

# ÖFFENTLICHE RECHENSCHAFTSLEGUNG ALS INSTRUMENT ZUR STÄRKUNG DES BÜRGERVERTRAUENS

Dorothea Greiling  
Johannes Kepler Universität Linz (Österreich)

## Zusammenfassung

Im vergangenen Jahrzehnt fand nicht nur eine Ausweitung der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung, sondern auch der Formen des bürgerschaftlichen Engagements statt. Je nach Standpunkt werden beide Instrumente als Ansatz gesehen, um verloren gegangenes Bürgervertrauen wieder zu gewinnen. Vor diesem Hintergrund untersucht der vorliegende Beitrag verschiedene Formen bürgerschaftlichen Engagements auf die darin enthaltenen Rechenschaftslegungsinstrumente und ob diese dazu beitragen kann das Bürgervertrauen zu stärken. Um dies in einer systematischen Weise zu tun, wird der Zusammenhang zwischen Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen unter Rückgriff auf verschiedene Dimensionen öffentlichen Vertrauens untersucht, wie sie sich in der relevanten Literatur finden.

**Keywords:** public accountability, public trust, citizen participation, state and local governments

**JEL Classification:** H11, H70, H72

## 1. Problemstellung und Forschungsfragen

Obwohl es sich um ein missverständliches, vieldeutiges, komplexes und heterogenes Konzept handelt, ist die öffentliche Rechenschaftslegung im New Public Management (NPM) ein zentrales Instrument (z.B. Bovens 2005; Halligan 2007). Da NPM Kostenkontrolle, finanzielle Transparenz und Dezentralisierung von Managementkompetenzen betont, ist eine verbesserte Rechenschaftslegung für Kunden oder Bürger, laut Power (1997, S. 43), ein notwendiges Instrument um die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen zu gewährleisten. Außerdem konnte man in den vergangenen Jahrzehnten eine Ergänzung der bürokratischen Rechenschaftslegung um eine manageriale Rechenschaftslegung und eine politische Rechenschaftslegung beobachten. Letztere kann sich, vertikal nach oben, auf die Beziehungen zwischen der politischen Ebene und den Bürgern bzw. Wählern erstrecken oder aber vertikal nach unten auf die Rechenschaftslegung der öffentlichen Verwaltungen und sonstigen Einrichtungen (z.B. öffentliche Unternehmen, Quangos, ausgegliederte Behördenteile) beziehen.

Innerhalb der Literatur über öffentliche Rechenschaftslegung findet man eine weite und eine enge Begriffsbestimmung. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) betrachtet die Rechenschaftslegung als einen Hauptpolitikhebel (OECD 2005, S. 11). In einem weiten Sinne wird die Rechenschaftslegung oft als ein Synonym für „gute Regierungen“ oder

„tugendhaftes Verhalten“ (Bovens 2007, S. 449) verwendet. Eine engere Auffassung, der dieser Beitrag folgt, betrachtete die Rechenschaftslegung als eine Beziehung zwischen einem Akteur und einem Forum, in welchem der Akteur die Verpflichtung hat, seine oder ihre Handlungsweisen zu erklären und zu rechtfertigen. Das Forum kann Fragen stellen und ein Urteil fällen. Der Akteur muss mit Konsequenzen für sein Handeln rechnen (Bovens 2007, S. 450).

In Hinblick auf die Beziehung zwischen öffentlicher Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen gibt es Autoren, welche die öffentliche Rechenschaftslegung als einen wesentlichen Faktor für wachsendes Bürgervertrauen ansehen (Kim 2005, S. 622; Fard/Rostamy 2007, S. 322). Im Gegensatz kann mit Hilfe der Principal-Agenten Theorie argumentiert werden, dass die öffentliche Rechenschaftslegung von Misstrauen getrieben ist und daher auf die Identifizierung von Leistungserbringungsmängeln von Politikern oder öffentlichen Managern ausgerichtet ist. Dadurch wird das Misstrauen der Leistungserbringung des öffentlichen Sektors erhöht. Eine weitere Gruppe betrachtet es als Ironie des Schicksals, dass ausgerechnet das NPM, welches ursprünglich angetreten war, sinkendes Bürgervertrauen in den 1980ern zu bekämpfen, so viel Misstrauen verursacht hat. Um das Bürgervertrauen zu verbessern, führte das NPM komplexe Vertragsarrangements, Dezentalisierungsmaßnahmen, kurzfristige explizite Performancestandards, zahlreiche Prüfungs- und Auditierungsmechanismen ein, mit der Konsequenz, dass das Misstrauen in die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors institutionalisiert wurde (Dubnick 2005; Van de Walle 2011).

Ergänzend zur Ausweitung der öffentlichen Rechenschaftslegung konnte man im vergangenen Jahrzehnt eine Expansion von Bürgerbeteiligung als eine zentrale Gegenmaßnahme um dem sinkenden Bürgervertrauen entgegenzuwirken, beobachten. Anhörungen, Bürgergremien, partizipatorische Budgetierung, beratende Umfragen, Bürgerfokusgruppen, regelmäßige Meetings zwischen den Top-Politikern einer Stadt und den Bürgern mögen als Beispiele dienen. Damit einher geht der vermehrte Einsatz von Elementen der direkten Demokratie.

Im Folgenden fokussiert dieser Beitrag auf den Zusammenhang zwischen öffentlicher Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen. Damit setzt der Beitrag an zwei Forschungslücken an. Erstens wurde viel über die Funktionalitäten und Dysfunktionalitäten von bürokratischer und managerialer Rechenschaftslegung geschrieben. Die externe Rechenschaftslegung zwischen der politischen Ebene und den Bürgern/Wählern wurde im Vergleich dazu viel weniger untersucht. Daher konzentriert sich der Artikel nachfolgend auf diese Form der Rechenschaftslegung. Zweitens wird das Verhältnis zwischen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung und dem Bürgervertrauen thematisiert. Hier besteht ebenfalls eine Forschungslücke. Die damit einhergehenden Forschungsfragen lauten:

- Erhöht oder senkt die bürgerbezogene Rechenschaftslegung das Bürgervertrauen oder besteht keine Beziehung zwischen den beiden Konstrukten?
- Gibt es bestimmte Formen der öffentlichen Rechenschaftslegung, die sich eher eignen, um das Bürgervertrauen zu erhöhen?

Um diese Forschungsfragen zu bearbeiten, sind die nachfolgenden Ausführungen wie folgt aufgebaut: Punkt 2 behandelt terminologische Aspekte der öffentlichen Rechenschaftslegung. Im Anschluss daran werden verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung präsentiert und es wird analysiert in welchem Ausmaß sie Elemente einer öffentlichen Rechenschaftslegung inkludieren. Punkt 4 beinhaltet einen terminologischen Teil über Vertrauen im Allgemeinen und Bürgervertrauen im Speziellen. Anschließend werden in Punkt 5 mögliche Beziehungen zwischen öffentlicher Rechenschaftslegung und Vertrauen vorgestellt. Punkt 6 widmet sich der Evaluation der verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung im Hinblick auf ihr Potenzial Bürgervertrauen zu erhöhen. Zum Abschluss werden die wichtigsten Untersuchungsergebnisse zusammengefasst. Von der Ausrichtung handelt es sich um einen theoretischen Beitrag, der keine eigenständige empirische Erhebung enthält. Methodisch basiert der Beitrag auf einer umfangreichen Literaturanalyse. Sofern auf empirische Studien verwiesen wird, folgt dies in einer sehr knappen Form. Die empirischen Verweise, welche sich vor allem auf Deutschland und die USA beziehen, haben eine illustrierende Funktion.

## **2. Öffentliche Rechenschaftslegung**

In den beiden vergangenen Jahrzehnten sind Formen der internen Rechenschaftslegung zwischen der politischen Ebene und der administrativen Führungsebene um Formen der externen Rechenschaftslegung ergänzt worden.

Bei letzterem geht es um die Beziehung zwischen der politischen Ebene auf der einen Seite und den Wählern oder Bürgern auf der anderen Seite. Eine weitere Form der externen Rechenschaftslegung, die der Beitrag nicht behandelt, ist die Rechenschaftslegung zwischen nationalen Regierungen und supranationalen Einrichtungen (z.B.: EU oder UN-Gremien).

Hinsichtlich der Frage wem gegenüber der Rechenschaftspflichtige zu berichten hat, konzentriert sich der Artikel auf die öffentliche Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern. Die Rechenschaftslegung der Bürger ist eine Untergruppe innerhalb der politischen Rechenschaftslegung, die, wie eingangs bereits ausgeführt, vertikal aufwärts oder abwärts ausgerichtet sein kann. Bei der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung ist die politische Ebene diejenige, die Rechenschaft geben muss. Initiator einer solchen Rechenschaftspflicht kann einerseits der öffentliche Sektor sein. Dies wird im Folgenden als öffentlich-initiierte Rechenschaftslegung bezeichnet. Geht hingegen die Initiative von den Bürgern aus, die von der politischen Ebenen Rechenschaft einfordern, handelt es sich um eine bürger-initiierte öffentliche Rechenschaftslegung. Als Beispiele mögen Initiativen der (deutschen) Wutbürger dienen. Die politische Rechenschaftslegung kann allerdings auch vertikal nach unten ausgerichtet sein. Hier ist die politische Ebene der Empfänger der Rechenschaftslegung. Diese Untergruppe wird teilweise auch als demokratische Rechenschaftslegung bezeichnet, da sie sich auf die Rechenschaftslegung öffentlicher Verwaltungen oder verselbständigter Einheiten gegenüber demokratisch legitimierten Gremien bezieht. Die demokratische Rechenschaftslegung wird im Folgenden nicht mehr betrachtet.

In der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung kann der Rechenschaftspflichtige zum Beispiel ein Bürgermeister, ein Minister, eine Gruppe von Politikern oder ein öffentlicher Manager sein. Bezüglich der Frage nach dem Rechenschaftslegungsverhalten, deckt die bürgerbezogene Rechenschaftslegung ein breites Themenspektrum ab. Dieses reicht von einer finanziellen, wie einer nicht-finanziellen Rechenschaftslegung, bis hin zu einer prozessbezogenen oder programmbezogenen Rechenschaftspflicht. Anders als in anderen Formen von vertikaler Rechenschaftslegung, ist die formale Gewalt der Bürger um Sanktionen zu verhängen, geringer. Die Rechenschaftslegung gegenüber dem Bürger kann ex ante sein (z.B.: im Budgetierungsprozess) oder ex post (z.B.: in der Form von Rechenschaftslegungsreports).

Aus Systematisierungsgründen folgt der Artikel der Unterscheidung, den Rechenschaftslegungsprozess in drei verschiedene Phasen zu unterteilen: Informationsphase, Diskussionsphase und Phase der Konsequenzen bzw. Sanktionen (Bovens 2007; Schillemans 2008). In der Informationsphase ist der Rechenschaftspflichtige verpflichtet Informationen über den Gegenstand der Rechenschaftspflicht bereit zu stellen. Dies kann zum Beispiel eine öffentliche Präsentation des Budgets, des Jahresabschlusses, ein Ranking öffentlicher Dienstleistungen, eine öffentliche Anhörung sein. Normalerweise hat der Rechenschaftspflichtige einen großen Spielraum bezüglich der Berichterstattungsinhalte (Greiling/Spraul 2010). Bestrebungen die Bürger aktiver in die Identifikation der Leistungsmaßstäbe einzubeziehen, sind nach wie vor in einem Anfangsstadium. Das ist nur zum Teil die Schuld der öffentlichen Hände, da die Bereitschaft der Bürger sich politisch zu engagieren, oft niedrig ist (Pollitt 2006). Analog zu Politikern, ist die Mehrheit der Bürger nicht an ex post Informationen interessiert, außer wenn es sich um ein politisch sensibles Gebiet handelt, oder Skandale aufgetreten sind. Als eine zweite Phase folgt die Diskussionsphase. Hier muss der Rechenschaftspflichtige in aller Regel erklärende Informationen nachliefern. Nur in formalisierten Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung kann so etwas wie eine Debatte entstehen. Falls die Rechenschaftslegungsprozedur damit endet, dass öffentliche Rechenschaftslegungsinformationen im Internet verbreitet werden oder in Form von schriftlichen Berichten veröffentlicht werden, kommt keine echte Diskussionsphase zu Stande. Im Vergleich zu vielen Formen der internen Rechenschaftslegung, sind die Möglichkeiten der Bürger, die bereitgestellte Information kritisch zu hinterfragen, gering. In der Sanktionsphase bildet sich der Rechenschaftsempfänger ein Urteil über die Performance des Rechenschaftspflichtigen. Im Vergleich zu vielen Formen der internen Rechenschaftslegung ist das Sanktionspotential der Bürger gering. Lediglich bei Wahlen besitzen die Bürger eine „exit or voice“ – Option. Häufig ist die Rolle der Bürger bei den Formen bürgerschaftlichen Engagements auf eine beratende Funktion reduziert.

### 3. Bürgerbeteiligung und bürgerbezogene Rechenschaftslegung

Im vergangenen Jahrzehnt konnte man einen Bedeutungszuwachs von Ideen der Public Governance beobachten. Damit einher ging eine verstärkte Bürgerbeteiligung und eine stärkere Gewichtung direkter Demokratie als Ergänzung zur repräsentativen Demokratie. Die Bürger sollen als aktive Partner und nicht nur als Konsumenten von öffentlichen Dienstleistungen agieren. Es lassen sich vor allem auf kommunaler Ebene eine Vielzahl von Formen der Bürgerbeteiligung beobachten. Die Stärkung der direkten Demokratie wird von jenen Politikwissenschaftlern, die Ideen der partizipatorischen Demokratie begrüßen, so wie jenen, welche den positiven Einfluss von sozialen Kapitals betonen, positiv bewertet (Michels 2011, S. 279). Im Kontrast dazu gibt es eine weitere Gruppe von Politikwissenschaftlern, welche die repräsentative Demokratie verteidigen und es sogar als gefährlich betrachten, wenn es zu einer größeren Bürgerbeteiligung von Schichten mit einem geringen sozialökonomischen Status kommt (Dahl 1956; Sartori 1987). Dahl ist fest davon überzeugt, dass die Mitwirkung der unteren Schichten zu autoritäreren Ideen führen kann und Sartori fürchtet, dass eine massive (direkte) Beteiligung dieser Schichten, den Totalitarismus Vorschub leistet. Dieser Artikel folgt dieser negativen Sicht der Bürgerbeteiligung nicht.

In Einklang mit den Ideen von Public Governance wird die Bürgerbeteiligung grundsätzlich als etwas Positives eingestuft. Wie ein Beitrag von Michels (2011, S. 277) zeigt, sehen Vertreter einer partizipatorischen Demokratie, eine Bürgerbeteiligung als ein adäquates Instrument an, um der Politikverdrossenheit der repräsentativen Demokratie entgegenzusteuern. Bürgerbeteiligungen geben Bürgern ein Mitspracherecht in der Entscheidungsfindung und können dazu beitragen, dass das Gefühl ein „citoyen“ und Teil einer Gemeinschaft zu sein, steigt. Das Verantwortungsgefühl der Bürger als Mitgestalter steigt. Darüber hinaus werden Bürgerbeteiligungen als ein Weg gesehen, um Regeln für das gemeinschaftliche Miteinander zu entwickeln. Eine freie öffentliche Argumentation, Gleichheit, Einbezug verschiedener Interessen und gegenseitigen Respekt sollen die öffentlichen Diskurse prägen (Michels 2011; S. 279). Putnam (2000) stellt Bürgerbeteiligungen in den Kontext des sozialen Kapitals einer Gesellschaft.

Da es viele Formen der Bürgerbeteiligung gibt, ist es notwendig, diese zu typologisieren. Im Folgenden wird zum einen das Kriterium, ob es sich um eine einmalige Mitwirkung oder ein kontinuierliches Engagement handelt, herangezogen. Bezüglich der Rechenschaftslegung gegenüber Bürgern wird zum anderen differenziert, wer den Rechenschaftslegungsprozess initiiert (öffentlich-initiiert oder bürger-initiiert). **Error! Reference source not found.** liefert einen Überblick über mögliche Formen der Bürgerbeteiligung. Hierbei handelt es sich um eine idealtypische Klassifizierung, um in einem besseren Ausmaß verschiedene Formen der Bürgerbeteiligung unterscheiden zu können.

**Tabelle 1.** Arten von Bürgerbeteiligung und Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern

Arten von Bürgerbeteiligung	Beispiele	Art der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung	Ausmaß der Rechenschaftslegung	Initiative	
Anlassgesteuerte, diskontinuierliche Beteiligung	öffentliche Anhörungen, Referenden, Bürgerbefragungen	Rechenschaftslegung im Einzelfall	anlassgesteuerte Rechenschaftslegung	öffentlich initiiert	
Kontinuierliche Formen der Bürgerbeteiligung	runder Tisch, kommunale Planungszellen, partizipatorische Budgets	dyadische Rechenschaftslegung	Vergangene Leistungen als ein potentieller Indikator für notwendige, zukünftige Entwicklungsprozesse		
	Bürger als Akteure des E-Government		Dynamische E-Rechenschaftslegung		Prozessüberwachung und Politikevaluierung via Web 2.0 Technologien
	beratende Gremien, Bürgerausschüsse		beratende Rechenschaftslegung		Rechenschaftsempfänger ohne wirkliche Sanktionsgewalt
	Bürger als Koproduzenten		Gemeinsame Rechenschaftslegung		hybride, sektorenübergreifende Rechenschaftslegung
Bürgerinitiierte watchdogs	Kafka Brigade, taxpayer for common sense	Bürgergetriebene Rechenschaftslegung	Schuld- und Schandorientierte Rechenschaftslegung	bürgerinitiiert	

In der ersten Gruppe sind jene Formen zusammengefasst, die zu den anlassbezogenen, diskontinuierlichen Formen zählen. Bürgerreferenden, öffentliche Anhörungen, Bürgerbefragungen, beratende Umfragen und Kundenumfragen bezogen auf die Dienstleistungsqualität einer Stadt oder der Stadtwerke lassen sich hier einordnen. Spezielle öffentliche Politikaspekte oder eine Politik der Regierung im Allgemeinen stehen im Mittelpunkt. In Referenda sind alle Bürger dazu eingeladen ihre Meinung zu bestimmten Politikschwerpunkten an einem bestimmten Tag kundzutun. Aktuelle Beispiele in Deutschland bilden z.B. das Großprojekt Stuttgart 21, die Volksabstimmung zur Schulpolitik der Hansestadt Hamburg oder zu Privatisierungsprojekten von Stadtwerken, die stets von den Bürgern abgelehnt wurden. In Karlsruhe hat man die Bürger so oft über einen U-Bahnbau abstimmen lassen bis ein positives Votum heraus kam. Insgesamt kann man in Deutschland in den vergangenen Jahren einen deutlichen Ausbau von Bürgerbefragungen und

Referenden als Element der Stärkung der direkten Demokratie beobachten. Ein auch in der Schweiz beobachtbarer Nachteil kann sein, dass die Beteiligung an solchen Referenden sehr mager ausfällt. Selbst in so gut in der direkten Demokratie eingetübten Ländern wie der Schweiz hat es in jüngster Zeit eine Panne bei der Registrierung der für die Einleitung eines Bürgerentscheides notwendigen Stimmen gegeben. Die für das Erreichen des Mindestquorums notwendigen Stimmen wurden von einigen Kommunen per Post zweiter Klasse verschickt, so dass zum Stichtag das notwendige Quorum nicht erreicht wurde. In beratenden Umfragen, als weitere Form der anlassgesteuerten, diskontinuierlichen Beteiligung, wird eine (zufällig) ausgewählte Gruppe von Bürgern eingeladen, ihre Meinung kundzutun. Die dort artikulierte Meinung ist für die Politiker nicht bindend. Bei dieser Form handelt es sich weniger um ein Instrument zur Förderung der direkten Demokratie als um einen Ansatz im Rahmen der kooperativen Demokratie (Roß 2012). Manchmal wird dieselbe Gruppe von Bürgern erneut gebeten ihre Meinung zu äußern. Dies ermöglicht es beurteilen, ob sich das Meinungsbild verändert (Michels 2011). Bei Kundenbefragungen zur Qualität öffentlicher Dienstleistungen steht der Rechenschaftslegungsaspekt nicht im Zentrum. Vielmehr geht es darum, die Zufriedenheit mit den öffentlichen Dienstleistungen (z.B. Müllsammlung, Standesamt) zu erheben, um so einen Eindruck über die Dienstleistungsqualität zu bekommen. Eventuell werden die Ergebnisse dazu genutzt, um die Dienstleistungsqualität zu verbessern. Abhängig von der Art der öffentlichen Dienstleistung haben Bürger oft eingeschränkte Möglichkeiten, schlechte Leistungen zu sanktionieren, vor allem wenn es sich um hoheitliche Leistungen handelt. Roß (2012, S. 52) diagnostiziert mit dem Blick auf Erfahrungen in Deutschland ein Partizipationsparadoxon. Sofern die Beteiligung öffentlich-initiiert ist, wird häufig nach dem St. Florians Prinzip bei der Auswahl der Gegenstände verfahren. Schwerer wiegt jedoch, dass je größer das Bürgerinteresse ist, desto geringer sind die Möglichkeiten der kontinuierlich mitgestaltenden Möglichkeiten der Einflussnahme. Während die gesellschaftliche Dimension der Bürgergemeinde, beispielsweise in Form von Bürgerstiftungen oder den Tafeln für Bedürftigen in Deutschland in den vergangenen Jahren eine deutliche Stärkung erfahren hat, ist die politische Dimension der Bürgergemeinde mit dem Bürger als Mitgestalter und Mitentscheider in Deutschland wesentlich schwächer entwickelt (Roß 2012, S. 259).

Eine zweite Gruppe von Bürgerbeteiligung umfasst jene Formen, in denen die Beteiligung eine größere Kontinuität aufweist. Hierzu zählen erstens jene Formen der Bürgerbeteiligung die einen zeitlich begrenzten öffentlichen Dialog vorsehen. Runde Tische, kommunale Planungszellen oder Formen der partizipatorischen Budgetierung mögen als Beispiele dienen. Wie das Beispiel der kommunalen Planungszellen zeigt existieren formale Strukturen, wie die Bürger einzubeziehen und der Beteiligungsprozess zu organisieren ist. Solche Formen der Bürgerbeteiligung können einen intensiven Dialog zwischen Bürgern und Politikern oder der Verwaltungsspitze fördern. Das Ziel dieser Formen ist nicht so sehr die Evaluation der vergangenen Leistung, sondern einen partizipativen Prozess in einem bestimmten Politikfeld in Gang zu setzen. Dies gilt auch für die Bürgerhaushalte. Aktuelle deutsche Beispiele sind Franzke und Kleger (2010) zu entnehmen. Die Quintessenz der beiden Autoren lautet, dass für die Akzeptanz der Bürgerhaushalte

in Deutschland durch die Bürgerinnen und Bürger die Rechenschaftslegung von Politik und Verwaltung über die Umsetzung entscheidend sei (Franzke/Kleger 2011, S. 76). Abhängig vom Umfang kann die Rechenschaftslegung in dieser ersten Option innerhalb der zweiten Gruppe breiter und enger sein. In diesen Formen der *Rechenschaftslegung als Nebenprodukt* kann die Evaluierung der vergangenen Leistung ein Bestandteil sein, um zukünftige öffentliche Politiken zu identifizieren. Manchmal sind gewählte Themen aber derart einschneidend, dass sie radikale Änderungen verlangen. Die Themen der runden Tische in der früheren Deutschen Demokratischen Republik in der Zeit zwischen Ende 1989 und der Wiedervereinigung mögen als Beispiel dienen, in denen radikale Änderungen nötig waren und die Bewertung der vergangenen Performance nicht weiterführend war.

Eine zweite Option innerhalb der kontinuierlichen Formen der Bürgerbeteiligung beinhaltet Formen, welche Schillemans, Twist und Vanhommering (2013) als dynamische Rechenschaftslegung bezeichnen. Die dynamische Rechenschaftslegung bezieht sich auf alle Formen, bei denen Regierungen oder Behörden den Bürgern regelmäßig Daten via Internet zur Verfügung stellen (Schillemans/Twist/Vanhommering 2013). Web 2.0 Technologien ermöglichen dies. Da soziale Netzwerke und Web 2.0 Technologien eine zunehmend wichtigere Rolle spielen, werden diese Formen im Folgenden als *E-Rechenschaftslegung* bezeichnet. Regierungsinitiativen wie die Recovery.org in den USA, data.gov.org in Großbritannien oder open.gov.org und spendig.gc.ca seien als Beispiele angeführt. Bei diesen Formen der E-Rechenschaftslegungen werden enorme Datenmengen veröffentlicht und die Öffentlichkeit ist eingeladen, diese Daten kritisch zu hinterfragen (Schillemans/Twist/Vanhommering 2013). Diese Formen der E-Governance werden durch Halachmi und Holzer (2010) als ein vielversprechender Weg die Transparenz und Demokratie zu stärken angesehen und um bürgerorientierte Innovationen voranzutreiben. Die Gretchenfrage dabei ist jedoch, ob diese Rohdaten tatsächlich für die Bürgerinnen und Bürger verwertbare Informationen darstellen, oder ob es zu einem information overload nach dem Motto: „Fed them garbage and keep them in the dark“ kommt. In Deutschland fallen die Bewertungen der E-Governance Initiativen eher gemischt aus, insbesondere was Aspekte der E-Participation (in Abgrenzung zur E-Administration) angeht. Für Roß (2012, S. 52) hat auch heute noch die kritische Bewertung der Online-Partizipation in Deutschland Gültigkeit, welche 2004 (in einer gemeinsamen Studie der Bertelsmannstiftung mit der RWTH Aachen) folgendes feststellte. Die Online-Bürgerbeteiligungen sind zu häufig ein Anhängsel der E-Administration, die als technischer Arm nicht in eine Gesamtstrategie eingebunden seien. Die soziale Selektivität durch die überrepräsentative Beteiligung von Menschen aus höheren Bildungsschichten ist ein weiteres Problem in Deutschland bei den E-Participation (Roß 2012, S. 52). Nach wie vor gehört der „Digital Divide“ zu den Realitäten des bundesdeutschen Alltags (Karger/Rüb/Scheidt 2011, S. 189). Bezogen auf eine Bewertung der bundesdeutschen Projekte stellen Karger, Rüb und Scheit (2011, S. 194 f.) fest, dass es einen Ausbau von E-Democracy-Angeboten jenseits der Technologiefixierung bedarf. Vielmehr sollte in Formen investierte werden, die ein aktives, dialogisches Mitgestalten der Bürger ermöglichen. Bezogen auf die Nutzung neuer sozialer Medien stellt Roß (2012) fest, dass die von der Politik oder

den öffentlichen Verwaltungen initiierten E-Participation-Angebote wenig erfolgsversprechend sind. Dagegen können bürgerinitiierte Initiativen durchaus erfolgreich sein, wie dies beispielsweise die Mobilisierung des Protestes zu Stuttgart 21 zeigt.

Als dritte Option der kontinuierlichen Formen der Bürgerbeteiligungen, sind Bürgerberatungskomitees, Bürgergremien, Bürgerfokusgruppen und beratende Gremien für Migranten, ältere Mitbürger, Leute mit speziellen Bedürfnissen, Jugendparlamente und Bürgerkonsenskonferenzen und Ombudsleute anzuführen. (Dryzek/Tucker 2008; Dougherty/Easton 2011; Kim/Schachter 2013). In den meisten Fällen werden solche Gremien für ein spezielles Politikfeld oder ein spezielles Politikprogramm gebildet. Durch diese Formen soll das Verhältnis zwischen Regierung und Bürgern verbessert werden und die direkte, partizipative Demokratie gestärkt werden (Baker 2006; Dougherty/Easton 2011). Wie eine kürzlich durchgeführte US-Umfrage von Dougherty und Easton zeigte, sind die Bürgerberatungsgremien nicht repräsentativ zusammengesetzt im Bezug auf Rasse, Alter und Geschlecht. Die Einbeziehung von Minderheiten stellt eine substantielle Herausforderung dar (Ebdon/Franklin 2004; Schachter/Liu 2005). Die Mehrheit der Gremiumsmitglieder, die Dougherty und Easton interviewten, haben kein Training erhalten und der Auftrag und die Rolle dieser Gremien im Bezug auf die Stärkung der Public Governance sind in aller Regel unklar. In Bezug auf die Rechenschaftslegung hat eine umfangreiche empirische Studie von Handely und Howell-Moroney (2010) herausgefunden, dass sich nur 34 Prozent der lokalen Programmmanager in den US-Städten den Bürgern gegenüber verantwortlich fühlen, aber dass sich die Bürgereinbindung erhöht, falls die öffentlichen Manager das Bürgerengagement bejahen. Diese Ergebnisse decken sich auch mit der Evaluation von Roß (2012, S. 501 ff.), der die Programme des deutschen Bundeslandes Baden-Württemberg zur Gestaltung des Sozialraumes evaluiert hat. In diesem deutschen Bundesland haben sowohl das Land Baden-Württemberg als auch die Hans Böckler Stiftung und die Bertelsmannstiftung Programme zur Gestaltung des Sozialraumes in der Bürgerkommune aufgelegt. Als Problemfelder traten dabei immer wieder einen Exklusionsverdopplung durch ein höheres Engagement besser gestellter Bürger und Bürgerinnen sowie große Vorbehalte aus dem Kreis der hauptamtlichen Sozialarbeiter auf, die eine Entprofessionalisierung ihrer Arbeit fürchteten.

Eine vierte Option innerhalb der dyadischen Formen der Bürgerbeteiligung ist jene, dass der Bürger als Koproduzent der öffentlichen Dienstleistung auftritt. Laut Bovaird (2007) existiert diesbezüglich eine große Vielfalt von Engagementformen: von der traditionell-professionellen Serviceerbringung mit Partizipation von Nutzern im Planungs- und Designprozess, über die gemeinsame Planung öffentlicher Dienstleistungen bis hin zu nutzererstellten öffentlichen Dienstleistungen. International stellen Yang (2005, 2006) und Bovaird (2007) eine Zurückhaltung der öffentlichen Manager gegenüber der gemeinsamen Koproduktion mit den Bürgern in ihren Fallstudien fest. Als eine Grundvoraussetzung erfordert die Koproduktion, dass beide Seiten eine gemeinsame vertrauensvolle Beziehung entwickeln. Einerseits müssen die Dienstleistungsanwender auf den Expertenratschlag und die

Unterstützung vertrauen, andererseits müssen die Experten den Entscheidungen und dem Verhalten der Nutzer vertrauen (Bovaird 2007, S. 856). Anstelle von paternalistischen, bevormundendem Verhalten der Experten müssen auch die Wünsche der Nutzer gleichberechtigt miteinbezogen werden. Dies ist schwierig im Vergleich zu der Herrschaft von Expertendominanz. Bovaird beobachtete, dass Experten Angst haben ihren Status und ihre Macht über die öffentliche Dienstleistungseinstellung zu verlieren. Weiters hatten öffentliche Manager ihre Zweifel an der Kompetenz der Nutzer. In den von Bovaird geleiteten Fallstudien waren vor allem zu Beginn klare Anzeigen von anbieterzentriertem Verhalten zu erkennen (Bovaird 2007). Bezogen auf die Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern sind die Grenzen zwischen dem öffentlichen, dem privaten und dem freiwilligen Sektor unscharf, da die Bürger die Rolle eines Koproduzenten einnehmen (Bovaird 2007). Die Ergebnisse von Bovaird decken sich auch mit denen in Baden-Württemberg (Roß 2012). Als weiteres Defizit zeigen auch andere Studien aus Deutschland, dass es leichter ist die Bürger von passivem Agieren zu einem aktiven Mitgestalter des Gemeinwesens zu machen als die Politiker zu Einschränkung auf eine Rahmenkompetenz bei der Politikfeldgestaltung zu bewegen. Damit werden zwar Bürgerressourcen erschlossen, aber der alte Vorwurf der Sandkastenpartizipation konnte nicht entkräftet werden, da den Bürgern und Bürgerinnen zu wenig aktive Mitgestaltungsmöglichkeiten eingeräumt wurden (Roß 2012, S. 307 ff.). Nach Roß kommt es zu einer zweigeteilten Demokratieverwirklichung: Während unten aktive, produktive aber parteipolitisch distanzierte Bürger agieren, entscheidet oben eine abgekoppelte (partei-)politische Klasse (Roß 2012, S. 278).

Der Terminologie von Schillemans, Twist und Vanhommering (2012) zufolge ist eine *bürgerindizierte Rechenschaftslegung* eine weitere Form. Hier geht die Initiative von den Bürgern aus, welche Rechenschaftslegungsinformationen nachfragen. Initiativen wie die Kafka-Brigade und „taxpayers for common sense“ mögen hier als Beispiele dienen. Bei diesen Formen des Bürgerengagements gründen sich häufig gemeinnützige watchdogs oder Aktionsforschungsgruppen, um lokale, regionale oder nationale Regierungsaktivitäten kritisch zu hinterfragen. Als watchdogs sehen sie ihre Aufgabe darin, öffentliche Verschwendung, Korruption und Ineffizienz in Regierungen und öffentlichen Verwaltungen zu bekämpfen. Es findet dabei eine unabhängige, bürgerindizierte Form der Überprüfung des öffentlichen Aufgabengebärens statt. Auf ihrer Homepage bezeichnet sich die Kafka-Brigade als ein unabhängiges, gemeinnütziges Aktionsforschungsteam, bestehend aus Akademikern und Experten. Die Kafka-Brigade will bürokratische Dysfunktion durch Aktionsforschung aufzeigen und sieht sich als Gruppe, um die Bürgerbeteiligung des Verwaltungshandelns zu erhöhen. Ihr Ziel ist eine Verbesserung der öffentlichen Leistungserstellung und eine Erhöhung des Bürgernutzens. Außerdem geht es darum, die Bürokratieeffizienz zu erhöhen ([www.kafkabrigade.org.uk](http://www.kafkabrigade.org.uk)).

#### 4. Vertrauen als diffuses Konzept

Bürgervertrauen wird in den westeuropäischen Forschungstraditionen als unverzichtbar für das Funktionieren der Demokratie betrachtet (Bouckaert/Van de Walle 2003, S. 333). Folglich wird das Fehlen von Bürgervertrauen in diesem Teil der Welt als ein Signal für eine demokratische Krise gewertet. Das ist in der angelsächsischen Forschungstradition anders, wo ein geringes Vertrauen oft als Ausdruck einer gesunden demokratischen Haltung betrachtet wird (Bouckaert/Van de Walle 2003). Aus der Angst vor Machtmissbrauch ist dort ein kompliziertes System der Gewaltenteilung entstanden. In dem US-politischen System kommt der Rechenschaftslegung eine zentrale Rolle zu (Kim 2005). Die Faktoren, welche das Vertrauen in der Regierung bestimmen sind nach Bouckaert und Van de Walle (2003, S. 334) nicht für jedes Land oder jede politische Kultur gleich. Des Weiteren weichen sie möglicherweise über die Zeit ab, wie die veränderte öffentliche Haltung im Bezug auf das Weberianische Bürokratiemodell zeigt. Während es in den Hochzeiten des NPM negativ besetzt war, gewinnt es heute als post-weberianische Reformagenda wieder an Popularität. Wenn wir die Definition von Vertrauen betrachten, zeigt sich das Fehlen einer begrifflichen Klarheit (Hosmer 1996, S. 380; Luhmann 2000, S. 123). Umgangssprachlich existiert keine klare Abgrenzung zwischen Vertrauen, Hoffnung und Zuversicht (Rippberger 1998). Laut Dasgupta wird Vertrauen als eine Art allzeit bereites Gleitmittel gesehen, welches das Zusammenarbeiten vereinfacht (Dasgupta 1988, S. 49). Seit den 1990ern kommt dem Vertrauen im Kontext des sozialen Kapitals von Gesellschaften eine Bedeutung zu (z.B. Putnam 1993). Furubotn und Richter betonen die Bedeutung von Vertrauen als Mittel, um Transaktionskosten zu reduzieren (Furubotn/Richter 2003, S. 64-65). Im Public Management wird Vertrauen als ein Element von Good Governance und institutioneller Glaubwürdigkeit sowie als Befähiger für ein kooperatives Verhalten der Bürger gesehen (Kim 2005, S. 612).

Ein Literaturüberblick von Hosmer (1996, S. 381) zeigt, dass es in den Wirtschaftswissenschaften kein allgemeingültiges Verständnis von Vertrauen gibt (für eine Zusammenfassung siehe Greiling 2007). Inhaltlich lassen sich aus organisationstheoretischer Perspektive folgenden Ansätze unterscheiden:

- Vertrauen als eine *optimistische, individuelle Erwartung*: Vertrauen ist eine optimistische Erwartung des Vertrauensgebers bezüglich eines unsicheren Ereignisses. Vertrauen geht mit persönlicher Verletzbarkeit einher, weil es das Risiko der Ausnutzung des Vertrauensempfängers beinhaltet. Diese Art von Vertrauen basiert auf vergangenen Erfahrungen und zukünftigen Erwartungen.
- Vertrauen als eine *zwischenmenschliche Beziehung*: Vertrauen wird geformt auf Basis gegenseitiger abhängiger Interaktionen. Vertrauen setzt auf ein wechselseitiges Verhalten, das für beide Seiten nutzenstiftend ist.
- Vertrauen als Basis für *volkswirtschaftliches Transaktionen*: Diese Ansicht fokussiert auf die Transaktionskostenvorteile des Vertrauens (z.B. Rippberger 1998; Furubotn/Richter 2003). Vertrauen vermindert die Transaktionskosten, weil eine geringere Absicherung gegen eine opportunistische Ausbeutung notwendig ist.

- Vertrauen als ein Element der *sozialen Struktur*: Hier wird auf die gesellschaftliche Ebene fokussiert. Einige Autoren verbinden Vertrauen auch mit sozialem Kapital (z.B. Coleman 1984; Putnam 1993). Ist dieses vorhanden, gestalten sich gesellschaftliche Austauschbeziehungen durch einen faireren Umgang untereinander einfacher.

Für Hosmer (1996) geht Vertrauen klar über ein negatives Versprechen hinaus, die Interessen des Vertrauensgebers nicht zu verletzen. Vertrauen inkludiert einen positiven Moment, da die Rechte und Interessen der anderen Beteiligten respektiert werden (Hosmer 1996, S. 392). Persönliches Vertrauen ist, laut Yang (2006, S. 574) ein psychologischer Zustand, welcher Individuen dazu befähigt, Verwundbarkeit zu akzeptieren und ihr Wohlergehen in die Hände anderer Beteiligter zu legen, in der Hoffnung auf ein positives Verhalten der anderen Beteiligten. Vertrauen in anderen Menschen variiert sehr stark personenabhängig und auch in Zeit und Raum (Rahn et al. 2009, S. 1647).

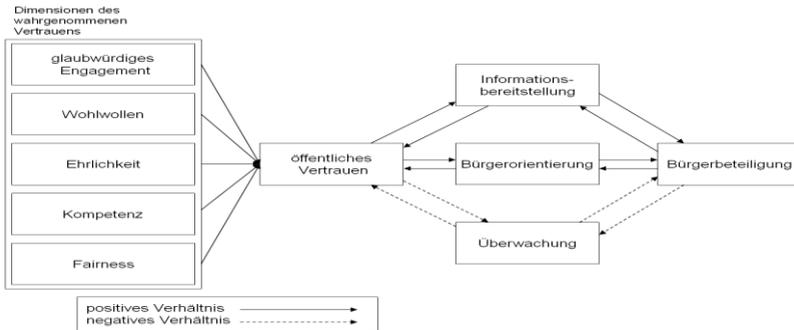
Viele der angeführten Definitionen fokussieren auf persönliches oder zwischenmenschliches Vertrauen. Luhmann ist davon überzeugt, dass persönliches Vertrauen nur in einfachen sozialen Strukturen wirkt. In komplexeren Strukturen ist ergänzend ein Systemvertrauen notwendig (Luhmann 2000). Für Luhmann hat Systemvertrauen viel mit der Zuversicht in das Funktionieren eines Systems und mit dem Glauben, dass Systeme wiederholend zuverlässige Ergebnisse generieren können, zu tun (Luhmann 2000, S. 90). In Bezug auf Organisationen sprechen manche Autoren nicht von Systemvertrauen sondern von Organisationsvertrauen. Basierend auf einem Literaturüberblick über Vertrauen und Vertrauenswürdigkeit haben Caldwell und Clapham (2003) eine Typologie entwickelt, die kontrastierende, zwischenmenschliche und organisatorische Vertrauenswürdigkeit gegenüber stellt (siehe Tabelle 2).

**Tabelle 2.** Vergleich von zwischenmenschlicher und organisatorischer Vertrauenswürdigkeit

<b>Vertrauenswürdigkeitsfaktoren</b>	<b>Elemente der zwischenmenschlichen Vertrauenswürdigkeit</b>	<b>Elemente der organisatorischen Vertrauenswürdigkeit</b>	<b>Gemeinsamkeiten</b>
Fähigkeit	Fähigkeiten, Kompetenzen, Fachkenntnisse	Kompetenz, finanzielle Balance, Qualitätssicherung	auf die Pflichten/Aufgaben fixiert, Excellence und Ergebnisse
Wohllollen	Menschlichkeit, Absichten/Vorsätze, der Wunsch Gutes zu tun	gegenseitige Gefälligkeit, die Pflicht zu informieren	demonstrieren-der Respekt, Aufmerksamkeit und Beteiligung
Integrität	Charakter, Integrität, Fairness, Glaubwürdigkeit	Legale Zustimmung, prozessuale Fairness	Ehren, ethische Ansprüche und andere Leute fair behandeln

Quelle: Caldwell/Clapham 2003, S. 353

Laut Kim (2005) erfordert organisatorische Vertrauenswürdigkeit in öffentlichen Verwaltungen Gemeinwohl gesinnte Mitarbeiter, welche kompetent, glaubwürdig und willig sind, im Interesse der Öffentlichkeit zu handeln (Kim 2005, S. 616). Basierend auf einer Analyse des relevanten Schrifttums hat Kim (2005) fünf Dimensionen der öffentlichen Vertrauenswürdigkeit (Abb. 1) entwickelt.

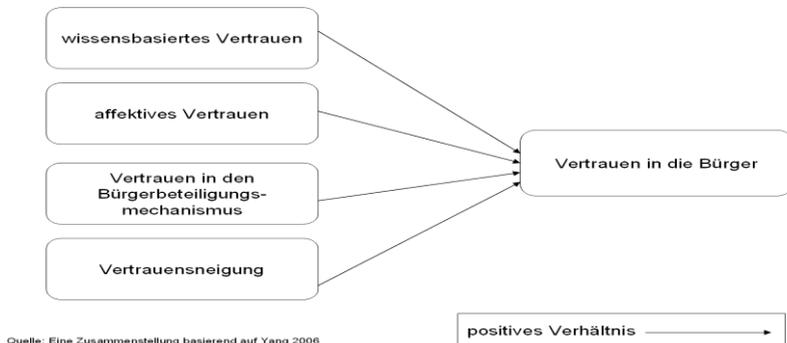


Quelle: Kim 2005, S. 662

**Abbildung 1.** Modell zum verwaltungsbezogenen Vertrauen.

Nach der von Kim (2005, S. 622) durchgeführten Literaturanalyse ist „*glaubwürdiges Engagement*“ die am häufigsten genannte Dimension. Für Kim beinhaltet das glaubwürdige Engagement nicht nur ein Versprechen sondern erfordert eine Konsistenz zwischen dem, was die öffentlichen Akteure sagen und was sie tun. Weiters beinhaltet glaubwürdiges Engagement, dass öffentliche Akteure sich für das Gemeinwohl einsetzen (Kim 2005, S. 624). Unter *Wohlwollen* versteht man, dass die Bürger subjektiv davon überzeugt sind, dass die öffentlichen Akteure die Bürgerbelange ernst nehmen (Kim 2005, S. 625). *Ehrlichkeit* oder, um etwas präziser zu sein, der Mangel an Ehrlichkeit öffentlicher Bediensteter ist ein intensiv diskutiertes Thema im NPM. Wenn Bürger das Gefühl haben, dass öffentlich Bedienstete nicht gemeinwohlorientiert handeln sondern versuchen ihren eigenen Vorteil zu verfolgen, wirkt sich das negativ auf das öffentliche Vertrauen aus (Kim 2005, S. 626). *Kompetenz* im Sinne von Wissen und Fähigkeiten ist eine andere wichtige Dimension (Kim 2005 mit weiteren Referenzen). *Fairness* hat mit der Tatsache zu tun, dass die Bürger das Gefühl haben, dass alle gleich behandelt werden und es keine Bevorzugung spezieller Interessensgruppen gibt (Kim 2005, S. 627). Kims fünf Dimensionen der Vertrauenswürdigkeit beinhalten sowohl Elemente der persönlichen als auch der organisatorischen Vertrauenswürdigkeit. Das wird deutlich, wenn Kim von einem „Verwaltungsakteur“ oder einem „öffentlichen Bediensteten“ spricht. Impliziert wird eine kausale Verknüpfung zwischen persönlicher und organisatorischer Vertrauenswürdigkeit. Das ist nicht gerade unproblematisch, da eine hohe persönliche Vertrauenswürdigkeit nur sehr bedingt organisatorische Defizite kompensieren kann.

Da Vertrauen sich in interdependenten Beziehungen bildet, ist es wichtig, auch auf die Dimensionen des Vertrauens von öffentlichen Akteuren gegenüber den Bürgern zu schauen. Yang (2006) sieht Letztere als gegeben an, wenn die Verwaltungsakteure überzeugt sind, dass die Bürger in einer Art agieren, die hilfreich oder nützlich für die öffentliche Leistungserstellung (oder für die Zielerreichung) ist (Yang 2005, S. 276). Gemäß Yang (2006) gibt es vier Hauptdimensionen, welche einen positiven Einfluss auf das Vertrauen der Verwaltungsakteure in Bürger haben (siehe Abbildung 2).



**Abbildung 2.** Konzeptuelles Modell des öffentlichen Vertrauens in die Bürger.

Während das wissensbasierte Vertrauen mit dem Wissen und den Fähigkeiten zu tun hat, bezieht sich das affektive Vertrauen auf eine Reihe von gewünschten Einstellungen (z.B. das Aufrechterhalten der Integrität und Ehrlichkeit im Entscheidungsprozess) (Yang 2006). Das Vertrauen in Bürgerbeteiligungsmechanismen wird von Yang als Mittler zwischen Vertrauen in die Bürger und der Bereitschaft Bürgerbeteiligung zu fördern betrachtet (Yang 2006, S. 569). Je weniger die öffentlichen Akteure den Bürgern vertrauen, umso seltener werden Bürgerbeteiligungsmechanismen als eine effektive Form der Politikfeldgestaltung angesehen. Vertrauen öffentlicher Akteure gegenüber dem Bürger hängt auch von der generellen Vertrauensneigung des jeweiligen öffentlichen Akteurs ab (Yang 2006). Yang stuft dies als eine persönliche Charaktereigenschaft ein (Yang 2006, S. 580).

Im Rahmen des NPM wird das Thema des öffentlichen Vertrauens teilweise unter einem negativen Vorzeichen diskutiert. Eine von Bouckaert und Van de Walle (2003) entwickelte Systematik identifiziert verschiedene Gründe für ein geringes öffentliches Vertrauen und benennt Instrumente, um öffentliches Vertrauen aus der Sicht der Bürger wieder zurück zu gewinnen (Tabelle 3).

**Tabelle 3.** Bezugstheorien für Vertrauen

<b>Forschungsparadigma</b>	<b>Gründe für niedriges Vertrauen in die Regierung</b>	<b>Wiederherstellen des Vertrauens/Heilmittel</b>
Managementansatz	fehlende Performance	qualitative Verbesserung der öffentlichen Leistung
Public Management Ansatz	fehlende Leistungserbringung wegen Regierungsüberlastung	Erwartungsmanagement
Soziologie	mangelnde Legitimität	Sozialkapital, gemeinsame Werte
Volkswirtschaftslehre	Prinzipal Agenten Probleme	Anreizsysteme, Berichtspflichten

Quelle: In Anlehnung an Bouckaert und Van de Walle 2003, S. 335

Im Einklang mit dem Managementansatz hängt ein hohes oder niedriges Vertrauen mit guter oder schlechter Leistungserbringung zusammen. Diese gilt es zu verbessern. Van de Walle und Bouckaert stehen der Kausalität der Leistungserbringung und Vertrauen skeptisch gegenüber (Van der Walle/Bouckaert 2003, Van de Walle 2011) da das bestehende Vertrauensniveau ebenfalls einen Einfluss auf die Wahrnehmung der öffentlichen Leistungserbringer hat. Für diese Autoren ist eine Verbesserung der öffentlichen Dienstleistungserbringung nur eine Teilstrategie, da dieser Lösungsmechanismus die gesellschaftspolitische Dimension regiert (Van de Walle/Bouckaert 2003, S. 909). Der Public Management-Ansatz im Sinne einer Public Governance führt den Mangel an Vertrauen auf die Unfähigkeit des öffentlichen Sektors, die wachsenden und manchmal widersprüchlichen, Bedürfnisse der Bürger zu befriedigen, zurück. Ein angemessenes Gegenmittel wäre ein Erwartungsmanagement, welches den Bürgern bewusst macht, was eine Regierung leisten kann und was nicht (Bouckaert/Van de Walle 2003, S. 335). Soziologische Theorien verbinden Misstrauen mit sinkender Legitimität. Regierungen sind nicht in der Lage komplexe und widersprüchliche Erwartungen der Gesellschaft zu erfüllen. Außerdem wird der Grad des Vertrauens in Regierungen durch die Höhe des Sozialkapitals in einer Gesellschaft beeinflusst. Volkswirtschaftliche Theorien analysieren das öffentliche Vertrauen und Misstrauen aus einer Prinzipal Agenten-Perspektive (Bouckaert/Van de Walle 2003). Berichtspflichten sollen als Vertrauenssignale wirken. Außerdem setzt dieser Ansatz auf Anreizsysteme.

Öffentliches Vertrauen ist kein eindimensionales Konzept. Für Choudhury (2008, S. 590) basiert Vertrauen auf einem komplexen Mix aus kognitiven, affektiven und moralischen Faktoren. Vertrauen hat etwas mit positiven Erwartungen, Verletzbarkeit und Risiko zu tun (Choudhury 2008, S. 594). Öffentliches Vertrauen basiert auf positiven Erwartungen, dass öffentliche Bedienstete ihre Spielräume dazu nutzen das Gemeinwohl zu fördern.

Van de Walle (2011) unterscheidet zwischen kalkülbasiertem, wissensbasiertem und identifikationsbasiertem Vertrauen. Gemäß Van de Walle basiert kalkülbasiertes Vertrauen auf Vorteilhaftigkeitsüberlegungen. Die negativen Auswirkungen auf die Reputation werden höher eingeschätzt als der potentielle Vorteil aus einem nicht-vertrauensbasiertem Verhalten (Van de Walle 2011, S. 315). Wissensbasiertes

Vertrauen kann durch eine erhöhte Transparenz gefördert werden (Van de Walle 2011, S. 316). Identifikationsbasiertes Vertrauen basiert auf gemeinsamen Werthaltungen. Im Gegensatz zum kalkülbasierten Vertrauen und zum wissensbasierten Vertrauen ist das identifikationsbasierte Vertrauen ein emotionsbasiertes Vertrauen (Van de Walle 2011, S. 316). Mit Verweis auf Lewicki und Bunker (1996), argumentiert Van de Walle, dass identifikationsbasiertes und kalkülbasiertes Vertrauen sich nur auf wenige Beziehungen beschränkt, während wissensbasiertes Vertrauen auf viele Beziehungen anwendbar ist (Van de Walle 2011, S. 316).

Grimmelikhuijsen (2012, S. 42) weist zurecht darauf hin, dass das Bürgervertrauen kein monolithischer Block ist, sondern verschiedene Ebenen zu unterscheiden sind.

**Tabelle 3.** Ebenen und Formen des Bürgervertrauens

	<i>Politisches Systemvertrauen</i>	<i>Vertrauen in Institutionen des öffentlichen Sektors</i>
Makroebene	Vertrauen in das demokratische System	Vertrauen in die Regierung, Vertrauen in die öffentliche Verwaltung
Mesoebene	Vertrauen in politische Institutionen (z.B in die Parlamente)	Vertrauen in eine einzelne Regierung, Vertrauen in eine einzelne öffentliche Verwaltung
Mikroebene	Vertrauen in Politiker allgemein oder in einen einzelnen Politiker	Vertrauen in Beamte, Vertrauen in Polizisten, Vertrauen in Richter

Quelle: Grimmelikhuijsen 2012, S. 42

Bürgervertrauen gilt im NPM als Schlüssel, damit Bürger sich kooperativ verhalten und öffentliche Entscheidungen akzeptieren. Derzeit müssen sich die demokratischen Regierungen auf allen Ebenen verstärkt um das Bürgervertrauen bemühen. Dies fängt angesichts der Staatsfinanzierungskrise bei den Regierungen an und bezieht sich auch auf einzelne öffentlichen Verwaltungen sowie öffentliche Unternehmen. Während beispielsweise in Deutschland öffentliche und freigemeinnützige Krankenhäuser Jahrzehnte einen Vertrauensvorsprung hatten, gelten heute die privatkommerziellen Anbieter häufig im Bürgerurteil als die besseren Krankenanstalten. Die steigende Volatilität des Bürgervertrauens, wie sie im vergangenen Jahrzehnt auch empirisch zu beobachten war, führen Bowens und Wille (2011, S. 58) auf folgende Ursachen zurück: Veränderungen im Konsumentenvertrauen, Veränderungen im politischen Prozess, internationale Krisen, Veränderungen in der Gesellschaft und den Einstellungen der Bürger, Veränderungen in den Regierungen und Veränderungen in der Medienlandschaft.

## 5. Öffentliche Rechenschaftslegung und Vertrauen

Öffentliche Rechenschaftslegung und Vertrauenswürdigkeit haben einige Gemeinsamkeiten. Die von Caldwell und Clapham (siehe Tabelle 3) identifizierten Elemente der organisatorischen Vertrauenswürdigkeit sind teilweise auch für die öffentliche Rechenschaftslegung relevant. Die Verpflichtung des Rechenschaftspflichtigen zu informieren ist eine essentielle Voraussetzung. Organisatorische Kompetenz, verfahrenstechnische Fairness, die Einhaltung von Qualitätsstandards oder sonstiger Compliance Anforderungen können ebenso wie eine finanzielle Rechenschaftslegung Gegenstand von der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung sein. Wenn man die Dimensionen der öffentlichen Vertrauenswürdigkeit von Kim betrachtet, braucht öffentliche Rechenschaftslegung, als ein sozialer Prozess, eine persönliche Vertrauenswürdigkeit als Voraussetzung für die organisatorische Vertrauenswürdigkeit. Öffentliche Rechenschaftslegung kann darauf ausgerichtet werden, zu zeigen in welchem Ausmaß öffentliche Zusagen eingehalten wurden. Auch die Demonstration der Kompetenzen ist eine relevante Dimension innerhalb der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung. Das Wohlwollen gegenüber den Bürgern ist, als subjektive Erwartung, durch öffentliche Rechenschaftslegung nur sehr schwer zu bedienen. In einem gewissen Ausmaß trifft das auch auf die persönliche Ehrlichkeit und persönliche Fairness zu.

Wenn wir die Vertrauenswürdigkeitsdimensionen von Yang betrachten, ist es einleuchtend, dass sie auch für die öffentliche Rechenschaftslegung relevant sind. Das gilt besonders für das wissensbasiertes Vertrauen. Falls kein Vertrauen in die rechenschaftlegenden Institutionen vorliegt, ist die öffentliche Rechenschaftslegung entweder ein sehr zäher Prozess oder nur eine Feigenblattaktion. Affektbasierendes Vertrauen und die Neigung zu Vertrauen haben ihre Wurzeln im persönlichen Glauben und in persönlichen Charakterzügen. Wie das Vertrauen in teilnehmenden Organisationen sind sie ebenfalls Voraussetzung für vertrauenswürdige Beziehungen. Bei der öffentlichen Rechenschaftslegung verhindert der Kontrollfokus häufig das Entstehen vertrauenswürdiger Beziehungen. Hinsichtlich möglicher Beziehungen zwischen der öffentlichen Rechenschaftslegung und dem Bürgervertrauen können die folgenden drei Optionen identifiziert werden:

- Fall 1: Bürgervertrauen als abhängige Variable
- Fall 2: Bürgervertrauen als unabhängige Variable
- Fall 3: Öffentliche Rechenschaftslegung und öffentliches Vertrauen als unabhängiges Konzept

Im *ersten Fall* basiert das Bürgervertrauen auf der öffentlichen Rechenschaftslegung. Diese kann sowohl unter einem positiven, als auch einem negativen Vorzeichen stehen. Das liberale Misstrauen in das Regierungshandeln hat zu einer intensiven Verankerung öffentlicher Rechenschaftslegungspflichten, mit dem Ziel das Bürgervertrauen wiederherzustellen, geführt (Choudhury 2008, S. 602). Kontrollen sind dann vertrauensfördernd, wenn sie regelbasiert, unpersönlich und gut strukturell verankert sind (Choudhury 2008, S. 594). Umfangreiche Verpflichtungen zur öffentlichen Rechenschaftslegung können helfen die Gründe

des Misstrauens zu minimieren. Wie bereits angeführt würde ein negatives Präfix im Einklang mit der Prinzipal-Agenten-Theorie sein. Unter NPM haben wir eine Explosion der Rechenschaftslegung, häufig verbunden mit einem Schuld- und Schamansatz beobachten können. Dies war häufig nicht förderlich für das Vertrauen der Bürger.

Im *zweiten Fall* braucht die öffentliche Rechenschaftslegung ein gewisses Maß an Bürgervertrauen. Die Anforderungen an eine öffentliche Rechenschaftslegung lassen sich nicht vollständig *ex ante* spezifizieren. Daraus resultieren Gestaltungsspielräume für den Rechenschaftspflichtigen. Die Probleme werden durch Unsicherheits- und Deutungsprobleme verschärft. Es gibt zahlreiche öffentliche Dienstleistungen, bei denen das Ergebnis nicht leicht zu messen ist und es daher schwierig ist klar und eindeutig zu berichten. Die Festlegung des Ergebnisses ist oft ein hoch politischer Prozess. Jahrzehnte der Erfahrung mit Programmevaluationen, mit deren unzähligen Problemen bezüglich der Leistungs- und Ergebnismessung zeigen, dass es unwahrscheinlich ist, dass die Leistung nach objektiven Kriterien gemessen werden kann.

Der *dritte Fall* lässt sich damit begründen, dass sowohl das Bürgervertrauen, als auch die öffentliche Rechenschaftslegung vielschichtige und mehrdeutige Konzepte sind. Es wäre naiv anzunehmen, dass sich kausale Beziehungen zwischen den beiden nachweisen lassen. NPM hat durch Regionalisierungen, Dezentralisierungen und Privatisierungen den Koordinationsaufwand bei der Erstellung erhöht. Die Public Governance-Ansätze haben ebenfalls zu einer neuen Unübersichtlichkeit geführt.

## **6. Bürgerbezogene Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen**

In diesem Abschnitt werden die verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung, im Hinblick auf ihr Potenzial Bürgervertrauen zu fördern, untersucht. Gemäß der Vertrauentypologie von Van der Walle (2011) zielt die öffentliche Rechenschaftslegung primär darauf ab, wissensbasiertes Vertrauen zu erzeugen. Mehr und bessere Informationen können Transparenz erhöhend wirken und, im positiven Fall, dazu beitragen die Vertrauenswürdigkeit der öffentlichen Dienstleistungsproduzenten zu erhöhen. Vor dem Hintergrund der Erfahrung aus Neuseeland mit NPM, betrachtet Norman (2003, S. 203) das identifikationsbasierte Vertrauen als Kollateralschaden im NPM. Anstelle gemeinsamer Werte hat NPM auf die Rivalität als Methode der Kontrolle und antagonistischen Beziehungen gesetzt. Während kalkülbasiertes Vertrauen, mit seinen Kontrollmechanismus, sich auf kurzfristige Verträge und auf Beziehungen beschränkt, kann wissensbasiertes Vertrauen für zahlreiche Aktivitäten (Van de Walle 2011, S. 317) und für einen breiten Kreis gebildet werden.

Indem man detaillierte Leistungserbringungsinformationen für die Bürger zugänglich macht, trägt die bürgerbezogene Rechenschaftslegung möglicherweise dazu bei, dass die Bildung von wissensbasiertem Vertrauen erleichtert wird (Van de Walle und Roberts 2008). Im Einklang mit Kims Modell des öffentlichen Vertrauens

kann die bürgerbezogene Rechenschaftslegung einen positiven Effekt auf die Glaubwürdigkeit, die Leistungsbereitschaft, die wahrgenommene Ehrlichkeit und Demonstration der Kompetenzen und prozessualen Fairness haben. Dies ist nur möglich, wenn die Bürger nicht den Eindruck haben, dass die Information, die sie bekommen, parteiisch oder gefiltert sind. Wenn man die Informationsasymmetrien zwischen den öffentlichen Bediensteten und den Bürgern als Informationsempfänger nicht ganz ausblendet, ist es offensichtlich, dass die Rechenschaftslegenden ein hohes Maß an Diskretionsfreiheit haben, um ein positiveres Bild seines Leistungsvermögens als jenes, das der Realität entspricht, zu zeichnen. Falls die Rechenschaftsgeber diesen Spielraum für offen-manipulative Managementpraktiken missbrauchen, ist ein Vertrauensaufbau unmöglich (Choudhury 2008, S. 605).

Um das Potenzial der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung für die Bildung von wissenschaftlichem Bürgervertrauen zu interpretieren, ist es notwendig, zwischen den verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung zu differenzieren. Im Falle einer einmaligen, anlassindizierten Bürgerbeteiligung, wurde argumentiert, dass die bürgerbezogene Rechenschaftslegung einen Nebeneffekt darstellt. Speziell im Fall eines Bürgerreferendums kann der Gegenstand hoch kontrovers sein. In so einer Situation ist es unwahrscheinlich, dass die Rechenschaftslegung gegenüber den Bürgern ein Bürgervertrauen schafft, auch wenn Referenden selbst ein angemessenes Instrument sein können, um Bürgervertrauen herzustellen. Wie die Auswertung von Michels (2011) von 120 Fällen von Bürgerbeteiligungen aus den Jahren 2000 bis 2009 zeigt, hat die Bürgerbeteiligung in den USA einen positiven Einfluss auf die Einstellung der Bürger gegenüber der Politik. Vertrauen wird nicht durch die bürgerbezogene Rechenschaftslegung hergestellt, sondern dadurch, dass die Voten der Referenden durch die Politiker ernst genommen werden. In Fällen in denen die Bürger öffentliche Dienstleistungen evaluieren, dominiert der Rechnungslegungsaspekt ebenfalls nicht. Solche Umfragen können nur dann zu einem erhöhtem Bürgervertrauen beitragen, wenn sie nicht nur habituell durchgeführt werden, sondern zu Innovationen der öffentlichen Dienstleistungserstellung führen, die von den Bürgern als echte Serviceverbesserung wahrgenommen werden. Auch hier ist es nicht die Rechenschaftslegung, die das Bürgervertrauen verbessert. Umfragen, die nur einen eingeschränkten Kreis der Bürger einbeziehen, haften der Nachteil an, dass die nicht-einbezogenen Bürger skeptisch den Umfrageergebnissen gegenüber stehen (Michels 2011). Eine solche Skepsis schlägt schnell in Misstrauen um.

Innerhalb der stärker kontinuierlichen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung muss man ebenfalls differenzieren. Kommunale Planungszellen, eine partizipatorische Budgetierung, Bürgerkonferenzen und runde Tische analysieren möglicherweise die vergangene Leistungserbringung, mit dem Ziel etwas für die zukünftige Politikgestaltung zu lernen. Somit können Elemente der ex-post Rechenschaftslegung eingebettet sein. Abhängig von den Ergebnissen der Leistungserbringung und der allgemeinen Neigung der Bürger Politikvertretern zu vertrauen, können solche ex-post Rechenschaftslegungen vertrauens- oder misstrauensfördernd sein. Selbst wenn die ex-post Leistungsbewertung positiv ausfällt, hängt es eher vom Umgang der Politik mit den Bürgervorschlägen ab, ob

das Bürgervertrauen steigt (bezogen auf Deutschland siehe Karger/Rüß/Scheidt 2011).

Bei der dynamischen E-Rechenschaftslegung ist die Antwort wiederum: es hängt ganz davon ab. Die Tatsache, dass Informationen öffentlich zugänglich gemacht werden, kann als Transparenzmaßnahme gedeutet werden. Ob öffentliche Institutionen als transparenter empfunden werden, hängt unter anderem davon ab, wie verständlich diese Informationen aus Sicht der Bürger sind. Falls das nicht oder nur teilweise der Fall ist, kann das öffentlich zur Verfügung gestellte Datenmaterial kein Bürgervertrauen schaffen. Ob Bürgervertrauen durch diese Formen des open Government erzeugt wird, hängt auch davon ab, ob die Bürger die öffentliche Information nutzen. Falls sie die Information nutzen, um öffentliche Ineffizienzen aufzudecken, ist das Potenzial Bürgervertrauen zu bilden gering. Die Hoffnungen, dass eine vermehrte Rechenschaftslegung vertrauensfördernd wirkt, ist, anders als dies Transparenzoptimisten erwarten, häufig eher gering. Aus empirischer Sicht zeigt dies die 2012 erschienene Dissertation von Grimmelikhuijsen der in Form von Experimenten das Verhältnis zwischen E-Transparenz (in Form von Entscheidungsprozesstransparenz politischer Informationstransparenz und politischer Ergebnistransparenz) und Bürgervertrauen untersucht hat. In sieben von neun Fällen wurde das Bürgervertrauen durch die E-Transparenz nicht gesteigert. Negativ auf das Bürgervertrauen wirkten sich Informationen zur Entscheidungsprozesstransparenz aus. Die ernüchternde Schlussfolgerung von Grimmelikhuijsen lautet, dass, anders als erwartet, eine verbesserte (leistungs- und wirkungsbezogene) Ergebnistransparenz nicht generell zu einer Steigerung des Bürgervertrauens führt (Grimmelikhuijsen 2012, S. 202). Bezogen auf das Verhältnis zwischen Bürgervertrauen und öffentlicher Rechenschaftslegung kann man daraus die Schlussfolgerung ableiten, dass Instrumente, die allein an der Wissensbasis ansetzen nicht ausreichen, sondern auch die emotionale und affektive Dimension zu beachten ist. Von den Bürgerbeteiligungsformen dürften die dyadischen, kontinuierlichen Formen, die einen direkten Austausch mit den Bürgern vorsehen, durch affektive und identifikationsbasierte Komponenten ein größeres Potential haben, das Bürgervertrauen zu fördern als das bloße Bereitstellen von (Roh-)Daten über das Internet.

Sofern sich Bürger in beratenden Gremien engagieren, verbessert sich deren Informationsbasis und trägt möglicherweise zu einer Steigerung von wissensbasierendem Vertrauen für jene Bürger, die aktiv involviert sind, bei (Michels 2010). Solche beratenden Gremien können potenziell die Distanz zwischen Politikern und Bürgern reduzieren. Vertrauen wird durch Familiarität geschaffen, aber nur für jene, die in die beratenden Gremien berufen sind. Sofern die Koproduktion zwischen Bürgern und öffentlichen Stellen funktionieren soll, ist das gegenseitige Vertrauen eine *conditio sine qua non*. Der Beitrag der Rechenschaftslegung ist zum Aufbau des Bürgervertrauens im Fall einer gemeinsamen Leistungserstellung gering, da es sich um eine gemeinsame Rechenschaftslegung handelt.

Das Potenzial der bürgerinitiierten Rechenschaftslegung mit seinem Schuld- und Schamansatz Bürgervertrauen zu schaffen, liegt bei Null. In diesen Fällen ist die Neigung der Bürger, die öffentlichen Leistungen zu bewerten, sehr gering. Tendenziell verstärken solche bürgerinitiierten Rechenschaftslegungsinitiativen eher das Misstrauen in die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors.

## **7. Zusammenfassung**

Im Bezug auf die erste Forschungsfrage lässt sich festhalten, dass keineswegs von einem automatisch positiven Verhältnis zwischen bürgerbezogener Rechenschaftslegung und Bürgervertrauen auszugehen ist. Beide Konstrukte sind mehrdimensional und deswegen scheitern Versuche, diese Beziehung auf eine eindimensionale Kausalkette zu reduzieren. Dies trägt der Komplexität der Determinanten zu wenig Rechnung. Selbst die simple Frage, ob eher das Bürgervertrauen als abhängige oder als unabhängige Variable fungiert, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Erschwerend wirkt, dass gerade bei den vorwärts gewandten Formen der Bürgerbeteiligung, bei denen Bürger in Planungs- und Designprozesse einbezogen werden, die Rechenschaftslegung in den allermeisten Fällen nachrangig ist.

Die wenig überraschende Antwort auf die zweite Forschungsfrage lautet: „Es hängt davon ab“. Inhaltlich gilt es die verschiedenen Formen der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung zu differenzieren. Die bürgerinitiierte Rechenschaftslegung mit ihrem Schuld- und Schamansatz ist gewiss nicht die Art von Rechenschaftslegung, welche Bürgervertrauen aufbaut. In den Fällen, in denen antagonistische Strukturen zwischen Rechenschaftspflichtigen und Rechenschaftsempfänger bestehen, ist das vertrauensschaffende Potenzial einer bürgerbezogenen Rechenschaftslegung eher gering. Folgt man den Klassifikationen von Van de Walle (2011) zeigt sich, dass das Potenzial der bürgerbezogenen Rechenschaftslegung größer ausfällt, wenn es um den Aufbau von wissensbasiertem Vertrauen geht.

Die Ausführungen legen außerdem nahe, dass es zu einfach ist davon auszugehen, dass ein Ausbau der Rechenschaftslegung zu mehr Transparenz und damit zu einer Zunahme des Bürgervertrauens führt. Eine solche Kausalität gibt es nicht. Differenziert man nach den verschiedenen Formen bürgerschaftlichen Engagements, zeigt sich ebenfalls eine komplexe Gemengelage. Der achtsame Umgang, das Initiieren von kommunalen Diskussionsforen oder die Beteiligung von Bürgern an Politikgestaltungsprozessen können alles Ansatzpunkte sein, um das Bürgervertrauen zu erhöhen. Allerdings sind Zweifel angebracht, ob die öffentliche Rechenschaftslegung ein zentraler Moderator ist. Häufig spielt der Aspekt der öffentlichen Rechenschaftslegung in den Formen bürgerschaftlichen Engagements eine eher nachrangige Rolle. Aus demokratiepolitischer Sicht ist die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements sehr zu begrüßen, wobei zumindest in Deutschland noch eine Nachholbedarf bei der politischen Dimension der Bürgerkommune besteht.

## Literaturverzeichnis

1. **Backer, John R.**, 2006 „Recruitment to Boards and Commissions in Small Cities. Individual versus Contextual Explanations”. *State and Local Government Review*, 38(3): 142-155.
2. **Bouckaert, Geert/Van de Walle, Steven**, 2003 “Comparing Measures of Citizen Trust and User Satisfaction as Indicators of “Good Governance””: Difficulties in Linking Trust and Satisfaction Indicators”. *International Review of Administrative Sciences*, 69: 329-343,
3. **Bovaird, Tony**, 2007. “Beyond Engagement and Participation: User and Community Coproduction of Public Services”. *Public Administration Review*, 67: 846-860.
4. **Bovens, Mark**, 2005. “Public Accountability”. In: Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr. and Christopher Pollitt (eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: 182-208.
5. **Bovens, Mark**, 2007. “Analysing and Assessing Accountability. A Conceptual Framework”. *European Law Journal*, 13: 447-468.
6. **Bovens, Mark and Ancrit Wille, A.**, 2011. “Falling or fluctuation trust levels? The case of the Netherlands” In: Sonja Zmerli and Marc Hooghe, *Political trust: Why context matters*, Colchester: pp. 47-66.
7. **Caldwell, Cam/Clapham, Steven E.**, 2003. “Organizational Trustworthiness: An International Perspective”. *Journal of Business Ethics*, 47: 349-364.
8. **Choudhury, Emanuel**, 2008. “Trust in Administration: An Integrative Approach to optimal Trust”. *Administration & Society*, 40: 586-620.
9. **Coleman, James S.**, 1984. “Introducing Social Structure into Economic Analysis”. *American Economic Review*, 74(2): 84-88.
10. **Dahl, Robert A.**, 1956. “A Preface to Democratic Theory”. Chicago, IL.
11. **Dasgupta, Partha**, 1988. “Trust as a Commodity”. In: Diego Gambetta (ed) *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Oxford: 49-72.
12. **Dougherty, George W./Easton, Jennifer**, 2011. “Appointed Public Volunteer Boards: Exploring the Basics of Citizen Participation Through Boards and Commissions”. *The American Review of Public Administration*, 41: 519-541.
13. **Dubnick, Melvin**, 2005. “Accountability and the Promise of Performance: In Search of the Mechanism”. *Public Performance & Management Review*, 28: 376-417.
14. **Ebdon, Carol/Franklin Aimee L.**, 2004. “Searching for a Role for Citizens in the Budget Process”. *Public Budgeting & Finance*, 24: 32-49.
15. **Fard, Hassan Danaee/Rostamy Ali Anvary**, 2007. “Promoting Public Trust in Public Organizations: Explaining the Role of Public Accountability” *Public Organization Review*, 7: 331-344.
16. **Franzke, Jochen and Heinz Kleger**. 2010. *Bürgerhaushalte: Chancen und Grenzen*, Berlin.
17. **Greiling, Dorothea**, 2007. “Trust and Performance Management in Nonprofit Organisations”. *The Innovation Journal*, 12: article 9.
18. **Grimmelikhuijsen, Stephan G.**, 2012. *Transparency and Trust*, dissertation, University of Utrecht, Utrecht.

19. **Halachmi, Arie/Holzer, Marc**, 2010. "Citizen Participation and Performance Measurement. Operationalizing Democracy through Better Accountability". *Public Administration Quarterly*, 34: 378-399.
20. **Handley, Donna Milam/Howell-Moroney Michael**, 2010. "Ordering Stakeholder Relationships and Citizen Participation: Evidence from the Community Development Block Grant Program". *Public Administration Review*, 70: 601-609.
21. **Hardin, Russell**, 1998. "Trust in Government". In: Valerie Braithwaite and Margaret Levi (eds) *Trust and Governance*, New York: 9-27.
22. **Hosmer, Larue Tone**, 1995. "Trust: The Connecting Link between Organizational Theory and Philosophical Ethics". *The Academy of Management Review*, 20: 379-403.
23. **Karger, Pia, Oliver Rieß und Nadia von Scheidt** (2011), „E-Government“. In: Bernhard Blanke et al. (Hrsg.) *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 4. Auflage, Wiesbaden: 186-195.
24. **Kim, Soojin/Schachter, Hindy L.**, 2013. „Citizen Participation in the Budget Process and Local Government Accountability: Case Studies of organisational learning from the United States and South Korea“. *Public Performance and Management Review*, 36(1) (publication forthcoming).
25. **Luhmann, Niklas**, 2000. *Vertrauen ein Mechanismus zur Reduktion sozialer Komplexität*. 4. Auflage, Stuttgart.
26. **Michels, Ank**, 2011. „Innovations in democratic governance: how does citizen participation contribute to a better democracy?“. *International Review of Administrative Sciences*, 77: 275-293.
27. **Norman, Richard**, 2003. *Obidient Servants? Management Freedom as and Accountabilities in the New Zealand Public Sector*, Wellington.
28. OECD, 2005. *Modernizing Government, The Way Forward*, Paris.
29. **Pollitt, Christopher**, 2006. "Performance Management in Practice. A Comparative Study of Executive Agencies". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 25-44.
30. **Power, Michael**, 1997. *The Audit Society, Rituals of Verification*, Oxford.
31. **Putnam, Robert D.**, 1993. *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton.
32. **Rahn, Wendy M./Kwang Suk Yoon**, 2009. "Geographies of Trust". In: *American Behavioral Scientist*, 52: 1646-1663.
33. **Richter, Rudolf/Furubotn, Eirik G.**, 2003. *Neue Institutionenökonomik, Eine Einführung und kritische Würdigung*, 3. Auflage, Tübingen.
34. **Ripperger, Tanja**, 1998. *Ökonomik des Vertrauens*, Tübingen.
35. **Roß, Paul-Stephan**, 2012. *Demokratie weiter denken. Reflexionen zur Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Bürgerkommune*, Baden-Baden.
36. **Sartori, Giovanni**, 1987, *The Theory of the Democracy Revisited*, Chatham, NJ.
37. **Schachter, Hindy Lauer/Rongfang, Rachel Liu**, 2005. „Policy Development and New Immigrant Communities. A Case Study of Citizen Input in Defining Transit Problems“. *Public Administration Review*, 65: 614-623.

38. **Schillemans, Thomas**, 2008. "Accountability in the Shadow of Hierachy. The Horizontal Accountability of Agencies" *Public Organizations Review*, 8: 157-194.
39. **Schillemans, Thomas/Van Twist, Mark/Vanhommering, Iris**, 2013. "Innovation in accountability: Content, form and symbolism of new accountability arrangements" *Public Performance and Management Review*, 36(1) (publication forthcoming).
40. **Walle, Steven Van de**, 2011. "New Public Management. Restoring the Public Trust through Creating Distrust?". In: Tom Christensen and Per Laegreid (eds), *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, Farnham and Burlington: 309-320.
41. **Walle, Steven Van de/Bouckaert, Geert**, 2003. "Public Service Performance and Trust in Government: The Problem of Causality". *International Journal of Public Administration*, 26: 891-913.
42. **Walle, Steven Van de/Roberts, Alasdair, S.**, 2008. "Publishing Performance Information: An Illusion of Control?" In: Wouter van Dooren and Steven Van de Walle (eds) *Performance Information in the public Sector*, Basingstoke: 211-226.
43. **Yang, Kaifeng**, 2005. "Public Administrators" Trust in Citizens: A Missing Link in Citizen Involvement Efforts". *Public Administration Review*, 65: 273-285.
44. **Yang, Kaifeng**, 2006. "Trust and Citizen Involvement Decisions. Trust in Citizens, Trust in Institutions and Propensity to Trust". *Administration & Society*, 38: 573-595.

## PUBLIC ACCOUNTABILITY AS AN INSTRUMENT FOR CITIZEN TRUST

Dorothea Greiling  
Johannes Kepler University Linz (Austria)

Under New Public Management (NPM) we have seen an expansion of *public accountability* despite the fact that it is an ambiguous, complex, elusive, fragmented and heterogeneous concept. Public management has not only resulted in bureaucratic accountability being augmented by managerial accountability but also in greater awareness of political accountability which refers to the relationship between public sector entities and citizens or voters.

If we look at the relationship between public accountability and citizen trust, there are authors, who regard public accountability as a crucial factor for improving citizens' trust (Kim 2005, p. 622; Fard/Rostamy 2007, p. 322). In contrast, by applying the principal agent theory, it can be argued that public accountability is mistrust-driven and therefore directed at identifying shortcomings in the performance of politicians or public managers. A further group regards it as ironic that NPM aimed at improving citizen trust but has institutionalized distrust into the public sector by introducing a complex system of contracts, fragmentation, short-term explicit standards of performance, numerous audits and inspection mechanisms.

In addition to public sector internal accountability, citizen accountability has gained relevance in recent years. This type of accountability means direct accountability to the citizens. In comparison to other forms of public accountability, the power citizens have to challenge and to scrutinize the information provided and to sanction bad performance is often weaker. In the following the paper concentrates on this type of accountability as it is an under-researched topic. In particular, the relationship between citizen accountability and citizen trust is explored.

The guiding research questions are:

- Firstly, does citizen accountability increase or decrease citizen trust or is there no relationship at all?
- Secondly, if we look at the different types of citizen accountability, are there any forms which are likely to perform better when it comes to generating trust?

Additionally to an accountability expansion, in the past decade we have witnessed a strengthening of citizen participation and an increased emphasis on forms of direct democracy. As there are many forms of citizen participation in public decision-making, it is necessary to differentiate among these forms. In the following this is done by the criterion whether it is a one-time citizen involvement or a more continuous engagement. Furthermore the differentiation is made along the lines of who initiates the accountability process (public sector-initiated accountability or citizen-initiated accountability). Citizen referenda, public hearings, citizen surveys, deliberate surveys, customer surveys on a city's service quality belong to the first

cluster of citizen involvement – the *one-time occasion-driven involvement*. A second cluster of citizen participation includes those forms where the participation shows greater continuity and is therefore based on a dyadic exchange. The first subgroup in this cluster includes those forms of citizen involvement where a rather open kind of dialogue exists but where time is limited. Round tables, local government planning cells or forms of participatory budgeting may serve as examples. Depending on the scope of these forms of participatory citizen involvement, accountability may be broader or narrower. A second subgroup in the second cluster refers to all forms where a government or public agency provides data on a regular basis to the citizens via the internet. This will be referred to in the following as *E-dynamic accountability*. Typical examples are open government initiatives like the US Recovery.org, the U.K data.gov.org or Canadian initiatives like opendata.gc.ca and accountable spending.gc.ca. If we move to the forms of citizen involvement with a higher degree of institutionalisation, citizen participation in the form of citizen advisory committees, citizen panels, citizen focus groups and advisory boards spring to one's mind. The last subgroup within this cluster includes forms where citizens act as co-producers of public services. In the third cluster all forms of *citizen-driven accountability* are included. Initiatives like the Kafka Brigade, Taxpayer for Common Sense, and US citizen and budget watchdogs may serve as examples. The common attribute of these watchdogs is that they distrust the public sector and often see their mandate in fighting public waste, corruption and inefficiency in government.

By the promoters of direct democracy citizen participation is seen as a way to improve citizen trust. If we recall the definitions of trust in the economic and political literature, trust turns out to be an elusive concept. On a personal level trust clearly exceeds a negative promise not to harm the interests of the other party. Trust includes a positive guarantee that the rights and interests of the other party will be respected in the final outcome. Luhmann argues that personal trust is something which will only work in simple social structures. In more complex structures personal trust needs to be augmented by system or organizational trust.

For the creation of public trust various authors have developed models with trust-creating factors. According to Kim (2005) *organizational trustworthiness* in public administrations requires public-spirited employees who are competent, credible and willing to act in the interest of the larger public (Kim 2005, 616). Based on a literature review, Kim regards a *credible commitment* as the most frequently cited dimension of government trustworthiness. *Benevolence and honesty* or, to be more precise, the lack of honesty on the part of public employees are two other relevant dimensions. *Competency*, i.e. knowledge and skills for effective performance is another important dimension that determines a government's trustworthiness. The last dimension is for Kim *fairness* which has to do with the fact that public agencies treat citizens equally and do not show favours towards certain individuals or special interest groups.

As trust also has an inter-actor dimension, it is furthermore important to look at the dimensions of public actors' trust in citizens. For Yang (2006) trust in citizens can

de contributed to four dimensions. Firstly, there is the *knowledge-based dimension* and, secondly, the *affect-based dimension* (Yang 2006). While the former has to do with knowledge and skills, affect-based trust has more to do with a set of principles the trust-giver finds desirable. Thirdly, the trust of public administrators in the participating institutions of citizen participation influences the trust in citizens. Last but not least, a public administrator's trust in citizens is influenced by his or her propensity to trust.

To complicate things further, public trust is not a one-dimensional concept. For Choudhury (2008) public trust rests on a complex mix of cognitive, affective and moral factors that characterize the relationship. In 2011 Van de Walle (2011) introduced the proposal to differentiate between calculus-based, knowledge-based and identification-based trust into the discussion of trust and NPM. According to Van de Walle calculus-based trust is based on a calculus of the rewards of being trusting and trustworthy. The basis for knowledge-based trust is information with predictability as a key value. Knowledge-based trust can be fostered through inserting better and more information into the system (Van de Walle 2011). Identification-based trust is based on mutual information and shared values and goals.

If we examine the possible relationships between public accountability and citizen trust, the following three options can be identified:

- case 1: citizen trust as the dependent variable
- case 2: citizen trust as the independent variable
- case 3: public accountability and public trust as independent concepts

In the *first case* citizen trust is based on public accountability. The prefix can be a positive or negative one. The liberal distrust in the government leads to intensive public accountability obligations aiming at enabling citizen trust in the government. As stated above, a negative prefix would be in line with the principal agent theory. Under NPM we have witnessed an accountability explosion frequently accompanied by a blame and a shame approach which cannot lead to increased citizen trust.

In the *second case* a public accountability arrangement needs a certain amount of citizen trust. Public accountability faces many design and measurement challenges. This leads quite frequently to noisy measures which may leave much room for window-dressing. The problems are multiplied by problems of uncertainty and ambiguity. There are many public services where the output is not easy to measure and therefore difficult to account for.

The *third case* can be made on the basis that citizen trust and public accountability are both elusive multi-faceted concepts. Therefore it would be naive to assume that a causal relationship between the two can be established.

If we recall the trust typology of Van de Walle (2011) it can be stated that citizen accountability is mainly targeted at creating knowledge-based trust. By feeding more

and better information into the system public entities are aiming at becoming more transparent and are also trying to create an image of highly reliable service providers.

To explore the potential of citizen accountability for the creation of knowledge-based citizen trust, it is necessary to evaluate the various forms of citizen accountability separately. In the case of a one-time occasion-driven citizen involvement, it can be argued that citizen accountability may be a side effect. In the case of referenda, the campaigns before such referenda can be highly antagonistic with each side blaming the other side for public policy failures. In such a situation citizen accountability is an unlikely mechanism to create citizen trust, although the referendum in itself might be an appropriate instrument for creating citizen trust. In the cases where citizens are asked to evaluate public service provision, the accountability aspect towards citizens is also not the dominant one. Such surveys may contribute to increasing citizen trust if they lead to public service innovations which result, in the perception of the citizens, in more responsive public services.

Within the dyadic forms of citizen accountability the need to differentiate arises again. Planning cells, participatory budgeting and to a lesser extent citizen conferences and round tables may analyse past performance in order to learn something for future policy-making. As a result some elements of ex-post citizen accountability are embedded therein. If these activities of citizens' involvement lead to more trust on the part of the citizens, also depends on how seriously the citizens' input for future public policies is treated and to what degree the results of such efforts are translated into binding public policies. Moving on to dynamic E-accountability, the answer is again: it depends. The fact that information is made publicly available is in line with an open information policy. Whether public entities are perceived as being more transparent depends on the quality of information provided and on the citizens' ability to understand the publicly available information. The degree in which citizen trust is created by these forms of open government also depends on how citizens use public information. If they use it for detecting public inefficiencies and use this for denouncing the public entities, the potential for creating citizen trust is small.

In the more institutionalised forms of dyadic accountability, the engagement of citizens in advisory committees certainly improves their information basis and may contribute to an increase in knowledge-based trust for those citizens who are actively involved (Michels 2010). Such advisory boards can certainly reduce the distance between policy makers and citizens. Trust is created by familiarity. In the case of joint accountabilities, the accountability lines are blurred and therefore citizen trust also depends on how the citizens involved evaluate their own performance.

The potential of citizen-initiated accountability with its blame and shame approach for creating citizen trust can be ranked zero. In these cases the participating citizens' propensity to trust any public entity is very low. Depending on the size and the

connections to the (local) media, such citizen-initiated accountability initiatives can create distrust by creating civic uneasiness.

Not surprisingly the answers to the research questions are: “It depends”. As argued in the previous sections, one has to differentiate between the various forms of citizen accountabilities. Citizen-initiated accountability with its blame and shame approach is certainly not the type of accountability that creates citizen trust. In most of the other forms of citizen accountability, account-giving is certainly not the dominant factor for creating citizen trust. In that case where we have antagonistic structures between the account giver and the citizens, the trust-creating potential is low.

Using the classification of public trust by Van de Walle (2011) it becomes obvious that the potential of citizen accountability for creating knowledge-based trust is greater than the potential for creating calculus-based citizen trust. Identification-based trust is only limited to very few forms of citizen accountability. The very simple formula that more accountability leads to more transparent public agencies and that transparency increases citizen trust is too simple. Different forms of trust and different levels of trust and trustworthiness further complicate the issue on hand.