

Vertrauen in politische Institutionen

I. Vertrauen in die Sozialwissenschaften

In allen anderen Vorträgen heute Nachmittag scheint die schöne Doppelung in der Fragestellung auf: Vertrauen in der Verhaltensbiologie und Vertrauen in die Verhaltensbiologie. Die Frage nach dem Vertrauen in die Sozialwissenschaften läuft aber ins Leere. Das kann es nämlich gar nicht geben: die Sozialwissenschaften sind eine durch und durch multiparadigmatische Ansammlung von Theoremen und Hypothesen, die aufgrund anhaltender Theorienkonkurrenz nicht auf einem allgemein anerkannten Set an Prämissen und Aussagen beruht, in das vertraut werden kann. Oder anders formuliert: die permanente interne Kontestation aller konzeptioneller Prämissen und Hypothesen macht externes Vertrauen in die Richtigkeit der Hypothesen und Prognosen unmöglich. Es erhöht aber das Vertrauen in den wissenschaftlichen Prozess.

Die Abwesenheit von Vertrauen in die Theorien der Sozialwissenschaften ist tatsächlich berechtigt, wenn wir uns auf die Ebene der spezifischen Theorien und deren Vorhersagekraft begeben: Der Psychologe Philip Tetlock brachte Ende der 1980er Jahre 284 politische Expertinnen und Experten aller Art dazu, Vorhersagen über allgemeine politische Entwicklungen bis 2003 zu machen und hat die Daten nach allen Regeln moderner Methodik ausgewertet. Das Ergebnis ist für uns wenig schmeichelhaft. Die durchschnittliche Prognosefähigkeit aller Experten ist demnach nicht besser als die von mit Wurf Pfeilen versehenen Schimpansen.

Dabei ist die mangelnde Prognosefähigkeit keinesfalls ein spezifisches Problem der Soziologie und der Politikwissenschaft: Die Studie macht deutlich, dass es in dieser Frage keine systematischen Unterschiede zwischen Historikern, Ökonomen, Journalisten und Politikwissenschaftlern gibt. Andere Disziplinen sind also nicht besser – nur die multiparadigmatische Sozialwissenschaft ist sich des Problems wenigstens bewusst. Weiterhin: Linke oder rechte politische Ausrichtung, Institutionalisten oder Realisten, Frauen oder Männer, mehr oder weniger Erfahrung – und übrigens auch die Frage des Dokortitels – sind allesamt irrelevant für die Prognosefähigkeit.

Was aber nun macht einen wirklichen Unterschied aus? Wer prognostiziert besser als der Durchschnitt? Zur Beantwortung dieser Frage identifiziert Tetlock unterschiedliche „kognitive Stile“ als relevant. Dabei benutzt er die Unterscheidung von Isiah Berlin zwischen *hedgehogs* und *foxes*. „Igel“ wissen meistens „eine große Sache“, weiten die Erklärungsreichweite ihrer Theorie zumeist in deduktiver Weise aus, arbeiten nicht selten mit anspruchsvollen methodischen Instrumenten und sind voller Selbstvertrauen, was die Prognosefähigkeit ihrer Theorie anbetrifft. Sie machen aber schlechte Vorhersagen. Füchse hingegen wissen viel Unterschiedliches, changieren permanent zwischen Theorie und Empirie, bekennen sich zu einem gewissen Grad zum analytischen Eklektizismus und sind skeptisch, was ihre eigene Prognosefähigkeit anbetrifft. Füchse prognostizieren aber deutlich besser als der Durchschnitt der Experten. Also diejenigen, die pragmatisch und in gewisser Weise eklektizistisch verschiedene Theorien zusammenführen können, sagen ordentlich vorher. Das kann aber kein Vertrauen in die Sozialwissenschaften begründen.

II. Vertrauen in der Sozialtheorie

Das hindert uns Sozialwissenschaftler nicht daran, dem Vertrauen insbesondere in der Sozialtheorie eine zentrale Bedeutung zuzuerkennen. Man könnte nun eine lange und gelehrte Analyse der Rolle des Vertrauens in den sozialtheoretischen Klassikern vornehmen. Damit will ich sie aber nicht behelligen. Es reicht auf einige Eckpunkte einer solche Abhandlung hinzuweisen.

- Der Hobbe'sche Naturzustand des Kampfes aller gegen alle beruht auf der Abwesenheit von Vertrauen. Denn Vertrauen in die Vertragseinhaltung ist die Voraussetzung für den Gesellschaftsvertrag.
- Ohne Vertrauen gibt es also keine Gesellschaft. Mit Luhmann gesprochen: Vertrauen ist ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität. Erst Vertrauen stabilisiert Erwartungen und macht mithin Gesellschaft.
- Damit wird aber Vertrauen nicht nur zur Grundlage von Gesellschaft schlechthin, sondern zur zentralen Ressource für die mit der Moderne einhergehende raumzeitliche Abstandsvergrößerung. Ohne Vertrauen kann es also keine arbeitsteilige Gesellschaft, die sich „gesichtsunabhängig“ (um einen schönen Begriff von Anthony Giddens zu verwenden) organisieren kann.

- Vertrauen in der Gesellschaft gilt übrigens auch seit Tocqueville als Grundlage stabiler Demokratien.

III. Vertrauen in der empirischen Sozialforschung: Horizontales Vertrauen

Mittels welcher Indikatoren kann Vertrauen aber gemessen werden? Wann sehe ich – unabhängig vom Ergebnis – das Vertrauen da ist? Die Schwierigkeiten, die sich bei der Beantwortung dieser Fragen ergeben, sind wohl der Grund dafür, dass in der theoriegeleiteten empirischen Sozialforschung „Vertrauen“ relativ selten direkt empirisch untersucht wird. Häufig hingegen trifft man auf zentrale theoretische Konzepte, in die die Vorstellung von Vertrauen gleichsam eingeschrieben ist. Als zentrale Beispiele können hier genannt werden:

- Sozialkapital: Robert Putnam hat dieses Konzept in zahlreichen Studien erfolgreich angewandt. Dabei handelt es sich um eine zivilgesellschaftliche Ressource, die es Bürgern erlaubt, ohne Einsatz von Geld, Macht oder Wissen zum gegenseitigen Vorteil zu kooperieren. Das schaffe Vertrauen der Beteiligten untereinander, das schließlich auch über die eigene Organisation hinausreicht und somit auf "Fremde" projiziert werden kann. Mit dieser Konzept sind in aufwändigsten Studien die jahrhundertealten Unterschiede zwischen dem armen Süd- und dem reichen Norditalien erklärt worden, aber auch weshalb in den USA *local communities* mit einer höheren ethnischen Homogenität mehr öffentliche Güter bereitstellen.
- Diffuse Reziprozität: Bei der Erklärung der Kooperation zwischen Staaten, Kooperation in einem Umfeld also, in dem der Regelbruch nicht bestraft werden kann, wird das Konzept der diffusen Reziprozität intensiv genutzt.
- Generell gilt – wie auch in der Ökonomie –, dass die Verringerung von „behavioral uncertainty“ (wie verhält sich der andere in der Zukunft) reduziert werden muss, um kollektiv suboptimale Ergebnisse zu produzieren: und damit sind wir wieder beim Vertrauen.

IV. Vertrauen in der empirischen Sozialforschung: Vertikales Vertrauen

Bisher habe ich über horizontales Vertrauen gesprochen – Vertrauen zwischen Mitgliedern einer Gesellschaft. In meinem Fach – der Politikwissenschaft – geht es aber im Kern um etwas anderes: um vertikales

Vertrauen, um das Vertrauen in politische Institutionen. Dieses Vertrauen ist empirisch vergleichsweise leicht greifbar, da kein ambitionierter Umfragebogen in den Sozialwissenschaften auf die Frage nach dem Vertrauen in unterschiedliche politische Institutionen verzichtet. So lässt sich mit Umfragedaten nachweisen, dass insbesondere in den skandinavischen Ländern sowohl das Vertrauen untereinander als auch das in politische Institutionen hoch ist. Generalisiertes soziales Vertrauen wird demnach insbesondere durch *good government*, Wohlstand, Einkommensgleichheit und ethnische Homogenität hervorgerufen.

Wenn man nun weiter fragt, welcher Typus von politischen Institutionen hohes Vertrauen genießt, so stößt man auf eine Entwicklung, die sich in allen entwickelten Demokratien nachweisen lassen. Die politischen Institutionen, die sich primär über Partizipation, Mehrheitsentscheidungen und Öffentlichkeit rechtfertigen (wie Parlamente, Parteien und Regierungen) haben in den letzten Jahrzehnten in zweifacher gegenüber solchen Institutionen an Boden verloren, die sich entweder technokratisch (über Expertise, Problemlösung und Rechenschaftspflicht) oder liberal (über Individualrechte und Legalität) rechtfertigen:

- Die technokratischen und liberalen Institutionen haben enorme Machtgewinne zu verzeichnen. Während Parteien und Parlamente an Einfluss verlieren, haben Zentralbanken, Verfassungsgerichte und internationale Institutionen drastisch an Einfluß gewonnen.
- Trotzdem genießen technokratische und liberale Institutionen viel mehr Vertrauen und Unterstützung als die Einrichtungen, die sich primär mehrheitsdemokratisch rechtfertigen.

Daraus ergibt sich ein Demokratie-Paradox: Während auf der Ebene der Herrschaftsordnung bzw. des politischen System als Ganzem das Prinzip der Demokratie mehr denn je und weltweit hochgehalten wird (auch das zeigt die Umfrageforschung), werden innerhalb der politischen Systeme diejenigen politischen Institutionen ermächtigt, die sich nicht originär demokratisch rechtfertigen.

Eine Erklärung dafür ist, dass die politischen Institutionen mit Mehrheitsprinzip *strukturell angelegte* Performanzdefizite aufweisen. Demnach produzieren Mehrheitsentscheidungen in real existierenden Demokratien trotz prinzipieller Bejahung dieses Entscheidungsmodus zunehmend Ergebnisse, die den normativen Grundüberzeugungen der Gesellschaft zugleich auch widersprechen.

Dabei geht es um zwei strukturelle Defizite von Mehrheitsentscheidungen, die sich im Zeitalter der Entgrenzung von Zeit und Raum ergeben. Erstens: *Angesichts des wachsenden Wissens über langfristige*

Effekte von Entscheidungen heute – also der Entgrenzung von Zeit – scheint der Zeithorizont einer von Wahlen abhängigen Politik zu kurz. Ganz gleich, ob es sich um die öffentliche Verschuldung, die Vernachlässigung der Bildung oder die Klimafrage handelt – in all diesen Fällen scheint eine Mehrheit der Begünstigten des *status quo* notwendige Veränderungen auf Kosten von Minderheiten und zukünftiger Generationen zu verhindern. Diese Fälle verweisen auf ein neues Verhältnis von Mehrheitsentscheidung und Problemlösung. In der sozialen Frage, die das 20. Jahrhundert geprägt hat, konnte über die Etablierung von Mehrheitsentscheidungen eine Problemlösung erreicht werden. Die kurzfristigen Interessen der Mehrheit am Wohlfahrtsstaat deckten sich mit einem langfristig gedachten gesellschaftlichen Gemeinwohl. Genau dieses Verhältnis scheint sich jetzt in Teilen verkehrt zu haben: Die Interessen der Mehrheit sind oft partikulare Bestandsinteressen auf Kosten des Gemeinwohls und zukünftiger Generationen.

Hinzu kommt zweitens: *Angesichts der Denationalisierung von sozialen Handlungszusammenhängen – also der Entgrenzung von Raum – scheint der Gemeinwohlorizont vieler nationaler politischer Prozesse als zu eng.* Wenn wir Deutschen in einer Volksabstimmung der EZB untersagen würden, ihre Haftung so weit auszulegen, wie sie das in der Krise erfolgreich getan hat, dann hätte dies weitreichende Auswirkungen auf die Menschen in ganz Europa. Wenn aber demokratische Legitimation heißt, dass alle, die von einer Entscheidung betroffen sind, eine Mitsprachemöglichkeit haben sollten, dann wäre genau dieses Prinzip bei einer solchen unilateralen Entscheidung verletzt worden. Das gilt nicht nur für die Eurozone. Ist beispielsweise eine Mehrheitsentscheidung in den USA, die CO₂-Emissionen nicht zu senken, noch demokratisch, wenn als Folge davon Inselbewohner im Pazifik ihre Heimat auf immer verlieren? Kurz und gut: Die nationalen Politiken demokratischer Staaten verlieren im Zeitalter der Globalisierung nicht nur an Effektivität – d. h. sie erreichen ihre Ziele ohne internationale Kooperation oft nicht mehr –, es leidet auch ihre wahrgenommene normative Dignität – wir verlieren also das Vertrauen in sie.

Mehrheitsentscheidungen in demokratischen Staaten sind also nicht nur manchmal fehlerhaft und falsch – das waren sie schon immer, wie alle Entscheidungen –, die Fehlerhaftigkeit ist in einer denationalisierten und verwissenschaftlichen Welt zunehmend systematisch angelegt. Und das könnte eine Erklärung – keine Rechtfertigung – dafür sein, warum die originär demokratische Legitimation der Mehrheitsentscheidung weltweit auf dem Rückzug gegenüber der technokratischen und liberalen Legitimation zu sein scheint und weshalb die Schwächung mehrheitsdemokratischer Entscheidungsmodi von den Bevölkerungen schein-

bar begrüßt wird und gleichzeitig die Demokratie als Ordnungsprinzip hochgehalten wird. Der Vertrauensverlust in politische Institutionen wie Parteien und Parlamente, allseits als Ausdruck einer Krise der Demokratie beklagt, scheint also in dem abnehmenden Vertrauen, dass Mehrheitsentscheidungen gute Lösungen produzieren, begründet zu sein.

Es sei angefügt, dass es sich dabei um eine sozialwissenschaftliche Hypothese (und implizit auch Prognose) handelt, die wiederum von anderen Sozialwissenschaftlerinnen kritisiert wird. Es ist also Vorsicht angesagt. Freilich produziert der wissenschaftliche Prozess der gegenseitigen Infragestellung von Befunden in der Summe viel tiefere Einsichten in soziale Prozesse, als es ohne die Sozialwissenschaften möglich wäre. Insofern verdienen sie doch Vertrauen.