

Kollektive Identität und Vertrauen in Europa

Viktoria Kaina

Welche Voraussetzungen sind nötig, um das europäische Einigungsprojekt auf Dauer zu tragen? Erstens bleibt die Herausbildung einer europäischen kollektiven Identität für die Überlebensfähigkeit der Union unverzichtbar. *Zweitens* bleibt die EU auf demokratische Institutionen angewiesen. *Drittens* kommt dem Vertrauen der Europäer eine zentrale Rolle im weiteren europäischen Integrationsprozess zu.

Europäische Integration, Vertrauen, Institutionen

The article deals with the fundamental question: What does a European political system need in order to persist? Three claims are justified. First, the emergence of a shared sense of European community is crucial for the Union's future character as legitimate and democratic. Second, European institutions should correspond to democratic standards in order to facilitate trust among strangers. Third, trust plays an important role for fostering further integration.

European Integration, Trust, Institutions

Dr. Viktoria Kaina, geb. 1969, wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland an der Universität Potsdam. Forschungsthemen: empirische Demokratietheorie, Eliteforschung, europäische Identität.

Publikationen: *European Identity. Theoretical Perspectives and Empirical Insights*, Berlin 2006 (zus. mit I.P. Karolewski), *Vertrauen in Eliten und die politische Unterstützung der Demokratie*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45 (2004), S. 519-540.

E-Mail: kaina@uni-potsdam.de



Worin besteht das Problem?

Trotz der kraftvollen Vision eines in Frieden, Freiheit und Wohlstand geeinten Kontinents ist die Europäische Union auch ein halbes Jahrhundert nach Grundsteinlegung des europäischen Projekts von den Herzen und Einstellungen der Menschen weit entfernt. Für die 1950er- und 1960er-Jahre des europäischen Einigungsprozesses gilt die Existenz einer wohlwollenden öffentlichen Meinung in den sechs Gründungsstaaten der Europäischen Gemeinschaft gegenüber den Integrationsbemühungen ihrer Regierungen als allgemein anerkannt. Die als *permissive consensus* (Lindberg/Scheingold 1970) bezeichnete Grundhaltung einer Mehrheit der Bevölkerungen beschrieb demnach eine allgemein positive Orientierung der Bürgerinnen und Bürger bezüglich des europäischen Einigungsziels (Niedermayer 1995). Dieses Kapitel der Großzügigkeit scheint sich jedoch endgültig zu schließen. Gestützt auf Umfrageergebnisse des halbjährlich erhobenen Eurobarometers, stellt Simon Hix (2005: 151) fest: „*If the permissive consensus did exist in the first decades of European integration, it is no longer present.*“

Es stellt sich also mit zunehmender Dringlichkeit die Frage, welche Voraussetzungen nötig sind, um das europäische Einigungsprojekt auf Dauer zu tragen. Die folgenden Überlegungen basieren auf drei zentralen Thesen: *Erstens* ist die Herausbildung einer europäischen kollektiven Identität für die Überlebensfähigkeit des europäischen politischen Systems ebenso unverzichtbar wie für einen demokratischen und legitimen Charakter der EU. Dabei soll *zweitens* deutlich gemacht werden, warum die EU auf *demokratische* Institutionen angewiesen bleibt. *Drittens* fungiert das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger als zentrales Bindeglied bei der Entstehung und Stabilisierung demokratischer europäischer Institutionen und der Herausbildung eines kollektiven Gemeinschaftssinns unter den Europäern.

Bestandsvoraussetzungen des europäischen politischen Systems

Der sich auflösende *permissive consensus* früherer Integrationsjahre gewinnt für die Zukunft des europäischen Einigungswerkes aus mindestens zwei Gründen an Bedeutung. Zum einen wird zunehmende Skepsis gegenüber der EU nicht nur die Bereitschaft der Bürgerinnen und Bürger mindern, den europäischen Einigungsprozess weiter zu unterstützen und europaweite Solidarität zu üben (Grimm 2004: 452). Wachsende Distanz gegenüber der EU dürfte ebenso die Folgebereitschaft für die Ergebnisse politischer Entscheidungsprozesse reduzieren, in denen die nationalen Interessen des eigenen Landes durch eine Mehrheit der anderen Mitgliedstaaten überstimmt wurden (Grimm 2004: 452). Zum anderen bildete sich auf dem Weg des

europäischen Vereinigungsprozesses allmählich eine Herrschaftsstruktur auf supranationaler Machtbasis heraus (Bach 1999). Europaforscher gehen davon aus, dass die EU inzwischen als ein (nicht-staatliches) politisches System charakterisiert werden kann (z.B. Lord 2004: 21; Hix 2005). Damit stellt sich zugleich die Frage, wie das europäische politische System *überdauern* und gefestigt werden kann.

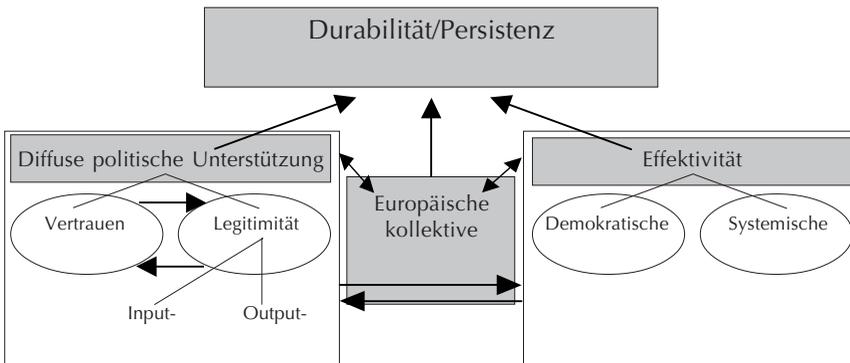
Heute existiert eine eindrucksvolle Bandbreite an Forschungsarbeiten, die sich mit den Bedingungen der Überlebensfähigkeit politischer Systeme und den Bestandsvoraussetzungen demokratischer Ordnungsmodelle beschäftigen (Lipset/Lakin 2004: 139-238). Bei näherer Betrachtung kristallisieren sich zwei zentrale Faktoren heraus (siehe auch Abb. 1). *Erstens* benötigen politische Systeme nach David Easton (1979) ein Minimum an diffuser politischer Unterstützung seitens der Bevölkerung, um sich selbst vor Zusammenbruch zu schützen. Diese politischen Einstellungen helfen den Mitgliedern einer politischen Gemeinschaft, politische Ergebnisse auch dann zu akzeptieren oder zu tolerieren, wenn sie den eigenen Wünschen und Forderungen widersprechen (ebd.: 273). Dabei bezeichnet Easton (1975: 447) Legitimität und Vertrauen als Sub-Dimensionen diffuser politischer Unterstützung. Seymour Martin Lipset (1983) argumentiert jedoch überzeugend, dass die Überlebensfähigkeit politischer Systeme nicht nur Legitimität benötigt. Das langfristige Beharrungsvermögen (demokratischer) politischer Systeme hänge demnach *zweitens* von ihrer Effektivität ab. Darunter versteht Lipset (ebd.: 64) die aktuelle Performanz bzw. Leistungsfähigkeit des politischen Systems, grundlegende Regierungsfunktionen zu erfüllen.

Beide Faktoren spielen in der Europaforschung eine Rolle, wenn auch in etwas anderer Art und Weise. Um die Chancen und Hindernisse der weiteren Demokratisierung der EU und ihrer Akzeptanz bei den Bürgerinnen und Bürgern zu diskutieren, wird in der Forschung häufig auf die von Fritz Scharpf (1970) geprägten Begriffe der „Input-Legitimation“ und „Output-Legitimation“ zurückgegriffen. Scharpf (1999: 16) geht zunächst davon aus, dass politische Machtausübung nur dann als *demokratisch* bezeichnet werden kann, wenn sie Ausdruck kollektiver Selbstbestimmung ist. Dabei kann sich kollektive Selbstbestimmung in unterschiedlichen Formen aktualisieren. Input-legitimierte politische Entscheidungen gelten demnach als legitim, wenn und weil sie von den authentischen Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger abgeleitet werden (ebd.). Demgegenüber richtet sich Output-Legitimation auf die gemeinsamen Interessen und Probleme der Mitglieder einer politischen Gemeinschaft. Politische Entscheidungen sind demzufolge legitim, wenn und weil sie das Allgemeinwohl durch kollektive Problemlösung effektiv fördern (ebd.). Das Problem dabei ist, dass sich aus der Demokratietheorie keine objektiven Kriterien ableiten lassen, wann das Gemeinwohl verwirklicht wird und wann nicht (Rohe 1994: 97). Jeder Versuch, diesen

inhaltlich leeren Begriff zu konkretisieren, führt in den politischen Meinungsstreit, sodass davon auszugehen ist, dass sich das Gemeinwohl weder durch Nachdenken noch durch logische Deduktion ermitteln lässt und der politischen Entscheidung der Menschen überlassen bleiben muss (ebd.: 96).

Abbildung 1:

Bedingungen für die Persistenz des europäischen politischen Systems



Der analytische Status demokratischer und systemischer Performanz

Trotz der Ähnlichkeiten zwischen Output-Legitimation und Effektivität ziehe ich eine andere konzeptionelle Unterscheidung vor: zwischen Legitimität als Sub-Dimension diffuser politischer Unterstützung auf der einen und Effektivität auf der anderen Seite (vgl. Abb. 1). Wenn wir die Effektivität eines politischen Systems in der Formulierung von Lipset (1983: 64) als das Ausmaß begreifen, in dem das politische System die grundlegenden Regierungsfunktionen erfüllt, lassen sich mit Dieter Fuchs (1998) zwei Performanz-Dimensionen unterscheiden. Die erste dieser beiden Dimensionen nennt Fuchs „systemische Performanz“. Dieser Aspekt beschreibt die Fähigkeit politischer Systeme, allgemeine Ziele wie Sicherheit oder Wohlstand zu erreichen, unabhängig davon, ob es sich um eine demokratische oder nicht-demokratische politische Ordnung handelt. Systemische Performanz kommt Output-Legitimation recht nahe, auch wenn beide Begriffe nicht ein und dasselbe beschreiben. Denn Output-Legitimation benötigt die kollektive Definition gemeinsamer Interessen und Probleme, weil sie sich auf das Recht des Volkes bezieht, das gemeinsame Schicksal selbst zu bestimmen.

Damit unterscheidet sich Output-Legitimation aber von systemischer Performanz. Erstere stellt die Fähigkeit des politischen Systems zur Lösung von Problemen dar, die von den *Bürgerinnen und Bürgern* als dringend und lösungsbedürftig erachtet werden, um das Allgemeinwohl zu fördern. Letztere hingegen ist für die Funktionstüchtigkeit eines jeden politischen Systems ungeachtet seiner Regierungsform notwendig. Im Laufe der Zeit kann die systemische Performanz eines politischen Systems sogar in völliger Ignoranz der Gemeinwohlaufassungen der Bürger dazu beitragen, auf Seiten der Bevölkerung Legitimitätsüberzeugungen zu entwickeln und zu konsolidieren, unabhängig davon, ob diese Überzeugungen auf demokratischen oder nicht-demokratischen Werten basieren.

Die zweite analytische Dimension von Performanz wird von Fuchs (1998) als „demokratische Performanz“ bezeichnet. Dieser Aspekt bezieht sich auf die Effektivität institutioneller Mechanismen, demokratische Normen im politischen Prozess einzubetten und zu verwirklichen. Mit Blick auf das europäische politische System spielt demokratische Performanz eine wichtige Rolle. Die Europäische Union ist eine Wertegemeinschaft und ein Bündnis liberaler Demokratien. Das verpflichtet sowohl Beitrittskandidaten als auch EU-Mitglieder auf einen Kanon aus demokratischen Werten, konstitutionellen Freiheiten, Rechtsstaatsprinzipien und ökonomischen Kriterien (Lafan 2004). Dementsprechend entwickelt die Selbstbindung der Gemeinschaft an diese Grundsätze umso größere Anforderungen an den *demokratischen* Charakter eines europäischen politischen Systems, je mehr Kompetenzen die EU-Mitgliedstaaten auf die europäische Ebene übertragen. Reflexionen über die Bestandsvoraussetzungen des europäischen politischen Systems müssen deshalb berücksichtigen, dass Natur und Selbstverständnis der Europäischen Union seinen notwendig demokratischen Charakter in gewisser Weise vorherbestimmen. Demokratische Performanz ist dabei mit Input- wie auch mit Output-Legitimation verknüpft, insofern diese Performanz-Dimension die Fähigkeiten des politischen Systems beschreibt, die Selbstbestimmung des Volkes sowohl durch Partizipation als auch durch effektive Problemlösung im Interesse des Gemeinwohls zu sichern.

Die Bedeutung kollektiver Identität für eine überlebensfähige EU

Darüber hinaus hat Scharpf (1999) selbst das Verhältnis von Input- und Output-Legitimation diskutiert. Sein zentrales Argument lautet, dass die demokratiethoretischen Anforderungen von Input-Legitimation weitaus anspruchsvoller sind als die Voraussetzungen für Output-Legitimation. Demnach ist Input-Legitimation auf eine starke kollektive Identität angewiesen (ebd.: 18). Denn ein hohes Maß an horizontalem Vertrauen und verbreitete Gefühle der Solidarität, die Ausdruck eines soliden Gemeinschaftssinns sind,

werden als eine Voraussetzung dafür betrachtet, dass die Bevölkerung redistributive Politiken akzeptiert und dass die Mehrheitsregel in politischen Entscheidungsprozessen angewendet werden kann, ohne gleichzeitig Gefühle der Fremdbestimmung hervorzurufen (ebd.). Demgegenüber benötigen Output-Legitimation lediglich einen „Bestand gemeinsamer Interessen, der hinreichend groß und dauerhaft ist, um institutionelle Arrangements für kollektives Handeln zu rechtfertigen“ (Scharpf 1999: 20).

Gegen diese Argumentation kann aber eingewendet werden, dass in einem gewissen Maße auch Output-Legitimation ein Zusammengehörigkeitsgefühl voraussetzt (Kraus 2004). Denn es ist kaum vorstellbar, dass *gemeinsame* Interessen völlig ohne Bezug zu irgendeiner Art von Wir-Identität bestimmt werden können, wie stark auch immer diese Wir-Identität ausgeprägt sein mag. Darüber hinaus: Soll die Definition gemeinsamer Interessen das demokratische Prinzip der Selbstbestimmung des Volkes nicht verletzen, bleibt Output-Legitimation auf Input-Legitimation angewiesen. Mit anderen Worten, bestimmte, aus freien kollektiven Wahlmöglichkeiten abgeleitete institutionelle Mechanismen müssen garantieren, dass die Bürgerinnen und Bürger darauf Einfluss nehmen können, wie die Grundlagen des gemeinsamen Schicksals bestimmt werden (ebd.: 562). Schließlich muss im Zuge der Erweiterung und Vertiefung einer auf 27 Partner angewachsenen Europäischen Union zunehmend von Mehrheitsentscheidungen und redistributiven politischen Maßnahmen Gebrauch gemacht werden, um effektive Problemlösung auf europäischer Ebene weiterhin zu sichern. Fragen über Herausbildung, Bestand und Veränderung kollektiver Wir-Identitäten gewinnen daher mit fortschreitender europäischer Integration desto größere Brisanz, je massiver den Mitgliedern der Gemeinschaft Opfer oder die Bereitschaft zu solidarischer Umverteilung abverlangt werden (Scharpf 1998: 89).

Eine starke kollektive Identität ist aber nicht nur eine wichtige Voraussetzung für die Akzeptanz der Mehrheitsregel und demokratischer Verteilungsentscheidungen. Neben Legitimität und Effektivität wird die nachhaltige Entwicklung einer belastbaren kollektiven europäischen Identität als eine dritte Voraussetzung für die langfristige Durabilität des europäischen politischen Systems postuliert. Sie trägt direkt zur Dauerhaftigkeit eines politischen Systems bei, weil das Zusammengehörigkeitsgefühl der Gemeinschaftsmitglieder ihre Bereitschaft oder Fähigkeit stärkt, die Zusammenarbeit zur Lösung ihrer politischen Probleme fortzusetzen (Easton 1979: 173). Freilich räumt Easton (ebd.: 188) ein, dass es prinzipiell auch möglich ist, eine Gruppe zusammenzuhalten, *bevor* kollektive Identifikationsgefühle entstanden sind. Allerdings ist das keine Option, die langfristig und unter allen Umständen trägt. Denn ein gewisses Maß an Wir-Gefühl mag zwar nicht

notwendig sein, um eine politische Gemeinschaft entstehen zu lassen. Es ist jedoch unverzichtbar für ihre Fortdauer unter *Stress* (ebd.: 187).

Was die Möglichkeiten einer gemeinsamen europäischen kollektiven Identität angeht, kann sowohl systemische als auch demokratische Performanz einen starken Einfluss auf die Manifestation eines kollektiven Wir-Gefühls unter den Europäern ausüben. Systemische Performanz trägt dazu bei, bei den Bevölkerungen der EU-Mitgliedstaaten den Willen der Zusammenarbeit aufrechtzuerhalten, um gemeinsame Ziele zu verfolgen und kollektive Probleme zu lösen, die das Handlungspotenzial einzelner Nationalstaaten überfordern. Demgegenüber sichert demokratische Performanz die freie Definition gemeinsamer Interessen und garantiert faire und responsive Ergebnisse politischer Entscheidungsfindung und Kooperation. Darüber hinaus kann die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger den Willen zur Zusammenarbeit fördern, indem er über die pure Wahrnehmung von Vorteilen hinausgeht. Denn die Möglichkeiten und die Bereitschaft der Menschen, sowohl den politischen Entscheidungsprozess als auch die Definition gemeinsamer Ziele zu beeinflussen, kann eine gemeinsame (europäische) Öffentlichkeit erzeugen. Sie dient dann als Kommunikationsrahmen für alle wichtigen Themen der Gemeinschaft, deren Mitglieder zusammenarbeiten, um die kollektiven Herausforderungen zu bewältigen, denen sie gemeinsam gegenüberstehen. Gemeinschaftliche Kommunikation erzeugt jedoch nicht nur eine wichtige Basis für die Herausbildung kollektiver Identitäten. Im Laufe der Zeit stimuliert sie bei den Menschen auch das Gefühl, ein gemeinsames Schicksal zu teilen. Dieses Bewusstsein wiederum kann die wechselseitige Bereitschaft zur Zusammenarbeit verstärken.

Fasst man die bisherigen Überlegungen zusammen, können drei Hauptfaktoren als zentrale Bestandsvoraussetzungen für die Überlebensfähigkeit des europäischen politischen Systems identifiziert werden: 1. die *diffuse politische Unterstützung* bei einer Mehrheit der Regierten, 2. die *Effektivität* des politischen Systems und 3. die Herausbildung einer *europäischen kollektiven Identität*. Im folgenden Kapitel werde ich darstellen, dass auch ein enger Zusammenhang zwischen Vertrauen, Legitimität und der Herausbildung eines kollektiven Gemeinschaftsbewusstseins existiert.

Warum die EU auf ihrem Weg in die Zukunft Vertrauen braucht?

Trotz einer inzwischen unübersehbaren Forschungsliteratur und einer Vielzahl empirischer Arbeiten ist bis heute umstritten, was Vertrauen eigentlich bedeutet. Immerhin haben die meisten Konzeptionen einen funktionellen Sinngehalt des Vertrauensbegriffs gemeinsam (Schmalz-Bruns 2002: 16). Luhmann (1989) zum Beispiel betrachtet Vertrauen als unverzichtbare soziale Ressource in modernen Gesellschaften, weil es dazu beiträgt, soziale

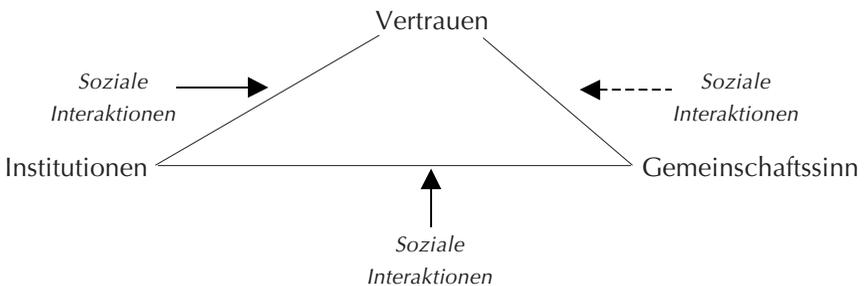
Komplexität zu reduzieren und kollektives Handeln zu koordinieren. Für Coleman (1988) bedeutet Vertrauen in sozialen Interaktionsbeziehungen, die Kontrolle über Handlungen, Ressourcen und Ereignisse auf andere zu übertragen (Schneeberger 1982: 302). Dies birgt jedoch ein Risiko, weil derjenige, der vertraut, zum einen niemals vollständige Information erlangen kann über denjenigen, dem Vertrauen geschenkt wird. Zum anderen basiert Vertrauen immer auf bestimmten Erwartungen des Vertrauenden. Diese Erwartungen sind aber nicht sicher vor Enttäuschung. Wird von den konzeptionellen Komplikationen einmal abgesehen, ist es sinnvoll, zwischen zwei analytischen Dimensionen von Vertrauen zu differenzieren und *horizontales Vertrauen* von *vertikalem* Vertrauen zu unterscheiden (Offe 1999; Kaina 2002; 2004). Diese analytische Trennung ist hilfreich, um die Bedeutung von Vertrauen für die Herausbildung einer gemeinsamen europäischen Identität und die Legitimation der Europäischen Union zu beleuchten.

Horizontales Vertrauen scheint ein unverzichtbares Element eines kollektiven Gemeinschaftssinns (*sense of community*) (Niedermayer 1995; Scheuer 1999; Scheuer/Schmitt in diesem Heft). Solch ein Gemeinschaftsbewusstsein kann als Indikator einer gemeinsamen kollektiven Identität betrachtet werden. Das heißt, ein gering ausgeprägter Gemeinschaftssinn wäre Zeichen einer schwachen kollektiven Identität und *vice versa*. Allerdings ist der theoretische Zusammenhang zwischen Gemeinschaftssinn und Vertrauen bislang kaum geklärt. So lässt sich einerseits vermuten, dass Vertrauen eine wichtige *Konsequenz* der gegenseitigen Identifikation als Mitglieder derselben Gemeinschaft ist. Wie das Fundament einer solchen Wir-Identität auch immer beschaffen sein mag, es definiert die *Gründe* für das Vertrauen „in die eigenen Leute“. Ein kollektiver Gemeinschaftssinn stärkt entsprechend die Erwartungssicherheit der Menschen aufgrund *angemessener* gemeinsamer Normen und Werte und mindert somit die Risiken der Übertragung von Kontrolle auf andere. In dieser Hinsicht wird ein kollektiver Gemeinschaftssinn auch als eine Möglichkeit betrachtet, Vertrauen jenseits von Vertrautheit aufzubauen und Vertrauen unter *Fremden* zu erleichtern (Offe 1999: 55).

Andererseits lässt sich genauso plausibel annehmen, dass Vertrauen als *Vorbedingung* eines kollektiven Gemeinschaftssinns eine wichtige Rolle spielt. Kollektive Identitäten entwickeln sich im Rahmen gemeinsamer Kommunikation und täglicher Interaktionen zwischen den Menschen. Diese Interaktionen setzen insofern Vertrauen voraus, als den anderen Gemeinschaftsmitgliedern ein Minimum an Aufrichtigkeit und Verlässlichkeit unterstellt werden muss. Denn ohne den grundsätzlichen Glauben an die Bereitschaft anderer Menschen, ihr Verhalten an sozialen Regeln auszurichten, können menschliche Gesellschaften nicht funktionieren, weil soziale Interaktionen nicht möglich wären. Da die Herausbildung und Stärkung eines

kollektiven Gemeinschaftssinn auf einen gemeinsamen Erfahrungsraum angewiesen ist, schaffen vertrauensbasierte zwischenmenschliche Beziehungen die Möglichkeitsstrukturen solcher Erfahrungen. In großräumigen Gesellschaften werden *Face-to-face*-Situationen aber seltener. Deshalb bieten Institutionen, insbesondere das institutionelle Arrangement liberaler Demokratien, eine andere Möglichkeit, Vertrauen unter *Fremden* zu ermöglichen (Offe 1999; Levi 2003). Danach können wir unseren Mitbürgern auch unter den Bedingungen weitreichender Anonymität vertrauen, insoweit wir uns auf die Dauerhaftigkeit von Institutionen verlassen können, die sich auf bestimmte Werte und Tugenden stützen (Offe 1999: 59; Hartmann 2002: 88). Das heißt, solange die zentralen Institutionen einer Gemeinschaft diese Prinzipien auch zum Ausdruck bringen, können wir annehmen, dass unsere Mitbürger dieselben Werte internalisiert haben und uns aus diesem Grund als vertrauenswürdig gelten können (ebd.).

Abbildung 2: Vertrauen, Institutionen und Gemeinschaftssinn – eine fluide Dreiecksbeziehung



Angesichts der komplexen und dynamischen Dreiecksbeziehung zwischen Institutionen, Vertrauen und Gemeinschaftssinn (Abb. 2) stellt sich mit Blick auf die europäische Ebene die Frage: Womit beginnen? Wird akzeptiert, dass Vertrauen ein Schlüsselfaktor für die Herausbildung eines kollektiven Gemeinschaftsbewusstseins ist, müssen günstige Bedingungen dafür geschaffen werden, dass sich das horizontale Vertrauen unter den Europäern vergrößern und stabilisieren kann. Institutionen wird eine besondere Bedeutung zugesprochen, wenn es darum geht, horizontales Vertrauen in großen, weiträumigen Gemeinschaften zu ermöglichen und zu kultivieren. Insofern scheint es vernünftig, europäische Institutionen zu entwickeln, die auf einem breiten Fundament gemeinsam geteilter Werte, Normen und Prinzipien beruhen. Weil die Europäische Union eine Gemeinschaft liberaler Demokratien ist, müssen *demokratische* Standards in der Entwicklung europäischer Institutionen eine wichtige Rolle spielen. Denn demokratische Wer-

te beschreiben nicht nur den größten Bereich der Übereinstimmung zwischen den EU-Mitgliedern jenseits ihrer historischen, kulturellen, ökonomischen und sprachlichen Unterschiede, sondern auch gute Gründe, warum den Menschen in den anderen Mitgliedstaaten vertraut werden kann. Die Existenz europäischer Institutionen, die demokratischen Standards verpflichtet sind, lassen uns demnach annehmen, dass unsere europäischen Mitbürger grundsätzlich vertrauenswürdig sind, weil sie mit uns die gleichen – demokratischen – Werte teilen. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen scheint nicht allein die weitere Institutionalisierung der Europäischen Union eine wichtige Strategie, um das Gemeinschaftsbewusstsein unter den Europäern zu stärken, sondern auch ihre Demokratisierung. Denn die europäischen Institutionen können nur dann einen Beitrag für die Stärkung eines europäischen Gemeinschaftsbewusstseins leisten, wenn sie demokratische Werte widerspiegeln.

Zum anderen lässt sich mit Blick auf Abbildung 2 fragen, wie sich das Verhältnis zwischen Institutionen und Vertrauen gestaltet. Damit geraten die vertikale Vertrauensdimension und die Bedeutung von Vertrauen für die Legitimation der Europäischen Union in den Blick. Allerdings sind bis heute die Relevanz und das wünschenswertere Maß an Vertrauen für demokratische Ordnungssysteme umstritten (Gabriel 1999: 202-205). Die Kontroversen in der empirisch orientierten Debatte zirkulieren im Wesentlichen um zwei Streitpunkte: die Interpretation von Befunden zum politischen und sozialen Vertrauen in den westlichen Demokratien und die fortbestehenden Schwierigkeiten, das Vertrauensphänomen mit validen und reliablen Messinstrumenten empirisch zu erfassen (Kaina 2004: 520f.). Zudem stehen sich zwei theoretische Auffassungen gegenüber (Parry 1976): In der Perspektive des politisch-kulturellen Ansatzes ist Vertrauen eine notwendige Voraussetzung für die Persistenz demokratischer Systeme. Demgegenüber betont die liberal-konstitutionalistische Argumentation, dass sich demokratische Systeme durch die Institutionalisierung von Misstrauen zur Vorbeugung und Sanktionierung von Machtmissbrauch auszeichnen. Diese beiden Standpunkte müssen sich jedoch nicht widersprechen. Es ist grundsätzlich möglich, die politisch-kulturelle Perspektive mit der normativen Forderung nach institutionalisiertem Misstrauen zu vereinbaren, indem zwischen Vertrauen in Personen einerseits und Vertrauen in Institutionen andererseits unterschieden wird (Gabriel 1999: 205).

Angesichts der Tatsache, dass Institutionen die Möglichkeiten und Grenzen individuellen Handelns bestimmen, besteht die Hauptaufgabe des demokratischen *Verfassungsstaates* darin, die Freiheit der Menschen zu schützen, indem die Risiken des (vertikalen) Vertrauens in mächtige Eliten minimiert werden. Dies setzt aber unweigerlich das Vertrauen der Menschen in jene Institutionen voraus, die Vorkehrungen gegen Machtmissbrauch in Form

von effektiven Kontroll- und Sanktionsmechanismen bereithalten (Parry 1976: 138f.; Gabriel 1999: 205). Das Institutionenvertrauen richtet sich dabei in erster Linie auf die Leitidee einer Institution (Lepsius 1997: 285) und hängt von dem Glauben ab, dass die in der jeweiligen Institution festgelegten Regeln auf begründete Normen und Werte zurückgeführt werden (Offe 2001). Mit anderen Worten, die Überzeugung von der *Legitimität* der Institutionen wird zu einer Voraussetzung für Institutionenvertrauen, insoweit die Menschen jene Institutionen in Übereinstimmung sehen mit ihren eigenen moralischen Prinzipien, was richtig und angemessen ist (Easton 1979: 278). Jene Normen und Werte, auf die sich die Leitidee einer Institution stützt, definieren dementsprechend nicht nur Standards für Vertrauenswürdigkeit, sondern auch spezifische Verhaltenserwartungen für die Repräsentanten jener Institutionen.

Damit stellt sich aber auch die Frage, „ob, warum und wieweit wir uns auf die Einhaltung oder auch Durchsetzung gegebener Spielregeln verlassen können“ (Zintl 2002: 176). Die Antwort liegt im Verhalten von Personen, denn die Effektivität institutioneller Mechanismen wird durch das Verhalten individueller Akteure erst sichtbar und wahrnehmbar: Es sind Personen, die der normativen Grundidee einer Institution durch ihr Handeln Geltung verschaffen. Das Vertrauen in Institutionen bleibt somit an die Verhaltensbeobachtung ihrer Repräsentanten gebunden und Institutionenvertrauen ohne personales Vertrauen nicht denkbar (Göhler 2002; Zintl 2002). Werden nämlich die Werte und Normen, die dem Leitbild einer Institution zugrunde liegen, nicht mehr durch die in den Institutionen agierenden Akteure verkörpert, durchgesetzt und zum Ausdruck gebracht, geht Institutionenvertrauen verloren (Zintl 2002: 176). Wenn spezifische Verhaltenserwartungen auf diese Weise permanent enttäuscht werden, wird sich das langfristig auf die Legitimität des Institutionensystems auswirken. Denn die wahrgenommene Funktionsweise jener Institutionen entspricht dann immer weniger ihren zugrunde gelegten normativen Ansprüchen. Mit anderen Worten, die Erosion des Vertrauens in die Repräsentanten zentraler Institutionen wirkt sich mit der Zeit nicht nur destruktiv auf das Vertrauen in die Institution selbst aus, sondern sie untergräbt auch die Legitimitätsüberzeugungen der Menschen.

Vorläufiges Fazit

Die Hauptargumente dieses Beitrages lassen sich folgendermaßen zusammenfassen. Zum ersten wurde argumentiert, dass für den Fortgang des europäischen Einigungswerkes eine gemeinsame europäische Identität nötig ist, um die Überlebensfähigkeit der EU zu sichern und ihr künftig einen ebenso legitimen wie effektiven und demokratischen Charakter zu verleihen.

hen. Zum zweiten wurde begründet, warum die EU auf *demokratische* Institutionen angewiesen bleibt. Zum dritten sollte gezeigt werden, dass dem vertikalen und horizontalen Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger eine zentrale Bedeutung im europäischen Integrationsprozess zukommt.

Horizontales Vertrauen spielt eine wichtige Rolle bei der Herausbildung eines starken Gemeinschaftsbewusstseins unter den Europäern. Dieser langfristige Prozess kann institutionell gefördert werden, weil Institutionen Vertrauen in großen Kollektiven möglich machen und zusätzliche positive Wirkung in Gemeinschaften entfalten, in denen Wir-Gefühle erst noch entstehen müssen. Um günstige Effekte auf die Stärkung des horizontalen Vertrauens unter den europäischen Völkern zu entwickeln, ist jedoch eine weitere Demokratisierung des europäischen Institutionensystems notwendig. Denn in einer europäischen Gemeinschaft demokratischer Mitgliedsstaaten bestimmen demokratische Werte, die sich in den europäischen Institutionen widerspiegeln, die guten Gründe für die Vertrauenswürdigkeit der europäischen Mitbürger.

Allerdings genügt es nicht, demokratische Institutionen zu etablieren. Die europäischen Institutionen müssen auch in Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger eine demokratische Botschaft vermitteln, indem die Repräsentanten europäischer Institution diese Botschaft durch ihr Handeln verkörpern und zum Ausdruck bringen. Anhaltende Bevölkerungsenttäuschungen über die Repräsentanten europäischer Institutionen unterminieren nicht nur das Institutionenvertrauen der Menschen, sondern auf längere Sicht auch die Legitimitätsüberzeugungen der Menschen, weil die Funktionsweise der Institutionen in ihrer Wahrnehmung immer weniger mit den eigenen moralischen Überzeugungen übereinstimmt. Auf diese Weise gewinnt *vertikales* Vertrauen in zweifacher Hinsicht an Bedeutung für die künftige Entwicklung der Europäischen Union. Erstens beeinflusst es die Funktionstüchtigkeit europäischer Institutionen und damit ebenso die Chancen, die Herausbildung einer starken kollektiven Identität unter den Europäern über die Stabilitäts- und Orientierungsfunktion von Institutionen zu fördern. Zweitens bestimmt es maßgeblich über den künftigen Charakter der Europäischen Union als demokratisch und legitim.

Literaturverzeichnis

- Bach, Maurizio (1999): Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt a.M./New York.
- Coleman, James S. (1988): Social Capital in the Creation of Human Capital, in: American Journal of Sociology 94: 95-120.
- Easton, David (1975): A Re-Assessment of the Concept of Political Support, in: British Journal of Political Science 5: 435-458.
- Easton, David (1979): A Systems Analysis of Political Life, Chicago/London.

- Fuchs, Dieter (1998): Kriterien demokratischer Performanz in liberalen Demokratien, in: Greven, Michael Th. (Hrsg.), *Demokratie – eine Kultur des Westens?*, Opladen: 151-179.
- Gabriel, Oscar W. (1999): Integration durch Institutionenvertrauen?, in: Friedrich, Jürgen/Jagodzinski, Wolfgang (Hrsg.), *Soziale Integration*. Opladen/Wiesbaden: 199-235.
- Göhler, Gerhard (2002): Stufen des politischen Vertrauens, in: Schmalz-Bruns, Rainer/Zintl, Reinhard (Hrsg.), *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*, Baden-Baden: 221-238.
- Grimm, Dieter (2004): Integration durch Verfassung. Absichten und Aussichten im europäischen Konstitutionalisierungsprozess, in: *Leviathan* 32: 448-463.
- Hartmann, Martin (2002): Vertrauen als demokratische Erfahrung, in: Schmalz-Bruns, Rainer/Zintl, Reinhard (Hrsg.), *Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation*, Baden-Baden: 77-98.
- Hix, Simon (2005): *The Political System of the European Union*, 2nd ed., Houndmills u.a.
- Kaina, Viktoria (2002): Elitenvertrauen und Demokratie. Zur Akzeptanz gesellschaftlicher Führungskräfte im vereinten Deutschland, Wiesbaden.
- Kaina, Viktoria (2004): Vertrauen in Eliten und die politische Unterstützung der Demokratie, in: *Politische Vierteljahresschrift* 45: 519-540.
- Kraus, Peter A. (2004): Die Begründung demokratischer Politik in Europa. Zur Unterscheidung von Input- und Output-Legitimation bei Fritz W. Scharpf, in: *Leviathan* 32: 558-567.
- Laffan, Brigid (2004): The European Union and Its Institutions as „Identity Builders“, in: Herrmann, Richard K./Risse, Thomas/Brewer, Marilyn B. (Hrsg.), *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham u.a.: 75-96.
- Lepsius, M. Rainer (1997): Vertrauen zu Institutionen, in: Hradil, Stefan (Hrsg.), *Differenz und Integration*, Frankfurt a.M./New York: 283-293.
- Levi, Margaret (2003): A State of Trust, in: Braithwaite, Valerie/dies. (Hrsg.), *Trust and Governance*, New York: 77-101.
- Lindberg, Leon N./Scheingold, Stuart A. (1970): *Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs.
- Lipset, Seymour Martin (1983 [1959]): *Political Man. The Social Bases of Politics*, London.
- Lipset, Seymour Martin/Lakin, Jason M. (2004): *The Democratic Century*, Norman.
- Lord, Christopher (2004): *A Democratic Audit of the European Union*, Houndmills u.a.
- Luhmann, Niklas (1989 [1968]): *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*, Stuttgart.
- Niedermayer, Oskar (1995): Trends and Contrasts, in: ders./Sinnott, Richard (Hrsg.), *Public Opinion and Internationalized Governance. Beliefs in Government*, Vol. 2, Oxford/New York: 53-72.
- Offe, Claus (1999): How Can We Trust Our Fellow Citizens?, in: Warren, Mark E. (Hrsg.), *Democracy and Trust*, Cambridge: 42-87.
- Offe, Claus (2001): Wie können wir unseren Mitbürgern vertrauen?, in: Hartmann, Martin/ders. (Hrsg.), *Vertrauen. Die Grundlagen des sozialen Zusammenhalts*, Frankfurt a.M./New York: 241-294.

- Parry, Geraint (1976): Trust, Distrust and Consensus, in: British Journal of Political Science 6: 129-149.
- Rohe, Karl (1994): Politik. Begriffe und Wirklichkeiten, Stuttgart u.a.
- Scharpf, Fritz W. (1970): Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung, Konstanz.
- Scharpf, Fritz W. (1998): Demokratische Politik in der internationalisierten Ökonomie, in: Greven, Michael TH. (Hrsg.) Demokratie – eine Kultur des Westens?, Opladen: 81-203.
- Scharpf, Fritz W. (1999): Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?, Frankfurt a.M./New York.
- Scheuer, Angelika (1999): A Political Community?, in: Schmitt, Hermann/Thomassen, Jacques (Hrsg.), Political Representation and Legitimacy in the European Union, Oxford: 25-46.
- Schmalz-Bruns, Rainer (2002): Vertrauen in Vertrauen? Ein konzeptioneller Aufriss des Verhältnisses von Politik und Vertrauen, in: ders./Zintl, Reinhard (Hrsg.), Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation, Baden-Baden: 9-35.
- Schneeberger, Arthur (1982): Vertrauen als Eigenschaft von Interaktionssystemen. Entwurf eines theoretischen Bezugsrahmens, in: Angewandte Sozialforschung 10: 301-307.
- Zintl, Reinhard (2002): Rationalität und Moralität politischen Vertrauens, in: Schmalz-Bruns, Rainer/ders. (Hrsg.), Politisches Vertrauen. Soziale Grundlagen reflexiver Kooperation, Baden-Baden: 171-190.

Großmächtiges Deutschland

Wider die machtpolitische Resozialisierung der deutschen Außenpolitik. Ein Plädoyer von Gunther Hellmann für einen offensiven Idealismus.

Über zwanzig namhafte Wissenschaftler und Politiker aus Legislative und Exekutive diskutieren pointiert, scharf formuliert und umfassend in der Darstellung die neue Rolle Deutschlands in den internationalen Beziehungen. WeltTrends wurde damit erneut zur Plattform der außenpolitischen Debatte in diesem Lande.

- Großmächte, Halbstarke und selbstbeschränkter Realismus
- Wandel, Kontinuität und Realität deutscher Außenpolitik
- Gescheite Friedenspolitik statt Machtpolitik ohne Macht