung (zur Folge hatte)“.

Abbildung 3: Institutionenvertrauen in Deutschland im Ost-/West-Vergleich



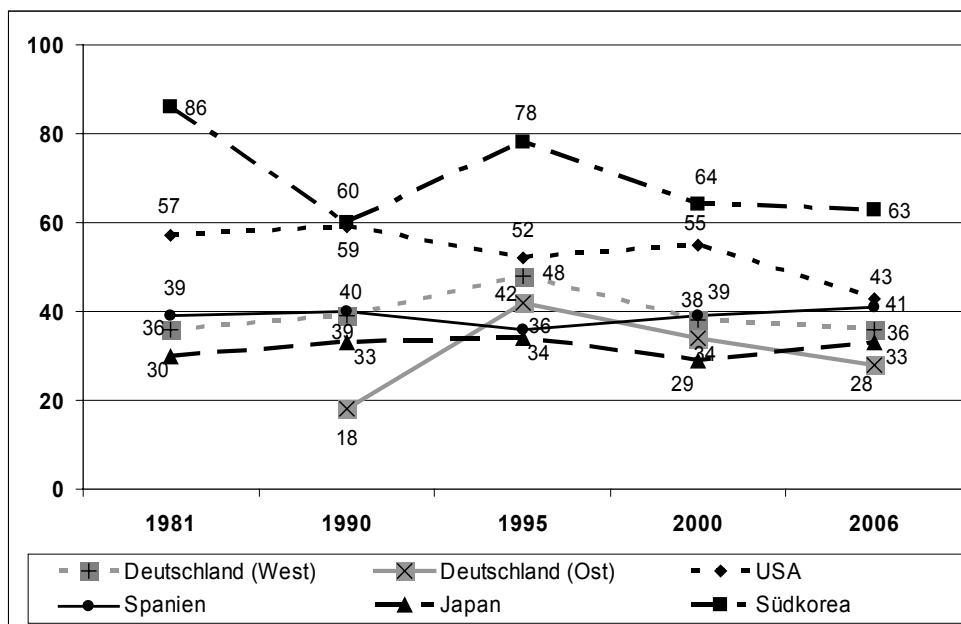
Quelle: ALLBUS-Daten 1984, 1994, 2000; KSPW-Daten „Politische Resonanz“ 1996; KAS 1997. Skala jeweils von 1 (überhaupt kein Vertrauen) bis 7 (sehr großes Vertrauen). Dargestellt sind die Mittelwerte.

Wie wird die öffentliche Verwaltung in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern bewertet? Dazu geben die Daten des World Values Survey Auskunft. In Abbildung 4 sind Werte der Länder aufgeführt, in denen seit 1981 in allen fünf Befragungswellen die Frage nach dem Vertrauen in Verwaltung gestellt wurde. Diese sind Spanien, Japan, Südkorea, USA und Deutschland.<sup>20</sup> Im Vordergrund des Vergleichs steht nicht, Unterschiede zwischen den Ländern – z.B. anhand der Verwaltungskultur – zu interpretieren, sondern vielmehr aufzuzeigen, wie sich das Vertrauen in die Verwaltung im internationalen Vergleich einordnet (für eine tiefer gehende Interpretation der verwaltungskulturellen Unterschiede vgl. die Studie von *van de Walle/Roosbroek/Bouckaert* 2008).

Abbildung 4 verdeutlicht die teilweise erheblichen Unterschiede im internationalen Verwaltungsvertrauen. Während in Südkorea zwischen 60 und 80 % der Bürger der Verwaltung vertraut, vertrauen ihr in Japan nur rund ein Drittel der Befragten. In den USA ist das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im Durchschnitt stärker ausgeprägt, als in den meisten anderen Ländern. Mehr als die Hälfte der befragten Amerikaner vertrauen (sehr) der US-Verwaltung. Im Zeitverlauf sank das Vertrauen jedoch, um 2006 mit 42 % seinen niedrigsten Wert im untersuchten Zeitraum zu erreichen. Dieser Rückgang der Vertrauenswerte zwischen den Befragungen 1999 und 2005 ist auch in Ost- und Westdeutschland zu beobachten. Die Daten bestätigen ferner die Befunde der vorigen Abbil-

dungen insofern, als das Vertrauen in Ostdeutschland erneut unter dem in Westdeutschland liegt.

Abbildung 4: Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im internationalen Vergleich (1981-2006)



Daten: EWS (1981) bzw. WVS (1990-2005/2006); Skala von 1 (sehr viel Vertrauen) bis 4 (überhaupt kein Vertrauen). Dargestellt sind die Skalenwerte 1-2, in gerundeten Prozent.

Sucht man nach Gründen für den Rückgang des Vertrauens nach 1995 in Ostdeutschland, könnte dieser von den vor allem in Ostdeutschland häufigen Kontakten mit der Sozialverwaltung im Zusammenhang mit der zu diesem Zeitpunkt deutlich höheren Arbeitslosenquote im Osten herrühren.

#### 4.2 Bivariate und multivariate Befunde

Die präsentierten deskriptiven Befunde konnten das Vertrauen in die Verwaltung ein wenig in den Kanon des Institutionenvertrauens einordnen. Zur Klärung der offenen Fragen, z.B. welche Faktoren das Vertrauen in die Verwaltung erklären können oder wodurch die Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland zu erklären sind, reichen deskriptive Analysen jedoch nicht aus; stattdessen müssen bi- und multivariate bzw. Strukturprüfende Verfahren, wie z.B. Regressionsanalysen verwendet werden.

Im KSPW-Datensatz wurde neben der Frage nach dem Vertrauen in die Verwaltung auch über verschiedene Items die Zufriedenheit mit der öffentlichen Verwaltung abgefragt. In Tabelle 1 werden die Korrelationen zwischen Verwaltungsvertrauen und Verwaltungszufriedenheit dokumentiert.

*Tabelle 1:* Zusammenhang zwischen Vertrauen in Verwaltung und Zufriedenheit mit deren Performanz (Korrelation)

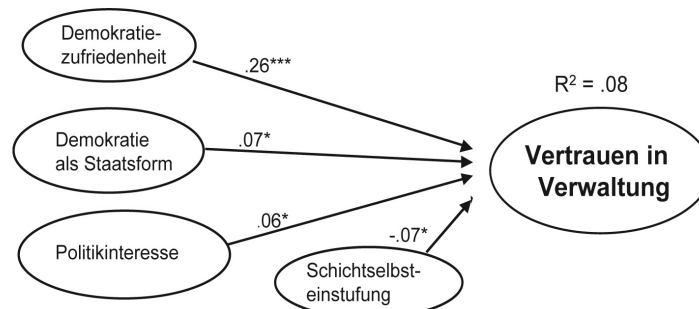
Zufriedenheit mit Ämtern und Behörden	Korrelation r
<b>Performanz der Verwaltung</b>	
Die meisten Beamten sind freundlich und hilfsbereit	.38***
Gesamtzufriedenheit mit Behörden und Ämtern	.37***
Bearbeitung von Anträgen dauert länger als notwendig	-.23***
<b>Responsivität der Verwaltung</b>	
In Behörden wird man wie eine Nummer behandelt	-.30***
Bürger kann sich gut gegen Amtsentscheidungen wehren	.29***
Mit Behörden sollte man sich nicht anlegen, auch wenn man im Recht ist	-.03***

Daten: KSPW (1996). Skala 1 „stimme überhaupt nicht zu“ bis 7 „stimme voll und ganz zu“. Dargestellt sind die Korrelationskoeffizienten nach Pearson (t-test zweiseitig). Signifikanzniveau: \*\*\* =  $p < .001$

Das Vertrauen in die Verwaltung korreliert hochsignifikant mit den abgefragten Items zur Zufriedenheit der Bevölkerung mit der Bürokratie. Die Ergebnisse bestätigen die Befunde bei Glück (2007) hinsichtlich des Zusammenhangs der Zufriedenheit mit dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung. Darüber hinaus zeigen sie jedoch auch, dass neben der Zufriedenheit mit (der Performanz) der Verwaltung auch die Responsivität im Zusammenhang mit dem Vertrauensvertrauen steht.

Bislang konnte sich das Item „Vertrauen in Verwaltung“ in multivariaten Analysen kaum als erklärungskräftiges Item auszeichnen: Es wurde entweder nicht danach gefragt, nicht (näher) ausgewertet oder es brachte mehrdimensionale bzw. keine signifikanten Ergebnisse (vgl. Deinert 1997, Gabriel/Fuchs/Völkl 2002). Multiple Regressionsanalysen mit dem WVS- und dem KSPW-Datensatz sollen darüber Aufschluss geben, welche Faktoren der abhängigen Variablen, dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung in Deutschland, vorgelagert sind. Dabei wurden sowohl Fragen zur Zufriedenheit mit der Demokratie als auch Fragen zum politischen Interesse und soziodemografische Fragen (Schichtselbsteinstufung, Geschlecht) in die Analyse einbezogen (Abbildung 5).

*Abbildung 5:* Regressionsmodell I zu den Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung



Daten: WVS (1999/2000); N = 1947. AB: Vertrauen in Verwaltung (4er-Skala). Dargestellt sind jeweils die standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ .

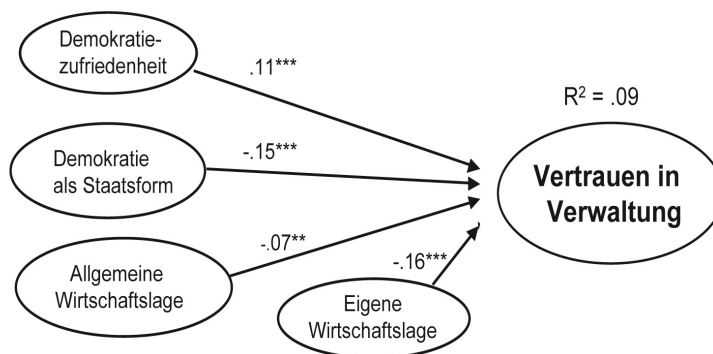
Das Regressionsmodell I weist darauf hin, dass das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung auch mit der Bewertung der Demokratie zusammenhängt. Dabei umfasst „Demokratie“ sowohl die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (Performanz) als



auch die Bewertung der Demokratie als Staatsform (System). Hochsignifikant ist dabei die Demokratiezufriedenheit. Ebenfalls, allerdings schwach, signifikante Einflüsse auf das Vertrauen in die Verwaltung ergeben die Frage nach dem Politikinteresse und nach der subjektiven Schichtselbsteinstufung. Alle weiteren Variablen im Modell wie z.B., Alter, Geschlecht, oder Haushaltseinkommen waren nicht signifikant (und wurden deshalb aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht dargestellt).<sup>21</sup> Allerdings weist die schwache erklärte Varianz ( $R^2$ ) darauf hin, dass offensichtlich die relevanten Einflussfaktoren der abhängigen Variablen nicht im Modell enthalten sind.

Im nächsten Schritt wird im Regressionsmodell II mit den KSPW-Daten untersucht, ob sich die Zusammenhänge des Modells I bestätigen lassen (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Regressionsmodell II zu den Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung



Daten: KSPW-Daten „Politische Resonanz“ (1996); N = 2088. AV: Vertrauen in Verwaltung (7er-Skala). Item „Demokratie als Staatsform“ ist folgendermaßen codiert: 1 (beste vorstellbare Staatsidee) bis 6 (schlechteste vorstellbare Staatsform). Dargestellt sind jeweils die standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ .

Die Ergebnisse können die Zusammenhänge des ersten Modells zum Teil bestätigen, weisen zugleich aber auf eine weitere interessante Komponente hin. Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung wird hier erneut aus einer Mischung von System- und Performanzvariablen zur Demokratie beeinflusst. Allerdings gewinnt die Demokratiesystem-Variable an Bedeutung, während die Performanzvariable Demokratiezufriedenheit im Vergleich an Erklärungskraft verliert. Das Vertrauen in öffentliche Verwaltung hängt jedoch darüber hinaus mit zwei weiteren Faktoren signifikant zusammen, nämlich der Bewertung der allgemeinen und der individuellen Wirtschaftslage, d.h. die individuelle Performanzbewertung der Wirtschaft(slage).

Dass ein Zusammenhang zwischen der subjektiv wahrgenommenen Wirtschaftslage und der Zufriedenheit mit dem politischen System insgesamt besteht, konnten bereits *Rattinger/Juhász* (1990) belegen. Die Vorzeichen der Erklärungsfaktoren in Abbildung 6 sind wie folgt zu interpretieren: Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung ist umso höher,

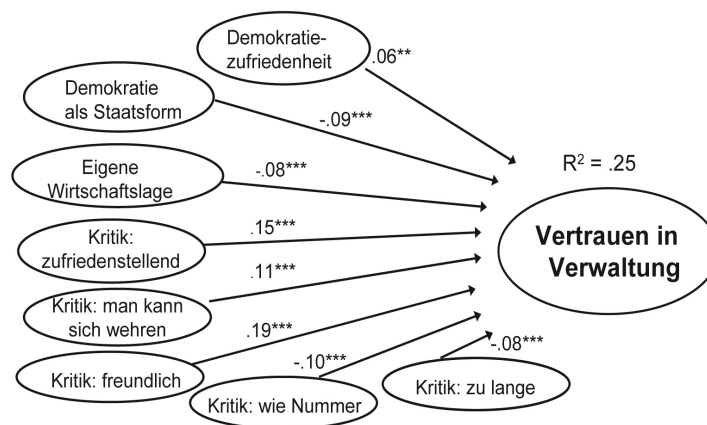
- je höher die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie ist,
- je stärker die Befragten die Demokratie als beste vorstellbare Staatsform bewerten und

- je besser sie die allgemeine bzw. die allgemeine Wirtschaftslage bewerten.

Die zusätzlich im Modell enthaltenen Variablen Politikinteresse, politische Selbsteinstufung, sowie die soziodemografischen Variablen Geschlecht und Schichtselbsteinstufung waren nicht signifikant. Die erklärte Varianz ( $R^2 = .09$ ) ist erneut recht gering. Auch wenn die erklärte Varianz bei der Untersuchung von Vertrauen in Institutionen meist relativ schwach ist (vgl. *Listhaug/Wiberg* 1995 bzw. *van de Walle* 2007, S. 183), deutet ein  $R^2$  von .09 erneut darauf hin, dass wesentliche Erklärungsfaktoren im Modell fehlen.

Im letzten Regressionsmodell werden zu den signifikanten Variablen aus dem Regressionsmodell II noch die in Tabelle 1 dargestellten Items zur Zufriedenheit mit Verwaltung ins Modell integriert (vgl. Abbildung 7).

Abbildung 7: Regressionsmodell III zu den Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung



Daten: KSPW-Daten „Politische Resonanz“ (1996). AV: Vertrauen in Verwaltung (7er-Skala). Dargestellt sind jeweils die standardisierten Regressionskoeffizienten (beta). Signifikanzniveau: \*\*\*  $p < .001$ ; \*\*  $p < .01$ ; \*  $p < .05$ .

Zunächst fällt die im Vergleich zu den Regressionsmodellen I und II verhältnismäßig hohe erklärte Varianz von 25 Prozent auf ( $R^2 = .25$ ). Wesentlichen Anteil daran haben – wie die in Tabelle 1 dargestellten Korrelationen erwarten ließen – die Zufriedenheitsitems, besonders die bewertete Freundlichkeit des Behördenkontakts bzw. die Gesamtzufriedenheit mit der Verwaltung. Aber auch die Items zur Bewertung der Demokratie bzw. der Wirtschaftslage – mit Ausnahme der Bewertung der allgemeinen Wirtschaftslage – können sich in der Regression mit erklärungschwachen, aber hochsignifikanten Effektstärken behaupten. Keine Rolle hingegen spielen erneut sozioökonomische bzw. soziodemografische Faktoren wie das Alter, das Geschlecht oder die Schichtestufung.

## 5. Fazit und Ausblick

Ohne Vertrauen funktioniert weder eine Demokratie noch eine (öffentliche) Verwaltung. Dieser plausiblen Einschätzung hängt die Empirie allerdings deutlich hinterher. Vor diesem Hintergrund hat die Aussage des Instituts für Demoskopie (*IfD Allensbach* 2007),

wonach zwischen der Bevölkerung und der öffentlichen Verwaltung „eine Art Hassliebe“ besteht, eher einen prosaischen als einen empirisch belegten Charakter. Denn anders als beim Vertrauen in zahlreiche Institutionen des politischen Systems, sucht man z.B. nach Fragen zum Vertrauen der Bürger in die Bürokratie in repräsentativen Umfragen meist vergeblich.

Grundsätzliches Anliegen dieses Beitrags war es, Struktur und Erklärungskraft der Einflussfaktoren auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung auf der Makroebene zu analysieren. Unter den Randbedingungen, dass sich die Thematik im gebotenen Umfang sowohl analytisch als auch empirisch nur anreißen lässt und die verwendeten Daten aufgrund der Datenlage teilweise relativ alt sind, konnten die Analysen folgendes zeigen:

1. Das Vertrauen der Bevölkerung in die öffentliche Verwaltung Deutschlands ist während des gesamten betrachteten Zeitraums relativ stabil und liegt insgesamt im mittleren Bereich der Vertrauenswerte aller Institutionen.
2. Das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung im Westen ist stärker ausgeprägt ist als im Osten Deutschlands. Allerdings ist in den vergangenen Jahren in beiden Teilen Deutschlands zu beobachten, dass das Vertrauen in die Verwaltung seit Mitte der 1990er Jahre stagniert.
3. Die vorliegende Untersuchung konnte die Ergebnisse von *Glück* (2007) insofern bestätigen, als die Zufriedenheit mit der Verwaltung und ihren Beamten einen wichtigen Einflussfaktor auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung darstellt. Offen ist jedoch noch, wie Zufriedenheit und Vertrauen analytisch zusammenhängen.
4. Die Ergebnisse zeigen außerdem, dass mit Performanz- und Systemvariablen dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung ähnliche Einflussfaktoren vorgelagert sind, wie dem Vertrauen in andere Institutionen des politischen Systems. Allerdings hat die Forschung der Verwaltung – anders als etwa dem Bundestag oder der Regierung – bislang keine explizite Performanz-Bewertung zuordnet. Die dargestellten Ergebnisse legen dies aber nahe.
5. Die Einschätzung der Demokratie als bestvorstellbare Staatsform (System) hat ebenso einen Einfluss auf das Vertrauen in die Verwaltung, wie die Zufriedenheit mit dem Funktionieren der Demokratie (Performanz). Das Vertrauensvertrauen wird aber auch durch die Bewertung der allgemeinen und besonders der individuellen Wirtschaftslage (Performanz) beeinflusst.

Gleichwohl bleiben noch zahlreiche Fragen im Hinblick sowohl auf die theoretische als auch auf die empirische Untersuchung des Vertrauens in die Verwaltung offen. So konnten die vorliegenden Ergebnisse zwar Hinweise auf Einflussvariablen und deren Zusammenhänge geben, systematische erklärungskräftige Erklärungsvariablen konnten jedoch nicht identifiziert werden. So verfügt das Regressionsmodell III zwar über eine erklärte Varianz von 25 %; weiterhin bleiben aber noch 75 % der erklärten Varianz offen.

Die vorgestellten Ergebnisse konnten auch kaum Antworten auf die Frage geben, *ob* und wenn ja, *wie* Vertrauen in Verwaltung mit Vertrauen in das politische System korrespondiert, d.h., ob Misstrauen in die Verwaltung mit einer allgemeinen Systemunzufriedenheit zusammenhängt? Aufschluss darüber könnten unter Umständen Umfragedaten geben, in denen die öffentliche Verwaltung differenzierter abgefragt wurde, wie z.B. zum Vertrauen ins Arbeits- oder Sozialamt. Allerdings stellt sich die Frage, ob sich das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung bei den Befragten aus verschiedenen Verwaltungsebenen zusammensetzt oder ob es nicht so etwas wie ein generalisiertes Vertrauen in die

Verwaltung gibt, da die Befragten in der Regel den Unterschied zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen nicht wahrnehmen (können).

Von besonderem Interesse könnte in diesem Kontext die Veränderung der Rahmenbedingungen für die öffentliche Verwaltung, etwa in Form von Verwaltungsreformen (EU-Dienstleistungsrichtlinie) sein. Indem sich Verwaltungen modernisieren, verändern sich auch die Erwartungen der Bürger an die Verwaltung, z.B. hinsichtlich der Erreichbarkeit der Akteure, die Verfügbarkeit der Informationen etc. Die Frage ist, ob diese Entwicklungen eine veränderte Wahrnehmung der Verwaltung durch die Bürger zur Folge hat und, falls dem so ist, inwiefern sie auch Einfluss auf das Vertrauen in die öffentliche Verwaltung haben (vgl. auch *Grunow/Stüningmann* 2008).

Ungeklärt ist auch noch, ob es einen empirisch belegbaren spezifischen Unterschied im Vertrauensverhältnis zwischen Ost- und Westdeutschland gibt. Die hier präsentierten Ergebnisse zeigen jedenfalls Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern. Die Gründe könnten darin liegen, dass die sozialen Probleme hinsichtlich Arbeitslosigkeit, Hartz IV etc. – und die damit verbundenen eher negativen Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung – im Osten größer sind als im Westen und somit das Vertrauen in die Verwaltung überwiegend von deren individuell (negativ) wahrgenommenen Performance abhängt. Alternativ wäre auch denkbar, dass die Sozialisation in der ehemaligen DDR bzw. den neuen Bundesländern und/oder Generationeneffekte (vgl. *Rölle* 2000) einen Einfluss auf das im Vergleich zu den in den alten Bundesländern geringere Vertrauen in Verwaltung in Ostdeutschland hat? Zwar konnten *Gabriel/Zmerli* (2006) zeigen, dass das Institutionenvertrauen in Ost- und Westdeutschland vergleichbaren Einflussgrößen ausgesetzt ist. Offen ist aber noch, ob dies auch für die öffentliche Verwaltung gilt.

Dies sind nur ein paar Fragen, die sich im Zusammenhang mit dem Vertrauen in die Verwaltung stellen und weitestgehend unbeantwortet sind. Um die hier formulierten Fragen zu beantworten muss sich jedoch die Datenlage entscheidend verbessern. Entsprechende Untersuchungen im Zeitverlauf sind kaum möglich (vgl. *van de Walle* 2007, S. 172). Um diese Fragen auf Individualebene beantworten zu können wären z.B. Paneldaten notwendig. Diese Daten sind in den Sozialwissenschaften ohnehin nur wenig vorhanden, Paneldaten mit Fragen zur Verwaltung fehlen nahezu völlig. Erst wenn sich die Datenlage verbessert kann weitere Forschung neue Erkenntnisse liefern.

## Anmerkungen

- 1 Für hilfreiche Anmerkungen zum Manuskript danke ich *Dorothea Jansen*, *Bernhard Blanke* und den beiden Gutachtern, die zum „richtigen Schliff“ des Beitrags beitrugen.
- 2 Wohl wissend, dass die Begriffe „(öffentliche) Verwaltung“, „Bürokratie“ und „Behörde“ nicht das Gleiche meinen, werden sie im vorliegenden Beitrag dennoch synonym verwendet. Grund dafür ist, dass es um die Beziehung der Bürger zur Verwaltung geht. Da die Bevölkerung zwischen den Begriffen nicht unterscheidet (vgl. *Grunow/Strüningmann* 2008, S. 124), wird hier ebenfalls nicht entsprechend differenziert (vgl. die gleiche Problematik in der angelsächsischen Literatur bei der Unterscheidung der Begriffe „public services“, „civil service“ und „public administration“ und den ähnlichen Umgang damit bei *van de Walle* (2007)).
- 3 Wie *Arzheimer* (2002) zeigen konnte, ist der Begriff der Politikverdrossenheit weder empirisch noch analytisch belegbar.
- 4 Anfang der 1990er Jahre gewann in diesem Zusammenhang der im Rahmen der amerikanischen Kommunitarismusdebatte von *Putnam* (1993, 2000) bzw. *Coleman* (1988) vertretene Sozialkapitalansatz vermehrt an Bedeutung.

- 5 Übersetzung nach *Almond/Verba* (1963, S. 13): „... particular distribution of patterns of orientation toward political objects among the members of the nation.“
- 6 Wie ein Bericht der *OECD* (2001) nahe legt, haben Reformen im öffentlichen Sektor sogar zu einem Rückgang des Vertrauens in einige Institutionen geführt.
- 7 *Miller* (1974) und *Citrin* (1974) diskutierten darüber, ob der Rückgang des politischen Vertrauens in den USA auf ein Misstrauen gegenüber der politischen Führung oder auch auf Misstrauen gegenüber dem politischen Regime insgesamt zurückzuführen ist.
- 8 Mit dem Vertrauen in die Regierung („trust in government“) könnte auch das Vertrauen in das Regime gemeint sein (siehe die oben erwähnte *Miller-Citrin-Kontroverse*).
- 9 Lediglich in einzelnen Staaten waren dahingehend signifikante aber mit geringer Erklärungskraft ausgestattete Effekte zu erkennen, als Männer und Einwohner größerer Städte tendenziell ein geringeres Vertrauen in die öffentliche Verwaltung hatten.
- 10 *Glücks* Arbeit basiert auf der Online-Befragung „Perspektive Deutschland 2002“, bei der sich rund 340.000 Befragte beteiligt haben.
- 11 *Vigoda* (2000: 171: ff.) beschäftigt sich explizit mit der Responsivität der öffentlichen Verwaltung und legt hierzu ein erstes Modell vor.
- 12 Erste Hinweise darauf gibt die Untersuchung von *Kelly* (2003).
- 13 Einen umfassenden Überblick über den Forschungsstand geben die Beiträge von *Bouckaert/van de Walle* (2003) und *van de Walle/Bouckaert* (2007).
- 14 Dass Kontakte zur öffentlichen Verwaltung durchaus zur Alltagswelt der Bürgerinnen und Bürger gehören, zeigt eine Umfrage des Deutschen Beamtenbundes (2007). Demnach haben rund 28 % der Bevölkerung mindestens einmal pro Jahr Kontakt mit der (Kommunal-)Verwaltung.
- 15 Die ebenfalls eher kognitiv orientierte *konkrete Verwaltungskompetenz* bei *Klages/Schäfer/Schmittl* 1983, S. 4), definiert als „Kompetenz im Umgang mit der konkreten Verwaltungsbehörde“ (z.B. Kenntnis der Öffnungszeiten bzw. der Zuständigkeiten, d. Verf.) dürfte begrifflich in relativer Nähe liegen.
- 16 Mit der Schalterdistanz wird die „Wahrnehmung der eigenen Rolle beim Behördenkontakt“ (*Derlien/Löwenhaupt* 1997, S. 428) bezeichnet, d.h.: Fühlen die Verwaltungskunden beim Behördenkontakt wie eine Nummer behandelt worden zu sein.
- 17 Die „Allgemeinen Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften“ (ALLBUS) ist eine zweijährliche stattfindende repräsentative Bevölkerungsbefragung, die seit 1980 in Deutschland durchgeführt wird. Der Eurobarometer (EB) ist eine seit 1973 in regelmäßigen Abständen stattfindende repräsentative Befragung der EU-Kommission, die in allen EU-Mitgliedsstaaten durchgeführt wird. Das World Values Survey (WVS) ist eine umfassende Befragung, die seit 1981 etwa alle fünf Jahre in 60-80 Ländern durchgeführt wird ([www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org)).
- 18 KSPW steht für die „Kommission für die Erforschung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels in den neuen Bundesländern“, die zu Beginn der 1990er Jahre vom BMBF bzw. BMAS eingesetzt wurde. Der KSPW-Datensatz „Politische Resonanz“ (1996) umfasst eine repräsentative mündliche Befragung mit etwas über 2.000 Fällen.
- 19 In den darauf folgenden Jahren enthielten die Daten des Eurobarometers die Frage nach dem Vertrauen in die öffentliche Verwaltung nicht mehr.
- 20 1981 konnte aus nachvollziehbaren Gründen in der damaligen DDR keine Befragung durchgeführt werden. Aus Gründen der Vergleichbarkeit zwischen Ost- und Westdeutschland wurden jedoch auch die Werte für Ostdeutschland aufgeführt.
- 21 Der schwache Einfluss von sozioökonomischen bzw. soziodemografischen Variablen deckt sich mit den Ergebnissen bei *van de Walle* (2007).

## Literatur

- Almond, Gabriel A./Verba, Sidney*, 1963: *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton: Princeton University Press.
- Arzheimer, Kai*, 2002: *Politikverdrossenheit. Bedeutung, Verwendung und empirische Relevanz eines politikwissenschaftlichen Begriffs*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Becker, Cornelia*, 2002: *Vertrauen als Instrument der Finanzbehörde – Eine vertrauenstheoretische Studie. Sofia-Studien zur Institutionenanalyse*, Darmstadt.

- Bouckaert, Geert/van de Walle, Steven*, 2003: Comparing measures of citizens trust and user satisfaction as indicators of 'good governance': difficulties in linking trust and satisfaction indicators, in: *International Review of Administrative Sciences*, 69, S. 329-343.
- Citrin, Jack*, 1974: Comment: The Political Relevance of Trust in Government, in: *American Political Science Review*, 68, S. 973-988.
- Coleman, James*, 1990: *Foundations of social theory*, Cambridge, MA: Belknap Press.
- Dehnhard, Albrecht*, 1987: Spott, Angst und Vertrauen. Beunruhigungen über Demokratie und Bürokratie und der Beitrag der politischen Bildung zu ihrer Überwindung, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B15/1987, S. 3-14.
- Deinert, Rudolf/Günter*, 1997: Institutionenvertrauen, Demokratiezufriedenheit und Extremwahl. Ein Vergleich zwischen westdeutscher Rechts- und ostdeutscher PDS-Wahl, St. Augustin: Gardez!-Verlag.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 1997: Elitezirkulation und Institutionenvertrauen, in: *Berliner Journal für Soziologie*, 4, S. 539-556.
- Derlien, Hans-Ulrich*, 2000: Standort der empirischen Verwaltungsforschung, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Verwaltung und Verwaltungsforschung – Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*. Speyer Forschungsinstitut für Verwaltungswissenschaften bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften, S. 15-44.
- Derlien, Hans-Ulrich/Löwenhaupt, Stefan*, 1997: Verwaltungskontakte und Institutionenvertrauen, in: *Wollmann, Helmut* u.a. (Hrsg.), *Transformation der politisch-administrativen Strukturen in Ostdeutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 417-472.
- Döring, Herbert*, 1990: Aspekte des Vertrauens in Institutionen. Westeuropa im Querschnitt der Internationalen Wertestudie 1981, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 19, S. 73-89.
- Easton, David*, 1965: *A Systems Analysis of Political Life*, New York: John Wiley.
- Feick, Jürgen/Mayntz, Renate*, 1982: Bürger im bürokratischen Staat: Repräsentative Beurteilungen und Handlungseinschätzungen, in: *Die Verwaltung*, 4/82, S. 409-434.
- Freitag, Markus/Bühlmann, Marc*, 2005: Politische Institutionen und die Entwicklung generalisierten Vertrauens, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46, S. 575-601.
- Fuchs, Dieter/Gabriel, Oscar W./Völkl, Kerstin*, 2002: Vertrauen in politische Institutionen und politische Unterstützung, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 31, S. 427-449.
- Fukuyama, Francis* 1995: *Trust. The social virtues and the creation of prosperity*, New York: Free Press.
- Gabriel, Oscar W.*, 1993: Institutionenvertrauen im vereinigten Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B43/93, S. 3-12.
- Gabriel, Oscar W.*, 2002: Politisches Vertrauen, in: *Greiffenhagen, Martin/Greiffenhagen Sylvia* (Hrsg.), *Handwörterbuch zur politischen Kultur der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 494-500.
- Gabriel, Oscar W.*, 2005: Politische Einstellungen und politische Kultur, in: *ders./Holtmann, Everhard* (Hrsg.), *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 457-522.
- Gabriel, Oscar W./Vetter, Angelika*, 1999: Politische Involvierung und politische Unterstützung im vereinigten Deutschland – Eine Zwischenbilanz, in: *Plasser, Fritz* u.a.: (Hrsg.), *Wahlen und politische Einstellungen in Deutschland und Österreich*. Frankfurt/New York: Peter Lang Verlag, S. 191-239.
- Gabriel, Oscar W./Zmerli, Sonja*, 2006: Politisches Vertrauen: Deutschland in Europa, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 30-31/2006, S. 8-15.
- Geisler, Jürgen*, 1979: *Folgen des Bürokratismus. Einstellungen der Wahlbevölkerung zur öffentlichen Verwaltung in der Bundesrepublik Deutschland*. Wiesbaden: Verlag
- Glück, Michael*, 2007: *Vertrauen und Legitimation durch Bürgerzufriedenheit*. Diss. Universität St. Gallen: Haupt Verlag Bern.
- Grunow, Dieter*, 1981: Client-centered research in Europe, in: *Goodsell, C. T.* (Hrsg.): *The public encounter: Where state and citizen meet*. Bloomington: Indiana University Press, S. 223-241.
- Grunow, Dieter/Strümgmann, Daniela*, 2008: Bürokratiekritik in der öffentlichen Meinung: Impulse für Verwaltungsreformen, in: *der moderne staat*, 1, S. 121-140.
- Holtmann, Everhard.*, 2005: Die öffentliche Verwaltung, in: *Gabriel, Oscar W./ders.* (Hrsg.), *Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. 3. Aufl. München/Wien: Oldenbourg Verlag, S. 333-372.

- IfD Allensbach*, 2007: Eine Art Hassliebe. Eine Dokumentation des Beitrags von Elisabeth Noelle und Thomas Petersen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 113, Ausgabe vom 16.05.2007.
- Inglehart, Ronald*, 1997: Postmaterialists values and the erosion of institutional authority, in: *Nye, Joseph S./Zelikow, Philip D./King, David C.* (Hrsg.): *Why People Don't Trust in Government?* Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press, S. 217-236.
- Jansen, Dorothea*, 2007: Theoriekonzepte in der Analyse sozialer Netzwerke. Entstehung und Wirkungen, Funktionen und Gestaltung sozialer Einbettung. FÖV Discussion Papers 39, Speyer.
- Kampen, Jarl K./Maddens, Bart/Vermunt, Jeroen*, 2003: Trust and Satisfaction: a case study of the micro-performance theory, in: *Salminen, Ari* (Hrsg.), *Governing Networks*. EGPA Yearbook. IOS Press, S. 319-326.
- Kampen, Jarl K./van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert*, 2006: Assessing the relation between satisfaction with public service delivery and trust in government, in: *Public Performance & Management Review*, 29, S. 387-404.
- Kaase, Max/Newton, Kenneth*, 1995: Beliefs in government (Beliefs in Government Band Nr. 5). Oxford: Oxford University Press.
- Kim, Seok Eun*, 2005: The role of trust in the modern administrative state: An integrative model, in: *Administration and Society*, 37, 5, 611-635.
- Klages, Helmut/Schäfer, Peter/Schmittl, Wolfram*, 1983: Kontakt zum Bürger als Verwaltungsleistung. Bericht über die Publikumsbefragung Philippsburg 1982. Speyerer Arbeitsheft 48, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer.
- Klages, Helmut/Daramus, Carmen/Masser, Kai*, 2005: Vertrauensverlust in der Demokratie – Lösen Beteiligungsstrategien das Problem? FÖV Discussion Papers 15. Speyer.
- Kleiner, Tuuli-Marja*, 2008: Das Vertrauen zu den politischen Entscheidungsinstitutionen junger Demokratien Mitteleuropas. Kulturalistische und institutionalistische Ansätze zur Erklärung politischen Vertrauens im Vergleich. Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter*, 1995: Citizens and the state (Beliefs in Government Band Nr. 1).
- Koci, Martin*, 2005: Servicequalität und Kundenorientierung im öffentlichen Sektor. Eine Untersuchung personenbezogener Dienstleistungen. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt Verlag.
- Kuhlmann Sabine/Bogumil, Jörg/Wollmann, Hellmut* (Hrsg.), 2004: Leistungsmessung und -vergleich in Politik und Verwaltung. Konzepte und Praxis. Schriftenreihe „Stadtforschung aktuell“. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun*, 2000: Multifunktionale Serviceläden. Berlin: edition sigma.
- Listhaug, Ola/Wiberg, Matti*, 1995: Confidence in political and private institutions, in: *Klingemann, Hans-Dieter/Fuchs, Dieter* (Hrsg.): *Citizens and the state*. Oxford: Oxford University Press, S. 298-322.
- Luhmann, Niklas*, 1989: Vertrauen. Ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität. 3. Aufl. Stuttgart: Enke.
- Macaulay, Stewart*, 1963: Non-contractual relations in business: A preliminary study, in: *American Sociological Review*, 28, S. 55-67.
- Miller, Arthur H.*, 1974: Political Relevance Issues and Trust in Government, in: *American Political Science Review*, 68, S. 951-972.
- Newton, Kenneth/Norris, Pippa*, 2000: Confidence in public institutions: faith, culture, or performance?, in: *Pharr, S. J./Putnam, Robert* (Hrsg.): *Disaffected democracies: What's troubling the trilateral countries*, Princeton: Princeton University Press, S. 52-73.
- Norris, Pippa*, 2005: *Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Nye, Joseph S./Zelikow, Philip D./King, David C.* (Hrsg.), 1997: *Why People Don't Trust in Government?* Cambridge, Mass: Harvard Univ. Press.
- OECD*, 2001: *Government of the future*. OECD Public Management Policy Brief Nr. 9.
- Paris, Rainer*, 2001: Warten auf Amtsführen, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 53, S. 705-733.
- Parks, Roger B.* 1984: Linking Objective and Subjective Measures of Performance, in: *Public Administration Review*, 44, S. 118-127.

- Pröhl, Marga/Plamper, Harald*, 2000: Von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur: Erfolgsbedingungen des Neuen Steuerungsmodells, in: *Töpfer, Armin* (Hrsg.), Die erfolgreiche Steuerung öffentlicher Verwaltungen. Von der Reform zur kontinuierlichen Verbesserung. Wiesbaden: Gabler, S. 113-124.
- Preisendörfer, Peter*, 1995: Vertrauen als soziologische Kategorie. Möglichkeiten und Grenzen einer entscheidungstheoretischen Fundierung des Vertrauenskonzepts, in: *Zeitschrift für Soziologie*, 24, S. 263-272.
- Putnam, Robert*, 1993: Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy. Princeton, N.J.
- Putnam, Robert*, 2000: Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community. New York.
- Rattinger, Hans/Juhász, Zoltan*, 1990: Wirtschaftslage und Zufriedenheit mit dem politischen System in der Bundesrepublik Deutschland 1972-1987, in: *Schmitt, Karl* (Hrsg.), Wahlen, Parteieliten, politische Einstellungen. Frankfurt a.M.: Peter Lang Verlag, S. 275-315.
- Rousseau, Dennis/Sitkin, Sim/Burt, Ronald/Camerer, Colin*, 1998: Not so different after all: A crossdiscipline view of trust, in: *Academy of Management Review*, 23, S. 393-404.
- Rölle, Daniel*, 2000: „Talkin‘ bout my generation“ – Generationseffekte auf politische Einstellungen im vereinigten Deutschland, in: *Falter, Jürgen W./Gabriel, Oscar W./Rattinger, Hans* (Hrsg.), Wirklich ein Volk? Die politischen Orientierungen von Ost- und Westdeutschen im Vergleich, Opladen: Leske + Budrich, S. 111-140.
- Schaal, Gary S./Weiss, Birgit*, 2002: Vertrauen. Mikrofundierung sozialer und politischer Ordnungen, in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 4, S. 371-378.
- Simmel, Georg*, 1968 (1908): *Soziologie*. 5. Aufl. Berlin: Duncker und Humblot.
- Sztompka, Piotr*, 1995: Vertrauen: Die fehlende Ressource in der postkommunistischen Gesellschaft, in: *Nedelmann, Birgitta* (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 35/1995. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 255-176.
- Sztompka, Piotr*, 1999: Trust. A Sociological Theory. Cambridge: University Press.
- Tucker, Andrew*, 2004: The Role of Reflexive Trust in Modernizing Public Administrations, in: *Public Performance & Management Review*, 28, S. 53-74.
- Van de Walle, Steven*, 2007: Determinants of confidence in the civil service: An international comparison, in: *Schedler, Kuno/Proeller, Isabelle* (Hrsg.), Cultural aspects of public management reforms. Amsterdam: Elsevier, S. 171-201
- Van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert*, 2003: Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality, in: *International Journal of Public Administration*, 26, S. 891-913.
- Van de Walle, Steven/Bouckaert, Geert*, 2007: Perceptions of Productivity and Performance in Europe and The United States, in: *International Journal of Public Administration*, 30, S. 1123-1140.
- Van de Walle, Steven/Roosbroek, Steven van/Bouckaert, Geert*, 2008: Trust in the public sector: Is there any evidence for a long-term decline, in: *International Review of Administrative Sciences*, 74, S. 45-62.
- Van Ryzin, Gregg G.*, 2007: Linking Government Performance, Citizen Satisfaction, and Trust, in: *Public Performance & Management Reviews*, 30, S. 521-535.
- Vigoda, Eran*, 2000: Are you being served? The Responsiveness of Public Administration to Citizens' Demands: An Empirical Examination in Israel, in: *Public Administration*, 78, S. 165-191.
- Weber, Max*, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. 5. Aufl. Tübingen: Mohr.
- Welzel, Christian/Inglehart, Ronald*: 2005. „Demokratisierung und Freiheitsstreben: Die Perspektive der Humanentwicklung“, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 46, 61-85
- Westle, Bettina*, 1989: *Politische Legitimität – Theorien, Konzepte, empirische Befunde*. Schriftenreihe zur gesellschaftlichen Entwicklung. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Yang, Kaifeng/Holzer, Marc*, 2006: The Performance-Trust Link: Implications for Performance Measurement, in: *Public Administration Review*, 66, S. 114-126.

*Anschrift des Autors:*

Dr. Daniel Rölle, M.A., Lehrstuhl für Soziologie der Organisation, Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Freiherr-vom-Stein-Straße 2, 67346 Speyer  
E-Mail: roelle@dhw-speyer.de