

Wie Vertrauen verloren geht

Einsichten von Abgeordneten des Bundestags

Von Bernhard Weßels

In den letzten Monaten haben die Nebeneinkünfte von Politikern für negative Schlagzeilen gesorgt. Einige Abgeordnete und Politiker mussten von ihren Ämtern zurücktreten, zu ungereimt war die Begründung der Einkünfte, zu suspekt ihre mögliche Wirkung. Denn nicht durch entsprechende Arbeitsleistung gedeckte Einkünfte ließen die Fragen aufkommen, ob mit Geld auch Einfluss ausgeübt wurde und die Unabhängigkeit von Politikern noch gewährleistet sei. Damit stellte sich auch die Frage, ob Politikern noch vertraut werden könne.

Infratest dimap ermittelte mit lediglich 17 Prozent Bürgern, die den Abgeordneten noch vertrauen, einen Vertrauentiefpunkt. Vertreter aller Parteien mahnen größere Transparenz und Kontrolle an, um verspieltes Vertrauen wieder zurückzugewinnen. Dabei ist den Abgeordneten des Deutschen Bundestags bewusst, dass Vertrauen schnell zu verlieren ist, es aber vieler Faktoren bedarf, um wieder gewonnen zu werden, wie eine Befragung unter ihnen zeigt.

Dass Vertrauen nicht nur ein zwischenmenschliches „Kapital“ ist, sondern auch eine Grundvoraussetzung für Politik, gehört zu einer der Grundeinsichten, die immer wieder dann besonders klar artikuliert wird, wenn Vertrauen im Schwinden begriffen ist. Vertrauen ist in der Politik und in der Beziehung zwischen Bürgern und Politikern deshalb so wichtig, weil beispielsweise der für die repräsentative Demokratie zentrale Mechanismus – der Mechanismus demokratischer Wahlen – im Grundsatz nur akzeptiert werden und funktionieren kann, wenn Vertrauen existiert. Bei Wahlen ist das Gewähren von Vertrauen eine Vorleistung, die den politischen Akteuren, Politikern und Parteien, entgegengebracht wird mit der Vermutung, dass versprochene Leistungen auch erbracht werden.

Vertrauen in Politiker und Parteien beruht auf der Einschätzung, dass diese (in der Zukunft) Ergebnisse erzielen werden, die von den Vertrauenschenkenden gewünscht sind oder zumindest doch akzeptiert werden können. In diesem Sinne ist Vertrauen auch ein Puffer für die Politiker gegen den Druck, auf kurzlebige oder populistische Themenkonjunkturen und eine vorschnelle Kritik temporärer Leistungsschwächen unmittelbar reagieren zu müssen. So, wie es für die Wählerinnen und Wähler wichtig ist, Vertrauen haben zu können, um etwa die eigene Stimme einer Partei oder einem Kandidaten zu geben, so ist es für die Politiker und Parteien wichtig, auf einer Vertrauensbasis Politik machen zu können. Nur so haben sie einen hinreichenden inhaltlichen und zeitlichen Freiraum, der es gestattet, nicht auf jeden politisch-konjunkturellen Ausschlag hektisch reagieren zu müssen, sondern auch politikgestaltend tätig sein zu können.

Sinkendes Vertrauen – eine Gefahr für die Demokratie

In den öffentlichen Diskussionen, auch in der aktuellen über die Nebeneinkünfte von Abgeordneten, wird zumeist eine offensichtliche Erklärung dafür gegeben, warum Vertrauen schwindet. Schnell wird persönliches oder politisches Fehlverhalten zur Ursache erklärt. Aus einem wichtigen Anlass für Vertrauensverlust zu schließen, damit wären die Quellen von Vertrauen und Vertrauensverlust hinreichend erkannt, greift hingegen zu kurz. Dies lässt sich nicht nur aus dem angesprochenen Zusammenhang zwischen Vertrauen und Politik ableiten, sondern auch anhand der Ergebnisse einer Befragung der Mitglieder des Deutschen Bundestags zeigen, die 2003 durchgeführt wurde (vgl. Tabelle 1, Seite 15).

Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags sind gegenüber dem Problem des Vertrauensverlusts der Politik stark sensibilisiert. Mehr als drei Viertel von ihnen sind der Meinung, dass das Vertrauen in Politiker und Parteien in den letzten

Die in den letzten Monaten öffentlich gewordenen Nebenverdienste von Politikern haben zu einem Vertrauensverlust der Bürger gegenüber der Politik geführt. Die meisten Abgeordneten des Deutschen Bundestags sehen in diesem Vertrauensverlust ein ernsthaftes Problem für die Demokratie in Deutschland. Aber sie erachten nicht nur Affären und Skandale als dessen Ursache, sondern ebenso Repräsentations- und Vermittlungsprobleme der Politik. Die Bundestagsabgeordneten haben offenbar ein komplexes Verständnis von Vertrauensgenerierung. Daher sollte ihnen bewusst sein, dass Vertrauensverluste schnell eintreten, Vertrauen jedoch nur langsam zurückzugewinnen ist. Warum, so die offene Frage, kommt es dennoch immer wieder zu Vertrauensbrüchen?

15 bis 20 Jahren abgenommen hat – ein Zeitraum, über den mindestens 95 Prozent der Abgeordneten ein Urteil abzugeben in der Lage sein dürften, da nur fünf Prozent von ihnen nach 1970 geboren wurden. Nur ein Fünftel der Abgeordneten glaubt, dass das Vertrauen genauso hoch ist wie damals, weniger als ein Prozent, dass es gestiegen ist. Die Volksvertreter nehmen jedoch nicht nur einen Vertrauensverlust wahr, sondern scheinen darüber auch stark alarmiert zu sein: 83 Prozent erachten das zunehmende Misstrauen gegenüber Politikern als sehr oder ziemlich bedenklich für die zukünftige Entwicklung des politischen Systems in Deutschland.

Im Gegensatz zur öffentlichen Debatte sehen die Abgeordneten die Gründe für das zurückgehende Vertrauen aber nicht nur, sondern auch in Affären und Skandalen, in die Politiker verwickelt waren. Die Ursachen, die sie darüber hinaus benennen, sind vielfältig und für sie teilweise ebenso gewichtig. Die Ursachenanalyse der Abgeordneten entspricht den komplexen Zusammenhängen von Vertrauensgewinn und -verlust im Verhältnis von Bürgern und Politik weit mehr als die einseitigen Debatten. Ähnliche Bedeutung wie Affären und Skandale für Gewinn und Verlust von Vertrauen messen die Abgeordneten auch der Art zu, wie Journalisten über Politik berichten, den überzogenen Versprechungen von Politikern, den Schwierigkeiten der Politiker, die Wählerwünsche zu erfüllen, und den Schwierigkeiten für die Wähler, klare Unterschiede zwischen den Parteien zu erkennen.

Aus der Perspektive der Volksvertreter gibt es damit nicht nur einen, sondern mehrere wichtige Gründe für den wahrgenommenen Vertrauensverlust. Diese lassen sich zu drei Ursachenbündeln zusammenfassen, die sich zum Beispiel in der Wahl- und Einstellungsforschung als zentrale Dimensionen für Politikzufriedenheit und politisches Vertrauen erwiesen haben.

Projekt „Abgeordnetenbefragung 2003“

Themenschwerpunkte der Befragung:

- Wahlkampf
- Demokratie und politisches System
- politische Probleme und Themen
- die Funktionsweise des Deutschen Bundestags
- die Abgeordnetenarbeit

Befragungszeitraum: 15. Juni – 20. Dezember 2003; schriftliche Befragung aller Bundestagsabgeordneten

Rückantworten: 205 (34 Prozent der Abgeordneten)

„Repräsentativität“:

Die Parteianteile in der Umfrage entsprechen bis auf geringe Abweichungen der Verteilung im Bundestag (die mittlere Abweichung bei den Parteianteilen beträgt 1,45 Prozent).

Geschlechterverteilung im Bundestag: 33,2 Prozent Frauen, in der Umfrage 32,8 Prozent.

Projektleiter: Privatdozent Dr. Bernhard Weißels, Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB).

Fragebogen und Ergebnisse stehen auf der Homepage der Abteilung „Demokratie: Strukturen, Leistungsprofil und Herausforderungen“ zum download zur Verfügung: <http://www.wz-berlin.de/zkd/dsl/download.de.htm>

Allgemein kann Vertrauen der Bürger in Politiker und Parteien als ein Vorschuss begriffen werden, der aufgrund verschiedener Kriterien gegeben wird. Dazu zählen, welche Leistungen die Politik für die Bürger erbracht hat, wie gut politische Angebote den Bürgern dargestellt und vermittelt werden und welches Verhalten und welche (moralischen) Eigenschaften Politiker haben. Allgemein geht es damit um die Dimension der politischen Leistung und politischen Repräsentation, die Dimension des politischen Angebots und seiner Vermittlung und um die personelle Dimension von Politik.

Am wichtigsten: Glaubwürdigkeit und Integrität

Vertrauen richtet sich auf die Zukunft. Daher sind Vertrauen und Vertrauensgewinn unmittelbar mit der Zeitdimension verknüpft: Vertrauen wird zwar für die Zukunft gewährt, es wird aber in der Vergangenheit und durch Erfahrung gewonnen. Eine wichtige Erfahrung bezieht sich auf die Leistungen der Politik. Wie die Wahlforschung zeigt, greifen Bürger bei ihrer Wahlentscheidung, die ja Vertrauensgewährung ist, auf ihre Beurteilung der Leistungen der Politik zurück. Aus der Evaluation der Vergangenheit wird der Maßstab gewonnen, ob für die Zukunft Vertrauen gewährt werden kann – bezogen auf Wahlverhalten ist dies das so genannte retrospektive Wählen.

Vor diesem Hintergrund wird ein aktuelles Angebot aus der Politik beurteilt. Dabei wird von den Bürgern darauf geachtet, wie glaubwürdig es ist, dass Versprechungen in der Zukunft durch die Politik auch eingelöst werden. Schließlich hat Politik eine personelle Dimension, die von entscheidender Bedeutung sein kann. Die Wahlforschung hat gezeigt, dass von den Eigenschaften, die Politiker haben können, ihre Glaubwürdigkeit und Integrität das wichtigste Merkmal für das Entstehen von Vertrauen ist, diese Eigenschaft Wahlentscheidungen motiviert und wichtiger ist als zum Beispiel die Einschätzung der fachlichen Qualifikation eines Politikers.

Die Abgeordneten sehen in allen drei Dimensionen wichtige Gründe dafür, dass das Vertrauen in die Parteien und Politiker in den letzten 15 bis 20 Jahren zurückgegangen ist. Dabei rangieren insgesamt drei Aspekte aus der Dimension der Angebotsdarstellung und -wahrnehmung noch vor dem Problem der poli-

	„Sehr stark“ oder „ziemlich stark“ in Prozent
<i>Angebotsdarstellung und -wahrnehmung</i>	
Die Art, wie Journalisten über Politik berichten	96,6
Überzogene Versprechungen von Politikern	88,5
Es fällt den Wählern schwerer, klare Unterschiede zwischen den Parteien zu erkennen.	79,8
<i>Repräsentationsprobleme</i>	
Schwierigkeiten der Politiker, die Wählerwünsche zu erfüllen	71,8
Zu wenig Übereinstimmung zwischen den Meinungen von Abgeordneten und Wählern	30,9
Die geringe soziale Repräsentativität von Politikern	25,5
<i>Politikerverhalten und -eigenschaften</i>	
Affären und Skandale, in die Politiker verwickelt waren	78,4
Mehr „Berufspolitiker“ ohne Erfahrung in anderen Arbeitsbereichen	55,2
Die Diäten der Politiker	41,3
Weniger fähige Politiker	27,6

Quelle: Projekt „Abgeordnetenbefragung 2003“ des WZB. Die Befragung wurde im Dezember 2003 abgeschlossen. Insgesamt haben 205 Abgeordnete (34 Prozent) an der Befragung teilgenommen.

Tabelle 1

„In welchem Ausmaß haben sich in den letzten 15 bis 20 Jahren die folgenden Faktoren negativ auf das Vertrauen der Wähler in Politiker und Parteien ausgewirkt?“

tischen Integrität. Dazu zählen die „überzogenen Versprechungen von Politikern“, dass es den Wählern heute schwerer fällt, klare Unterschiede zwischen den Parteien zu sehen, und „die Art, wie Journalisten über Politik berichten“ (Zitate aus den Frageformulierungen). Während die ersten beiden Aspekte darauf zurückgehen, wie und welche politischen Angebote Politiker und Parteien den Wählern unterbreiten, betrifft der dritte Aspekt, wie Politik durch die Massenmedien vermittelt wird.

Insgesamt sehen 97 Prozent der Abgeordneten in Letzterem eine Ursache für den Vertrauensverlust. Medienschelke aus der Politik ist immer wieder zu vernehmen. Dass die massenmediale Politikvermittlung allerdings nahezu von allen Abgeordneten als eine der Ursachen des Vertrauensverlusts benannt wird, überrascht angesichts der von der politischen Kommunikationsforschung als symbiotisches Verhältnis charakterisierten Beziehung zwischen Politik und Medien.

Auch auf der Leistungsseite der Politik, also in der Repräsentationsdimension, sehen Bundestagsabgeordnete zumindest einen der drei Faktoren als zentral für den von ihnen wahrgenommenen Vertrauensverlust an. Die „Schwierigkeiten der Politiker, die Wählerwünsche zu erfüllen“, nennen knapp 72 Prozent. Differenzen in den Meinungen zwischen Abgeordneten und Bürgern oder auch die geringe soziale Repräsentativität von Politikern werden hingegen nur von 25 oder 30 Prozent der Abgeordneten genannt.

Die Wirkung von Affären und Skandalen

In der personellen Dimension von Politik ist der wichtigste Faktor, dem die Abgeordneten den Vertrauensverlust zuschreiben, die „Affären und Skandale, in die Politiker verwickelt waren“. Berufspolitikertum, Diäten der Politiker oder auch Politikerfähigkeiten werden von deutlich weniger Abgeordneten als Ursache für Vertrauensverluste angesehen. Dieser Befund entspricht den Erkenntnissen aus der Wahl- und Einstellungsforschung, die belegt, dass Glaubwürdigkeit und Integrität die zentrale Ressource von Politikern ist. Wird diese Ressource



Bernhard Weßels [Foto: David Ausserhofer]

Bernhard Weßels, geboren 1955 in Berlin, Studium der Soziologie, Volkswirtschaftslehre, Statistik und Politikwissenschaft an der Freien Universität Berlin, Dipl.-Soz., Dr. phil., Privatdozent. 1982–1989 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Zentralinstitut für sozialwissenschaftliche Forschung der Freien Universität Berlin, seit 1989 wissenschaftlicher Angestellter am WZB. 1993–1999 Sprecher des Arbeitskreises Verbände der Deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft (DVPW). Seit 1998 Mitglied des Planning Committee der Comparative Study of Electoral Systems (CSES).

Lesen Sie zum Thema Politik und Medien auch den Kommentar von Gunter Hofmann „Die Events-Maschinerie“ auf Seite 17 f.

Decline in Political Trust

Over the last months scandals about extra incomes of politicians have contributed to a decline in citizens' trust in politics. Most members of the German *Bundestag* see the decline in political trust as a serious challenge to the functioning of democracy. But they do not only regard scandals and affairs as reasons for loss of trust but also problems of representation and policy intermediation. They have a complex understanding of the generation and should be aware that trust vanishes quickly but can only be won back very slowly. Why then, the open question is, do breaches of trust constantly recur?

verspielt, kann auf eine Unterstützung durch die Bürger oder gar ihr Vertrauen nicht mehr gerechnet werden.

Die Ergebnisse verweisen insgesamt darauf, dass die Abgeordneten des Deutschen Bundestags ein komplexes Verständnis davon haben, wie in der Politik und für die Politik Vertrauen gebildet oder ihr auch wieder entzogen wird. Dieses Ergebnis ist in zweierlei Hinsicht wichtig, da es gleichermaßen darauf verweist, dass einseitig auf den Integritätsaspekt von Politik abstellende Erklärungen für Vertrauensverluste zu kurz greifen und dementsprechend Vertrauensbildung kompliziert und langwierig ist.

Dass einseitige Erklärungsansätze zu kurz greifen, wird dann deutlich, wenn die Frage zu beantworten ist, ob eine Abwesenheit von individuellem Fehlverhalten dafür hinreichend ist, Vertrauen zu gewinnen oder zu erhalten. Es liegt auf der Hand, dass individuelles Fehlverhalten einen sofortigen Vertrauensverlust nach sich zieht. Umgekehrt gilt aber nicht, dass die Abwesenheit von Fehlverhalten Vertrauen erhält. Vertrauen bedarf der positiven Erfahrung mit der Politik. Dafür ist es nicht hinreichend, politischen Affären auszuweichen, vielmehr sind politische Leistungen gefragt.

Für einen Vertrauensvorschuss müssen erbrachte Leistungen und zukünftige Leistungen, also politische Angebote, in einem passenden Verhältnis stehen. Angebote und Leistungen müssen sich zudem in einem Mindestmaß mit den Wählerwünschen decken. Ist das nicht gewährleistet, kommt es zu Repräsentationsproblemen, die ihrerseits einen Vertrauensvorschuss auf aktuelle, erst in der Zukunft einzulösende Versprechungen verhindern.

Dieser Zusammenhang wird von den Abgeordneten des Deutschen Bundestags präzise benannt. Gerade wegen dieses Zusammenhangs sind möglicherweise unsere Volksvertreter stark alarmiert, was sich darin ausdrückt, dass 83 Prozent von ihnen das zunehmende Misstrauen gegenüber Politikern als sehr oder ziemlich bedenklich für die zukünftige Entwicklung des politischen Systems in Deutschland erachten.

Denn es ergibt sich eine zweite Konsequenz aus diesem Zusammenhang: Vertrauen kann schnell verloren gehen, aber nur langsam (wieder-)gewonnen werden. Die Zeitdimension von Vertrauensgenerierung macht existierendes Vertrauen für Politiker so kostbar, weil sie wissen, dass sie eine längere Zeit brauchen, verlorenes Vertrauen wieder aufzubauen. Die politische Konsequenz aus dieser Diagnose liegt auf der Hand: Es ist nötig, Vertrauensverluste zu vermeiden und zugleich kontinuierlich an der Generierung von Vertrauen zu arbeiten. Warum, so die offene Frage, kommt es immer wieder zu Vertrauensbrüchen, wenn diese Einsicht offensichtlich vorhanden ist?

Bücher aus der WZB-Forschung

Ansgar Klein / Kristine Kern /
Brigitte Geißel / Maria Berger (Hg.)

Zivilgesellschaft und Sozialkapital

Herausforderungen politischer
und sozialer Integration

Bürgergesellschaft und Demokratie,
Bd. 14

Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissen-
schaften 2004

ISBN 3-8100-3993-4, 287 Seiten

Zivilgesellschaft und Sozialkapital werden als entscheidend für die soziale und politische Integration moderner Gesellschaften betrachtet. Inwieweit sie diese Funktion tatsächlich erfüllen, wird in dem Band sowohl in theoretisch-konzeptioneller Perspektive als auch auf empirischer Basis untersucht. Der erste Teil befasst sich mit den Entstehungs- und Entwicklungsbedingungen von Zivilgesellschaft in unterschiedlichen Kontexten und historischen Zeiträumen und unterstreicht, dass zivilgesellschaftliche Assoziationen keineswegs per se

demokratiestärkend wirken, sondern auch zu Destabilisierung beitragen können. Im zweiten Teil wird die Bedeutung von Vertrauen und Netzwerken für Integrationsprozesse beleuchtet. Der dritte Teil konzentriert sich schließlich am Beispiel der Migranten auf den Zusammenhang zwischen zivilgesellschaftlichem Engagement und sozialer bzw. politischer Inklusion und behandelt die Frage, ob ethnische Vereinigungen eher die Bildung von Parallelgesellschaften begünstigen oder Brücken zur Integration sind.