

# Politische Institutionen und die Generalisierung von Vertrauen

*Jan A. Fuhse / Gary S. Schaal*

## 1. Einleitung

Vertrauen ist auf paradoxe Weise allgegenwärtig. In dem Maße, wie es – zumindest wenn man den zeitgenössischen empirischen Diagnosen Glauben schenkt – als Realphänomen in westlichen Gesellschaften zu zerfallen *scheint* (Pharr/Putnam 2000), erlebt es in den Konjunkturzyklen des Wissenschaftsbetriebs in den letzten zehn Jahren eine bemerkenswerte Renaissance. So hat sich in der Vertrauensforschung die Einsicht durchgesetzt, dass Performanz und Stabilität demokratischer Prozesse stark vom Vorhandensein zwischenmenschlichen Vertrauens abhängen (Putnam 1993). Aber woher kommt zwischenmenschliches Vertrauen? Claus Offe hat sich mit einer bemerkenswerten These gegen die monokausale Betrachtung von Vertrauen als Voraussetzung von Demokratie gewendet. Zwischenmenschliches Vertrauen, so seine These im Zusammenhang mit den Transformationsprozessen in Osteuropa, hängt in modernen pluralen Gesellschaften stark an der Existenz und Glaubwürdigkeit politischer Institutionen (1999; 1999a). Insofern ginge es bei der Konsolidierung demokratischer Regime in Osteuropa darum, glaubhafte Institutionen zu kreieren, die zwischenmenschliches Vertrauen stimulieren, von dem wiederum die Stabilität dieser Institutionen abhängt.

Dieser These des wechselseitigen Zusammenhangs von Institutionen und zwischenmenschlichem Vertrauen schließen wir uns an. Allerdings entwickelt Offe erstens kein grundbegriffliches Verständnis von intersubjektiven *Vertrauensbeziehungen*, mit dessen Hilfe dieses Wechselspiel genauer nachvollzogen werden könnte. Es geht hier um die Frage der *Generalisierung* von Vertrauen in komplexen pluralen Gesellschaften, die ihre Kooperationsmuster nicht mehr aus einer festgefügtten Sozialstruktur ziehen können. Offe zielt nicht auf die Frage der Kooperation mit Freunden und Bekannten, sondern

darauf, wie wir den uns unbekanntem Mitbürgern vertrauen können. Und zweitens müsste man aus einer solchen These (und der dazugehörigen theoretischen Modellierung) Schlüsse über die konkreten Rahmenbedingungen von Vertrauensgeneralisierung und Institutionalisierung in der Gegenwart ziehen können. Vor allem die Institutionalisierungsprozesse in Osteuropa und in der Europäischen Union stehen heute vor neuen Herausforderungen.

Offes These soll dabei nicht zurückgewiesen, sondern vor dem Hintergrund eines stärker soziologisch geprägten Vertrauensverständnisses präzisiert und modifiziert werden. Zu diesem Zweck wird Offes Vorschlag zunächst in den Kontext anderer Arbeiten zu generalisiertem Vertrauen eingeordnet (2.). Das führt uns zu einer veränderten grundbegrifflichen Modellierung der Generalisierung von Vertrauen (3.). Anschließend sollen zwei der Mechanismen diskutiert werden, die Institutionen mit der Generalisierung von Vertrauen verknüpfen: die Verfassungsgenese und die Nation. Beide Bereiche bleiben im Kontext normativ orientierter politischer Theorie eher unterbelichtet: Verfassungen können zwar für eine normative Integration von politischen Gemeinwesen sorgen – aber nur, wenn ihre Deutungsangebote auf der identitätsstiftenden symbolischen Geltungsdimension weithin anerkannt sind (4.). Eine intensive Berichterstattung über den Prozess der Verfassungsgenese kann jedoch dazu führen, dass die Akzeptanz der Deutungsangebote einer Verfassung sinkt und sie so ihre integrierende Kraft verliert. Einen wichtigen Beitrag für die Sozialintegration politischer Gemeinwesen liefern auch nationale Rahmungen (5.). Vor allem mit Blick auf die osteuropäischen Transformationsstaaten, aber auch auf die EU, ist zu fragen, ob solche kollektiven Rahmungen des Gemeinwesens stark genug sind.

## 2. Claus Offe und *Generalized Trust*

Trotz – oder vielleicht sogar aufgrund – der zentralen Stellung, die ›Vertrauen‹ auf der politikwissenschaftlichen Forschungsagenda inne hat (vgl. Geis 2003), zeichnen sich nur erste Umriss eines theoretisch anspruchsvollen und zugleich empirisch fruchtbaren Verständnisses von Vertrauen ab (Hardin 2002). Da ein abstrakt-definitiver Zugang zum Vertrauensphänomen problematisch erscheint, wählen viele Autoren einen Zugang entlang von

Objektbereichen des Vertrauens. Gängig ist in der Literatur die Differenzierung in *zwischenmenschliches Vertrauen* einerseits und *Institutionenvertrauen* andererseits. Zwischenmenschliches Vertrauen bezieht sich zunächst auf *bekannte* Andere (Freunde, Familienmitglieder, Kollegen). Die Mehrzahl der sozialen Interaktionen, die Bürger in liberalen Demokratien tagtäglich erleben, erfolgt jedoch zwischen Fremden. Die Situation der Interaktionsnotwendigkeit unter Fremden, die in dieser Form und Intensität erst in der Moderne Realität geworden ist, bedarf eines »Interaktionsschmiermittels«: Vertrauen. Die politikwissenschaftlich relevante Frage im Kontext der Ausbildung von Vertrauen lautet daher: Wie kann das Vertrauen, das die Bürger *bekanntem Anderen* entgegenbringen, auf *fremde Andere generalisiert* werden? Diese Frage steht im Mittelpunkt des *Generalized Trust*-Ansatzes (Stolle 2002).

Der *Generalized Trust*-Ansatz geht von der Annahme aus, dass die demokratische Performanz eines politischen Systems maßgeblich vom (empirisch quantifizierbaren) Ausmaß des generalisierten Vertrauens abhängig ist. Denn die Wahrscheinlichkeit, dass die Bürgerinnen und Bürger sich in politischen und sozialen Assoziationen beteiligen, soll mit dem Ausmaß an generalisiertem Vertrauen in einer Gesellschaft zunehmen (Gabriel u.a. 2002). Aus demokratietheoretischen Erwägungen ist diese Spielart des Vertrauens daher eine zentrale Ressource der gesellschaftlichen Selbstorganisation:

»Generalized attitudes of trust extend beyond the boundaries of face-to-face interaction and incorporate people who are not personally known. They are indicated by an *abstract preparedness* to trust others and to engage in actions with others.« (Stolle 2002: 403; Herv. J.F./G.S.)

Doch woher soll diese abstrakte Bereitschaft, anderen zu vertrauen, kommen? Grob lassen sich zwei Erklärungsstränge innerhalb des *Generalized Trust*-Ansatzes identifizieren: einerseits ein eher individualpsychologisch operierender, an Erik Erikson anschließender; andererseits jener, der von den psychischen Dispositionen abstrahiert und eher die Kontexte sozialer Interaktion – insbesondere die sie rahmenden institutionellen Strukturen – berücksichtigt. Trotz seiner Prominenz in der Literatur führt der erste Strang in politikwissenschaftlichen Fragen nicht weiter. Denn er verortet Vertrauen im Individuum und nicht in zwischenmenschlichen Beziehungen – so als ob Menschen aufgrund von Sozialisationserfahrungen eine absolute Neigung zu Vertrauen oder Misstrauen in sich tragen. Dies verkennt die grundlegend

intersubjektive Komponente von Vertrauen. Jeder von uns vertraut manchen Anderen – und anderen nicht – in Bezug auf bestimmte Vertrauensobjekte – und auf andere nicht. Analytisch fruchtbarer erscheinen daher Erklärungsstrategien, die den weiteren Kontext von Vertrauensbeziehungen berücksichtigen.

Im Kontext des zweiten Ansatzes hat Offe (1999) einen interessanten Vorschlag unterbreitet. Er erklärt die Ausbildung von *generalized trust* – gleichsam über die Bande – über die Institutionen des liberal-demokratischen Rechtsstaats. Demnach leisten *Institutionen* einen zentralen Beitrag zum zwischenmenschlichen Vertrauen. Institutionen konstituieren sich entlang von Leitideen. Da Institutionen die Einstellungen, Werte und Präferenzen der Bürgerinnen und Bürger über die von ihnen symbolisch zur Darstellung gebrachten Leitideen beeinflussen, erfolgt – zumindest normativ – eine Kanonisierung gesellschaftlicher Einstellungen und Werte hin zu den institutionellen Leitideen:

»My thesis is that it is this implied normative meaning of institutions (die ›basic idea‹ oder die ›idée directrice‹, J.F./G.S.) and the moral plausibility I assume it will have for others which allows me to trust those that are involved in the same institutions – although they are strangers and not personally known to me. From ›my‹ point of view it is the built-in meaning of institutions, its evidence and moral compellingness, that leads ›them‹ to share with ›me‹ a commitment to the norms and values represented by the institutions.« (Offe 1999: 70)

Mit anderen Worten: Institutionen sollen eine gewisse Gleichorientierung individueller Einstellungen herbeiführen – und dies Sorge indirekt dafür, das Vertrauen zwischen den Bürgern des jeweiligen Gemeinwesens zu stärken. Mit diesem Rekurs auf den institutionellen Kontext geht Offe einen entscheidenden Schritt über die typischen Annahmen der Entstehung generalisierten Vertrauens hinaus: Weder setzt er allein auf psychologische Momente noch auf die Sanktionsandrohung von Institutionen als Mittel der Generierung von Erwartungsstabilität. Allerdings bleibt Offe in seinen Formulierungen immer noch einem methodologischen Individualismus verhaftet, der Vertrauen in erster Linie über die Ebene isolierter individueller Akteure erklärt – auch wenn der soziale Kontext mit der Prägung durch institutionelle Werte und Normen berücksichtigt wird. Aber Vertrauen markiert nicht primär eine subjektive Disposition, sondern eine intersubjektive Erwartung (3.). Und zweitens bleiben die Ausführungen Offes weitgehend kursorisch. Es fehlen genauere Vorstellungen über die Generalisierung von Leitideen durch

Institutionen. Es fehlt aber auch eine Konkretisierung der Möglichkeiten und Schwierigkeiten, die sich aus Offes These für die Transformationsprozesse in Osteuropa (aber auch in der EU) ergeben (4. und 5.).

### 3. Generalisierung

Vertrauen lässt sich als eine intersubjektive Erwartung von Kooperation definieren. Der analytische *Ort* von Vertrauen ist demnach nicht – wie Offe meint – in subjektiven Dispositionen zu sehen, sondern in der Interaktion zwischen Akteuren (Fuhse 2002). Und solche Kooperationserwartungen könnten zunächst nur über ›gelingende Interaktionsgeschichten‹ entstehen. Was aber, wenn ich den, dem ich vertrauen möchte oder muss, nie zuvor getroffen habe – wenn eine Interaktionsgeschichte fehlt? Die moderne Soziologie beginnt ihre Entwicklung wesentlich mit der Feststellung, dass sich unsere Sozialbeziehungen mehr und mehr von tradierten und ›vertrauten‹ Kontexten ablösen (Tönnies 1887; Weber 1921: 21ff.). Nicht zuletzt deshalb entsteht ein Bedarf an Generalisierung von Verhaltenserwartungen – an Abstraktion von ›partikularen Anderen‹ auf einen ›generalisierten Anderen‹ (Mead 1934: 90, 154ff.). Der soziale Austausch kann nun nicht allein über die in direkten Interaktionsgeschichten geronnenen Verhaltenserwartungen geregelt werden, deshalb braucht es einen *gesellschaftlichen Standard für Kooperationserwartungen*, der immer und überall und auch zwischen Fremden in Anschlag gebracht werden kann.

In diesem Sinne bezeichnet Vertrauen nicht eine konkrete Erwartung Egos an einen bekannten Alter, sondern eine *Sinnform*, die gesellschaftlich zur Verfügung gestellt wird und in Vertrauenskontexten in Anschlag gebracht werden kann, um Handeln zu koordinieren – genau wie Geld, Macht und Recht. Das Spezifische des Vertrauens besteht in der *expliziten* Erwartung der Kooperation (Offe 1999: 52): Ego versteht, dass Alter ihm in Bezug auf ein bestimmtes Objekt ›vertraut‹, und sieht sich dadurch mit einem ganzen Komplex an kulturell definierten Erwartungen konfrontiert. Vertrauen leistet eine Verknüpfung eines sozialen Kontakts mit gesellschaftlichen Erwartungen und stellt eben dadurch das reibungslose Funktionieren sozialer Interaktionen sicher. Mit anderen Worten soll Vertrauen die notwendige Sozialin-

tegration für die systemischen Prozesse in Wirtschaft, Recht, Wissenschaft und Politik liefern (Giddens 1984: 142ff.; 1990: 102ff.; Luhmann 1997: 618ff.) – gleichsam die für die moderne Gesellschaft notwendige ›Gemeinschaftlichkeit‹ simulieren (und stimulieren).

Vertrauen ist damit zugleich ein ›Rückzugsgefecht‹ gegen die moderne Unsicherheit von Sozialformen und darin hoch innovativ. Die Frage lautet: Wenn Kooperation nicht mehr über tradierte soziale Kontexte gesichert werden kann, wie können dann Kooperationserwartungen wirkungsvoll generalisiert werden? Die Generalisierung von Vertrauen ist zunächst ein ganz alltäglicher Vorgang: Man macht bestimmte Erfahrungen und abstrahiert davon auf unbekannte Situationen und unbekannte Personen. Dies ist nicht zuletzt dem Bedürfnis nach Reduktion von komplexen Zusammenhängen geschuldet (Luhmann 1968: 31ff.) – obwohl auch Misstrauen eine solche Komplexitätsreduktion leisten kann.

Anschließend an Harrison C. White können wir formulieren, dass Vertrauen als Sinnform erstens in eine kulturelle ›Domäne‹ eingebunden werden muss (Mische/White 1998: 702ff.; Fuhse 2002: 419ff.). ›Domäne‹ steht hier für einen ganzen Komplex an kulturellen Sinnformen, die in einer nichtzufälligen Ordnung miteinander verknüpft sind – ein ›Sprachspiel‹ im Sinne von Wittgenstein und Lyotard. Zweitens müssen soziale Beziehungen effektiv an solche Domänen gekoppelt werden. Denn nur dann können die mit der Sinnform verknüpften Kooperationserwartungen im Interaktionsalltag eingefordert und bestätigt werden. ›Generalisierung‹ steht insofern für die Ablösung symbolischer Deutungsmuster von konkreten Sozialbeziehungen; die Erwartung von Kooperation wird nicht mehr an partikulare und bekannte Andere gerichtet, sondern an alle Stellen im sozialen Netzwerk gleichermaßen. Netzwerk (als Muster zwischenmenschlicher Beziehungen) und Domäne (als Muster kultureller Sinnformen) trennen sich voneinander und können nun im Einzelfall flexibel mittels der entsprechenden Sinnformen (Vertrauen, Geld, Macht, Recht) aneinander gekoppelt werden. In sozialer Interaktion entstehen immer Erwartungen über das soziale Handeln der Beteiligten. Jedes Verhalten, jedes Symbol wird als Anzeichen dafür genommen, welche Kommunikation anschlussfähig ist und welche nicht. Insofern besteht jede soziale Beziehung aus solchen Erwartungen und ist symbolisch konstituiert (Fine/Kleinman 1983). Wenn es gelingt, symbolische Bedeutungen aus kon-

kreten Sozialbeziehungen herauszulösen und in netzwerkübergreifenden Sprachspielen zu etablieren, kann von ›Generalisierung‹ gesprochen werden.

Zunehmende gesellschaftliche Differenzierung lässt sich als Generalisierung verschiedener Domänen oder Sprachspiele um bestimmte zentrale Bedeutungsmuster herum verstehen. Dazu gehört die Etablierung der Wirtschaft um das symbolisch generalisierte Medium Geld (mit dem der Tausch von Waren unabhängig von einzelnen Tauschbeziehungen wird) ebenso wie die Etablierung des Rechts. Noch bleibt die Frage nach den Bedingungen von Generalisierung jedoch unbeantwortet. Claus Offe antwortet hierauf mit dem Verweis auf Institutionen – allerdings ohne eine grundbegriffliche Klärung des Zusammenhangs von Institutionen und (generalisiertem) Vertrauen. Eine Institution, so das sich durchsetzende Verständnis in der Politikwissenschaft, unterscheidet sich von anderen sozialen Organisationen durch ihre Verknüpfung mit einer Leitidee (Lepsius 1990). Organisationen sind im Sinne der Netzwerktheorie relativ stark strukturierte Netzwerke, die sich durch formalisierte Mitgliedschaft von ihrer Umwelt abgrenzen. Ein Sonderfall von Organisationen sind Institutionen, deren Sprachspiel mit Hilfe von Leitideen über die Organisation hinausreicht.

Eine Institution wäre damit zu verstehen als ein (Organisations-) Netzwerk in einem übergreifenden Netzwerk (zumeist geht es dabei um das politische Gemeinwesen als Gesamtheit der Sozialbeziehungen zwischen Bürgern eines Staates). Das innere Organisationsnetzwerk fungiert dabei als Kristallisationspunkt für das Sprachspiel (die Domäne) der Institution, das neben der Strukturierung des inneren Netzwerks auch als (generalisierte) Erwartungsstruktur im übergreifenden Netzwerk (des politischen Gemeinwesens) dient. Das Sprachspiel verknüpft damit das äußere Netzwerk mit dem inneren und umgekehrt. Es kann aber nur reproduziert werden, solange seine Erwartungsstruktur in beiden Netzwerken überzeugt und wirkungsmächtig ist. Leitideen wie ›Gemeinwohl‹ oder ›Gerechtigkeit‹ sind die zentralen Komponenten dieser institutionellen Sprachspiele und sorgen für deren symbolische Integration. Institutionalisierung steht aus dieser Perspektive für die Generalisierung von überpersonalen Deutungsschemata mittels Organisation.

Im Sinne der Institutionentheorie lassen sich diese Zusammenhänge folgendermaßen formulieren: Institutionen besitzen einerseits eine symbolische und andererseits eine instrumentelle Geltungsdimension (vgl. Rehberg 2001). Auf der symbolischen Ebene bringen sie spezifische Leitideen zur Darstel-

lung und installieren damit eine Domäne, die auch in dem übergreifenden Netzwerk des politischen Gemeinwesens Geltung erlangt. Auf der instrumentellen Ebene erbringen sie konkrete Leistungen für das politische Gemeinwesen und sorgen so für eine direkte, quasi-materielle Ordnung des übergreifenden Netzwerks. Spezifische Institutionen sind mithin unmittelbar mit konkreten Leitideen assoziiert: So besteht eine direkte Verbindung zwischen juristischen Institutionen und Gerechtigkeit sowie zwischen politischen Institutionen und Responsivität und Gemeinwohl.

Der Mehrwert dieses komplexen Modells des Zusammenhangs von Generalisierung, Institution, Netzwerk und Leitideen besteht in unserem Zusammenhang darin, dass sich mit seiner Hilfe die Probleme der Generalisierung von Vertrauen vermittels demokratischer Institutionen genauer identifizieren lassen. Vertrauen ruht im Gegensatz zu den Ideen des Gemeinwohls und der Gerechtigkeit nicht unmittelbar auf einer Organisation auf, die gesellschaftliches Vertrauen institutionalisieren könnte. Vertrauen ist vielmehr angewiesen auf die Etablierung von anderen politischen und rechtlichen Leitideen und damit indirekt an die rechtsstaatliche Organisation der modernen Gesellschaft gebunden. Insofern lenkt sich unser Fokus auf die Frage der symbolischen Konstituierung moderner politischer Gemeinwesen, in die Vertrauen in der Politik immer eingebettet ist.

#### 4. Vertrauen durch Verfassungsgenese

Im Folgenden diskutieren wir zwei der symbolischen Grundpfeiler von demokratischen Verfahren in Bezug auf ihre Generalisierungswirkung auf Vertrauen: die Verfassungsgenese und die Konstruktion der Nation. Dies bedeutet nicht, dass dies die wichtigsten oder gar die einzigen Mechanismen für die Generalisierung von Vertrauen wären. Vielmehr wollen wir an ihnen exemplarisch einige Probleme thematisieren, die in der bisherigen Forschung weitgehend ausgeblendet worden sind. Besonderes Augenmerk gilt dabei den veränderten Rahmenbedingungen, mit denen die Institutionalisierung demokratischer Verfahren in den Transformationsstaaten in Osteuropa (aber auch in der Europäischen Union) zu kämpfen hat.

Die Verfassung ist einer der wichtigsten Mechanismen für die Legitimation demokratischer Verfahren und für die Generalisierung von Vertrauen. Wie dargestellt ist Vertrauen vor allem mit der symbolischen Dimension von Institutionen verknüpft. Dementsprechend muss für eine Analyse der Überlebensfähigkeit von neuen demokratischen Regimen wie in Osteuropa in erster Linie die Frage im Blick behalten werden: Wie gelingt es, die Leitideen von Verfassungen in die kulturelle Domäne des übergreifenden Netzwerks des politischen Gemeinwesens zu inkorporieren? Es geht dabei darum, mittels Verfassung die Legitimation demokratischer Verfahren zu sichern, *indem deren Kontingenz invisibilisiert wird*. Demokratische Verfahren könnten immer auch anders sein – wie gelingt es, sie als notwendige Regeln des gesellschaftlichen Miteinanders zu präsentieren? Bei dieser Transformation von Kontingenz in Notwendigkeit braucht es eine gewisse verklärende Sakralisierung der Verfassung – nur so kann die Selbstbezüglichkeit politischer Verfahren entparadoxiert werden (Luhmann 1990). Was in feudalen Gesellschaften der Verweis auf die ›gottgegebene Ordnung‹ leistete, wird unter den verschärften Bedingungen der ›reflexiven Moderne‹ durch die Verfassung gelöst. Dabei liefert die Verfassung sowohl für das Recht als auch für die Politik eine Entparadoxierung, indem beide wechselseitig aufeinander bezogen werden. Damit festgeschrieben wird eine Symmetrisierung von Sozialbeziehungen in der Politik (zumindest zwischen den Bürgern) und eine Minimalabsicherung vor gegenseitiger Aggression durch das Recht.

In etablierten Demokratien hängt die Generalisierung von zwischenmenschlichem Vertrauen durch Verfassung vor allem an der Kongruenz von symbolischer und instrumenteller Dimension. Die Installierung *neuer* demokratischer Verfahren wie in Osteuropa hängt aber vor allem am Prozess der *Verfassungsgenese* (Schaal 2004). Denn hier müssen die Grundlagen für die Verklärung der Verfassung gelegt werden – für den Verfassungsmythos, mit Hilfe dessen die in der Verfassung inkorporierten Leitideen für das weitere Netzwerk des politischen Gemeinwesens wirksam werden.

Die normativ erwartete symbolische Dimension einer Institution kann aus unterschiedlichen Gründen unterlaufen werden. Typischerweise ist dies eine Folge von Versuchen starker partikularer Interessengruppen im Verfassungskonvent, einseitig instrumentelle Vorteile aus einem spezifischen Institutionendesign zu ziehen. Daher können macherverzerrte Debatten im Verfassungskonvent dazu führen, dass spezifische Institutionen aus der Sicht der

Bürger eben gerade nicht mehr jene Leitideen symbolisch zur Darstellung bringen, die mit diesem Institutionentypus idealtypisch verbunden werden. Unterlaufen Institutionen jedoch die abstrakten Leitidee-Erwartungen des Institutionentypus, so können sie kaum noch einen Beitrag zur Generalisierung von Vertrauensbeziehungen leisten – zumindest nicht in *Demokratien*. Entscheidend dafür ist aber gar nicht so sehr die Frage, inwieweit die Verfassungsgenese durch Partikularinteressen geprägt wurde. Vielmehr geht es um die Wahrnehmung der Verfassungsgenese durch die Akteure und das Publikum der Politik. Wird die Verfassungsgenese als von starken Interessengruppen verzerrt wahrgenommen, so fehlt es der politischen Ordnung an Legitimation und es kommt nicht zur Generalisierung von Vertrauen.

Robert E. Goodin (1986) hat argumentiert, dass *Öffentlichkeit* ein Mittel ist, um partikulare Präferenzen zu reinigen. Empirisch erscheint es aber eher unwahrscheinlich, dass sich *starke* Partikularinteressen vom hellen Licht der diskursiven Öffentlichkeit ›reinigen‹ lassen. Die daraus resultierenden und jede Verfassung auszeichnenden machtinduzierten Verzerrungen sind für die Einheit von symbolischer und instrumenteller Geltungsdimension problematisch. Ist das Auseinanderfallen der beiden Dimensionen bereits im Prozess der Verfassungsgenese angelegt, wird dies für *zeitgenössische* Beobachter durch die Omnipräsenz der Massenmedien jedoch weitaus deutlicher als für die Bürger jener politischer Gemeinwesen, deren verfassungsrechtliche Grundlagen ohne starke Massenmedien entworfen wurden. Denn gerade die starke Stellung der Massenmedien in der gesellschaftlichen Selbstbeobachtung der Gegenwart sorgt für eine sehr viel kritischere Haltung gegenüber politischen Prozessen (Kepplinger 1998).

Dies führt grundsätzlich zu mehr Demokratie im Sinne einer größeren Resonanz der Politik für Einflüsse von Seiten ihres Publikums. Problematisch wird die Tendenz zur Kritik über die Massenmedien erst, wenn dabei nicht nur die aktuellen politischen Prozesse selbst an Unterstützung verlieren, sondern die Regeln des Spiels hinterfragt und u.U. nicht mehr im notwendigen Maße als legitim gesehen werden. Dann stehen in der Begrifflichkeit von David Easton (1965) nicht mehr einzelne politische Autoritäten zur Disposition, sondern das Regime der Politik als Ganzes ist gefährdet. In Demokratien beruht die Visibilität und Disponibilität politischer Autoritäten partiell auf der Invisibilisierung und Indisponibilität der Regeln ihres Zusammenspiels in der Verfassung. Während also die Medienöffentlichkeit einen posi-

tiven Beitrag in der politischen Meinungs- und Willensbildung leistet, kann sie andererseits fatale Folgen für die Stabilität eines politischen Systems haben, wenn die Verfassung selbst in ihren kritischen Blick gerät – und damit die Konstruiertheit ihrer Regeln sichtbar wird und zur Disposition steht.

Dieser radikal geänderte Kontext der Verfassungsgenese in der Gegenwart macht die Etablierung eines Verfassungsmythos, der, wie im Fall der Vereinigten Staaten, die sich in der Verfassung widerspiegelnden Partikularinteressen ummantelt (Dahl 2002), unwahrscheinlicher. Deswegen ist das vertrauensgeneralisierende Potential der neuen osteuropäischen Verfassungen eher gering zu veranschlagen. In den Prozessen ihrer Genese wurden die Machtkämpfe dem Publikum zu deutlich vor Augen geführt. Ähnliches droht für die EU-Verfassung. Unser Argument zielt aber nicht darauf, dass ein starker Einfluss einer breiten Öffentlichkeit auf die Verfassungsgenese nicht wünschbar wäre. Uns geht es lediglich darum, die immensen Probleme zu verdeutlichen, die solch einen Prozess unter den veränderten Rahmenbedingungen der Gegenwart begleiten. Er stellt insofern eine Gratwanderung zwischen den verschiedenen Zielen der Transparenz *und* Invisibilisierung dar.

## 5. Vertrauen durch nationale Rahmung

Neben der Verfassung ist auch die politische Gemeinschaft ein für die Generalisierung von Vertrauen und die Überlebensfähigkeit demokratischer Institutionen gleichermaßen problematischer Faktor. Easton (1965: 177) fasst die politische Gemeinschaft als die Gesamtheit der Beziehungen zwischen den Mitgliedern des politischen Systems, für dessen Stabilität der »sense of political community« entscheidend sei, der in der wechselseitigen Identifikation der Mitglieder eines politischen Gemeinwesens liege (Easton 1957: 392). Erst die wechselseitige Identifikation Sorge dafür, dass sich die Bürger als Kollektiv begreifen und das ›Gemeinwohl‹ über das eigene Wohl stellen. Schon auf dieser begrifflichen Ebene wird der Zusammenhang zwischen der symbolischen Konstruktion einer politischen Gemeinschaft und zwischenmenschlichem Vertrauen deutlich: Nur wenn sich die Bürger als Teil einer historisch oder ethnisch fundierten Einheit begreifen, identifizieren und vertrauen sie sich wechselseitig. Umgekehrt ruht die Unterstützung der politi-

schen Gemeinschaft auch auf Vertrauen und Identifikation zwischen den Bürgern. Fraglich ist aber, wie dieser Zirkel im Sinne einer positiven (oder negativen) Dynamik stimuliert werden kann.

Historisch ist der »sense of political community« eng mit dem Stichwort »Nation« verknüpft. Die Nationen der heutigen Industrieländer der westlichen Hemisphäre *entstehen* im Wesentlichen im 19. Jahrhundert über die Erfindung von Traditionen, Symbolen und Ritualen einer nationalen Einheit (Anderson 1983; Gellner 1983; Hobsbawm/Ranger 1983). Die Konstruktion solch einer nationalstaatlichen Einheit ist ein Erfordernis der politischen Organisation moderner Massengesellschaften, in denen sich politische Hierarchien nicht mehr problemlos aus den hierarchisch gegliederten und religiös fundierten Sozialbeziehungen der Feudalgesellschaft ergeben. Die Menschen der Neuzeit werden durch die sich differenzierende Gesellschaftsstruktur mit immer größeren Freiheitsgraden ausgestattet. Die Idee der Nation fasst dieses komplexer und unberechenbarer gewordene Publikum des politischen Systems unter dem Leitgesichtspunkt einer imaginierten Identität zusammen und sorgt für die symbolische Fundierung einer nicht mehr über Religion legitimierbaren politischen Ordnung. Während die Verfassung selbst als Institution zu sehen ist, ist die Nation eine Leitidee, die eng mit den politischen Institutionen verwoben, aber nicht vollständig an sie gekoppelt ist: »Nationen« können auch fortbestehen, wenn sich Institutionen wandeln.

Genau solche etablierten nationalen Rahmungen fehlen den neuen Demokratien in Mittel- und Osteuropa heute oft. Zwar haben sich russische, polnische, serbische, tschechische Nationalismen in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gebildet. Diesen Nationalismen mangelt es heute aber durch die Verknüpfung mit als illegitim angesehenen realsozialistischen Regimen an integrierender Kraft. So sahen etwa randständige Gruppen in der UdSSR ihre ethnische Herkunft (als Balten, Tschetschenen, Abchasen usw.) auch als Rebellion gegen die *Fremdherrschaft durch fremde Eliten* und die weitreichenden Bemühungen um »Russifizierung«. Aber nicht nur die Sowjetunion, auch die Tschechoslowakei oder Jugoslawien sind deswegen in der Folge der Demokratisierung auseinander gebrochen. Der Verweis auf »Kunstprodukte« oder »Vielvölkerstaaten« greift hier als Erklärung zu kurz. Auch andere Staaten übergreifen verschiedene Sprachgruppen (Schweiz) und Religionen (Deutschland, Holland), ohne dass ihre nationalstaatliche Einheit zur Disposition steht. Nationale Rahmungen sind eben keine vopolitischen Einheiten,

sondern immer das Resultat von politischen Bewegungen und administrativen Maßnahmen (wie der Vereinheitlichung von Bildungssystemen oder der Einführung von Symbolen nationaler Einheit). Entscheidend ist, dass die übergreifende nationale Rahmung v.a. durch die Verknüpfung mit als illegitim angesehenen Regimen nicht stark genug für die Sicherung des Zusammenhalts war. In der Folge gewinnen partikulare kollektive Rahmungen an Stärke und bedrohen oder zerstören das politische Gemeinwesen. Andererseits führen gerade die Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Nationalismen auch zu deren Verstärkung. Die stark nationalistischen Bewegungen in Russland (aber auch in Kroatien, der Slowakei, der Ukraine) stehen für ein prekäres Verhältnis zwischen nationalen Rahmungen und demokratischen Institutionen, die ihr Gleichgewicht erst noch finden müssen.

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass demokratische Verfahren symbolisch fundiert werden müssen. Dies gilt auch für die Transformationsgesellschaften in Osteuropa und die politische Integration der EU. Vertrauen ist dabei wesentlich. Wer aber Vertrauen lediglich als Voraussetzung von Demokratie begreift, übersieht die anspruchsvollen Bedingungen für die Generalisierung von Vertrauen in komplexen Gesellschaften. Diese Generalisierung ist, wie Offe argumentiert, eng mit institutionellen Leitideen verknüpft, die aus Fremden in gewissem Sinne ›Vertraute‹ machen können. Eine kaum zu überschätzende Rolle spielen dabei Verfassung und Verfassungsgenese auf der einen Seite und die Konstruktion nationaler Rahmungen auf der anderen. Diese beiden Mechanismen sind heute in den Demokratien Osteuropas und in der EU aufgrund der modernen Medienöffentlichkeit und der historischen Entwicklung kollektiver Rahmungen schwieriger zu realisieren als früher in den etablierten Demokratien des Westens. Voraussetzung eines gelingenden *institutional engineering* ist jedoch, dass man diese Rahmenbedingungen der Demokratie im Auge behält – und nicht allein auf die Selbstheilungskräfte demokratischer Institutionen vertraut. So bleibt ein skeptischer Blick in die Zukunft: Demokratisierungsprozesse sind heute nicht nur durch das Absterben konkurrierender politischer Modelle (wie des Realsozialismus) gestärkt. Veränderte Rahmenbedingungen führen auch zu neuen Problemen für die Institutionalisierung demokratischer Verfahren. Aber ein geschärfter Blick für solche Probleme kann natürlich auch bei deren Bewältigung helfen.