

Vertrauen in Institutionen

Michael Wohlgemuth

1 Einleitung

Ein wesentlicher Bestandteil gegenwärtiger Krisenerzählungen besonders für Demokratien des *Westens* ist die Feststellung oder auch Unterstellung eines drastischen Vertrauensverlusts großer Teile der Bevölkerung (aber auch der politischen und gesellschaftlichen Eliten) in zentrale Institutionen liberaler Staaten und Gesellschaften. Damit wird zugleich bereits deutlich, dass zumindest das *Selbst*-Vertrauen von Demokratien, Rechtsstaaten und Marktwirtschaften in ihre systemische Kraft zur Krisenvermeidung und -bewältigung in den letzten knapp zwei Jahrzehnten deutlich gelitten zu haben scheint.

Der Beitrag beginnt mit Definitionen von *Vertrauen* und *Institutionenvertrauen* – auch in Abgrenzung zu Vertrauen in Personen¹ und Organisationen² (eine teils komplementäre, teils substitutive Beziehung). Die Voraussetzungen und Wirkungen von Vertrauen in Institutionen werden sodann sowohl theoretisch als auch empirisch diskutiert und präsentiert. Dabei werde ich mich vor allem auf politische und rechtliche Institutionen konzentrieren. So kann etwa gezeigt werden, dass Vertrauen in politische und rechtliche Institutionen die Resilienz von Gesellschaften angesichts von Krisen bedeutend stärken kann. Es ist aber auch auffällig, wie schnell Vertrauen in politische und ökonomische Systeme in Krisenzeiten erodieren kann und wie schwer es ist, hier Grundvertrauen wieder herzustellen. Gleichzeitig ist gerade gegenüber staatlicher Gewalt ein *gesundes Misstrauen* angezeigt. Dem werden liberale Verfassungen meist gerecht, indem sie etwa individuelle Freiheiten als Abwehrrechte schützen und vielerlei *checks and balances* einbauen. Doch was, wenn diesen Verfassungen selbst nicht mehr vertraut wird?

¹ Vgl. dazu auch den Beitrag von Siem im vorliegenden Band.

² Vgl. dazu auch den Beitrag von Reihlen und Wenzel im vorliegenden Band.

2 Vertrauen, Institutionenvertrauen, Sozialkapital: Definitionen und Konzepte

Seit gut zwei Jahrzehnten lässt sich ein enormer Zuwachs an sozialwissenschaftlicher Forschung zum Thema *Vertrauen* beobachten. Dabei wird *Vertrauen* unterschiedlich definiert. Vertrauen bezeichnet zunächst eine Erwartungshaltung im Hinblick auf künftiges Verhalten anderer. Diese Haltung bringt eine Hoffnung zum Ausdruck, dass andere das tun, was man von ihnen erwartet und nicht, was man von ihnen befürchtet. Eine ebenso knappe wie klassische Definition von Vertrauen (*trust*) lautet: »the confidence that one will find what is desired from another, rather than what is feared« (Deutsch 1973: 95). Ähnlich definiert die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) *trust* als »a person's belief that another person or institution will act consistently with their expectations of positive behavior« (OECD 2017a: 42).

Vertrauen ist zudem eine Handlungsdisposition unter Unsicherheit und Verwundbarkeit. Das investierte Vertrauen als *riskante Vorleistung* (Luhmann 2014: 27ff.) kann honoriert, aber ebenso enttäuscht oder missbraucht werden. Vertrauen ist damit tatsächlich ein *Vorschuss* oder *Kredit* unter Risiko: »Der Vertrauensgeber überträgt dem Vertrauensnehmer die Kontrolle über Ressourcen und Ereignisse, über die dieser zum Nutzen oder Schaden des Vertrauensgebers verfügen kann; er begibt sich dadurch dem Vertrauensnehmer gegenüber in eine Position der Verwundbarkeit« (Ripperger 2007: 51).

Zunächst geht es dabei um Vertrauen in andere Personen (interpersonelles Vertrauen). Dieses kann sich als *spezifisches Vertrauen* auf konkrete Personen in konkreten Situationen beziehen, oder als *generalisiertes Vertrauen* (beziehungsweise *social trust*; Berggren/Bjørnskov 2023) eine grundsätzliche Erwartungshaltung in Bezug auf die Vertrauenswürdigkeit von Personen oder Sachverhalten äußern. Beides wiederum kann als mentale Disposition oder als Ergebnis rationaler Erwartungsnutzenmaximierung unter Risiko unterstellt werden (Kirchler 2007). Bei den meisten Menschen dürften mehrere der genannten Aspekte eine Rolle spielen, wenn sie bewusst oder unbewusst zu dem Entschluss kommen, zu vertrauen.

Für die Entstehung und Bestätigung vor allem generalisierten Vertrauens spielen auch Institutionen eine wichtige Rolle. Institutionen kann man (eng) definieren als allgemein anerkannte informelle Regeln (Sitten, Normen, Konventionen) sowie formelle Regeln (Verfassungen, Gesetze, Organisationsstatute) gerechten, fairen oder rechtmäßigen Verhaltens, die von einem Sanktionsmechanismus gestützt werden (dieser kann von Stirnrunzeln bis zu Gefängnishalt variieren; siehe North 1990: 36ff.). Allgemein anerkannte Institutionen stabilisieren Erwartungen. Sie reduzieren Komplexität und schaffen Vertrauen – freilich nur in dem Maße, wie man wiederum diesen Institutionen vertraut – beziehungsweise darin vertraut, dass auch andere den Institutionen vertrauen und den Regeln folgen (siehe unten).

Damit kommt dem Institutionenvertrauen eine besondere und in der Moderne steigende Bedeutung zu: die wirtschaftlichen, sozialen und politischen Beziehungen erstrecken sich immer weiter über den Kreis des und der *Bekannten* hinaus. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Bereicherung finden immer mehr Menschen in der Begegnung mit *Fremden*.

Um auch dieses Vertrauen entgegenbringen zu können, kann aber nicht auf unmittelbare Erfahrung im eigenen persönlichen Umkreis und direkte Kenntnis des Charakters des oder der jeweiligen Anderen zurückgegriffen werden. Vielmehr muss darauf vertraut werden, dass auch die Anderen Regeln (Sitten, Konventionen, Recht) anerkennen. Welche Erwartungen diese Regeln tatsächlich rechtfertigen, ist wiederum nicht vollständig definiert. Auch kulturelle, soziale und rechtliche Systeme von Normen sind *unvollständige* (Gesellschafts-)Verträge, deren konkreter Inhalt und Verpflichtungscharakter im Einzelnen und zumal in der Konfrontation mit dem unvermeidlich Neuen notwendig unklar ist. Sie müssen ausgelegt werden – etwa von Richter:innen, Politiker:innen, Beamten.

Die Unterscheidung zwischen interpersonellem Vertrauen, organisationsbezogenem Vertrauen und Institutionenvertrauen ist damit nicht so eindeutig wie es erscheinen mag. Offensichtlich ist dies, wenn etwa nach dem Vertrauen in eine Person gefragt wird, die gleichzeitig als Institution verstanden wird (zum Beispiel der deutsche Bundespräsident oder der Papst). Auch deshalb nutzt die Demoskopie einen weiten Institutionenbegriff bei der Frage nach Institutionenvertrauen, der auch Personen und Organisationen (wie etwa: NGOs, Medien, Parlamente, Parteien, Gerichte; OECD 2017a: 43ff.) einschließt, die für gesellschaftliche und staatliche Funktionen stehen.

Eng verbunden mit dem Konzept des generalisierten Vertrauens und des Institutionenvertrauens ist das Konzept des Sozialkapitals. Dies ist indes ein »sehr schillernder Begriff« (Haug 1997: 30), der von verschiedenen Autor:innen in ihren jeweiligen Kontexten sehr unterschiedlich definiert wird. Coleman (1991, Kap. 12) beschreibt Sozialkapital als Ressource von Sozial- und Beziehungsstrukturen, die es den jeweils zusammenwirkenden Akteur:innen ermöglicht, individuelle oder gemeinsame Ziele zu realisieren, die sie ohne diese gegenseitige Kooperation nie hätten erreichen können. Sozialkapital bildet sich aus Erwartungen, Vorleistungen und Verpflichtungen innerhalb von »Vertrauenssystemen und ihren dynamischen Eigenschaften« (Coleman 1991: 409). Sozialkapital drückt sich unter anderem in der Anerkennung von Reziprozitäts- und Fairness-Normen aus (Fukuyama 1995: 43f). All dies »ermöglicht den Zugriff auf das Human-, Sach-, und Informationskapital Dritter und erweitert dadurch den Handlungsspielraum von Akteuren innerhalb eines sozialen Systems« (Ripperger 2007: 55).

3 (Institutionen-)Vertrauen: Theorien über Voraussetzungen und Wirkungen

Moderne, komplexe Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme müssen interpersonales Vertrauen der Kleingruppe zumindest teilweise durch Institutionenvertrauen beziehungsweise *Systemvertrauen* ersetzen (Luhmann 2014: Kap. 7). Während auf der Systemebene Institutionenvertrauen als (teilweiser) Ersatz zum interpersonellen Vertrauen wirken kann, kann dieses Systemvertrauen aber auch wieder Sozialkapital bilden helfen, das generalisiertes Vertrauen stützt. Wer darauf vertraut, dass Sitten, Konventionen und Recht grundsätzlich gelten, anerkannt und befolgt werden, wird auch ein hohes Grundvertrauen in das angemessene/vereinbarte Verhalten Anderer, auch Fremder, an den Tag legen.

Dies wäre die positive *trust breeds trust* Rückkopplung; ein *virtuous circle* (Westermann 2018) – im Deutschen auch *Engelsspirale* genannt. Spiegelbildlich besteht ein *circulus vitiosus* oder Teufelskreislauf dort, wo das Misstrauen der einen Seite zum Misstrauen der anderen führt und umgekehrt – etwa, wenn der Staat seinen Bürger:innen vor allem mit Misstrauen in Form von Vorschriften, Dokumentationspflichten oder öffentlichen Belehrungen begegnet und so bei diesen wiederum Misstrauen, Wut und Verdrossenheit gegenüber dem Staat angefacht und verstärkt werden (Luhmann 2014: 74f.). Wenn etwa Behörden und Regierungen hinter Steuerzahler:innen, Unternehmer:innen oder auch Transferempfänger:innen im Land nur mehr potentielle Betrüger:innen vermuten und deshalb immer mehr Vorschriften und Kontrollen in Stellung bringen, können sie damit auch ihre eigene Vertrauenswürdigkeit schwächen (Kirsch 2007: 22). Hierzu werde ich unten weitere Ausführungen machen. An dieser Stelle nur noch eine kurze Anmerkung zu den wesentlichen (meist positiven) Wirkungen von (Institutionen-)Vertrauen:

Zahlreiche empirische Untersuchungen stellen einen signifikanten Zusammenhang zwischen Vertrauen beziehungsweise Sozialkapital und Wohlstand beziehungsweise Wirtschaftswachstum fest.³ Theoretisch sind vielerlei sich gegenseitig bestärkende Zusammenhänge darstellbar. Letztlich ist jede wirtschaftliche Handlung auch ein Akt des Vertrauens, wie Arrow (1972: 357) feststellt: »Virtually every commercial transaction has within itself an element of trust, certainly every transaction conducted over a period of time«. Selbst wer nur eine schlichte unmittelbare Kaufentscheidung eines einfachen Konsumguts tätigt, vertraut darauf, dass erwartete Eigenschaften zutreffen (etwa: Unbedenklichkeit eines Lebensmittels). Bei vielen komplexeren Dienstleistungen (etwa bei medizinischen Eingriffen oder in der Vermögensverwaltung) kommt hinzu, dass Leistungserbringer:innen über

³ Vgl. Fukuyama (1995: 7): »a nation's well-being, as well as its ability to compete, is conditioned by a single, pervasive cultural characteristic: the level of trust inherent in the society«; für eine Übersicht empirischer Studien: Zak/Knack 2001; Algan/Cahuc 2013.

einen asymmetrischen Informationsvorsprung verfügen. Man muss also darauf vertrauen, dass die Leistung kompetent und konsequent im Sinne der Leistungsnehmenden erbracht wird.

Hierbei spielt Reputation eine wichtige Rolle als Anreiz für Leistungserbringer:innen, das in sie gesetzte Vertrauen nicht zu enttäuschen (Dasgupta 1988). Reputationsanreize wirken am besten, wenn wiederholte Interaktion zwischen denselben Personen beziehungsweise Organisationen angestrebt wird. Dies gilt in eher geschlossenen sozialen Systemen beziehungsweise in Systemen, in denen Information über die Vertrauenswürdigkeit eines Akteurs oder einer Akteurin schnell und weit kommuniziert werden kann (Ripperger 2007: 55f.). Auch können, wie bei langfristigen Konsum- oder Investitionsgütern, privatrechtliche Garantien gegeben werden, um Vertrauen zu schaffen.

Vertrauensdividenden

Vertrauen macht somit viele Interaktionen erst möglich, die ansonsten unterbleiben würden. Gegenseitig vorteilhafte Transaktionen, Arbeitsteilung und damit erhöhte Wertschöpfung sind ohne Vertrauen kaum denkbar. *Generalisiertes Vertrauen* ebenso wie Institutionenvertrauen erhöht Kooperations-, Investitions- und Innovationsbereitschaft. Das der Vertrauensbekundung immanente Risiko aufgrund der Verletzlichkeit der Vertrauensgeber:innen kann durch Sicherungs- und Kontrollmaßnahmen reduziert werden. Diese äußern sich bei privaten Vertragsbeziehungen in Form von Transaktionskosten.

Diese Kosten fallen vor Vertragsschluss etwa in Form von Kosten der Suche nach vertrauenswürdigen und attraktiven Transaktionspartner:innen sowie der Verhandlung und Absicherung von Vertragsinhalten an; und während der Vertragsbeziehung in Form von Kosten der Anpassung, Überwachung der Einhaltung gegenseitiger Versprechen (siehe Williamson 1990: 22ff.). Diese Kosten machen inzwischen einen beträchtlichen Teil des Wirtschaftslebens aus (Wang 2003); ihre Reduzierung würde mehr gegenseitig gelingenden Austausch und damit mehr Handel und Arbeitsteilung und damit am Ende auch mehr wirtschaftlichen Wohlstand ermöglichen.

Vertrauen senkt zudem die betriebsinternen *Organisationskosten* (Williamson 1990). Es schafft höhere Motivation und eine höhere Bereitschaft, Neues auszuprobieren. In Unternehmen ist Vertrauen wesentlich für die Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter insbesondere im *team work* (De Jong/Dirks/Gillespie 2017; siehe dazu auch den Beitrag von Enste im vorliegenden Band). Francis Fukuyama (1995) führt die Chancen, eine effiziente Unternehmensgröße zu erreichen, auf das *Sozialkapital* und Vertrauensbeziehungen in *high-trust* Gesellschaften zurück. Ähnlich wie Putnam (1993) stellt er fest, dass Gesellschaften mit geringem Vertrauen und Sozialkapital nicht nur unter einem korrupten und ineffizienten öffentlichen Sek-

tor leiden, sondern auch unter kleinen, schwachen, ineffizienten Unternehmen (Putnam 1993: 358ff.).

Beidseitiges (Institutionen-)Vertrauen (etwa zwischen Bürger:innen, Unternehmen, Regierungen, Verwaltungen oder Gerichten) senkt zudem *compliance costs* und mindert so den Kontrollaufwand der Behörden und den Bürokratieaufwand der Bürger:innen und Unternehmer:innen bei der Umsetzung politischer Regulierungsziele (siehe OECD 2017b: 59ff.).

Viele der hier präsentierten theoretischen Überlegungen können in der folgenden Tabelle zusammengefasst werden. Herrscht in Beziehungen zwischen Menschen beziehungsweise zwischen Menschen und Institutionen oder Organisationen gegenseitiges und gerechtfertigtes Vertrauen, so können beachtliche *Dividenden* aus der Kooperation entstehen. Diese entsprechen den Gewinnen aus gegenseitig gelingenden Kooperationen und Interaktionen, die bei fehlendem Vertrauen nicht zustande gekommen wären – oder nur unter erhöhtem Aufwand an Kontroll- beziehungsweise Transaktionskosten. Grob können folgende Arten Vertrauensbeziehungen und Vertrauensdividenden zusammengefasst werden (ähnlich OECD 2017b: 17ff.).

Tabelle 1: Vertrauensbeziehungen und Vertrauensdividenden

Vertrauensbeziehung	Vertrauensdividende
Bürger:innen gegenüber Bürger:innen	Größeres Sozialkapital, niedrigere Transaktionskosten, mehr gelingende Interaktionen, größerer Zusammenhalt in der Gesellschaft.
Bürger:innen gegenüber Staat und Regierung	Größere Compliance mit und Unterstützung von Regierungshandeln (zum Beispiel Steuererhölichkeit, Regelbefolgung); geringerer Bedarf an staatlicher Überwachung und Kontrolle.
Wirtschaft gegenüber Staat und Regierung	Siehe oben; stärkere Investitions- und Innovationsbereitschaft.
Staat und Regierung gegenüber Bürger:innen	Effektivere, passendere, günstigere öffentliche Dienstleistungen; weniger Zwangs- und Kontrollaufwand.
Bürger:innen gegenüber Wirtschaft	Mehr Akzeptanz von Innovationen, mehr Bereitschaft selbst unternehmerisch zu handeln.

Gesundes Misstrauen versus ungesunde soziale Kontrolle in der offenen Gesellschaft

Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser – dieser Satz wird oft, aber wohl zu Unrecht, Lenin zugeschrieben. Er gleicht einer Extremform des Misstrauens von Vertreter:innen des Staates sowohl untereinander als auch gegenüber dessen Bürger:innen. Gleichwohl ist auch in liberalen Staaten ein ausgewogenes Verhältnis von Vertrauen und Kontrolle sinnvoll. Volles und *blindes Vertrauen* sowohl in andere Menschen als auch in politische Institutionen kann die Vertrauensgeber:innen ausbeutbar machen. Schon auf individuell-psychologischer Ebene dürfte gelten: »Niemand kann nur Gutes oder nur Schlimmes erwarten von jedermann in jeder Hinsicht [...] Weder Vertrauen noch Misstrauen sind als universelle Einstellungen durchführbar. Das wäre zu riskant bzw. zu belastend« (Luhmann 2014: 95).

Ähnlich argumentiert Luhmann (2014) auf der Systemebene, wo man *erst recht* darauf angewiesen sei, »daß [sic!] die Risikoneigung unter Kontrolle gehalten wird und die Enttäuschungsquote nicht zu groß wird.« (Luhmann 2014: 118) Er vermutet, »daß [sic!] ein System mit höherer Komplexität, das mehr Vertrauen braucht, zugleich auch mehr Mißtrauen [sic!] benötigt und daher Mißtrauen [sic!], zum Beispiel in Form von Kontrollen, institutionalisieren muß. [sic!]« (Luhmann 2014: 118) Hierzu existieren auch empirische Untersuchungen. Giuliano, Guiso und Butler (2009) etwa argumentieren, dass es ein gesundes Maß von Misstrauen gibt, welches vor schmerzhaften Enttäuschungen schützt: »even if it benefits society at large, does it always pay an *individual* to trust? [...] Those who trusted Bernie Madoff lost a lot of money [...].« Sie stützen sich auf eine Studie von Butler, Giuliano und Guiso (2009), die zeigt, dass der Zusammenhang zwischen individuellem Vertrauen in Andere und individuellem Einkommen kein stetig zunehmender ist, sondern buckelförmig.

Das deutet an, dass sowohl diejenigen, die zu wenig vertrauen als auch diejenigen, die zu viel vertrauen, schlechter abschneiden als diejenigen, die *realistische* Ansichten über die Vertrauenswürdigkeit anderer haben. Gleichzeitig bestätigen die Autor:innen der Studie aber die These, dass gesamtgesellschaftlich gesehen generalisiertes Vertrauen besser ist als verbreitetes Misstrauen, da so mehr Risiko für Innovationen eingegangen wird und generell mehr Kooperation möglich wird.

Auch auf gesamtgesellschaftlicher Ebene sind Vertrauen und Kontrolle jedenfalls nicht notwendig Gegensätze oder Substitute. In Theorie und Empirie ist der positive Zusammenhang zwischen sozialer Kontrolle (informelle Sanktionen von normabweichendem Verhalten) in kleinen, homogenen Gruppen auf der einen Seite und gegenseitigem Vertrauen auf der anderen gut etabliert (Ostrom 1990; Putnam 2000). Gleichzeitig sind diese Umstände aber für die *offene Gesellschaft*, die globale, liberale *erweiterte Ordnung* im Sinne von Karl Popper (1945) oder Friedrich

von Hayek (1988), faktisch nicht mehr zutreffend und normativ auch nicht mehr empfehlenswert (hierzu Wohlgemuth 2010).

Wenn sich Vertrauens-Netzwerke nurmehr in geschlossenen Gesellschaften als exklusive Clubs innerhalb einer sich ansonsten kulturell und sozial insgesamt ausdifferenzierenden und an Vielfalt gewinnenden Großgesellschaft verfestigen, erlangt das soziale Vertrauen nicht mehr die Reichweite, die es benötigt, um die Gesellschaft insgesamt zu einen. Es entstehen dann *Seilschaften*, *Parallelgesellschaften*, *Elitezirkel*, oder Kartelle, die sich nur mehr untereinander vertrauen – und versorgen. Andere, *fremde*, Gruppen können dann selbst in *high-trust* Gesellschaften wie etwa in Asien zu Außenseiter:innen werden, deren Qualifikationen und Kooperationsoptionen systematisch unterbewertet werden (etwa bei Anstellungen, Geschäftsbeziehungen oder politischer Postenvergabe). Dies hat negative Auswirkungen auf das Sozialkapital der Gesamtgesellschaft, die Effizienz der Wirtschaft und die Akzeptanz der Politik (siehe Portes/Landolt 1996).

Kurzum: die Herausforderung der Moderne dürfte genau darin bestehen, Vertrauensbeziehungen vom konkret, persönlich Bekannten und Vertrauten der Kleingruppe auszudehnen ins Abstraktere, Anonymere der größeren und offeneren Gesellschaft – ohne dabei die Verwurzelung im kleineren Vertrauten zu verlieren. Verlangt ist hierfür begründetes Institutionen- oder Systemvertrauen, zumal im Hinblick auf die politische Ordnung.

Institutionenvertrauen und glaubwürdige Selbstbindung der Politik

Auch in Reaktion auf die letzte Finanzkrise des Jahres 2008, in dem das Vertrauen in Institutionen von Politik und Wirtschaft, ja fast schon das grundsätzliche *Systemvertrauen*, in fast allen OECD-Ländern erkennbar und messbar zurückgegangen ist (siehe unten), betonen aktuelle Studien der OECD die Bedeutung von Verlässlichkeit der (Wirtschafts-)Politik (*reliability*) für das Institutionenvertrauen im Sinne von »being able to deal with uncertainty in a consistent and predictable manner« (OECD 2017b: 22). Diese Verlässlichkeit herzustellen, ist vor allem Aufgabe der nationalen (aber auch internationalen) Wirtschaftsverfassung. Diese umfasst die wesentlichen (Rechts-)Prinzipien der Wirtschaftspolitik und dient als Grundlage und Gegenstand der Ordnungspolitik (Wohlgemuth 2017).

Walter Eucken, der Begründer der *Freiburger Schule* der Ordnungsökonomik hat die zentralen, *konstituierenden* Prinzipien einer (*ordo*-)liberalen Wirtschaftsverfassung entwickelt und stellte bereits Ende der 1940er Jahre fest: »Die nervöse Unrast der Wirtschaftspolitik, die oft heute verwirft, was gestern galt, schafft ein großes Maß von Unsicherheit und verhindert [...] viele Investitionen. Es fehlt die Atmosphäre des Vertrauens« (Eucken 1990: 288). Um dieses Vertrauen herzustellen, empfiehlt Eucken: »Die Wirtschaftspolitik stelle einen brauchbaren wirtschaftsver-

fassungsrechtlichen Rahmen für den Wirtschaftsprozess her; an diesem Rahmen halte sie beharrlich fest und ändere nur mit Vorsicht« (Eucken 1990: 289).

Zu diesem Rahmen gehören neben dem oben zitierten Prinzip der *Konstanz der Wirtschaftspolitik* vor allem die (weiteren) konstituierenden Prinzipien: die Privatrechtsprinzipien Privateigentum, Vertragsfreiheit und Haftung; aber auch die staatspolitischen Prinzipien stabiles Geld und offene Märkte. Gerade weil es Politiker:innen schwerfällt, *Vertrauen* zu gewinnen, sind sie gut beraten, Vertrauen in Institutionen zu schaffen oder doch zumindest zu bewahren. Dies gelingt vor allem durch glaubwürdige Selbstbindung (siehe unten). Was die *Politik* darüber hinaus herstellen kann (und muss), sind Regeln (des Staatsrechts), die nicht zuletzt auch ihre *eigenen Handlungen* kanalisieren und dadurch das Vertrauen der Bürger:innen in deren Handlungen festigen.

In *Institutionen* im weiteren Sinne – Demokratie, Rechtsstaat, Gerichte, Verfassung et cetera – haben die Bürger:innen schließlich deutlich mehr Vertrauen als in die *Politik* und ihre Protagonist:innen (siehe unten). Wenn Institutionen als Vertrauenssubstitut wirken können, die *Politik* selbst aber in erster Linie Produzent von Institutionen ist, wie können dann Politiker:innen Vertrauen schaffen? Ist es denkbar, dass sich Spieler:innen (denen man misstraut) Spielregeln (denen man vertraut) geben? Ist es für Politiker:innen rational, sich selbst zu binden, um so Vertrauen zu schaffen? Auch hierzu hat die Ordnungs- und Verfassungsökonomik Einiges zu bieten – was hier nur grob angedeutet werden kann.

Vertrauen genießen zu können, wäre für Politiker:innen und Parteien, die Wahlen gewinnen wollen, ein nahezu unübertrefflicher Vorteil gegenüber Rival:innen, denen die Wähler:innen misstrauen. Das Problem hierbei ist jedoch die *Versuchung* von Politiker:innen, kurzfristige Vorteile (Wählergunst, Macht) höher einzuschätzen als den Wert nachhaltiger Investitionen in Gemeinwohlziele. Es geht ordnungspolitisch gesehen also um eine gewisse *Willensschwäche*, deren sich kluge Politiker:innen ausgeliefert fühlen und auch entledigen möchten. Im besten Falle geht es ihnen wie Odysseus, der vom verlockenden Gesang der Sirenen gehört hat, gleichzeitig aber auch weiß, dass es ihn (und seine Mitreisenden) ins Verderben führt, wenn er den Verlockungen des Augenblicks erliegt.

Diese antike Metapher hat seit einiger Zeit auch Verhaltensökonom:innen betört, passt sie doch zu gut auf Individuen, die wissen, dass sie in Versuchung geraten werden, Dinge zu tun, die ihnen selbst (und anderen) Schaden zufügen (Thaler/Sunstein, 2010). Vor allem Jon Elster (1979) hat die Logik des Problems der rationalen Selbstbindung ausführlich untersucht. Die Grundhypothese ist: »binding oneself is a privileged way of resolving the problem of weakness of will; the main technique for achieving rationality by indirect means« (Elster 1979: 37). Selbstbindung im politischen Prozess heißt, dass sich Politiker:innen an Prinzipien und besser noch legale (Verfassungs-)Masten binden (lassen), die es ihnen ermöglichen, Vertrauen zu

schaffen und es ihnen erlaubt, Versuchungen (dem Sirenengeheul der Sonderinteressen) zu widerstehen.

Es hilft Politiker:innen wie dem Gemeinwohl, Anspruchsspiralen durch selbst-aufgerlegtes Ausschließen von Handlungsoptionen zu durchbrechen. Nur, wer unter Verweis auf übergeordnete Regeln und Prinzipien *Nein* sagen muss, kann auch *Nein* sagen. Es kommt auf die Spielregeln an, wenn man nicht auf die moralische Exzellenz oder die überlegene Kompetenz politischer Verantwortlicher zählen möchte. Dieselben Spieler:innen (Politiker:innen) spielen ein anderes Spiel, wenn sie anderen Spielregeln glaubhaft unterworfen sind, die sie selbst nicht ohne Weiteres ändern können (Buchanan 2005).

Als Instrumente (mehr oder minder) glaubwürdiger Selbstbindung kommen etwa in Betracht: Grundrechte als individuelle Abwehrrechte in der Verfassung; vertikale und horizontale (föderale) Gewaltenteilung, direkt-demokratische Initiativrechte sowie Delegation von Politikentscheidungen an unabhängige und eher vertrauenswürdige nationale (Notenbank, Kartellamt) oder internationale (EU, WTO, Internationaler Gerichtshof) Organisationen. Am verlässlichsten und in vielen Fällen auch erfolgreichsten könnte die ordnungspolitische Selbstbindung auf dem Wege der Delegation wirtschaftspolitischer Entscheidungen (unter klarer rechtlicher Vorgabe des primären Politikziels) sein. Die erfolgreichsten Politiken der deutschen Nachkriegsära dürften die Geldpolitik und die Wettbewerbspolitik gewesen sein. Nicht zufälligerweise sind genau diese Politiken (weitgehend) unabhängigen Organisationen übertragen und so dem unmittelbaren Zugriff von Parlament und Regierung entzogen worden.

Und nicht zufälligerweise haben diese Politiken danach auch vorerst ähnlich erfolgreich an die Europäische Union übertragen werden können. Auch in den Bereichen der Subventionskontrolle und Markttöffnung dürfte die gegenseitige Selbstbindung der Mitgliedstaaten der EU und weitgehende Delegation an die Kommission ordnungspolitische Reformen ermöglicht haben, zu denen die meisten Mitgliedstaaten (auch Deutschland) wohl nur selten genug eigene Kraft aufgebracht hätten (Wohlgemuth 2017: 10).

Es mag Nicht-Ökonom:innen paradox erscheinen, dass gerade die Interessen der Allgemeinheit etwa an Geldstabilität, geringer Staatsverschuldung, Schutz des Wettbewerbs und freiem Handel laufenden einfachen Mehrheitsentscheidungen entzogen werden müssen, um sie vor Vertreter:innen des Volkes zu schützen. Selbstbindung ist aber demokratisch legitimierbar und sollte oft im wohlverstandenen Interesse sowohl von Politiker:innen als auch von Wähler:innen liegen, die von ihren Schwächen wissen und Institutionenvertrauen schaffen wollen (Elster 1979; Bredt 2006).

Vertrauen in Demokratien und Rechtsstaaten

In politischen Verhältnissen gilt – im Prinzip wie in privaten oder wirtschaftlichen Beziehungen auch –, dass *blides Vertrauen* ebenso schädlich sein kann wie allzu argwöhnisches Misstrauen. Auch gilt, dass Misstrauen der einen Seite Misstrauen der anderen Seite herausfordert und fördert. Misstrauensvoten der Bürger:innen gegenüber *der Politik* sind hinlänglich bekannt und empirisch belegt (Politikverdrossenheit, apathische Nichtwähler:innen, radikalierte »Wutbürger:innen«, et cetera). Ein wichtiges Instrument populistischer Agitator:innen auf dem Weg an die autokratische Macht (oft unterstützt von geopolitischen Mächten im Ausland) ist es, das Grundvertrauen in politische Institutionen (Demokratie, Rechtsstaat, internationale Organisationen) zu erschüttern.

Dabei gehen Populist:innen in der Regel nicht gegen diese Institutionen *an sich* vor, sondern insinuieren eine *herrschende Elite*, die den *wahren Willen des Volkes* und den *eigentlichen Rechtsstaat* korrumptierten (siehe Mudde 2004). Gleichwohl profitieren populistische Parteien (solange sie in der Opposition sind) von einem gesteigerten Misstrauen in bestehende Institutionen, welches sie deshalb auch zu fördern trachten. Tatsächlich sind Menschen, die politischen Institutionen (vor allem den *Alt-Parteien*, öffentlichen Medien, internationalen Organisationen oder dem Rechtswesen) stark misstrauen, auch sehr viel eher Wähler:innen populistischer und/oder radikaler Parteien (Fieschi/Heywood 2004; Rooddujin 2018).

Gleichzeitig ergeben Umfragen in vielen (demokratischen) Ländern, dass das Grundvertrauen in die repräsentative Demokratie zwar durchaus intakt ist; die Zufriedenheit der Bürger:innen mit der Art und Weise, wie das demokratische System in den Ländern konkret funktioniert, schwankt indes stark. Diese Zufriedenheit nahm in vielen untersuchten Ländern seit 2021 deutlich ab – insgesamt von 49 % im Median auf heute (2024) nur noch 36 % (PEW Research Center 2024). Besonders markant ist die Zufriedenheit mit der Demokratie im Vereinigten Königreich gesunken (von 60 % 2021 auf 39 % 2024); auf noch relativ hohem Niveau aber auch recht deutlich in Deutschland (von 66 auf 55 %) oder den Niederlanden (von 66 auf 58 %). Und selbst in (traditionell) sehr unzufriedenen Ländern sind die Zufriedenheitswerte mit der Arbeitsweise des demokratischen Systems noch weiter gesunken (Griechenland von 32 auf 22 %; Frankreich von 44 auf 35 % oder USA von 41 auf 31 %).

All das mag alarmierend aussehen, ist jedoch noch kein direkter Indikator für fehlendes *Institutionenvertrauen*. Wie oben angedeutet, ist ein gewisser Skeptizismus gegenüber staatlicher Macht und auch Unzufriedenheit mit deren konkreter Ausübung durchaus *gesund*. Unzufriedenheit mit dem Realtyp ist nicht das Gleiche wie Misstrauen gegenüber dem Idealtyp oder Grundprinzip. Sie ist vielleicht sogar Ausdruck einer besonders *idealistischen* Wertschätzung der Institution Demokratie an sich.

Damit sind wir schon inmitten der empirischen Behandlung von Institutionenvertrauen, die anschließend bei weitem nicht umfassend, aber doch vielleicht weitere Überlegungen anstiftend präsentiert werden soll.

4 Empirische Befunde

Verfolgt man politische Debatten in den Medien, am Stammtisch oder im Parlament, muss man den Eindruck haben, es habe ein dramatischer Vertrauensverlust in unseren – westlichen – Breiten stattgefunden, vor allem in die liberalen Institutionen wie Marktwirtschaft, Sozialstaat, Demokratie, Rechtsstaat.

Wie steht es tatsächlich um das Institutionenvertrauen; was sagt die empirische Literatur – und damit vor allem die Demografie?

Institutionenvertrauen in Deutschland

Beginnen wir mit Deutschland. *Glauben Sie, dass man den meisten Menschen vertrauen kann?* – das Allensbacher Institut stellt diese Frage regelmäßig seit dem Jahr 1953. Damals antworteten nur 13 % mit *Ja*. In den folgenden Jahrzehnten schwankten die Ergebnisse zu dieser Frage stark, »doch alles in allem nahm der Anteil derjenigen zu, die sagten, man könne den meisten Menschen vertrauen. In den 1980er Jahren pendelte sich der Wert dann auf ein Niveau zwischen 35 und 42 % ein, auf dem er sich auch heute befindet. Aktuell liegt er bei 37 %« (Petersen 2023: 8).

Ähnlich stabil sind die Werte auf die Frage, welchen Institutionen die Befragten *sehr viel, ziemlich viel, wenig oder überhaupt kein Vertrauen* entgegenbringen. Die jüngste Umfrage des Allensbach Instituts im Dezember 2023 brachte folgende Ergebnisse (in Prozent):

Tabelle 2: Institutionenvertrauen in Deutschland, Dezember 2023

	Sehr viel Vertrauen	Ziemlich viel Vertrauen	Gesamt
Mittlere und kleinere Unternehmen	20	62	82
Die Polizei	19	54	72
Die Gesetze	19	48	67
Die Gerichte	18	49	67
Große Wirtschaftsunternehmen	6	38	44
Gewerkschaften	7	36	43

	Sehr viel Vertrauen	Ziemlich viel Vertrauen	Gesamt
Die Zeitungen	4	32	36
Die Verwaltung	3	33	36
Die Medien	4	28	32
Die Kirche	5	20	25
Die Bundesregierung	4	19	23

Quelle: Allensbacher Archiv IfD-Umfrage 12097, zitiert nach: ROLAND Rechtsreport 2024.

Auffallend (aber international üblich, siehe unten) ist es, dass Wirtschaftsunternehmen durchaus hohes Vertrauen entgegengebracht wird, in Deutschland vor allem dem *Mittelstand*. Schließlich zählen auch 99 % der Unternehmen in Deutschland zu den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU); 55 % der Beschäftigten sind dort tätig (Statistisches Bundesamt 2024). Die Institutionen des Rechtsschutzstaates – Polizei, Gesetze, Gerichte – genießen ebenfalls hohes Vertrauen in Deutschland. Bei politischen, medialen und weltanschaulichen Institutionen dagegen überwiegt das Misstrauen.

Diese Rangfolge des Institutionenvertrauens ist keine Momentaufnahme, sondern im Laufe der Erhebungen (auch im Ausland) relativ stabil. Schaut man in die Zeitreihen für Deutschland, ist auch das jeweilige Niveau der Vertrauenswerte recht konstant. Jedenfalls kann von einem dramatischen Verlust an Vertrauen in zentrale Institutionen nicht wirklich gesprochen werden (siehe Roland Rechtsreport 2024: 12ff.):

- Das Vertrauen in Wirtschaftsunternehmen ist für KMU seit 2008 nahezu unverändert sehr hoch; für Großunternehmen und Gewerkschaften hat sich das Vertrauen – nach sehr schwachen Werten während der Finanzkrise 2008 – erholt und ist seitdem recht konstant.
- Das Vertrauen in Polizei, Gesetze und Gerichte bewegt sich seit Anfang der 1990er Jahre in einem relativ engen Korridor um die 70 %. Der Verfassungspatriotismus in Deutschland scheint nach wie vor intakt (hierzu Wohlgemuth 2019: 85f.).
- Das Vertrauen in die (öffentliche) Verwaltung ist heute genauso hoch wie 1991; das Vertrauen in die Bundesregierung war fast immer deutlich geringer als das in andere Institutionen – es schwankt aber auch deutlich mehr. Interessanterweise war es in der frühen Phase der Pandemie 2020 mit 57 % auf einem Höchststand (und seitdem kontinuierlich auf Talfahrt). Tatsächlich lässt sich beobachten, dass eine akute, überraschende und politisch unverschuldete Krise

zunächst einen rally around the flag Solidarisierungseffekt auslöst, der der Regierung im Ausnahmezustand einen Vertrauensvorschuss gibt. Dieser kippt bei Enttäuschungen und anhaltender Verunsicherung jedoch sehr rasch ins Gegenteil (hierzu empirisch für Deutschland: Stojetz et al. 2024; für OECD-Länder: OECD 2024: 91ff.).

- Ebenfalls seit vielen Jahren konstant ist in Deutschland der anhaltende Ost-West Unterschied in politischen Haltungen, darunter auch beim Institutionenvertrauen. Dieses ist in Bezug auf das Rechtssystem, die Medien und die Regierung in den neuen Bundesländern deutlich geringer als in der alten Bundesrepublik (Roland Rechtsreport 2024: 16).

Institutionenvertrauen in der (westlichen) Welt⁴

Wennschon innerhalb Deutschlands im Hinblick auf das Institutionenvertrauen auch Jahrzehnte nach der Vereinigung systematische Unterschiede festzustellen sind, dürfte das auch zwischen Ländern weltweit gelten. Inzwischen gibt es auch international recht gut vergleichbare, weitgehend einheitlich erhobene Umfragenedaten. Die OECD misst seit einiger Zeit das *well-being* ihrer Mitgliedstaaten anhand vielfältiger und weitgefasster Indikatoren. Für die Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit eines Landes wird neben *natural*, *human* und *material* capital auch das *Sozialkapital* berücksichtigt, wobei hier Institutionenvertrauen eine bedeutende Rolle spielt (andere Indikatoren sind Vertrauen zwischen Privaten, Wahlbeteiligung und *government stakeholder engagement*).

In ihrem jüngsten Bericht (OECD 2024) mit Zahlen vom Herbst 2023 aus 30 Mitgliedsländern finden sich mit Deutschland sehr vergleichbare Werte für den OECD-Durchschnitt, was die Rangfolge vertrauenswürdiger Institutionen betrifft (OECD 2024: 26): starkes oder moderates Vertrauen wird vor allem der Polizei entgegengebracht (63 %), danach folgen Gerichte und Justizsystem (54 %), lokale, regionale und nationale Regierung (45, 41 und 39 %), Nachrichtenmedien (39 %), Nationale Parlamente (36 %) und Parteien (24 %).

Auch im Hinblick auf die Entwicklung des durchschnittlichen Niveaus an Institutionenvertrauen lässt sich in den 30 befragten OECD-Ländern kein akuter Ver-

4 Es gibt auch weltweit vergleichende Studien zu Institutionen. Das Edelman Trust Barometer (2024) etwa befragt in einer weitgehend repräsentativen Online-Umfrage über 31.000 Personen in 26 Ländern nach ihrem Vertrauen in Regierung, Unternehmen, Nichtregierungsinstitutionen und Medien, sowie gesondert Vertreter der informierten Öffentlichkeit. Im Ranking des Vertrauensbarometers erscheinen hierbei beharrlich China, Indonesien, Saudi-Arabien, Indien und die Arabischen Emirate ganz vorne. Dieser Befund wirft indes erhebliche methodische Fragen auf, etwa nach der Aufrichtigkeit von Umfrageantworten in autokratischen Staaten oder nach der Interpretation von Begriffen wie Vertrauen in verschiedenen Sprach- und Kulturräumen (hierzu Wohlgemuth 2019: 80ff.).

trauensverlust etwa in die Regierungen feststellen. Dieser fand vor allem während der globalen Finanzkrise statt; heute sind die Werte wieder deutlich höher als damals (OECD 2024: 23ff.).

Zwischen den OECD-Staaten finden sich ebenfalls relativ stabil über die Zeit deutliche Unterschiede zwischen *high-trust* und *low-trust* Gesellschaften. Diese lassen sich etwa beim Vertrauen der Befragten in die nationale Regierung, Parlament und Rechtssystem ablesen. Wie beim generalisierten Vertrauen stehen auch beim Vertrauen in Institutionen (Klein-)Staaten wie die Schweiz und Luxemburg, die skandinavischen Länder und die Niederlande weit oben⁵; Deutschland bewegt sich etwa im OECD-Durchschnitt. In Ländern Südeuropas dagegen ist das Vertrauen in die Institutionen traditionell unterdurchschnittlich ausgeprägt (siehe Tabelle 3).

Tabelle 3: Institutionenvertrauen in OECD-Staaten (Auswahl)

	Gerichte/Rechtswesen	Landesregierung	Landesparlament
OECD insgesamt	54,09	39,30	36,52
Schweiz	69,06	61,94	56,21
Luxemburg	69,74	55,56	57,25
Dänemark	75,39	44,04	47,30
Schweden	63,54	42,95	46,06
Niederlande	72,17	43,92	43,20
Deutschland	57,56	36,01	34,98
Frankreich	49,94	34,31	33,42
Spanien	45,11	36,77	33,70
Italien	42,51	35,94	30,86
Großbritannien	62,24	26,65	24,00
Griechenland	47,05	31,66	32,00

Quelle: OECD 2024: 27, <https://www.stat.link/6zien3> (Prozent der Antworten auf how much do you trust ...?, die auf einer Skala von 0–10 zwischen 6 und 10 gewählt haben).

Die Diskussion um schwindendes Vertrauen in Regierungen wird nicht nur in Europa, sondern vor allem auch in den Vereinigten Staaten geführt. Dort gibt es

5 Wäre Liechtenstein in die Erhebung einbezogen, dürfte das kleine Fürstentum die Rangliste an Institutionenvertrauen klar anführen. *Sehr viel* oder *ziemlich viel* Vertrauen haben in den regierenden Erbprinzen 89 %, in die Gerichte 86 %, in die Landesregierung 75 % und in den Landtag 74 %. Hierzu im Detail Wohlgemuth (2019: Kap. 4).

hierzu Daten seit 1958. Anfangs lagen die Zahlen noch bei über 70 % (als Antwort: *trust government in Washington always or most of the time*); sie gingen bis Ende der 1970er Jahre kontinuierlich zurück auf 30 %; heute stehen sie indes auf einem historischen Tief bei unter 20 %; auch die interpersonalen Vertrauenshaltungen sind auf Rekordtiefen von 31 % gelangt (Ortiz-Ospina/Roser 2024).

Einflussfaktoren für (fehlendes) Institutionenvertrauen

Historisch-politisch-kulturelle Erklärungsversuche der Unterschiede im (Institutionen-)Vertrauen zwischen Ländern und Regionen der Welt sind sicher enorm reizvoll, aber auch heikel. Sie sollen hier auch nicht einmal ansatzweise versucht werden (hierzu Alesina/La Ferrara 2000; Kaasa/Andriani 2022). Will man bei den empirischen, demoskopisch leicht zu erhebenden Fakten bleiben, sollen hier nur noch einige mögliche Korrelationen (nicht: Kausalitäten) berichtet werden. Die OECD-Daten ergeben eine Vielzahl interagierender Faktoren, die als mögliche *drivers of trust in public institutions* infrage kommen könnten (OECD 2024: 38ff.):

- Wohlstand: Menschen mit höherem Einkommen haben tendenziell ein stärkeres (Institutionen-)Vertrauen. Dabei spielt das aktuelle Einkommensniveau weniger eine Rolle als die empfundene finanzielle Verwundbarkeit (Abstiegsangst).
- Bildung: Menschen mit Universitätsabschluss weisen im Durchschnitt ein deutlich höheres Institutionenvertrauen auf als solche mit niedrigeren Bildungsabschlüssen.
- Diskriminierung: Menschen, die sich in einem Land diskriminiert fühlen, weisen ein deutlich geringeres Institutionenvertrauen auf.
- Geschlecht: in den meisten Ländern sind Frauen eher misstrauisch gegenüber der Regierung als Männer.
- Alter: Jüngere sind ebenfalls tendenziell misstrauischer als die ältere Generation.

Dies deckt sich (nur) teilweise mit den Eigenschaften von Wähler:innen für populistische Parteien: Menschen, die ihren ökonomischen Status bedroht fühlen, wenig Bildung erfahren haben und sich benachteiligt fühlen, haben auch weniger Vertrauen (in sich selbst und) in staatliche und gesellschaftliche Institutionen. Wenn aber der Befund richtig ist, dass der Erfolg populistischer Parteien (und Regierungen) in den letzten Jahren stark zugenommen hat, ohne dass das durchschnittliche (über die Zeit und die Länder) Institutionenvertrauen demographisch messbar stark gesunken hätte, müssen wohl einige intervenierende Variablen hinzugekommen sein.

Dies ist nicht der Ort, darüber kompetent zu berichten oder zu spekulieren. Ein Grund könnte sein, dass es *politischen Unternehmer:innen* des Populismus (De Vries/Hobolt 2022) im Vergleich zur Zeit vor dem Siegeszug der *sozialen Medien* heute im-

mer leichter fällt, Menschen zu mobilisieren, die zuvor (im Rahmen der klassischen *Volkspartien*) keine Ventile für ihre Meinungen, ihre Wut oder auch nur ihr mangelndes Selbstwirksamkeits- und Selbstwertgefühl (alltagssprachlich: *Selbstvertrauen*) fanden. In den heute laut hallenden und leicht zugänglichen *Echo-Kammern* des Internets finden sie Bestätigung, die systematisch zur Radikalisierung führt und populistischen Parteien an allen Rändern des politischen Spektrums nutzt (siehe Schaub/Morisi 2020).

Interessanterweise gelten in Deutschland gerade die *sozialen Medien* freilich nur bei 12 Prozent der Befragten als zuverlässig; 57 Prozent halten *viele Informationen, die man dort findet, für unglaublich wertlos* (Allensbach-Institut in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.9.2024). Dagegen gelten die *etablierten Medien* (das öffentlich-rechtliche Fernsehen oder regionale Tageszeitungen) für eine Mehrheit noch immer als *Vertrauensanker* (Allensbach-Institut in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 17.9.2024). Das hindert indes wohl viele nicht, *ihre Echo-Kammern* zu besuchen und dort (Selbst-)Vertrauen zu finden, wo oft genug das Vertrauen in Andere (die *Eliten*, das *System*) unterminiert wird.

Kurzum: auch wenn die Gesamtbevölkerung nach wie vor den Grundideen des demokratischen Rechtsstaats und der sozialen Marktwirtschaft ein nahezu unverändertes Vertrauen entgegenbringt, gelingt es (relativ neuen) Parteien und (vor allem neuen) Medien offenbar zunehmend, diese als dysfunktional darzustellen und sich als eher vertrauenswürdige Vertreter:innen eines *volonté générale* (*Gemeinwilens*) im politischen Wettbewerb durchzusetzen oder zumindest stark zu machen.

Politikempfehlungen

Was tun? Die OECD (2024) identifiziert neben den oben genannten sozio-demografischen Faktoren, die mit (geringem) Institutionenvertrauen korrelieren, auch weitere, die jedenfalls eher als Alter und Geschlecht der Bürger:innen politisch gestaltbar sind: »government responsiveness, reliability, integrity, openness, and fairness are related to trust in various political institutions« (OECD 2024: 16). Die empirischen Untersuchungen der OECD zeigen, dass *political agency* deutlich mehr als die oben genannten Faktoren (finanzielle Sorgen, Bildung, Alter, Geschlecht oder empfundene Diskriminierung) die Werte für das Vertrauen in die nationale Regierung erklären (OECD 2024: 47). Nun ist *agency* wiederum ein schwer fassbares (und in konkrete Politikempfehlungen übersetzbare) Ideal. Demoskopisch wird es abgefragt anhand der positiven Antworten auf die Frage nach *having a say in government's decisions*.

Kurz: diejenigen, die meinen, dass ihre Stimme in der Politik gehört wird, haben auch eher Vertrauen in die Grundprinzipien (Spielregeln) des politischen Systems. Dies erklärt auch, dass kleinere Länder (Liechtenstein, Luxemburg, die Schweiz) besonderes hohe Werte des Institutionenvertrauens aufweisen. In Liechtenstein und

der Schweiz kommt noch das starke Ausmaß an direkt-demokratischer Mitbestimmung und der föderalen/kommunalen Selbstbestimmung hinzu.

Vor diesem Hintergrund empfiehlt die OECD (2024: 115): Dezentralisierung und (deliberative) Bürgerbeteiligung, Transparenz von Entscheidungsprozessen und Gewaltenteilung mit klarer Anerkennung der Unabhängigkeit der Gerichte und der Kontrollbefugnisse des Parlaments. Hinzufügen könnte man noch *Erwartungsmanagement*. Dabei ginge es darum, keine offensichtlich unerfüllbaren (Wahl-)Versprechen abzugeben, und etwa zu insinuieren, die Politik biete für alle Sorgen der Menschen eine (noch dazu kostenlose) einfache Lösung (Wohlgemuth 2019: 65ff.). Statt Anmaßung von Wissen und Macht, Empörungsunternehmertum und Wutbürgertum sollten Demut, Pragmatismus und Gelassenheit kultiviert werden, um (Selbst-)Vertrauen und Resilienz zu fördern (Wohlgemuth 2023: 63ff.).

5 Fazit

Trust matters – gerade für den gedeihlichen Fortbestand liberaler Demokratien, Rechtsstaaten und Marktwirtschaften. Ohne auch in Krisenzeiten gerechtfertigtes Grundvertrauen in die Institutionen von Staat und Gesellschaft kann der *Zement der Gesellschaft* (Elster 1989) bröseln und im Extremfall zu Zivilisationsbrüchen führen, wie man sie etwa in Deutschland vor weniger als 100 Jahren erfahren musste. Gleichzeitig zeigt die Geschichte auch die Bedeutung eines gerechtfertigten, gesunden Misstrauens vor allem gegenüber politischer und wirtschaftlicher Macht. Sowohl unbedingtes (Institutionen-)Vertrauen als auch extrem gesteigertes Misstrauen können in sich Spiralen verstärken, die kein gutes Ende finden.

Das Thema Institutionenvertrauen ist ein weites Feld – auch für die sozialwissenschaftliche Forschung. Während im letzten Jahrhundert das Feld eher von einigen wenigen, theoretisch kategorisierenden und spekulierenden Soziolog:innen, Ökonom:innen und Politikwissenschaftler:innen beackert wurde, sind es heute vor allem empirisch arbeitende Kolleg:innen all dieser Disziplinen, die jede Menge neu verfügbarer Daten zusammentragen, um sie mit anderen Daten computergestützt Korrelationswettkämpfe austragen zu lassen.

Diese vor allem auf Umfragen basierenden Daten lassen bei aller Ambivalenz und allen methodischen Schwächen (gerade im internationalen Vergleich) zumindest einige der auch hier angedeuteten Politikempfehlungen zu. Diese müssen indes auch immer vor dem Hintergrund der spezifischen regionalen/nationalen institutionellen Besonderheiten gesichtet und gewichtet werden. Ich sage da auch nichts Neues. Gerade, weil (selbst in den Sozial-)Wissenschaften noch weitgehend das Prinzip der herrschaftslosen Kritik gilt, möchte ich schließen mit dem Statement: *trust the science*, denn: *trust matters*.

Literaturverzeichnis

- Alesina, Alberto/La Ferrara, Eliana (2000): »The Determinants of Trust«, in: NBER Working Paper 7621.
- Algan, Yann/Cahuc, Pierre (2013): »Trust and growth«, in: Annual Review of Economics 5, S. 521–549.
- Arrow, Kenneth J. (1972): »Gifts and exchanges«, in: Philosophy & Public Affairs 1(4), S. 343–362.
- Berggren, Niclas/Bjørnskov, Christian (2023): »Does globalization suppress social trust?«, in: Journal of Economic Behavior & Organization 214, S. 443–458.
- Bredt, Stephan (2006): Die demokratische Legitimation unabhängiger Institutionen, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Buchanan, James M. (2005): »Gleiche Spieler, andere Regeln: Wie bessere Regeln bessere Politik hervorbringen«, in: Michael Wohlgemuth (Hg.), Spielregeln für eine bessere Politik, Freiburg i.Br.: Herder, S. 6–10.
- Butler, Jeffrey/Guiliano, Paola/Guiso, Luigi (2009): »The Right Amount of Trust«, in: NBER Working Paper 15344.
- Coleman, James S. (1991): Grundlagen der Sozialtheorie. Band 1: Handlungen und Handlungssysteme. München: Oldenbourg.
- Dasgupta, Partha (1988): »Trust as a Commodity«, in: Diego Gambetta (Hg.), Trust: Making and Breaking Cooperative Relations, Oxford: Basil Blackwell, S. 49–72.
- De Jong, Bart A./Dirks, Kurt T./Gillespie Nicole (2017): »Trust and Team Performance: A Meta-Analysis of Main Effects«, in: Journal of Applied Psychology 101(8), S. 1134–1150.
- De Vries, Catherine E./Hobolt, Sara B. (2020): Political Entrepreneurs: The Rise of Challenger Parties in Europe, Princeton: Princeton University Press.
- Deutsch, Morton (1973): The Resolution of Conflict. Constructive and Destructive Processes, New Haven: Yale University Press.
- Edelman Trust Barometer (2024): »2024 Edelman Trust Barometer. Global Report«, verfügbar über: <https://www.edelman.com/trust/2024/trust-barometer>.
- Elster, Jon (1979): Ulysses and the Sirens: Studies in Rationality and Irrationality, Cambridge u.a.: Cambridge University Press.
- Elster, Jon (1989): The Cement of Society. A Survey of Social Order, Cambridge: Cambridge University Press.
- Eucken, Walter (1990): Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Fieschi, Catherine/Heywood, Paul (2004): »Trust, Cynicism and Populist Anti-Politics«, in: Journal of Political Ideologies 9(3), S. 289–309.
- Fukuyama, Francis (1995): Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity, Los Angeles: The Free Press.

- Giuliano, Paola/Guiso, Luigi/Butler, Jeffrey (2009): »To trust or not to trust: The answer lies somewhere in the middle«, in: Voxeu Column.
- Haug, Sonja (1997): Soziales Kapital. Ein kritischer Überblick über den aktuellen Forschungsstand, Mannheim: Zentrum für Europäische Sozialforschung.
- Kaasa, Anneli/Andriani, Luca (2022): »Determinants of institutional trust: the role of cultural context«, in: Journal of Institutional Economics 18(1), S. 45–65.
- Kirchler, Erich (2007): »Die Perspektive der Ökonomischen Psychologie«, in: Gerhard Schwarz (Hg.), Vertrauen – Anker einer freiheitlichen Ordnung, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 63–71.
- Kirsch, Guy (2007): »Inseln des Vertrauens im Meer des Misstrauens«, in: Gerhard Schwarz (Hg.), Vertrauen – Anker einer freiheitlichen Ordnung, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 15–23.
- Luhmann, Niklas (2014): Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität, Konstanz: UVK.
- Mudde, Cas (2004): »The Populist Zeitgeist«, in: Government and Opposition 39(4), S. 541–563.
- North, Douglass C. (1990): Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge: Cambridge University Press.
- OECD (2017a): OECD Guidelines on Measuring Trust, Paris: OECD Publishing
- OECD (2017b): Trust and Public Policy: How Better Governance Can Help Rebuild Public Trust, Paris: OECD Publishing.
- OECD (2024): OECD Survey on Drivers of Trust in Public Institutions – 2024 Results: Building Trust in a Complex Policy Environment, Paris: OECD Publishing.
- Ortiz-Ospina, Esteban/Roser, Max/Arriagada, Pablo (2024): »Trust. How does interpersonal trust differ across societies and what role does it play in shaping economic development?«, verfügbar unter: <https://www.ourworldindata.org/trust>.
- Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action, The Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge: Cambridge University Press.
- Petersen, Thomas (2023): »Glück in schwierigen Zeiten« Eine Dokumentation des Beitrags von Dr. Thomas Petersen in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung Nr. 298 vom 21. Dezember 2023, verfügbar unter: https://www.ifd-allensbach.de/fileadmin/kurzberichte_dokumentationen/FAZ_Dezember2023_Glueck.pdf.
- PEW Research Center (2024): »Satisfaction with democracy has declined in recent years in high-income countries«, verfügbar unter: <https://www.pewresearch.org/short-reads/2024/06/18/satisfaction-with-democracy-has-declined-in-recent-years-in-high-income-nations/>.
- Popper, Karl R. (1945): The Open Society and its Enemies, London: Routledge & Kegan Paul.

- Portes, Alejandro (1996): »The Downside of Social Capital«, in: *The American Prospect* 26, S. 18–21.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000): *Bowling Alone – the Collapse and Revival of American Community*, New York: Simon & Schuster.
- Ripperger, Tanja (2007): »Von der Vorteilhaftigkeit einer Vertrauenskultur«, in: Gerhard Schwarz (Hg.), *Vertrauen – Anker einer freiheitlichen Ordnung*, Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 47–62.
- Roland Rechtsreport (2024): »ROLAND Rechtsreport 2024«, verfügbar über: <https://www.roland-rechtsschutz.de/unternehmen/presse/roland-rechtsreport-2024.html>.
- Rooduijn, Matthijs (2018): »What Unites the Voter Bases of Populist Parties? Comparing the Electorates of 15 Populist Parties«, in: *European Political Science Review* 10(3), S. 351–368.
- Schaub, Max/Morisi, Davide (2020): »Voter mobilisation in the echo chamber: Broadband internet and the rise of populism in Europe«, in: *European Journal of Political Research* 59, S. 752–773.
- Statistisches Bundesamt (2024): »Kleine und mittlere Unternehmen«, verfügbar über: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Kleine-Unternehmen-Mittlere-Unternehmen/aktuell-beschaeftigte.html>.
- Stojetz, Wolfgang/Ferguson, Neil T.N./Baliki, Ghassan/Fenzl, Sarah/Justino, Patricia/Brück, Tilman (2024): »Institutional trust in the time of corona: Evidence from countermeasures in Germany«, in: WIDER Working Paper 14.
- Thaler, Richard H./Sunstein, Cass R. (2010): *Nudge: Wie man kluge Entscheidungen anstößt*, Berlin: Ullstein.
- Von Hayek, Friedrich August (1988): *Die verhängnisvolle Anmaßung. Die Irrtümer des Sozialismus*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wang, Ning (2003): »Measuring Transaction Costs: An Incomplete Survey«, in: Ronald Coase Institute Working Paper 2.
- Westerman, Pauline C. (2018): »Validity: the Reputation of Rules«, in: Pauline Westerman/Jaap Hage/Stephan Kirste/Anne Ruth Mackor (Hg.), *Legal Validity and Soft Law*, Wiesbaden: Springer Nature, S. 165–182.
- Williamson, Oliver E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus – Unternehmen, Märkte, Kooperationen*, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wohlgemuth, Michael (2010): »Diagnosen der Moderne: Friedrich A. von Hayek«, in: Ingo Pies/W. Reese-Schäfer (Hg.), *Diagnosen der Moderne: Weber, Habermas, Hayek*, Luhmann, Berlin: Wissenschaftlicher Verlag, S. 86–117.
- Wohlgemuth, Michael (2017): *Was meint und wozu dient Ordnungspolitik?*, Eschen: Stiftung für Ordnungspolitik und Staatsrecht.

- Wohlgemuth, Michael (2019): Erfolgsfaktor Institutionenvertrauen. Vertrauen in politische Institutionen als wesentliches Element für den Erfolg des Fürstentums Liechtenstein, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.,
- Wohlgemuth, Michael (2023): Die Resilienz von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft, Eschen: Stiftung für Staatsrecht und Ordnungspolitik.
- Zak, Paul J./Knack, Stephen (2001): »Trust and growth«, in: Economic Journal 111, S. 295–321.