

Vertrauen zu Institutionen

Lepsius, M. Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lepsius, M. R. (1997). Vertrauen zu Institutionen. In S. Hradil (Hrsg.), *Differenz und Integration: die Zukunft moderner Gesellschaften ; Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden 1996* (S. 283-293). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-140089>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Vertrauen zu Institutionen

M. Rainer Lepsius

Ludwig Bendix, Rechtsanwalt und ehrenamtlicher Arbeitsrichter in Berlin und Vater des bedeutenden Soziologen Reinhard Bendix, wurde im Juni 1933 – wie allen Juden – die Zulassung als Anwalt entzogen. Unter dem Verdacht, Kommunist zu sein – er hatte einmal einen Kommunisten verteidigt –, wurde er über vier Monate in ein Konzentrationslager gesperrt. Nach seiner Entlassung versuchte er, als Rechtsberater eine Praxis aufzubauen. 1935 wurde sein Firmenschild mit einem Zettel überklebt: »Wer vom Juden kauft, ist ein Volksverräter.« Bendix rief das zuständige Polizeirevier an, bat um die Entsendung eines Polizisten, der den Aufkleber amtlich entfernen solle. Er glaubte, mit Hilfe staatlicher Behörden könne er Übergriffen der Partei entgegentreten. Trotz der schon erlittenen Diskriminierungen, des Berufsverbotes und der ungesetzlichen Verhaftung war er der Überzeugung, daß der Rechtsstaat vom politischen Regime unabhängig sei, seine Organe daher ungesetzliche Maßnahmen der Partei zu mißbilligen hätten. Es erschien auch tatsächlich ein Polizist, der zwar den Aufkleber nicht selbst entfernte, bei dessen Beseitigung aber zugegen war.

Durch diesen Umstand in seinem Glauben an den Rechtsstaat bestärkt, schrieb er einen Brief an den Vorsteher des Polizeireviers 174. Er dankte für die Entsendung des Polizeibeamten und fuhr fort: »Diese Gelegenheit möchte ich benutzen, Ihre Aufmerksamkeit und Ihren polizeilichen Schutz noch für eine andere Angelegenheit in Anspruch zu nehmen. An Ihrem alten Dienstgebäude, dem jetzigen Parteilokal, befindet sich ein großer weißer Tuchstreifen über die ganze Front des Hauses mit der Aufschrift »Wir wollen die Juden nicht mehr. Vor dem Hause am Zaun ist ein Stürmerkasten mit seinen aufreizenden Illustrationen angebracht. Der Tuchstreifen und der Stürmerkasten bedeuten eine Provokation für jeden einzelnen Juden, wie viel mehr für solche Juden, die wie wir seit Generationen in Deutschland leben,

für Deutschland geblutet haben und es als ihre Heimat lieben ... Die Beseitigung des Tuchstreifens liegt auch im allgemeinen Interesse, weil in unserem Viertel viele Ausländer wohnen und das Ansehen des Reiches beeinträchtigt wird, wenn und weil sie in ihre Heimat berichten« (Bendix 1985: 254).

Dieser Brief wurde an die Gestapo weitergeleitet, und zwei Wochen später wurde Ludwig Bendix erneut in ein Konzentrationslager eingeliefert. Erst als seine Familie die Einwanderungspapiere für Palästina vorlegen konnte, wurde er nach zwei Jahren aus dem KZ Dachau entlassen. In der kurzen Zeit zwischen seiner Entlassung und der Ausreise aus Deutschland entwarf er einen Schriftsatz, in dem er den Lagerkommandanten von Dachau beschuldigte, den Tod eines herzkranken jüdischen Häftlings durch erzwungene Turnübungen verschuldet zu haben. Er wollte die rechtlichen Möglichkeiten ausnutzen, um die Verantwortlichkeit für diesen Tod feststellen zu lassen. Seine Familie verhinderte die Absendung dieses Schriftsatzes und ermöglichte dadurch die Emigration.

Diese Sequenz von Handlungen zeigt ein auch von schweren Sanktionen ungebrochenes Vertrauen in die Prinzipien des Rechtsstaates. Ludwig Bendix hatte sie verinnerlicht, sie waren ihm Elemente seiner eigenen Identität, sie aufzugeben war ihm existentiell nicht möglich. Er glaubte, Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichte stünden im Dienste des Rechts, mit den Institutionen des Rechtsstaates wollte er die Idee des Rechts handlungsmächtig werden lassen. Doch die Leitidee, auf die sich sein Vertrauen bezog, war schon unmittelbar nach der Machtergreifung der Nationalsozialisten in einen Prozeß der Entinstitutionalisierung geraten. Und je weiter dieser Prozeß fortschritt, desto unrealistischer wurden seine Erwartungen. Sein ehemals rationales Verhalten wurde irrational und im Lichte seiner eigenen Interessenlage unverständlich. Der Geltungsraum rechtlicher Rationalitätskriterien war geschrumpft. Die Bürgerrechte waren suspendiert, politische Kriterien zersetzten Normen, Verfahren und Zuständigkeiten, die Organstruktur war verändert, die Polizei in politischen Fällen der Kontrolle durch die Gerichte entzogen, sie war teilweise mit dem Parteiapparat der SS fusioniert, der Grad persönlicher Willkürentscheidungen ohne Sanktionsdrohung nahm zu. Ernst Fraenkel hatte den Sachverhalt zutreffend analysiert: Es war ein dualer Staat entstanden, einerseits der rechtlich ungebundene Maßnahmestaat, andererseits der weiterhin verfahrensgebundene Verwaltungsstaat. Bendix hatte die schon eingetretene Entinstitutionalisierung des Rechts im Maßnahmestaat verkannt und glaubte, sich noch im Rahmen des verfahrensgebundenen Verwaltungsstaates bewegen zu können. Jüdische Reichsbürger konnten keinen Zweifel über den antisemitischen Charakter des nationalsozialistischen Regimes haben, aber viele

von ihnen vertrauten den Prinzipien des deutschen Rechtsstaates. Unter seinem Schutz glaubten sie auch im nationalsozialistischen Deutschland, wenn gleich unter schweren Diskriminierungen, ihre Existenz fortführen zu können, bis sie nach dem Pogrom von 1938 erkennen mußten, daß auch das Zivilrecht sie nicht mehr schützte.

Vertrauen zu Institutionen, so zeigt dieses Beispiel, richtet sich auf sehr Verschiedenes. Aus dem Glauben an die Geltung von Wertvorstellungen vertraut man darauf, daß sich Verhalten von unbekanntem Personen an diesen Wertvorstellungen orientieren wird. Aus dem Funktionieren der institutionellen Ordnung vertraut man darauf, daß Personen oder Organisationen auch in nicht vorhersehbaren Situationen durch institutionalisierte Regeln hinreichend strukturiert und kontrolliert werden. Das Vertrauen gilt der Justiz, einer Institutionenordnung mit expliziten Zuständigkeiten, Normen und Instanzen, an die die Organe der Rechtsprechung in ihrem Handeln gebunden sind. Vertrauen kann sich auch bilden aus der Erfahrung, daß bestimmte Personen oder Organisationen ein bisher geübtes Verhalten auch in Zukunft ausführen werden. Aus den erfüllten Verhaltenserwartungen baut sich eine Vertrauensbeziehung auf, auch ohne explizite Kenntnis der institutionellen Regeln und Verfahren und ohne Bezugnahme auf Leitideen, die diesen zugrunde liegen.

Wenn Vertrauen die Erwartung darstellt, daß in der Zukunft und unter nicht kontrollierbaren Umständen ein bestimmtes Verhalten eintreten wird (vgl. Preisendörfer 1995: 264), so bleibt die Frage, worauf sich ein solches Vertrauen begründen kann. Bei individuellen oder korporativen Akteuren kann man deren Verhalten über eine längere Zeit beobachten, sich ein Urteil bilden über Motive und Gesinnungen und darauf die Erwartung stützen, das Verhalten werde auch in Zukunft eintreten. Es verbleibt stets ein Risiko, man sollte nicht »vertrauensselig« sein. Auch in einer Vertrauensbeziehung schützt Mißtrauen vor Enttäuschungen und damit verbundenen materiellen Schäden oder psychischen Verletzungen. Bei Vertrauen zu Institutionen bezieht sich das Vertrauen nicht auf das Verhalten von Personen, deren Motive und Gesinnungen. An die Stelle des Vertrauens in die Gesinnung einer Person tritt das Vertrauen in die Leitidee der Institution. An die Stelle des Vertrauens in die Motive einer Person tritt das Vertrauen in die Verfahrensordnung einer Institution. An die Stelle der Beobachtung und Kontrolle des Handelns einer Person tritt die Beobachtung der Leistungen, die einer Institution zugeschrieben werden, und der Kontrollmechanismen, die eine Institution überwachen.

Vertrauen zu Institutionen bezieht sich auf einen Funktionszusammenhang zwischen Leitideen, den sie konkretisierenden Normen und Verfahren, dem Grad der Ausdifferenzierung des Geltungsraumes, innerhalb dessen sie Ver-

halten strukturieren, und der tatsächlichen Verhaltensprägung (Lepsius 1997: 57-63). Vertrauen zu Institutionen ist daher ein mehrdimensionaler Prozeß, bei dem sich die Vertrauensgabe auf die eine oder andere Dimension konzentrieren und über die Dimensionen variieren kann. Die Spannungen zwischen diesen Dimensionen im Institutionalisierungsprozeß führen zu einer stets fragilen Vertrauensgabe an Institutionen.

Allgemein kann gelten: Funktionierende Institutionen kumulieren Vertrauen aus der Wahrnehmung ihrer Leistungsfähigkeit über die Zeit, nichtfunktionierende Institutionen konsumieren Vertrauen durch die Unsicherheit, mit der die von ihnen präbendierten Leistungen erwartet werden können. Umgekehrt gilt auch: Funktionierende Institutionen brauchen wenig Vertrauen für ihre Stabilität, während nichtfunktionierende viel Vertrauen benötigen, um zu bestehen. Es ergibt sich daraus eine Schere zwischen Vertrauensbedarf und Vertrauenserwerb. Da sich beide auf verschiedene Elemente des Institutionalisierungsprozesses richten können, ist das »Gesamtvertrauen«, das eine Institution besitzt, nicht leicht zu bestimmen. Es empfiehlt sich daher, die Vertrauensgabe zu Institutionen analytisch zu differenzieren nach den Bezugseinheiten, auf die Vertrauen gegeben wird.

1. Das Vertrauen kann sich auf eine Leitidee richten und sich von den Verfahren ihrer Institutionalisierung lösen. Ein gutes Beispiel dafür ist der bekannte Ausspruch von Bärbel Bohley nach der Wende: »Wir haben Gerechtigkeit erwartet und haben den Rechtsstaat bekommen.« Die Isolierung der legitimierenden Leitidee des Rechts von ihrer Institutionalisierung führt leicht zu einer Enttäuschung über die Wirksamkeit der Institutionen des Rechtsstaates. Die Vertrauensgabe ist in diesem Fall für die Leitidee hoch und für die institutionellen Ordnungen niedriger. Auf die Frage, ob die Demokratie die beste Staatsform sei, antworteten 70% der Westdeutschen mit Ja (nach Allensbach, FAZ vom 17.4.1996). Auf die Frage, ob man sich darauf verlassen könne, daß das Parlament »Entscheidungen im Interesse von Leuten wie Ihnen« treffe, antworten nur 44% zustimmend (Eurobarometer 45, 1996: 98). Dies ist nur ein Beispiel für den häufig eintretenden Umstand, daß der Leitidee größeres Vertrauen entgegengebracht wird als ihrer Institutionalisierungsform. Darauf beruht auch die Bereitschaft, unbefriedigende Leistungen einer Institutionenordnung hinzunehmen. Der Glaube an die Leitidee begründet das Vertrauen, das in ihre zukünftige Wirksamkeit gesetzt wird. Dies galt über Jahrzehnte in der DDR. Der Sozialismus, so glaubte man, sei die Ordnung der Zukunft, die bessere Ordnung der Gesellschaft auf lange Sicht, die die Mängel der Gegenwart in der Hintergrund treten ließ. Die Leitidee des Sozialismus wurde von dem »real existierenden« Sozialismus abgelöst, stützte jedoch die

geltende Institutionenordnung. In diesem Fall wird der Funktionszusammenhang der Institutionenordnung gewissermaßen »überlaufen«. Die Vertrauensgabe orientiert sich an den Leitideen und läßt ihre Institutionalisierungsformen nachrangig werden.

2. Das Vertrauen in eine Ordnung kann sich auf die materiellen Ergebnisse der Institutionen beziehen. Der Output und die Erwartung seiner regelmäßigen Wiederholung bekräftigen das Vertrauen in die Ordnung. Dabei ist es nebensächlich, durch welche Institutionen dies bewirkt wird und welche Leitideen diese Institutionen zu erfüllen behaupten. Es zählt das Ergebnis, und erst aus der Wahrnehmung dieses Ergebnisses wächst das Vertrauen in die Institutionenordnung. Für die Anfangsjahre der Bundesrepublik hat man in dem stetigen Wirtschaftswachstum und dem steigenden individuellen Einkommen die Basis für die wachsende Akzeptanz des Parlamentarismus, der Parteien und schließlich auch der Leitidee der Demokratie gesehen. In diesem Fall wird der Funktionszusammenhang der Institutionenordnung gewissermaßen »unterlaufen«. Die Vertrauensgabe orientiert sich am Output und läßt die Institutionenordnung und ihre Wertbegründung in den Hintergrund treten. Mangelnde Leistungsfähigkeit – etwa hohe Arbeitslosigkeit, hohe Steuer- und Abgabenlasten, geringes Wirtschaftswachstum – läßt an der Institutionenordnung zweifeln, wobei dann auch deren Leitideen an Geltung verlieren. Die gegenwärtige Debatte über den »bürokratischen Sozialstaat« spiegelt die primäre Orientierung an einem ökonomisch definierten Output, in dessen Namen sowohl die Institutionenordnungen als auch die in ihnen enthaltenen Wertvorstellungen einen Vertrauensverlust erleiden. Über die kumulative Enttäuschung von Output-Erwartungen ist auch in der DDR das Vertrauen in die Staats- und Wirtschaftsordnung und schließlich auch der Glaube an die Leitideen des Sozialismus verfallen.

3. Das Vertrauen kann sich direkt auf eine Institutionenordnung beziehen. Das, was man als »Verfassungspatriotismus« bezeichnet, ist dafür ein gutes Beispiel. Vertrauen gilt einem institutionalisierten Ordnungsrahmen, in dem Leitideen wirksam durchgesetzt werden. Die Verfassung ist für eine solche Vertrauensgabe deswegen besonders geeignet, weil in ihr sowohl die Grundrechte und Staatsziele als auch die Organstruktur und Verfahren in einen rechtlich (durch das Verfassungsgericht) sanktionierbaren Funktionszusammenhang gebracht werden. Vertrauen zu Institutionen sollte diese weder »überlaufen« noch »unterlaufen«, es sollte den Funktionszusammenhang des Institutionalisierungsprozesses als solchen mit einer Vertrauensgabe ausstatten. Im Gegensatz zum Verfassungspatriotismus hat das Nationalgefühl keinen Bezug auf eine institutionalisierte Ordnung. Es richtet sich auf Wertvor-

stellungen, für deren Realisierung keine spezifische institutionelle Ordnung ausgeformt wird, es ist insofern institutionenentbunden. Das gibt ihm zwar die Basis für die Ausbildung eines kollektiven Selbstbewußtseins, doch insofern die Mittel und Verfahren, durch die die nationalen Werte realisiert werden sollen, offenbleiben, kann sich Nationalismus mit den verschiedensten politischen Ordnungen verbinden.

Nur wenn die Wertvorstellungen des Nationalbewußtseins konstitutiv eine konkrete Institutionenordnung einschließen, also etwa die demokratische Verfassung (USA), die Parliamentsherrschaft (Großbritannien), die Bürgerrechte (Frankreich), bleibt das Nationalbewußtsein institutionenbezogen. Für die Bundesrepublik spielte der Verfassungspatriotismus in Abhebung von einem institutionenentbundenen Nationalismus eine besondere Rolle. Das geteilte Land konnte sich nach dem Kriege nicht als Nationalstaat begreifen, und ein demokratisches Gemeinwesen konnte sich nach dem Nationalsozialismus nicht über historisch kompromittierte nationale Wertvorstellungen definieren. Die Fokussierung der Identitätsbildung auf die Kriterien einer Institutionenordnung und das sich ausbildende Vertrauen in den Funktionszusammenhang der Verfassung wurden zur integrierenden Klammer des Staatsverständnisses. Von zentraler Bedeutung wurde das Bundesverfassungsgericht, das sowohl die Leitideen immer wieder interpretierte, als auch die Gesetzgebung einer beständigen Prüfung unterwarf. Dadurch wurden auch neue Problemlagen und Wertpräferenzen in den Funktionszusammenhang der Verfassung eingebunden und institutionelle Ordnungen verändert. Das Bundesverfassungsgericht erhält regelmäßig die höchsten Vertrauensbekundungen (Gabriel 1996: 260). Das ist ein Indikator für das Vertrauen in die Geltung des Grundgesetzes. Entscheidend ist, daß sowohl die Leitideen als auch die Resultate des verfassungsbezogenen Handelns stets über die Institutionen vermittelt bleiben, das Vertrauen in die Verfassung weder ideell »überlaufen« noch materiell »unterlaufen« wird.

4. Vertrauen zu Institutionen erreicht dann seine Grenze, wenn den Regeln und Verfahren, die das Handeln strukturieren und kontrollieren, keine Effizienz mehr zugesprochen wird und wenn die durch sie zu repräsentierenden Leitideen nicht mehr erkannt werden. Der Umschlag tritt dann ein, wenn das Vertrauen zu Institutionen durch das Vertrauen in Personen abgelöst wird. Institutionelle Ordnungen werden nebensächlich, Vertrauen richtet sich primär auf die Motive, Gesinnungen und Begabungen von Personen. Die Erosion des Vertrauens zu Institutionen ist auch die Voraussetzung für die Errichtung einer charismatischen Herrschaft. Der Glaube an den charismatischen Führer erwartet von dessen institutionell freigesetztem Handeln die unmittelbare

Verwirklichung von Wertvorstellungen. Die Komplexität institutioneller Ordnungen wird zum »System«, dem die Untererfüllung der Erwartungen zugeschrieben wird, dessen Zerstörung als Voraussetzung für die Erfüllung der Erwartungen gilt.

Doch der Übergang des Vertrauens zu Institutionen zum Vertrauen in die persönlichen Qualitäten eines Führers macht den Vertrauensgeber von dessen Willkür abhängig und vermindert die Chancen, dessen Verhalten zu kontrollieren und zu sanktionieren. Die charismatische Herrschaft ist nicht nur institutionell unterstrukturiert, sie eröffnet auch einen großen Spielraum für die Manipulation der Wertvorstellungen, die der Führer zu verwirklichen präntendiert (vgl. Lepsius 1993: 95-118). Der Führerbefehl wird zum »Gesetz« und der »Führer schützt das Recht«. Die gesamte Institutionenordnung steht zur Disposition, ihr kommt kein Eigenwert mehr zu. Alle Erwartungen vertrauen auf das »Genie« des Führers, und die Dissonanzen hervorrufenden Wahrnehmungen im Alltag werden von seiner Person, seinen Intentionen abgehoben. »Wenn das der Führer wüßte«, so lautete die immunisierende Formel im Nationalsozialismus, würden diese Dissonanzen nicht auftreten.

5. Institutionen werden stets durch Personen repräsentiert, ohne daß sie dadurch selbst personalisiert würden. Insofern wird das Institutionenvertrauen auch durch die Beobachtung des Verhaltens der die Institutionen repräsentierenden Personen beeinflusst. Der Grad der auf diese entfallenden Verhaltensgebote ist in den verschiedenen institutionellen Ordnungen unterschiedlich, greift in das, was man als Privatsphäre bezeichnet, mehr oder weniger stark ein. Gefordert wird die »moralische« Repräsentation der Wertpostulate der jeweiligen Institution im individuellen Verhalten. Soweit dies nicht erfolgt, müssen die Institutionen Sanktionen auslösen. Nicht die Korruption von einzelnen schwächt das Vertrauen, sondern ihre Hinnahme, ihre stillschweigende Billigung. Insofern ist jeder öffentlich bekannt werdende Korruptionsfall und seine institutionelle Sanktionierung eine Stärkung der institutionellen Ordnung. Nicht das Fehlverhalten von Repräsentanten von Institutionen, sondern die Größe der Dunkelziffer, die Gewöhnung an sie und die Erosion der Sanktionsbereitschaft gefährden das Vertrauen zu Institutionen.

Ein eindrucksvolles Beispiel gaben die Mailänder Staatsanwälte und Richter mit ihrer Aktion »saubere Hände«. Das Ausmaß der Bestechung in der italienischen Verwaltung und der Korruption durch die Parteien war bekannt, jeder unterstellte sie und rechnete damit. Als dann die Justiz spektakuläre und gewöhnliche Fälle aufgriff, Anklage erhoben wurde und hochrangige politische Persönlichkeiten tatsächlich verurteilt wurden, trat der Zusammenbruch des

alten Parteiensystems ein, wurde eine institutionelle Ordnung in Frage gestellt. Die Justiz hatte sozusagen »geputscht« (vgl. Pizzorno/della Porta 1993; Belligni 1995). In einem Extremfall wird der hier gemeinte Sachverhalt deutlich: Das Institutionenvertrauen hängt an der Sanktionskraft der Institutionen selbst.

Das Vertrauen zu Institutionen bleibt an die Beobachtung des Verhaltens der Repräsentanten der Institutionen gebunden und an den Grad, in dem diese die durch die Institution symbolisierten Leitideen realisieren. Allerdings ist mangelhafte Institutionenrepräsentation keineswegs eine rein moralische Frage. Die Art der Institutionalisierung, der Grad, in dem die Verhaltenskontexte, innerhalb derer die Institutionen gelten sollen, ausdifferenziert und Überschneidungen von gegensätzlichen Verhaltensstrukturierungen innerhalb des gleichen Verhaltenskontextes vermieden werden, erleichtert oder erschwert die individuelle Konformität zu einer Institution. Um nur ein Beispiel zu geben: Steuerhinterziehungen bei der Einwerbung von Parteispenden sind auch ein Ergebnis der gesetzlichen Regelung der Parteienfinanzierung und insoweit der Institutionalisierung der Parteien als zentrale Organisationsformen des politischen Prozesses. Bei der Personalisierung von Institutionen nach dem Motto »Politik verdirbt den Charakter« verschwimmt der Bezug, in dem das Institutionenvertrauen steht. Es richtet sich eben nicht auf die Vorbildlichkeit der Moral von einzelnen, sondern auf die im individuellen Verhalten sichtbare Verhaltensstrukturierung durch Institutionen und die durch sie verhaltenswirksam werdenden Leitideen.

6. Mißtrauen zu Institutionen ist als solches noch kein Schwächezeichen. Das Kontrollbedürfnis gegenüber Institutionen liegt durchaus im Funktionsinn von Institutionen. Mißtrauen kann selbst institutionalisiert sein, etwa in Form von Wissenschaftskritik, Urteilsrevision, konträren Expertengutachten. Das Institutionensystem weist Eigenschaften auf, die besonders geeignet sind, Mißtrauen zu wecken. Parteien beispielsweise propagieren einerseits weitreichende Ziele, verwirklichen andererseits diese Ziele nie vollständig. Diese Diskrepanz steht unter beständiger Beobachtung. Parteienscheitern ist insofern systemimmanent. In ihr findet die Institutionenkontrolle einen wirksamen Anknüpfungspunkt. Die Massenmedien erhöhen die Aufmerksamkeit für Parteienkritik, und die Parteien selbst kritisieren sich gegenseitig heftig. Schließlich sind die Wahlen ein jedermann offenstehendes Sanktionsmittel gegen und für Parteien. Es muß daher nicht überraschen, wenn bei Umfragen die Parteien unter den einzelnen Institutionen regelmäßig das geringste Vertrauen erhalten. Das ist gewissermaßen in der Institutionenordnung des politischen Prozesses angelegt. Vorbehalte gegen Parteien, Wahlentscheidungen

zwischen Parteien, Zuschreibung des Regierungshandelns auf Parteien sind zentrale Elemente einer dem einzelnen Bürger offenstehenden Vertrauensgabe an die politische Institutionenordnung.

Problematisch wird das Mißtrauen gegenüber Parteien, wenn es sich ausdehnt auf das Parteiensystem, den »Parteienstaat«, denn mit der pauschalen Abwertung der Parteien insgesamt wird ein zentrales Element der demokratischen Institutionenordnung getroffen. Eine Demokratie ohne Parteien zu wünschen ist mehr als Mißtrauen gegen Parteien, es ist ein Systemvorbehalt gegenüber der repräsentativen Demokratie. Mißtrauen, Vorbehalt und Ablehnung stehen in einem Kontinuum, wobei der Übergang dadurch markiert wird, daß die Kritik an der unbefriedigenden Performanz der Institution von deren Wertbegründungen abgelöst wird. Um diese Unterscheidung aufrechtzuerhalten, ist es notwendig, sowohl die konkrete Gestaltung der Institution als auch ihre Leitideen zu kennen. Erst dann wird es möglich, sowohl die Organisationsformen der Institution zu ändern als auch die Entscheidung für eine Leitidee zu würdigen. In diesem Spannungsfeld bewegt sich das alltägliche Flexibilitätsmanagement (Nedelmann 1995: 16), in dem sich das Institutionenvertrauen reproduziert. Sowohl eine bloße Routinisierung institutionalisierten Handelns, bei dem der Wertbezug der Institution vergessen wird, als auch eine normative Aufladung einer Institution, die keine Anpassungsfähigkeit mehr hat, zersetzen ein Institutionenverständnis als die komplexe und in sich dynamische Strukturierung von Handlungskontexten im Dienste einer Leitidee. Ein milieugebundenes routiniertes Wahlverhalten für eine bestimmte Partei ist ebensowenig Ausdruck eines differenzierten Institutionenverständnisses für die repräsentative Demokratie wie die normative Verpflichtung auf Institutionenkonformität nach dem Muster: »Die Partei hat immer recht«.

7. Das Vertrauen zu einem Institutionensystem weist eine größere Komplexität auf als dasjenige zu einer einzelnen Institution. Es muß nicht nur die Widersprüche zwischen der Präntention und der Realisierung der Leitidee einer Institution verarbeiten, sondern auch noch diejenigen, die zwischen verschiedenen Institutionenkomplexen bestehen. Die Zufriedenheit mit der Institutionenordnung der Bundesrepublik umfaßt beispielsweise stets sowohl die Beurteilung des politischen Systems der parlamentarischen Demokratie als auch des ökonomischen Systems der marktwirtschaftlichen Ordnung. Beide werden in einen Funktionszusammenhang gestellt, obgleich sie ganz verschiedenen Rationalitätskriterien folgen. Nicht zu Unrecht wurde gesagt, die Akzeptanz der Organe und der Wertbeziehungen der Demokratie seien in der frühen Bundesrepublik durch den wirtschaftlichen Wohlfahrtsanstieg geför-

dert worden. Umgekehrt kann jetzt beobachtet werden, daß die ökonomische Stagnation auch die Zufriedenheit mit der parlamentarischen Demokratie beeinträchtigt. Die Trennung oder Verbindung beider Institutionen ist eine komplizierte Vermittlungsleistung, die ein erhebliches Maß an Institutionenvertrauen voraussetzt.

Für die Debatte der Europäischen Union etwa galt bislang eine weitgehende Trennung der ökonomischen Kriterien für die Union von ihren Konsequenzen für eine angemessene politische Ordnung. Jetzt werden für die Verantwortung der Arbeitslosigkeit politische Institutionen gefordert. Die Europa-Debatte wird aus der Fixierung auf wirtschaftliche Institutionen gelöst. Das »Systemvertrauen in Europa« ist erschüttert wegen einer mangelnden Verbindung von institutionellen Ordnungsentwürfen. Dabei kommt es darauf an, nicht nur Organisationsformen zu debattieren, also etwa die Beschlußfassung im Ministerrat zu verändern, sondern vor allem die Leitideen zu bestimmen, die in einer ökonomische Wettbewerbskriterien überschreitenden Union herrschen sollen. Zu diesen Leitideen gehören demokratische wie sozialstaatliche Prinzipien, und diese sind bislang ausgespart geblieben. Das Vertrauen in den »Euro« kann sich nicht allein auf das Versprechen der Währungsstabilität begründen, es muß durch eine Vertrauensbildung für europäische politische Institutionen gestützt werden. Systemvertrauen ist insofern multidimensional und ruht auf der Konfliktvermittlung und der gegenseitigen Ergänzung verschiedener Institutionenordnungen.

Literatur

- Belligni, Silvano (1995), Die »schmutzigen Jahre«. Die Ent-Institutionalisierung der italienischen Parteien, in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), Politische Institutionen im Wandel. Opladen.
- Bendix, Reinhard (1985), Von Berlin nach Berkeley. Frankfurt a.M.
- Gabriel, Oscar W. (1996), Politische Orientierungen und Verhaltensweisen, in: Max Kaase u.a., Politisches System. Berichte der Kommission für die Erforschung des sozialen und politischen Wandels in den neuen Bundesländern. Opladen.
- Giddens, Anthony (1996), Konsequenzen der Moderne. Frankfurt a.M.
- Kaase, Max (1979), Legitimitätskrise in westlichen demokratischen Industriegesellschaften: Mythos oder Rationalität? in: Helmut Klages/Peter Kmiecik (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel. Frankfurt a. M.
- Lepsius, M. Rainer (1993), Demokratie in Deutschland. Göttingen.

- Lepsius, M. Rainer (1997), *Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien*, in: Gerhard Göhler (Hrsg.), *Institutionenwandel*. Opladen.
- Luhmann, Niklas (1989), *Vertrauen*. Stuttgart.
- Nedelmann, Birgitta (1995), *Gegensätze und Dynamik politischer Institutionen*, in: Birgitta Nedelmann (Hrsg.), *Politische Institutionen im Wandel*. Opladen.
- Pizzorno, Alessandro/della Porta, Donatella (1993), »Geschäftspolitiker« in Italien, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45: 439-464.
- Preisendörfer, Peter (1995), *Vertrauen als soziologische Kategorie*, in: *Zeitschrift für Soziologie* 24: 263-272.
- Waschkuhn, Arno (1984), *Partizipation und Vertrauen*. Opladen.

