

SOLI  
KRIS

September 2021

## Policy Brief #8

Heiko Giebler, Sandra Horvath, Constanza Sanhueza Petrarca &amp; Bernhard Weißels

## Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser?

Zur Rolle konsensualer Entscheidungsfindung für  
die Bewertung der Pandemiebekämpfung in Europa

Die COVID-19 Pandemie macht aus demokratischer und gesellschaftlicher Perspektive problematische Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung notwendig. Die Legitimation des Entscheidungsfindungsprozesses spielt deshalb eine wichtige Rolle für mehr Unterstützung der Regierungspolitik. Wir untersuchen die Rolle von Konsens und Vertrauen mithilfe eines vergleichenden Umfrageexperiments.

## Ergebnisse:

- *Regierungspolitik wird europaweit besser bewertet, wenn das Parlament beteiligt und wissenschaftliche Studien berücksichtigt werden.*
- *Dieser Zusammenhang hängt vom Vertrauen in die Akteure ab. Konsens hilft nur, wenn Parlament und Wissenschaft vertraut wird; Regierungen mit hohem Vertrauen brauchen keinen Konsens.*
- *Das kritische Vertrauen in demokratische Akteure muss mittels politischer Bildung, Medien und Transparenz gestärkt werden.*

## Regierungshandeln und politische Legitimation in Krisenzeiten

Seit Anfang 2020 bestimmt SARS-CoV-2 wie kein anderer Faktor das Weltgeschehen. Nach Zahlen der Weltgesundheitsorganisation gab es bis 4. August 2021 weltweit mehr als 199 Millionen bestätigte Erkrankungen und mehr als 4,2 Millionen Tote (World Health Organization, 2021). Trotz der relativ schnellen Entwicklung von Impfstoffen gibt es bislang wenige Fortschritte in der (medikamentösen) Behandlung. Virusmutationen stellen eine weitere Bedrohung dar. Sind die gesundheitlichen Auswirkungen der Pandemie schon extrem dramatisch, werden sie zudem von kaum absehbaren Folgen für die Wirtschaft und sozialer Ungleichheit begleitet. Entsprechend ist es nicht verwunderlich, dass sich Regierungen nahezu weltweit mit höchster Priorität der Pandemiebekämpfung widmen. Hier steht in erster Linie die Verhinderung weiterer Ansteckungen im Vordergrund und zu diesem Zweck greifen Regierungen zu sehr weitreichenden Maßnahmen in ganz unterschiedlichen Bereichen.

Vielen dieser Maßnahmen ist gemein, dass sie Freiheits- und Bürger:innenrechte signifikant einschränken oder sogar temporär außer Kraft setzen. Trotz der offensichtlichen und vieldimensionalen Bedrohung durch das Virus wird vielerorts Kritik geäußert und starke Zweifel an der Verhältnismäßigkeit oder Effektivität der Maßnahmen zum Ausdruck gebracht (Grande et al 2021; Lazarus et al. 2020). Das gilt insbesondere in Demokratien, in denen diese Rechte von großer Relevanz sind und besonders geschützt werden müssen. Daher dürfen sie nur unter ganz bestimmten Umständen – im Sinn der Güter- und Prinzipienabwägung – überhaupt eingeschränkt werden.

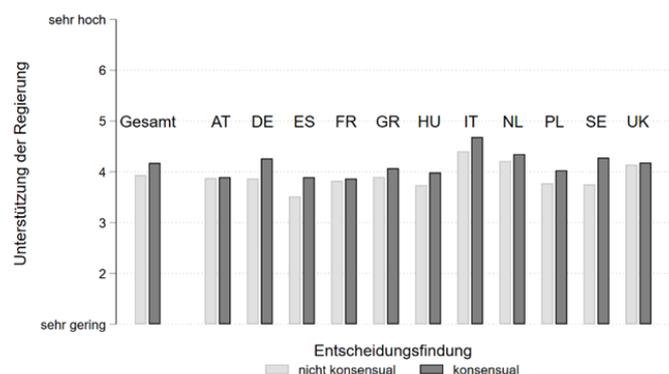
Dieser Beitrag beschäftigt sich nicht mit rechtlichen Fragen oder der epidemiologischen Angemessenheit von Maßnahmen, sondern zeigt mithilfe von Umfragedaten aus dem Herbst 2020 auf, welche Rolle Prozeduren politischer Legitimation für die Bewertung der Maßnahmen bzw. des Regierungshandelns spielen. Zu diesem Zweck haben wir ein Umfrageexperiment in 11 europäischen Ländern durchgeführt, dessen Ergebnisse wir im Folgenden präsentieren wollen. Wir liefern auf diesem Weg wichtige Informationen, nicht zuletzt auch für Entscheidungsträger:innen, zu der zentralen Frage, welche Rolle die Art von Entscheidungsfindungsprozessen und die damit einhergehende Legitimation auf die Bewertung von Regierungshandeln hat (Kneip et al. 2020).

### Konsensuale Entscheidungsfindung und Unterstützung der Regierung

In Anlehnung an die aktuellen Debatten in Deutschland, aber auch in vielen anderen Demokratien, konzentrieren wir uns mit Blick auf Legitimitätsfragen auf zwei alternative Formen des Regierungshandelns, wobei zum ersten Maßnahmen von der Regierung dominiert und nicht argumentativ verteidigt werden und zum zweiten einem Vorgehen, bei dem Maßnahmen dem Parlament zur Abstimmung vorgelegt und zudem die Sinnhaftigkeit

der Entscheidungen mit wissenschaftlichen Studien belegt werden. Im zweiten Fall ergibt sich also eine Situation, in der die Regierung einen Konsens sucht, die horizontale Gewaltenteilung akzeptiert und zudem in Übereinstimmung mit wissenschaftlicher Expertise handelt. Entsprechend sollte eine Regierung auch mehr Unterstützung durch die Bevölkerung erfahren, wenn sie Maßnahmen gegen die Pandemie auf diesem Weg verabschiedet, also auf eine Legitimation durch konsensuale Entscheidungsfindung setzt. Anders ausgedrückt: Exekutive Dominanz mag unter Umständen schnellere Entscheidungen ermöglichen oder auch die Verantwortlichkeit für diese Entscheidungen klar an die Bevölkerung kommunizieren (Lijphart 1999). Es ist aber nicht zu erwarten, dass dies auch automatisch zu einer höheren Unterstützung der Regierung bzw. deren Pandemiemaßnahmen führt.

Abb. 1: Unterstützung EU-weiter Solidaritätspolitik



Quelle: Alltag in Deutschland und Europa 2020. Legende: AT = Österreich, DE = Deutschland, ES = Spanien, FR = Frankreich, GR = Griechenland, HU = Ungarn, IT = Italien, NL = Niederlande, PL = Polen, SE = Schweden, UK = Vereinigtes Königreich

Ein Blick auf Abb. 1 bestätigt diese Annahme. Im Rahmen des Umfrageexperiments wurden Bürger:innen gebeten, ein fiktives Szenario zu bewerten, in dem dargestellt wurde, dass die Regierung drastische Maßnahmen zur Pandemiebekämpfung verabschiedet hat: etwa die Schließung von Schulen und Einkaufsmöglichkeiten jenseits der Grundversorgung oder starke Ausgangsbeschränkungen. Neben anderen Faktoren wurde variiert, inwiefern es eine wie oben beschriebene, konsensuale Entscheidungsfindung gab. Hält man bei der Bewertung dieser Szenarien die anderen Faktoren konstant, so fällt die Unterstützung der Regierung und ihrer Politik tatsächlich höher aus, wenn eine konsensuale Entscheidungsfindung vorlag. Dieses Muster finden wir im Durchschnitt aller befragten Personen, und auch für jedes der 11 Länder in der Einzelbetrachtung.

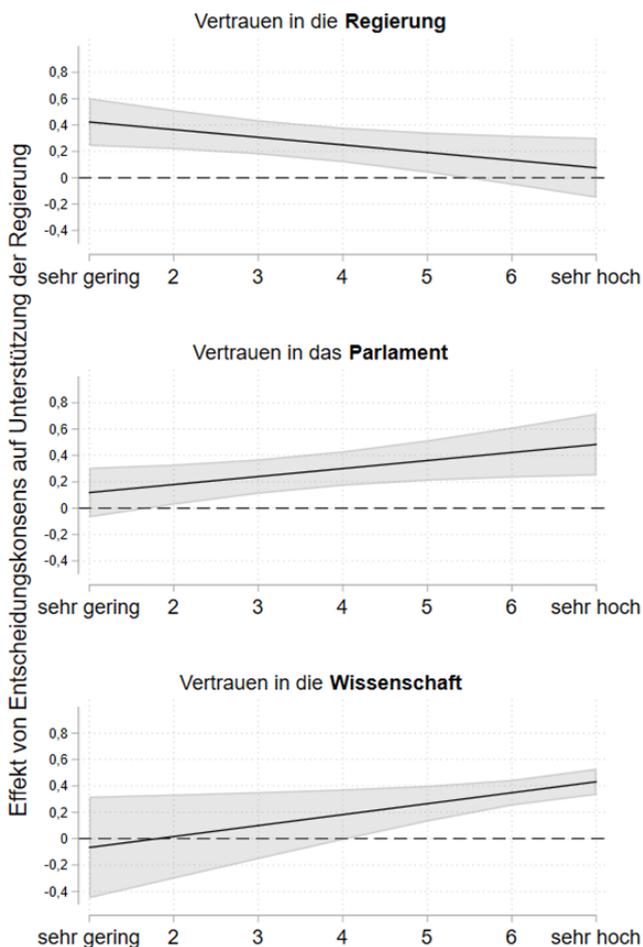
Dabei zeigt sich aber auch, dass die Unterschiede zwischen Ländern deutlich variieren. So führt eine konsensuale Entscheidungsfindung in Österreich, Frankreich oder dem Vereinigten Königreich kaum zu einer höheren Unterstützung der Regierung. Für Deutschland oder Schweden fällt dieser Unterschied hingegen deutlich größer aus. Ganz allgemein fällt jedoch auf, dass die Einbindung des Parlaments und die Rechtfertigung der Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie zu

keiner dramatisch höheren Unterstützung führen. Bedeutet dies, dass die von vielen Personen als demokratischer und legitimer betrachtete konsensuale Entscheidungsfindung faktisch kaum ins Gewicht fällt? Im Folgenden zeigen wir, dass ein solcher Schluss vorschnell wäre.

### Vertrauen macht den Unterschied

Für die Beurteilung des Einflusses der Entscheidungsfindung sind für die Bürger:innen potentiell die Bewertungen von drei Akteuren von großer Relevanz: die Regierung, das Parlament und die Wissenschaft. Versteht man, wie oben ausgeführt, die Einbeziehung von Parlament und Wissenschaft als Kontrollmechanismus für Regierungshandeln und als Berücksichtigung von Expertise, so sollte sich nur ein positiver Effekt auf die Bewertung der Regierungspolitik ergeben, wenn man dem Parlament und der Wissenschaft auch in hohem Maß vertraut. Andersherum ist denkbar, dass ein hohes Vertrauen in die Regierung Konsens unnötig macht, da dieses Vertrauen dann unmittelbar Legitimität schafft.

Abb. 2: Der Einfluss von konsensualem Entscheidungsfindung in Abhängigkeit von Vertrauen



Quelle: Alltag in Deutschland und Europa 2020

Abb. 2 unterstreicht die zentrale Rolle des Vertrauens. Die einzelnen Grafiken stellen jeweils den Einfluss konsensualem Entscheidungsfindung dar, wenn Vertrauen in

den jeweiligen Akteur unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Schneidet die schraffierte Fläche die gestrichelte Linie, so macht es für die Unterstützung der Regierungspolitik keinen Unterschied, ob konsensual entschieden wird oder nicht.

Es ergeben sich vier wichtige Ergebnisse: (1) Je höher das Vertrauen in die Regierung ist, desto weniger hängt die Unterstützung der Pandemiepolitik vom Prozess der Entscheidungsfindung ab. Bei sehr hohem Vertrauen in die Regierung macht eine horizontale Gewaltenteilung und wissenschaftliche Expertise keinen Unterschied mehr. (2) Je höher das Vertrauen wiederum in das Parlament bzw. die Wissenschaft ist, desto wichtiger wird eine konsensuale Entscheidungsfindung. Nur wenn den parlamentarischen oder wissenschaftlichen Akteuren vertraut wird, macht es also einen stärkeren Unterschied, ob sie von der Regierung einbezogen werden oder nicht. (3) Diese Einschränkung ist deutlich prägnanter mit Blick auf das Vertrauen in die Wissenschaft. Hier zeigen unsere Analysen, dass mindestens ein mittelstarkes Vertrauen vorliegen muss, damit sich eine konsensuale Entscheidungsfindung positiv auf die Unterstützung der Regierung mit Blick auf deren Verhalten in der Pandemie auswirkt. (4) Vertrauen bzw. geringes Vertrauen könnte somit auch erklären, warum die in Abb. 1 präsentierten Unterschiede teilweise so gering ausfallen. In Ländern, in denen große Teile der Bevölkerung der Regierung vertrauen, sind ebenso wenig Unterschiede zu erwarten wie in Ländern, in denen dem Parlament oder der Wissenschaft kaum vertraut wird.

### Fazit und Implikationen

Wie Bürger:innen das Verhalten und die Entscheidungen von Regierungen beurteilen, ist von zentraler Bedeutung. Zu unserer Frage, welche Rolle politische Legitimationsprozeduren für die Bewertung der Handlungen von Entscheidungsträger:innen haben, lassen sich zwei zentrale Befunde konstatieren. Erstens, trifft die Regierung ihre Entscheidungen zu Maßnahmen gegen die Pandemie im Konsens mit dem Parlament und der Wissenschaft, so unterstützen die Bürger:innen die Regierung stärker. Legt die Regierung also die Maßnahmen zur Abstimmung im Parlament vor und sichert sich dessen Zustimmung und basieren die Maßnahmen auf Ergebnissen wissenschaftlicher Studien, so wird dies als ein Entscheidungsprozess mit höherer Legitimität verstanden. Dies führt zu einer positiveren Bewertung. Allerdings scheint der positive Effekt einer konsensualen Entscheidungsfindung insgesamt geringer als eigentlich zu erwarten wäre.

Zweitens, der Einfluss eines solchen Entscheidungsprozesses hängt stark vom Vertrauen in die beteiligten Akteure ab. Vertraut eine Person sehr stark der Regierung bzw. hat wenig Vertrauen in das Parlament oder die Wissenschaft, verschwindet der positive Effekt einer konsensualen Entscheidungsfindung. Umgekehrt verbessert eine Kontrolle durch bzw. eine Einbeziehung von Akteuren, denen man nicht oder nur wenig vertraut, die subjektiv wahrgenommene Legitimität der Entscheidungen nicht.

Somit ergeben sich mehrere Schlussfolgerungen: Auch wenn die Einbindung des Parlaments und die Berücksichtigung wissenschaftlicher Studien potentiell die Geschwindigkeit, mit der eine Regierung auf Herausforderungen reagieren kann, verringert, erhöht sich gleichsam die Zustimmung zu den Maßnahmen bei den Bürger:innen.

Aus diesem Grund müssen Entscheidungsträger:innen abwägen, was vor allem mittelfristig mit Blick auf die wahrgenommene Legitimität von implementierten Maßnahmen die optimale Balance zwischen Geschwindigkeit und hergestelltem Konsens darstellt. Exekutive Alleingänge können ggf. mehr schaden als nützen.

Eine konsensorientierte Entscheidungsfindung hat nur einen relevanten Einfluss, wenn entsprechendes Vertrauen in die einbezogenen Akteure vorliegt. In allen Demokratien finden sich unterschiedliche Prozesse zur Kontrolle der Exekutive, aber deren alleinige Existenz ist offensichtlich keine hinreichende Bedingung für einen positiven Effekt konsensualer Entscheidungsfindung. Es muss Vertrauen in diese Prozesse vorliegen – dies gilt auch für den Effekt einer Berücksichtigung wissenschaftlicher Expertise. Sinkt dieses Vertrauen oder wird es gar aktiv untergraben, so sinkt auch die Legitimationskraft der Einbindung.

Schließlich sehen wir auch, dass ein sehr hohes Vertrauen in die Regierung die Herstellung eines Konsenses mit Blick auf die Bewertung von verabschiedeten Maßnahmen unnötig macht. Einerseits sind Regierungen natürlich auf dieses Vertrauen als Ressource angewiesen und es gibt ihnen notwendige Handlungsspielräume. Andererseits darf dies natürlich kein „blindes“ Vertrauen der Bürger:innen sein. Wenn, wie etwa mit Blick auf die Abwahl von Donald Trump 2020 und dem angeblichen Wahlbetrug oder dem resultierenden Sturm auf das Kapitol, die ideologischen Präferenzen von Teilen der Bevölkerung so stark wirken, dass Vertrauen komplett polarisiert ist, werden eben auch politische Handlungen nur noch stark verzerrt wahrgenommen. Hier sind vor allem die politische Bildung, Medien und Transparenz gefragt, um die Bürger:innen jenseits von Ideologie zu informieren und damit aus einem blinden ein kritisches Vertrauen zu machen.

## Literaturangaben

- Grande, E., Hutter, S., Hunger, S. & Kanol, E. (2021). Alles Covidioten? Politische Potenziale des Corona-Protests in Deutschland. Discussion Paper ZZ 2021-601. Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung: Berlin.
- Kneip, S., Merkel, W. & Weßels, B. (2020): Legitimitätskrise der Demokratie in Deutschland? In: Kneip, S., Merkel, W. & Weßels, B. (Hrsg.), Legitimitätsproblem – Zur Lage der Demokratie in Deutschland. Wiesbaden: Springer VS, S. 1-22.
- Lazarus, J.V., Ratzan, S., Palayew, A. et al. (2020): COVID-SCORE: A global survey to assess public perceptions of government responses to COVID-19 (COVID-SCORE-10). PloS one 15(10).
- Lijphart, A. (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Haven & London: Yale University Press.
- World Health Organization (2021): WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard. <https://covid19.who.int/>. Abgerufen am 4.8.2021.

## Datengrundlage

Vergleichende Onlinebefragung „Alltag in Deutschland und Europa 2020“ (Online-Access-Panels mit einer nach Geschlecht, Alter und Bildungsgrad quotierten Stichprobe) in 11 Ländern (Deutschland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Niederlande, Italien, Österreich, Polen, Spanien, Schweden und Ungarn), die im Spätherbst 2020 im Auftrag von Solikris durch Respondi durchgeführt wurde. In jedem Land stehen Daten für etwa 1000 wahlberechtigte Personen zu Verfügung; eine Zuweisung in die Experimentalgruppen erfolgte pro Plan und nach dem Zufallsprinzip. Die befragten Personen wurden mit einem von insgesamt acht Szenarien konfrontiert, welche unterschiedliche Entscheidungssituationen einer fiktiven Regierung zur Bekämpfung der Pandemie beschreiben. Diese wurden dann jeweils bewertet. Alle Darstellungen und Analysen verwenden Anpassungsgewichte, um die Repräsentativität innerhalb und zwischen den Ländern mit Blick auf die reale Bevölkerung zu erhöhen. Die Regressionsmodelle beinhalten Ländervariablen und verwenden korrigierte Standardfehler. Weitere Informationen: [www.gesis.org/fileadmin/upload/Solikris/Anhang\\_PB8.pdf](http://www.gesis.org/fileadmin/upload/Solikris/Anhang_PB8.pdf)

## Das Forschungsprojekt Solikris

Das durch das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderte Projekt **Veränderung durch Krisen? Solidarität und Entsolidarisierung in Deutschland und Europa**, kurz Solikris, erforscht die Entwicklung gesellschaftlicher Prozesse in Zeiten europaweiter Krisen. Ziel ist es, sowohl die Auswirkungen von Krisen auf Solidarität besser zu verstehen als auch den Fokus auf eben jene Aspekte zu legen, welche die größten Probleme oder Herausforderungen für etablierte Demokratien bedeuten. Solikris vereint mehr als ein Dutzend Sozialwissenschaftler/innen von GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften, der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB).

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Bildung  
und Forschung

**Projektlaufzeit:**

**01.12.2017 - 30.09.2021**

## Impressum & Kontakt

**GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften**

Unter Sachsenhausen 6-8, 50667 Köln

[info@gesis.org](mailto:info@gesis.org)

[www.gesis.org/solikris](http://www.gesis.org/solikris)