

Jakob Huber

Vertrauenskrise der Demokratie

Abstract: According to a widespread impression, Western democracies are in a crisis of trust. I suggest that we need to systematically unpack this diagnosis before we can evaluate it empirically. To do so, I distinguish two notions of trust – *trust as reliance* and *trust as a relation* and differentiate three types of trust relations that are relevant for democracy: trust between citizens (horizontal trust), citizens' trust in their representatives (fiduciary trust) and trust in democratic institutions (vertical trust). It turns out that the delicate balance between trust and mistrust on which democracy feeds is in fact endangered due to a number of empirical developments on both societal and political levels.

Einer in den Medien wie der breiteren Öffentlichkeit verbreiteten Diagnose zufolge befinden sich westliche Demokratien in einer „Vertrauenskrise“. Laut dem „Edelman Trust Barometer“ (2022), einer jährlich in 28 Ländern durchgeführten Umfrage, hat das Vertrauen der Bürger:innen in zentrale Institutionen wie Medien, Regierungen oder Nichtregierungsorganisationen ein Allzeittief erreicht. Und eine Umfrage der Körber-Stiftung ergab, dass nur 50 Prozent der Bundesbürger:innen Vertrauen in die Demokratie haben, 30 Prozent ihr gar weniger bis gar nicht vertrauen (Nida-Rümelin 2021, 10). Auch für öffentliche Einrichtungen und Institutionen ist das Vertrauen nicht sonderlich stark ausgeprägt: Lediglich 32 Prozent der Befragten haben Vertrauen in Bundestag und Bundesregierung, nur 20 Prozent vertrauen Parteien (Nida-Rümelin 2021, 59). Aussagen dieser Art setzen freilich voraus, dass sich eine komplexe Einstellung wie Vertrauen so einfach abfragen oder überhaupt empirisch operationalisieren lässt. Philosophen wie etwa Martin Hartmann (2020, 17–23; siehe auch Offe 2001, 365) halten dagegen, dass sich ein solche „dispositionelle“ Eigenschaft nur im Handeln zeigt und in der Regel implizit oder präreflexiv bleibt. In anderen Worten: In vielen Fällen ist uns gar nicht klar, ob und wem wir wirklich vertrauen.

Vor diesem Hintergrund ist es natürlich auch möglich, objektive Indikatoren heranzuziehen, die die entsprechende Diagnose zu bekräftigen in der Lage sind – konkrete politische Entwicklungen also, die als Ausdruck einer Vertrauenskrise der Bevölkerung gedeutet werden können. Häufig wird in diesem Zusammenhang auf den Aufstieg von Autoritarismus und Populismus verwiesen – Phänomene also, die in jüngerer Zeit wahlweise als „Verwahrlosung“ (Forst 2020), „Entfremdung“ (Schäfer/Zürn 2021) oder gar „Sterben“ (Levitsky/Ziblatt 2018) der Demokratie beschrieben worden sind. Freilich ist auch diese Diagnose nicht unwidersprochen

geblieben (siehe etwa Philip Manows Beitrag im vorliegenden Band). Um die These vom Vertrauensverlust zu beurteilen möchte ich zunächst einen Schritt zurückgehen und auf begrifflich-konzeptioneller Ebene klären, was wir überhaupt meinen, wenn wir von einer Vertrauenskrise der Demokratie sprechen. Im Zuge dessen werde ich einige Grundbegriffe der Debatte um Vertrauen in der praktischen Philosophie einführen, also gezielt eine philosophische mit einer sozialwissenschaftlichen Perspektive verbinden. Dabei werde ich verschiedene für die Demokratie relevante Kontexte des Vertrauens unterscheiden sowie die begrifflichen wie normativen Voraussetzungen klären, unter denen jeweils von einer Vertrauenskrise gesprochen werden kann.

Zunächst eine Vorbemerkung: In der Diagnose vom Vertrauensverlust schwingt ja zumindest implizit die Annahme mit, eine *Abwesenheit* von Vertrauen sei per se problematisch. In der Tat werde ich mehrfach auf den zentralen Wert des Vertrauens für die Demokratie hinweisen; auf verschiedenen Ebenen sind demokratische Gemeinwesen auf Vertrauen der Bürger:innen angewiesen. Das sollte uns aber nicht dazu verleiten, anzunehmen, dass *mehr* Vertrauen automatisch immer besser ist. Blindes Vertrauen ist natürlich gefährlich, es kann Wachsamkeit aushebeln und unser Kritikvermögen vernebeln (Hartmann 2020, 71) – die Finanzkrise von 2008/9 wird in diesem Zusammenhang oft als einschlägiges Beispiel für ein „zu viel“ an Vertrauen genannt. Gerade im Kontext von Machtverhältnissen ist ein bestimmtes Maß an Misstrauen daher angemessen, ja geradezu unverzichtbar. Es kommt also darauf an, den richtigen Personen und/oder Institutionen zu Vertrauen oder, wie Onora O'Neill (2018, 293) es formuliert, „to place and refuse trust intelligently we must link trust to trustworthiness“. Eine Vertrauenskrise, das sollten wir im Folgenden im Hinterkopf behalten, besteht immer dann, wenn diese beiden Elemente auseinanderfallen: wenn wir vertrauenswürdigen Akteuren nicht vertrauen, oder umgekehrt.

Wie also lässt sich Vertrauen überhaupt bestimmen? Es mag wenig überraschen, dass es in der Philosophie keine einhellige Antwort auf diese Frage gibt. Ich möchte zunächst einmal mit einer absoluten Minimaldefinition starten, die Vertrauen als dreiteiliges Konstrukt bestimmt: A vertraut B in Bezug auf C, wobei C in der Regel ein bestimmter Interaktionskontext ist, in dem A von B abhängig ist (siehe etwa auch Hardin 2002, 9). Schon auf dieser basalen Ebene zeigt sich, dass dem Vertrauen von Haus aus ein Aspekt der Unsicherheit und Verletzlichkeit innewohnt. Während der Vertrauensgeber häufig bestimmte Anhaltspunkte hinsichtlich der Vertrauenswürdigkeit des Empfängers hat, fehlt die letzte Gewissheit. Dies verknüpft Vertrauen konstitutiv mit der Möglichkeit der Enttäuschung – indem wir vertrauen, machen wir uns abhängig und damit verletzlich.

Diese minimale Definition erlaubt uns zunächst einmal etwas strukturierter an die Frage heranzugehen, welche Vertrauensverhältnisse in der Demokratie über-

haupt relevant sind. Ich schlage vor, hier zwischen drei verschiedenen Beziehungen oder Handlungskontexten zu unterscheiden. Da ist zunächst einmal, erstens, das, was Claus Offe (2001, 244) „horizontales Vertrauen“ nennt – das Vertrauen der Bürger:innen ineinander, also etwa in die Urteilskraft und Gemeinwohlorientierung derer, mit denen sie ein demokratisches Gemeinwesen teilen. Auf einer zweiten Ebene ist das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger:innen und politischen Repräsentant:innen zu untersuchen. Im Anschluss an John Locke (1977) bzw. Martin Hartmann (2011, 438–467) werde ich dieses als „treuhänderisches“ Vertrauensverhältnis beschreiben. Schließlich stellt sich, drittens, die Frage nach dem sogenannten institutionellen Vertrauen, also nach dem Vertrauen der Bürger:innen in ihre politischen Institutionen und letztlich die Demokratie also solche.

Alle drei Ebenen berühren die Herausforderungen, die in unserer interdisziplinären Arbeitsgruppe unter dem Stichwort „Konsens vs. Dissens“ diskutiert worden sind. Es ist unstrittig, dass ein gewisses Maß an Dissens für die Demokratie, verstanden als friedliche und allseits akzeptable Form, Meinungsverschiedenheiten auszutragen, von zentraler Bedeutung ist. Problematisch wird es jedoch, wenn, wie gegenwärtig vielerorts der Fall, der zugrundeliegende Metakonsens erodiert – im Sinne einer Norm des respektvollen Miteinanders, der verlässlichen Akzeptanz fundamentaler Grundrechte und -prinzipien, der legitimen Anerkennung von staatlichen Institutionen und Amtsträger:innen oder des politischen Gegners (Nida-Rümelin 2020, 132–140). Meine These ist, dass genau daher und in diesem Sinne von einer (mehrdimensionalen) Vertrauenskrise der Demokratie gesprochen werden kann – eben auch und gerade wenn man anerkennt, dass ein gewisses Maß an Dissens und Misstrauen ebenso konstitutiv für demokratische Praxis ist und in einer komplexen sowie höchst fragilen Wechselwirkung mit dem Vertrauen steht. Ohne das notwendige Vertrauen in einander sowie in die zentralen Personen, Verfahren und Institutionen der Demokratie steht – gerade angesichts der aktuellen sozio-ökonomischen und kulturellen Spaltungstendenzen – aus Sicht der Bürger:innen zunehmend das Trennende im Vordergrund, wodurch demokratische Kooperation immer schwieriger wird.

1 Institutionelles Vertrauen

Beginnen möchte ich mit der institutionellen Dimension des Vertrauens, und zwar aus zweierlei Gründen. Zunächst einmal scheint es sich dabei um die für die Demokratie grundlegendste Form des Vertrauens zu handeln. Wie gerade angedeutet, kann diese mit einer ordentlichen Portion Misstrauen auf verschiedenen Ebenen umgehen; in der Tat wird sie ja selbst häufig als „institutionalisiertes Misstrauen“ beschrieben (Schaal 2004; Sztompka 1999, 130–146). Das funktioniert aber nur, so-

lange die Bürger:innen der Demokratie *insgesamt* vertrauen – unterhalb aller Konflikte muss es also etwas gemeinsam Tragendes geben.

Der zweite Grund ist, dass die Frage, ob wir überhaupt sinnvoll von institutionellem Vertrauen sprechen können, von dem zugrundeliegenden Vertrauensbegriff abhängt. Hier möchte ich auf einen grundlegenden Disput zwischen zwei Konzeptionen des Vertrauens verweisen. Auf der einen Seite eine Konzeption von Vertrauen als „sich verlassen“, die gerade in den empirischen Sozialwissenschaften weit verbreitet ist, aber auch von einigen „rational choice“-inspirierten Philosoph:innen vertreten wird. Ihr zufolge vertrauen wir jemandem, wenn wir uns darauf verlassen, dass er oder sie in der von uns gewünschten Weise handeln wird. Schon Georg Simmel (1992, 263) hatte Vertrauen klassischer Weise in diesem Sinne definiert als „Hypothese künftigen Verhaltens, die sicher genug ist, um Handeln darauf zu gründen“. Wenn wir anderen vertrauen, gehen wir quasi eine Wette über deren zukünftige Handlungen ein. In diesem Sinne bestimmt auch Russel Hardin, dessen „encapsulated interest“-Modell des Vertrauens weit hinein in die sozialwissenschaftliche Rational-Choice-Theorie Anklang findet, Vertrauen wie folgt: „I trust you because I think it is in your interest to take my interests in the relevant manner seriously“ (2002, 1). Dabei ist zu beachten, dass ein Handlungsmotiv auf Seiten des Gegenübers als solches gar nicht unbedingt unterstellt werden muss – entscheidend ist vielmehr die Berechenbarkeit oder Vorhersehbarkeit der Handlung. Ich kann also meiner Skibindung genauso vertrauen wie einem Freund.

Gerade in der neueren philosophischen Debatte wird gegen diese Begriffsbestimmung häufig der Einwand vorgebracht, dass es einen wichtigen Unterschied zwischen *Vertrauen* und *Sich-Verlassen* gibt, den diese Definition übersieht: nämlich, dass wir bei einem Vertrauensbruch in der Regel nicht nur enttäuscht sind, sondern uns verraten oder hintergangen fühlen und mit Vorwürfen reagieren. Der Vertrauensbruch zieht also eine moralisch aufgeladene Reaktion nach sich, die beim Sich-Verlassen nicht angemessen ist. Viele Philosophen versuchen daher, *Vertrauen* von *Sich-Verlassen* abzugrenzen und tun dies in der Regel, indem sie eine bestimmte Motivation auf der Seite der Vertrauensempfängerin in die Konzeption mit einbauen. Als besonders einflussreich erwiesen hat sich hierbei Annette Baiers (1986) Definition von Vertrauen als akzeptierte Verletzlichkeit, die auf der Seite des Vertrauensempfängers die wohlwollende Bereitschaft mit sich bringen muss, diese Verletzlichkeit nicht auszunutzen (siehe auch Hartmann 2011, 172–183). Vertrauen schreibt dieser relationalen Begriffsbestimmung zufolge also nicht nur Kompetenz, sondern auch Rücksichtnahme zu: Wenn ich jemandem vertraue, gehe ich davon aus, dass meine Abhängigkeit selbst für ihn oder sie einen Handlungsgrund darstellt. Das erklärt auch die moralisch aufgeladene Reaktion bei einem Vertrauensbruch.

Wenn also etwa mein Nachbar seit Jahren das Treppenhaus putzt, habe ich einen guten Grund, mich darauf zu verlassen, dass er dies auch weiterhin tut. Es wäre aber unangemessen, mich hintergangen zu fühlen, wenn er dies nicht tut, oder mit Wut und Enttäuschung zu reagieren. Dementsprechend kann man in diesem Fall nicht von Vertrauen sprechen. Ich gehe nicht davon aus, dass die Absichten und Motive des Nachbarn auf meine Abhängigkeit reagieren; dass er also ursprünglich aus Rücksichtnahme oder Wohlwollen mir gegenüber so gehandelt hat, wie es eben in meinem Interesse war. Handlung aus Eigeninteresse mag Verlässlichkeit begründen, nicht aber Vertrauenswürdigkeit.

Ein Vertrauensbegriff, der Vertrauen mit sich-Verlassen gleichsetzt, ist schwächer, aber auch weniger voraussetzungsreich. Er lenkt unsere Aufmerksamkeit auf eine Art von Vertrauen, die koordiniertes Handeln unter Bedingungen weitgehender Anonymität ermöglicht. Es überrascht daher nicht, dass dieser Vertrauensbegriff in den Sozialwissenschaften vorherrscht, wo es meist um die Möglichkeit von Kooperation und sozialer Interaktion auch ohne das Wissen über Handlungsmotive anderer Akteure geht. Niklas Luhmann spricht in diesem Zusammenhang von Vertrauen als „Komplexitätsreduktion“ (1989): Da die Mitglieder funktional zunehmend differenzierter Gesellschaften immer weniger über einander wissen, gleichwohl aber in zunehmendem Maße voneinander abhängig und auf Interaktion angewiesen sind, hilft uns Vertrauen, Unsicherheit auszublenden und Koordination in allen Lebensbereichen aufrechtzuerhalten. Vertrauen ist also ein funktionales Äquivalent für ein Wissen über Handlungsmotive und zunehmend fremder Akteure (Hartmann 2001, 14), spieltheoretisch gesprochen verringert es die Transaktionskosten. Kontingenz und Risiko werden dadurch freilich nicht eliminiert – die Möglichkeit der Enttäuschung bleibt dem Vertrauen inhärent. Im Gegensatz dazu sind philosophische Vertrauensatheorien stark auf intime oder dichte Formen des Vertrauens gerichtet, die für persönliche Beziehungen charakteristisch sind und über Sich-Verlassen hinausgehen – Vertrauen ist in diesem Zusammenhang ein zutiefst relationales, persönliches Phänomen, das Gemeinsamkeit und Gegenseitigkeit stiftet. Der resultierende Vertrauensbegriff ist robuster, aber auch anspruchsvoller und in seinem Anwendungsbereich folglich stärker eingeschränkt.

Vor diesem Hintergrund möchte ich nicht für die ein oder andere Konzeption Partei ergreifen. Überzeugender scheint mir die Annahme, dass wir in unterschiedlichen Zusammenhängen auf je unterschiedliche Art vertrauen. Welcher Vertrauensbegriff geeignet ist, hängt also vom jeweiligen Kontext bzw. unserem Erkenntnisinteresse ab. Meine Begriffsverwendung weicht damit etwas von der von Rainer Forst in diesem Band vorgeschlagenen ab: An John Rawls' einschlägige Unterscheidung zwischen einem *Begriff* der Gerechtigkeit einerseits, und verschiedenen *Konzeptionen* oder *Vorstellungen* der Gerechtigkeit, andererseits (Rawls 1979, 21), anschließend charakterisiert Forst das, was ich als Minimaldefinition des

Vertrauens an den Anfang gestellt hatte, als *Begriff* des Vertrauens. Relational sei dieser bereits in seiner Grundstruktur, da es immer um eine Beziehung zwischen Vertrauensgeber und -empfänger gehe. Vor diesem Hintergrund ließen sich dann, je nach Kontext und Gegenstand des Vertrauens, verschiedene *Vertrauenskonzep-tionen* sowie die jeweils zugehörigen Rechtfertigungsmaßstäbe unterscheiden. Im Gegensatz zu meinem „starken“ Vertrauensbegriff muss etwa nicht in jedem Kontext dem Vertrauensempfänger eine moralische Motivation unterstellt werden. Im Gegensatz zu meinem „schwachen“ Vertrauensbegriff setzt er jedoch sehr wohl voraus, dass *irgendeine* Art der Handlungsmotivation (und somit Intentionalität) unterstellt werden muss. Dadurch wird es ungleich schwieriger, Vertrauen gegenüber Entitäten, die keine Personen sind, etwa Institutionen, zu erklären.¹

Dies bringt uns zurück zu unserer Ursprungsfrage nach dem institutionellen Vertrauen, die die beiden von mir unterschiedenen Begriffe auf gegensätzliche Weise beantworten. Der schwache Vertrauensbegriff weist uns auf die vertrauensstiftende Funktion von Institutionen hin: sanktionsbewährte Regelhaftigkeit schafft Erwartungsstabilität. Diese Qualität, so eine mögliche Folgethese, überträgt sich auch auf das politische Personal – Institutionen „signalisieren“ Vertrauenswürdigkeit, wie es oft heißt (Offe 2011, 276). Wir müssen uns nicht bei jeder Interaktion aufs neue Gedanken machen, ob ein Funktionsträger vertrauenswürdig ist, da dessen Handlungsgründe zuverlässig von seiner Rolle innerhalb des institutionellen Kontexts konstituiert werden.

Selbst diese Art des Vertrauens setzt allerdings voraus, dass der Empfänger überhaupt willens und fähig ist, im Einklang mit den Wünschen und Absichten des Vertrauensgebers zu handeln – Vertrauen schreibt also Responsivität und Kompetenz zu. Zu einer *Vertrauenskrise* kann es folglich dann kommen, wenn in der Bevölkerung der Eindruck entsteht, dass demokratische Institutionen nicht in der Lage oder nicht willens sind (das Beispiel des Klimawandels drängt sich hier auf), bestimmte Problem zu lösen – politische Herrschaft also in den Augen der Bevölkerung oder bestimmten Teilen davon nicht in ihrem Interesse ausgeübt wird. Wenn wir uns nicht darauf verlassen können, dass politische Institutionen im Allgemeininteresse handeln, ist es mit der Erwartungsstabilität nicht weit her.

In Gegensatz dazu schließt der relationale Vertrauensbegriff institutionelles Vertrauen im engeren Sinne schon auf begrifflicher Ebene aus, da Vertrauenswürdigkeit Rücksichtnahme und somit Personalität voraussetzt. Wir können zwar metaphorisch von institutionellem Vertrauen sprechen, streng genommen ist die-

¹ Nida-Rümelin (2021, 58) schlägt einen möglichen Ausweg vor: Institutionen können als kollektive Akteure verstanden werden, die dann entsprechend auch eine Intentionalität ausbilden können. In korporativen Modellen kollektiver Akteurschaft, wie sie etwa von List/Pettit (2011) oder Neuhäuser (2011) entworfen werden, ließe sich diese dann auch nicht auf natürlich Personen reduzieren.

ses aber immer vermittelt durch Personen. Rainer Forst versucht in seinem Beitrag, dieser Schlussfolgerung zu entkommen, indem er Institutionen als „Rechtfertigungszusammenhänge“ begreift. Diesen könne gewissermaßen eine Form begründeten Handelns oder des Reagierens auf Gründe, jedoch keine volle Personalität, zugeschrieben werden. Der Gedanke ist dabei, dass wir oft den Personen in einer Institution nur trauen, weil sie (die Institution) Entscheidungen trifft, die nicht nur (wie etwa im Fall von Gerichtsurteilen) selbst begründet werden müssen, sondern die wir als Betroffene in Verfahren, durch Klagen, Einsprüche etc. mit beeinflussen können. Wenn wir der Institution vertrauen, dass sie für solche Einsprüche und Inputs sensibel ist, dann vertrauen wir nicht (primär) den Personen, sondern den Normen, die die Institution und damit auch die Rollen, die vom Personal entsprechend ausgefüllt werden, konstituieren.

Mir scheint es sich hierbei jedoch eher um eine Form des Sich-Verlassens im oben erläuterten Sinn zu handeln. Wir gehen ja nicht davon aus, dass Institutionen wie moralisch verantwortliche Personen tatsächlich Gründe geben und empfangen können. Vielmehr verlassen wir uns darauf, dass sie den sie konstituierenden Regeln entsprechend agieren. Vertrauen im engeren Sinne wäre dann weiterhin nur gegenüber einzelnen Personen denkbar, die bestimmte Rollen innerhalb der betreffenden institutionellen Struktur ausfüllen und von denen unsere Interaktion mit einer Institution natürlich in der Regel stark geprägt ist. Dies weist uns zunächst einmal darauf hin, dass zum Erfolg von Institutionen mehr gehört als bürokratische Verlässlichkeit und transparente Regeln. Es bedarf immer Personen, die die institutionellen Rollen entsprechend ausfüllen, also die Regeln umsetzen, anwenden, interpretieren – und dabei eigene Interessen den gemeinsamen Zielen und Zwecken der Institution unterordnen.

Offen bleibt, ob und in welchem Maße Institutionen – wie häufig argumentiert – als eine Art funktionales Äquivalente für persönliches Vertrauen fungieren können. So zeigt es sich häufig gerade in Demokratisierungsprozessen, dass das Einrichten demokratischer Institutionen allein ein zugrundeliegendes Misstrauen in die Amtsträger:innen nicht ausräumen kann. Einschlägig ist hier etwa die Arbeit des Soziologen Piotr Sztompka (1999, 119), der von einem „Syndrom des Misstrauens“ in postsowjetischen Staaten nach dem Regimewechsel spricht. Formaldemokratische Institutionen einzuführen, ist nur vor dem Hintergrund eines stabilen demokratischen Ethos sowohl auf Seiten der Bürger:innen als auch der Amts- und Mandatsträger:innen aussichtsreich. In *konsolidierten* Demokratien besteht dagegen häufig das Problem, dass die Distanz zwischen Bürger:innen und Institutionen so groß ist, dass sich Bürger:innen gar nicht in der Lage sehen, die Vertrauenswürdigkeit einer Institution zu beurteilen. Martin Hartmann (2020, 272–276) spricht hier von einer eigenen Art der Vertrauenskrise, die nur überwunden werden kann, wenn Politik und Institutionen „erfahrbarer“ gemacht werden.

Man sieht also, dass die beiden Vertrauensbegriffe unsere Aufmerksamkeit auf unterschiedliche Problemkonstellationen im Zusammenhang mit demokratischen Institutionen lenken. Die Frage ist damit aus meiner Sicht weniger, welcher Begriff der richtige ist, sondern welche Haltung wir gegenüber einem bestimmten norm- und regelgeleiteten System für angemessen halten. Ist die entsprechende Institution in der Lage, für die erforderliche Erwartungsstabilität zu sorgen, indem sie die Motive des Personals maßgeblich bestimmt – oder bleiben wir auf das Wohlwollen derer angewiesen, die die entscheidenden Rollen innerhalb des Systems ausfüllen?

2 Treuhänderisches Vertrauen

Damit kommen wir zur zweiten Art des Vertrauensverhältnisses, dem zwischen Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen. Michael Hartman (2011, 438–466) beschreibt dieses Verhältnis im Anschluss an John Locke (1977) als besondere Art des „treuhänderischen“ („fiduciary“) Vertrauens. Locke, so der Gedanke, habe in seiner politischen Philosophie eine „Demokratisierung des Vertrauens“ betrieben. Der Ausgangspunkt ist dabei, dass Bürger:innen der Regierung Macht übertragen aus einem Vertrauen heraus, dass diese ihre vorpolitischen (natürlichen) Rechte, etwa auf Eigentum, schützt. Im Falle eines Vertrauensbruchs – also, wenn nicht in ihrem Interesse regiert wird – haben die Untertan:innen jedoch stets die Möglichkeit, dieses Vertrauen wieder zu entziehen. Herrschaft ist als nur in dem Maße legitim, in dem sie Macht, die ihr von den Subjekten verliehen wird, im Einklang mit deren Interessen ausübt. Der Grund dafür, bestimmte Machtbefugnisse an den Staat und dessen Repräsentant:innen zu übertragen, definiert gleichzeitig die Bedingungen, unter denen diese wieder entzogen werden kann – wobei die Definitionsmacht darüber, ob dies der Fall ist, auf Seiten der Vertrauensgeber:innen liegt. Die Demokratisierung des Vertrauens verleiht Bürger:innen damit eine gewisse Kontrollmacht über die von ihnen konsensuell eingesetzten Repräsentant:innen.

Die Lockesche Vorstellung ist also, dass wir als Bürger:innen mit jeder Wahl Befugnisse und Freiheiten an unsere politischen Entscheidungsträger:innen übertragen und dabei Vertrauen in diese setzen, in unserem Namen zu regieren. Ich möchte dieses Framing hier als Ausgangspunkt nutzen, um zwei Arten von Spannungsverhältnissen zu illustrieren, die dem Vertrauensbegriff ganz allgemein innewohnen. Einerseits setzt Vertrauen, wie bereits erwähnt, Responsivität voraus: Wir gehen davon aus, dass der Vertrauensempfänger:innen in unserem Interesse (hier: als Bürger:innen oder politische Gemeinschaft) handelt. Andererseits ist es aber auch konstitutiv für Vertrauen, dass es Handlungsspielraum für diejenige schafft, der vertraut wird – Spielräume, in denen er oder sie autonom handelt und somit auch beweisen kann, dass das Vertrauen gerechtfertigt war. In der Tat agieren

Vertrauensempfänger:innen häufig erst *auf Grund* des in sie gesetzten Vertrauens, das sie nicht enttäuschen wollen, auf vertrauenswürdige Weise. Philip Pettit (1995) hat diese Dynamik als „cunning of trust“ („List des Vertrauens“) beschrieben hat. Der Gedanke ist dabei, dass Vertrauen eine Art der Wertschätzung („esteem“) gegenüber ihrem Empfänger impliziert bzw. signalisiert. Da Menschen diese Art der Wertschätzung natürlicher Weise anstreben und erhalten möchten, werden sie motiviert sein, das in sie gesetzte Vertrauen zu erfüllen.²

Grundsätzlich trifft dieses Spannungsverhältnis zwischen Kontrolle und Autonomie auch auf das Verhältnis von Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen zu.³ Wie jedes Vertrauensverhältnis kann auch das zwischen Wähler:innen und Mandatsträger:innen verletzt werden. – Korruption ist vielleicht der eindeutige Fall, in dem Mandatsträger:innen offensichtlich *nicht* im Interesse der Wähler:innen, sondern aus eigensüchtigen Handlungsmotiven agieren. Dies wirft eine weitere grundsätzliche Frage auf, und zwar nach dem Verhältnis von Vertrauen, einerseits, sowie Transparenz oder Kontrolle, andererseits. Auch hier gibt es wiederum zwei widerstreitende Motive. So betont etwa Onora O'Neill (2002), dass Kontrolle dem Vertrauen grundsätzlich entgegensteht und es zerstört. Der Wille, zu überprüfen und zu kontrollieren, so ihre Behauptung, signalisiert als solcher bereits fehlendes Vertrauen. Auch der Historiker Caspar Hirschi (2014) weist auf sozialwissenschaftliche Studien hin, die bestätigen, dass restlose Sichtbarkeit, etwa in Aushandlungssituationen, Anreize für Intransparenz oder Manipulation sind. Und in der Tat scheinen westliche Demokratien ja gerade einen Zuwachs an (etwa medial herbeigeführter) Transparenz bei gleichzeitigem Verlust von Vertrauen in politische Entscheidungsträger:innen und Institutionen zu erleben.

Auf der anderen Seite scheinen Vertrauen und Transparenz einander aber zumindest ein Stück weit zu bedingen. Denn selbst wenn Unsicherheit für Vertrauen konstitutiv ist, brauchen wir ja gewisse *Anhaltspunkte*, um Vertrauenswürdigkeit zu identifizieren. Blindes Vertrauen ist genauso gefährlich, wie obsessive Kontrolle. Schon Simmel (1992, 393) betonte vor diesem Hintergrund, dass der Unwissende nicht vertrauen kann, der Allwissende andererseits gar nicht vertrauen braucht. Wie lässt sich diese Spannung auflösen oder zumindest bearbeiten? Ein Schlagwort, das in diesem Zusammenhang häufig auftaucht, ist das der „Accountability“ oder Rechenschaftspflicht (siehe etwas Hartmann 2020, 202). Die Idee

2 Man beachte, dass die relationale Bestimmung des Vertrauens diese Dynamik nicht abzubilden in der Lage ist, da vertrauenswürdige Handeln per Definition Handeln aus Rücksichtnahme (und nicht aus Eigeninteresse bzw. strategischen Überlegungen) ist. Umgekehrt kann ein Verhalten, dass das Streben nach Ansehen gezielt auszunutzen versucht, kaum als Vertrauen bezeichnet werden.

3 Eine Ausnahme stellt hier wohl das „imperative Mandat“ dar, das dem oder der Repräsentantin ganz bewusst keinen Spielraum in der Ausübung des Mandats lässt.

ist hierbei, dass Accountability zwar ein gewisses Maß an Öffentlichkeit voraussetzt – bestimmte Informationen müssen zumindest zugänglich sein – aber keine totale Transparenz erfordert. Vertrauensnehmer:innen, in diesem Fall also Amts- oder Mandatsträger:innen, sind frei, im Rahmen des ihnen anvertrauten Kompetenzbereichs nach eigenem Ermessen zu handeln, dabei jedoch stets der Rechenschaft den Vertrauensgeber:innen gegenüber schuldig.

Das Problem ist allerdings, dass bestimmte politische Entwicklungen, etwa die Verlagerung von Entscheidungen in nicht-majoritäre Institutionen, selbst die Zuschreibung von Verantwortlichkeit (die Accountability ja auch voraussetzt) erschwert. Michael Zürn und Armin Schäfer etwa halten genau dies für ein wichtiges Element der Vertrauenskrise der Demokratie. Demokratien entfernen sich immer weiter vom Ideal der Selbstbestimmung, da immer häufiger „Entscheidungen in nicht durch Wahlen legitimierte und kaum durch die Bürger:innen kontrollierte Gremien verlagert werden“ (Schäfer/Zürn 2021). Das Problem ist demnach nicht bloß, dass politischen Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume der Einzelstaaten zunehmend (sowohl nach innen wie nach außen) durch nicht-elektorale Institutionen wie Gerichte und Zentralbanken begrenzt werden. Bürger:innen verlieren auch die Möglichkeit, bestimmte Akteure mit konkreten Entscheidungen zu verbinden und diese (elektoral oder auf anderem Wege) zur Verantwortung zu ziehen. Dies scheint ein nicht zu vernachlässigender Grund für eine Vertrauenskrise zwischen Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen zu sein.

3 Horizontales Vertrauen

Damit kommen wir schließlich zur dritten Vertrauensebene, dem horizontalen Vertrauen zwischen Bürger:innen. Eine lange Tradition in der Soziologie, die von Simmel (1992) bis David Easton (1975) reicht, betont die integrative Kraft des Vertrauens, welche eine zentrale vopolitische Bedingung friedlichen Zusammenlebens sei. Auch in der Politikwissenschaft wird Vertrauen häufig als wichtigste Determinante der Persistenz politischer Systeme aufgeführt, wobei unter anderem die Arbeit von Robert Putnam zum Vertrauen als soziales Kapital maßgeblich ist. Putnam (1993) argumentiert, dass Bürger:innen horizontales Vertrauen in Netzwerken bürgerschaftlichen Engagements wie Vereinen oder Nachbarschaften gleichsam „erlernen“, und dieses dann eine vertrauensvolle Kooperation zwischen den Mitgliedern der Gesellschaft als Ganze ermöglicht. Vertrauen beginnt also im Kleinen und geht dann ins Allgemeine. Zivilgesellschaftliche Vereinigungen – vom Bowlingverein bis zur Freiwilligen Feuerwehr – seien somit zentral für die Stärkung

horizontalen Vertrauens, das sich in der Folge auf politische Institutionen ausweitet.⁴

Ein wichtiger Aspekt der gegenwärtigen Vertrauenskrise scheint nun darin zu bestehen, dass genau diese Dynamik – der Schritt vom partikularen ins generalisierte Vertrauen – ins Stocken zu geraten scheint. Die Menschen begrenzen ihr Vertrauen auf immer engere Kreise – auf das „Vertraute“ eben. Dies erschwert dann eine „kollektive Vertrauenspraxis“ (Hartmann 2020, 145) auf gesamtgesellschaftlicher Ebene. Ich möchte diesen Gedanken veranschaulichen anhand von drei „Divergenzphänomenen“, also Dimensionen gesellschaftlicher Spaltung, die horizontales Vertrauen untergraben.

Jutta Allmendinger und Jan Wetzel (2020) beschreiben in einer Studie zum Vertrauen das, was sich als Divergenz der Lebenswelten bezeichnen lässt. Alle Aspekte unseres Zusammenlebens – sozial, kulturell, räumlich – richten sich immer mehr nach der Ähnlichkeit der Gruppenmitglieder. Dadurch fehlt es an Austausch zwischen sozialen Kreisen und Milieus. Allmendinger und Wetzel zeigen etwa, dass dies schon in der „Infrastruktur des Alltags“ anfängt: Unsere Bau-, Stadt- und Wohnungspolitik sind nicht geeignet, soziale und öffentliche Räume zu schaffen, in denen sich Menschen verschiedener Milieus begegnen und austauschen können.

Freilich können solche Begegnungen nur dann eine vertrauensstiftende Wirkung haben, wenn sie Begegnungen unter Gleichen, also auf Augenhöhe sind. Dies verweist auf das Verhältnis von Vertrauen und Gleichheit. Eric Uslaner (2002) zeigt etwa, dass allzu große ökonomische Ungleichheit unter den Bürger:innen den Glauben an gemeinsame Bande untergraben, der für verallgemeinertes Vertrauen maßgeblich ist – das Gefühl der Reziprozität geht verloren. Umgekehrt zeigt die Sozialstaatsforschung, dass in den breit ausgebauten Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens das Vertrauen zwischen den Menschen besonders hoch ist (siehe zum Beispiel Svendsen/Svendsen 2016). Allmendinger und Wetzel argumentieren daher sogar, dass „die Vertrauensfrage [...] für eine Neudefinition der Verteilungsfrage steht“ (2020, 9).

Ein dritter Komplex betrifft das, was häufig als epistemisches oder kommunikatives Vertrauen bezeichnet wird: eine Art des Vertrauens, die uns annehmen lässt, dass uns andere ihre Überzeugungen in wahrhafter Absicht mitteilen. Wie etwa auch die Beiträge von Elif Özmen und Fruzsina Molnár-Gábor in diesem Band zeigen, sind komplexe demokratische Gesellschaften ganz besonders auf epistemisches Vertrauen angewiesen: nicht nur zwischen Bürger:innen (da ein öffentli-

4 Weniger überzeugend ist dagegen Putnams Befürchtung, kulturelle Vielfalt untergrabe per se das Vertrauen und gefährde damit soziale Integration.

cher Diskurs nur auf geteilter Faktenbasis möglich ist), sondern auch in Bezug zu Expert:innen, auf deren Wissen sie in verschiedensten Zusammenhängen angewiesen sind. Eine zunehmende Divergenz der Öffentlichkeiten, wie wir sie gegenwärtig beobachten, einschließlich verschwörungstheoretischer Gegenöffentlichkeiten, führt daher zu einer Krise des kommunikativen Vertrauens: einem Verlust etablierter Verfahren der Wahrheitsfindung. Während der britische Soziologe Anthony Giddens (1995) unter dem Begriff des „Expertensystems“ (die zunehmende Angewiesenheit auf professionelle Sachkenntnis in allen Lebensbereichen) noch ein zentrales Merkmal moderne Gesellschaft zu identifizieren glaubte, scheint das Problem heute eher eine fehlende Einigkeit darüber zu sein, wer (etwa in der Corona-Krise) überhaupt als Expert:in zu gelten habe. Wenn Bürger:innen zunehmend auf divergierende Quellen (epistemisch) vertrauen, so schadet das unmittelbar auch dem horizontalen Vertrauen zwischen ihnen.

Aus diesen drei Beobachtungen folgt, dass das Verhältnis von Vertrauen und sozialer Integration letztlich ein reziprokes ist. Ein gewisses Maß an Gemeinschaftssinn muss vorhanden sein, damit horizontales Vertrauen seine Kraft entfalten kann und Dissens im Rahmen demokratischer Praktiken friedlich ausgetragen werden kann. Es zeigt sich außerdem, dass die von Putnam beschriebene „bottom up“-Dynamik kein Selbstläufer ist, sondern selbst von politischen Bedingungen abhängen. Institutionen leisten also einen entscheidenden Beitrag dazu, ein „Klima des Vertrauens“ zu erzeugen.

4 Schluss

Mein Ausgangspunkt in diesem Beitrag war es, die aktuelle Krise der Demokratie als Vertrauenskrise aufzufassen. Ist durch diese analytische Perspektive tatsächlich etwas gewonnen?⁵ Sicherlich wäre es wenig hilfreich, davon auszugehen, dass sich grundsätzlich gesellschaftliche Krisen aller Art im Kern als Krisen des Vertrauens verstehen lassen. Dass die Diagnose von der Vertrauenskrise einen Hang zum (vermeintlich umfragegestützten) Slogan hat, deutete sich außerdem bereits zu Beginn an. Dennoch denke ich, dass sich ein Krisenphänomen wie die derzeitige „Regression“ der Demokratie durchaus sinnvoller und informativer Weise als Vertrauenskrise beschreiben lässt. Unverzichtbar dafür ist das Bemühen, diese Diagnose zu spezifizieren. Mit diesem Ziel habe ich drei für die Demokratie relevanten Vertrauenskontexte unterschieden und die jeweiligen Gefahren einer Vertrauenskrise benannt.

5 Ich danke Mattias Kumm für diesen Einwand.

Dabei hat sich auf institutioneller Ebene gezeigt, dass die zunehmende Distanz zwischen demokratischen Institutionen und der Bevölkerung Zweifel auf Seiten der Bürger:innen nähren kann, ob diese (bzw. die jeweiligen Amtsträger:innen) in ihrem Interesse handeln. Das Vertrauensverhältnis zwischen Bürger:innen und ihren Repräsentant:innen ist durch Korruptionsskandale beschädigt worden und lässt sich auch nicht allein durch ein höheres Maß an Kontrolle und Transparenz einfach wiederherstellen. Und auf der horizontalen Ebene der Zivilgesellschaft tragen Dynamiken der Polarisierung und wachsenden Ungleichheit dazu bei, dass es Bürger:innen immer schwerer fällt, generalisiertes Vertrauen auch über ihr eigenes Milieu hinaus aufzubringen.

Problematisch ist in der Gesamtschau also nicht bereits die Tatsache, dass Dissens und Misstrauen Teil der Demokratie sind – in einem bestimmten Maße ist sie vielmehr auf diese angewiesen. Kritisch wird es erst, wenn diese Balance aus den Fugen gerät und damit ein normativer Grundkonsens verloren zu gehen droht, den demokratische Praxis voraussetzt. Es hat sich gezeigt, dass sich ein Mindestmaß an Vertrauen zwar als vorpolitische Bedingungen ausmachen lässt, das soziale und politische Klima jedoch gleichzeitig entscheidend dafür ist, ob Bürger:innen einander, ihren Repräsentant:innen sowie letztlich der Demokratie als solcher vertrauen. Die in diesem Beitrag eingenommene Perspektive kann somit nicht nur die gegenwärtige Demokratie- (als Vertrauens-)Krise zu verstehen helfen, sondern auch auf konkrete Schritte zu deren Überwindung verweisen – so etwa eine erhöhte „Erfahrbarkeit“ politischer Institutionen, eine konsequentere Korruptionsbekämpfung oder Maßnahmen (etwa städtebaulicher Art), die die Begegnung zwischen Bürger:innen auch über soziokulturelle und ökonomische Gruppen hinweg möglich machen.

Literatur

- Allmendinger, Jutta und Jan Wetzel. 2020. *Die Vertrauensfrage. Für eine neue Politik des Zusammenhalts*. Berlin: Duden.
- Baier, Annette. 1986. „Trust and Antitrust“. *Ethics* 96 (2): 231–260.
- Easton, David. 1975. „A Re-Assessment of the Concept of Political Support“. *British Journal of Political Science* 5 (4): 435–457.
- Edelman Trust, Hrsg. 2022. „Edelman Trust Barometer 2022“. Zuletzt abgerufen am 30. März 2023. <https://www.edelman.com/trust/2022-trust-barometer>.
- Forst, Rainer. 2020. „Die Verwahrloste Demokratie“. *Süddeutsche Zeitung*, 1. September 2020.
- Giddens, Anthony. 1996. *Die Konsequenzen der Moderne*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hardin, Russell. 2002. *Trust and Trustworthiness*. New York: Russell Sage.
- Hartmann, Martin. 2001. „Einleitung“ In *Vertrauen – Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, hrsg. von Claus Offe und Martin Hartmann, 7–37. Frankfurt am Main: Campus.

- Hartmann, Martin. 2011. *Die Praxis des Vertrauens*. Berlin: Suhrkamp.
- Hartmann, Martin. 2020. *Vertrauen. Die unsichtbare Macht*. Frankfurt am Main: S. Fischer.
- Hirsch, Caspar. 2014. „Transparenz ist nur eine andere Form von Intransparenz“. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Januar 2014.
- Levitsky, Steven und Daniel Ziblatt. 2018. *Wie Demokratien Sterben. Und was wir dagegen tun können*. Übersetzt von Klaus-Dieter Schmidt. München: Deutsche Verlags-Anstalt.
- List, Christian und Philip Pettit. 2011. *Group Agency. The Possibility, Design and Status of Corporate Agents*. Oxford: Oxford University Press.
- Locke, John. 1977. *Zwei Abhandlungen über die Regierung*. Übersetzt von Hans-Jörn Hoffmann. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas. 1989. *Vertrauen. Ein Mechanismus zur Reduktion von Komplexität*. Erlangen: Enke.
- Neuhäuser, Christian. 2011. *Unternehmen als kollektive Akteure*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Nida-Rümelin, Julian. 2020. *Die gefährdete Rationalität der Demokratie*. Hamburg: Edition Körber.
- Nida-Rümelin, Julian. 2021. *Demokratie in der Krise. Ein Weckruf zur Erneuerung im Angesicht der Pandemie*. Hamburg: Körber Stiftung. Zuletzt abgerufen am 21. Januar 2023. <https://koerber-stiftung.de/projekte/staerkung-der-demokratie/wie-gehen-demokratien-mit-krisen-um/>.
- Offe, Claus. 2001. „Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?“ In *Vertrauen – Die Grundlage des sozialen Zusammenhalts*, hrsg. von Claus Offe und Martin Hartmann, 241–294. Frankfurt am Main: Campus.
- O'Neill, Onora. 2002. *A Question of Trust. The BBC Reith Lectures*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'Neill, Onora. 2018. „Linking Trust and Trustworthiness“. *International Journal of Philosophical Studies* 26 (2): 293–300.
- Pettit, Philipp. 1995. „The Cunning of Trust“. *Philosophy and Public Affairs* 24 (3): 202–225.
- Putnam, Robert. 1993. *Making Democracy Work*. Princeton, NY: Princeton University Press.
- Rawls, John. 1979. *Theorie der Gerechtigkeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Schaal, Gary S. 2004. *Vertrauen, Verfassung und Demokratie*. Wiesbaden: Springer.
- Schäfer, Armin und Michael Zürn. 2021. *Die demokratische Regression*. Berlin: Suhrkamp.
- Simmel, Georg. 1992. *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Leipzig: Duncker & Humblot.
- Svendsen, Gunnar und Gert Svendsen. 2016. *Trust, Social Capital and the Scandinavian Welfare State*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sztompka, Piotr. 1999. *Trust. A Sociological Theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Uslaner, Eric. 2002. *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.