

Michel Cames

# Vertrauen gut, alles gut?

## Zum Vertrauensverhältnis in Kleinstaaten am Beispiel von Luxemburg

In einer Demokratie benötigen politische Institutionen ein Mindestmaß an Bürgervertrauen, um dauerhaft funktionieren zu können. Geringes Vertrauen und die Schwäche von Institutionen gehen Hand in Hand. Zugleich ist eine vertrauensbasierte politische Ordnung auf eine gesunde Portion Misstrauen angewiesen, die durch die Bildung von Regeln und Prozeduren das Risiko von Machtmissbrauch vermindert.<sup>1</sup> Ungleich größer ist die Bedeutung von zwischenmenschlichem Vertrauen, das als Schmieröl die Reibungsverluste einer Gesellschaft möglichst gering hält sowie die Handlungsfreiheit und Innovation des Einzelnen bekräftigt. Uns interessiert in diesem Beitrag vorab das Institutionenvertrauen im Kleinstaat Luxemburg – und zwar zunächst das Vertrauen der Bürger in die Institutionen und öffentliche Verwaltung, dann das umgekehrte Verhältnis, d.h. das Vertrauen von Politik und Behörden in die Bürger, und anschließend das Vorhandensein eines vertrauensvollen Klimas innerhalb des öffentlichen Sektors. Abschließend werden mögliche Ursachen für ein ermitteltes Vertrauensgefälle diskutiert.

### Institutionelles Vertrauen im Kleinstaat Luxemburg

Institutionelles Vertrauen entsteht aus einem intuitiven Verständnis und diffuser Unterstützung eines politischen Systems

und drückt sich meist in Form von subjektivem Wohlergehen aus. Demzufolge wird nachfolgend institutionelles Vertrauen abstrahiert trotz durchaus bestehender Unterschiede in der Wahrnehmung der einzelnen Institutionen, sei es Regierung, Parlament, Justiz oder Behörden.

In kulturell meist homogeneren Kleinstaaten gibt es die Tendenz zu hohem Vertrauen. Durch einen gefährdeteren Nationsbildungsprozess wurde hier historisch das ‚Wirgefühl‘ der Bürger dem

---

**Institutionelles Vertrauen entsteht aus einem intuitiven Verständnis und diffuser Unterstützung eines politischen Systems und drückt sich meist in Form von subjektivem Wohlergehen aus.**

---

Staat und der Nation gegenüber stärker ausgebildet.<sup>2</sup> Die historische Entwicklung Luxemburgs kann als Fallbeispiel dienen. Während in Europa insbesondere durch die Finanzkrise das Vertrauen in nationale Regierungen und Parlamente im letzten Jahrzehnt arg in Bedrängnis geriet, verblieben die Zustimmungswerte in Luxemburg beharrlich höher als in vielen anderen EU-Mitgliedsstaaten. Die OECD bescheinigt Luxemburg sogar das EU-weit höchste Vertrauen der Bürger in ihre Regierung.<sup>3</sup> Dabei ist das Maß an zwischenmenschlichem Vertrauen

in Luxemburg moderat und liegt knapp unterhalb dem EU-Durchschnitt.<sup>4</sup> Es ist Ausdruck eines im historischen Erbe begründeten hierarchischen Katholizismus, erst recht, weil die Luxemburger Kirche stark ‚ultramontan‘, also romhörig ausgerichtet war. Der Einfluss der Immigration hat das interpersonelle wie auch das institutionelle Vertrauen hierzulande leicht positiv beeinflusst<sup>5</sup>, ein Faktum, das auf möglicherweise niedrigere Erwartungen und eine positive Einschätzung der Gastgesellschaft durch die Migranten der ersten Generation zurückzuführen ist.

Hohes institutionelles Vertrauen in Verbindung mit mäßigem zwischenmenschlichen Vertrauen kann auf einen gesellschaftlichen Kontext hindeuten, in dem sich die Bürger eher auf staatliche Institutionen als auf ihre Mitmenschen verlassen, um ihre Interessen vertreten zu wissen. Der Einfluss eines auf Legalismus und Formalismus basierenden Führungsstils könnte hiermit in Zusammenhang stehen, wobei aufgrund eines sich selbst erfüllenden Gleichgewichts die starke Abhängigkeit vom Staat eine anhaltende Nachfrage nach staatlicher Regulierung erzeugt.<sup>6</sup> Die allgegenwärtige Präsenz der Exekutive ist nämlich eine Eigenschaft von Kleinstaaten, ein Umstand, der in Mikrostaaten durchaus in Klientelismus münden kann.<sup>7</sup>

Analysiert man nun das Vertrauen in umgekehrter Richtung, also die Neigung staatlicher Akteure, Bürgerbeteiligung zu fördern und Einblick in Regierungsgeschäfte zu gestatten, so lassen sich trotz dünner Datenlage durchaus Schlüsse ziehen. Während in einer starken, den

---

Michel Cames hat Entwicklungstheorie und Raumplanung an den Universitäten Leeds (Großbritannien) und Luxemburg studiert. Er schreibt zu sozial- und energiepolitischen Themen.

Einwohnern gegenüber verantwortlichen Demokratie Fragen des Vertrauens und der Transparenz zunehmend an Bedeutung für eine öffentliche Verwaltung gewinnen, gibt sich Luxemburg durchweg zugeknöpft. So wurde erst nach jahrzehntelangem Hin und Her im letzten Jahr ein Informationsfreiheitsgesetz verabschiedet, das sogleich wegen zu vieler Ausnahmeregelungen in die Schusslinie geriet. Die OECD bemängelt, dass trotz eines traditionell konsensuellen Einvernehmensprozesses in Luxemburg die Zivilgesellschaft im Gegensatz zu Unternehmen ungenügend am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist.<sup>8</sup> Der erklärte Wille, die Transparenz zu steigern, zeigt, dass Verbesserungsbedarf vorliegt, tatsächlich aber scheitern neue Bestimmungen oft an wesentlichen Lücken, wie z.B. bei der Pflicht zur Offenlegung der Nebenverdienste von Abgeordneten.

Was die Vertrauenskultur innerhalb der weitgehend von organisatorischen Umstrukturierungen verschont gebliebenen öffentlichen Verwaltung in Luxemburg angeht, so gilt es zu unterscheiden zwischen zwei in Kleinstaaten nicht unüblichen Organisationskulturen, die durch eine „Nebeneinanderstellung zweier scheinbar widersprüchlicher Merkmale markiert sind“.<sup>9</sup> Bei den hochrangigen Bediensteten herrscht ein pragmatischer und flexibler Managementstil, der auf wenig formalen Koordinierungsmechanismen basiert. Oft überlastet, jedoch unwillig Verantwortung auf niedrigere Ebenen zu delegieren, belobigen die sich unentbehrlich gebenden leitenden Beamten regelmäßig die hohe Effizienz und Wirksamkeit des informellen und vertrauensvollen Umgangs untereinander. Es ist das Narrativ einer Verwaltungskultur der „kurzen Wege“, wobei die hohen Entscheidungsträger die administrativen Regeln ‚persönlicher‘ und ‚flexibler‘ handhaben als in einem streng nach Max Weber organisierten Verwaltungswesen, umso mehr als durch die Abwesenheit eines politischen Kabinetts die Zuständigkeiten derselben sich mit der Exekutive überschneiden. Während sie sehr vertrauensvoll und mit ausgedehntem Gestaltungsspielraum in flacher Hierarchie agieren, funktionieren ihre Kollegen in mittleren und unteren Laufbahnen in einem formalistischen

und vertikal hierarchisch weit strenger geordneten Ambiente. Dabei besteht eine Wechselbeziehung zwischen den offenen Umgangsformen der oberen Kader und der Organisationskultur der Beamtenschaft in den mittleren und unteren Laufbahnen, die nur wenige horizontale Koordinationsmöglichkeiten bietet. In Analogie an das Modell der Sozialpartnerschaft garantiert nämlich nur eine vertikale und streng hierarchische Gliederung mit Top-down-Koordination der Beamtenschaft den notwendigen Handlungsspielraum, der es hohen Beamten in der Führungsebene ermöglicht, belastbare Entscheidungen in konsensueller Manier treffen zu können<sup>10</sup>.

---

**Die OECD bemängelt, dass trotz eines traditionell konsensuellen Einvernehmensprozesses in Luxemburg die Zivilgesellschaft im Gegensatz zu Unternehmen ungenügend am Gesetzgebungsprozess beteiligt ist.**

---

Die Folgen der unterschiedlichen Verwaltungskultur in Luxemburg lassen sich an den Ergebnissen einer vertraulichen Umfrage des Ministeriums für den öffentlichen Dienst ablesen.<sup>11</sup> Nur 48% der Beamten empfinden Wertschätzung von Seiten ihrer Vorgesetzten, und lediglich 46% haben das Gefühl, das Vertrauen ihrer Vorgesetzten zu genießen. So leiden denn auch 38% der Beamten an Motivationsmangel und beklagen sich hinsichtlich der internen Kommunikation (39%).

Diese bedenklichen Ergebnisse wurden zu keinem Zeitpunkt von der Politik thematisiert. Eine kopflastige Verwaltungskultur ohne Delegationsfähigkeit, die ihre Mitarbeiter vom Informationsfluss abschirmt und deren Kompetenzentwicklung blockiert, hat jedoch Auswirkungen auf die Befähigung der Beamtenschaft, ihren Bürgern offener gegenüber zu treten.

## **Auf Ursachensuche für das Vertrauensgefälle**

Die lange anhaltende politische Stabilität, die Zuverlässigkeit seiner Behörden und vor allem der stark ausgebildete Sozialstaat haben Luxemburg zu einem hohen Ansehen bei seinen Einwohnern verholfen. Wie kommt also gerade hier ein Mangel an Bereitschaft des Staates zustande, seinen Bürgern mehr Beteiligung zuzugestehen, bieten sich doch gute Voraussetzungen, dass dies gelingen könnte? Als Erstes sollte man die wegweisende Arbeit von Dahl und Tuftte<sup>12</sup> zur optimalen Größe demokratischer Staaten zur Kenntnis nehmen, in der uns die Autoren auf den Zielkonflikt zwischen Effektivität des politischen Systems und der Systemkapazität hinweisen. Gemeint ist hier der Spagat zwischen Bürgerbeteiligung und der Fähigkeit des Systems, komplexe Probleme entsprechend der Bürgernachfrage effizient zu lösen. Je kleiner die politische Einheit, desto höher ist die partizipative Einbindung ihrer Bürger, dies allerdings zum Preis der Fähigkeit, Lösungen wie gewünscht umzusetzen. Die Bedeutung für Kleinstaaten liegt darin, dass man zwar einen direkten Draht zu den Einwohnern hat, deren Wünsche jedoch nur zum Teil erfüllen kann. Im Zusammenhang mit dem stark personalisierten Wahlsystem in Luxemburg könnte sich dadurch eine abwehrende Haltung von Politikern ihren Bürgern gegenüber gebildet haben. In Bezug auf Mikrostaaten<sup>13</sup> ist nicht nur von einem erhöhten Druck die Rede, den Erwartungen der Wähler gerecht zu werden, sondern auch davon, dass die Pflege dieser Kontakte unverhältnismäßig viel Zeit koste. Demgegenüber sind auch Kleinstaaten weniger befähigt, vielschichtige Probleme anzugehen, obschon im Fall Luxemburg heute die Möglichkeit der Auslagerung ursprünglich nationalstaatlicher Aufgaben auf die Ebene der Europäischen Union gegeben ist – was dann aber auch wieder negative Auswirkungen auf die Bürgerbeteiligung hat.

Doch es gibt weitere Ursachen. Dem durch negative Skaleneffekte in Kleinstaaten<sup>14</sup> verursachten Kapazitätsengpass ist Luxemburg schon frühzeitig begegnet, indem es in den 1920er Jahren wichtige Gesetzgebungs- und Verwaltungsbereiche,

deren rasche und rationelle Regelung durch mangelnde Kompetenz und fehlendes Humankapital behindert worden wäre, mittels Schaffung von Berufskammern ausgelagert hat. Dies hatte zur Folge, dass in Luxemburg privatwirtschaftliche Interessen dem Staat oft recht nahe stehen. Die Überlagerung der Logik der Privatwirtschaft mit der Wahrnehmung staatlicher Regulierungsaufgaben bedeutet jedoch nicht nur ein Mehr an Expertise, das dem Staat zur Verfügung steht, sondern auch eine Einflussnahme von privaten (unternehmerischen) auf kollektive Interessen. Man kann davon ausgehen, dass aus dieser engen Verzahnung eine zugegebenermaßen schwer zu ermessende präferentielle Behandlung privatwirtschaftlicher Belange erwachsen ist. Der Konsumentenschutz ist in Luxemburg unterentwickelt, und die stiefkindliche Behandlung der Patienten im Dossier „Tiers payant“ spricht Bände. Dennoch liegt der springende Punkt woanders. Man denke an Wirtschaftsprüfungsgesellschaften, die in Luxemburg einen recht intimen Umgang mit dem Finanzministerium pflegen

und ohne weiteres eigenhändig Gesetzesentwürfe vorbereiten. Als der frühere CSSF-Direktor Jean Guill im Jahr 2017 vor Interessenkonflikten warnte, reagierte Finanzminister Pierre Gramegna empört und berief sich auf die Unabhängigkeit

---

**Der Konsumentenschutz ist in Luxemburg unterentwickelt, und die stiefkindliche Behandlung der Patienten im Dossier „Tiers payant“ spricht Bände.**

---

seiner Instanz. Von der Gefahr einer privatwirtschaftlichen Vereinnahmung von Regulierungsbehörden („regulatory capture“) spricht man hierzulande ungern.

Nun ist es so, dass auch der Staat selbst dem Gemeinwohl gegenläufige Absichten im Gesetzgebungsprozess verfolgt. Im Rahmen eines Vortrags des Institut Grand-Ducal sprach der Rechtsanwalt

und Dozent an der Uni Luxemburg Patrick Kinsch<sup>15</sup> von einer politisch gesteuerten Bevorteilung des Fallrechts (*droit dérogatoire*) über das Gemeine Recht (*droit commun*) in der luxemburgischen Praxis. Wohl sei der Rechtsstaat gut aufgestellt, den Bürger hierzulande vor illegalen Machenschaften zu schützen, doch er sei unterentwickelt, wenn es darum geht, die Vorteile Einzelner gegenüber den Interessen der Allgemeinheit zu beschränken. Bei finanzrechtlichen Fragen werde in Luxemburg, so Kinsch weiter, zumeist das Fallrecht angewandt. Er verortet die Ursache von Bestimmungen, wie z.B. die *stock options* oder die *Steuer-rulings*, einerseits im veranlagten Pragmatismus der Luxemburger, denen die Kohärenz der Grundsätze weniger bedeute als die Zweckmäßigkeit des Ergebnisses einer Maßnahme, selbst wenn sie von diesen Grundsätzen abweicht. Andererseits hätte das derzeitige hochlukrative Modell des Finanzmarkt-Kapitalismus dazu beigetragen, dass der Gesetzgeber sich vermehrt auf ein ‚Recht nach Maß‘ einlässt, um der Flut von maßgeschneiderten

FridaysForFuture Demonstration am 8. Februar 2019 im Invalidenpark in Berlin via Wikimedia Commons



Finanzprodukten Rechnung zu tragen. Das gehe so weit, dass das Parlament zwar die Steuergesetzgebung eifrig im Sinn einer ‚first mover‘-Strategie nach dem Fallrecht ausrichte, weite Bereiche hoffnungslos veralteter zivilrechtlicher Bestimmungen des Gemeinen Rechts aber links liegen lasse.

Es ist dieser profitorientierte und das Gemeinwohl vernachlässigende Opportunismus in einem *laissez-faire-Staat*<sup>16</sup>, der bis heute zweifellos das Wohlergehen seiner Einwohner gewährleistet, dabei aber seinen Organen Intransparenz und Opazität abverlangt, um konspirativ und unter Ausschluss seiner Bürger zu handeln. Doch war Diskretion in Luxemburg seit jeher eine Tugend. Die aus der Mode gekommene *Tripartite* hat nur mittels nicht-öffentlicher Abkommen funktioniert und Jean-Claude Juncker dient nicht umsonst auf internationalem Parkett als Vorlage eines Meisters der Vereinbarungen in dunklen Korridoren.

Eine derartige Annäherung an das Politikgeschehen wird insoweit gefördert in einem Umfeld, wo hohes Staatsvertrauen den als notwendig erachteten Handlungsbedarf der Politikakteure ausweitet. Ein Vertrauen, das als Ausdruck von subjektivem Wohlergehen sich jedoch schnell in Luft auflösen könnte, sollte die in einem Kleinstaat standardmäßig erratisch funktionierende Wirtschaft einbrechen.

### Zuviel Vertrauen?

Es stellt sich deshalb die Frage, ob ein Weniger an Institutionenvertrauen, möglichenfalls gekoppelt an ein Mehr an zwischenmenschlicher Zuversicht, der Luxemburger Gesellschaft nicht dienlicher wäre als die starke Huldigung eines auf fragwürdigen Nischen aufgebauten Wohlstandsmodells. Sieht man sich die Zustimmungswerte der Jugend<sup>17</sup> für institutionelles Vertrauen in Luxemburg an, so unterscheiden diese sich unwesentlich von denen der Erwachsenen. Ganze 78% der 18- bis 34-Jährigen sind mit der Demokratie zufrieden. Doch bleibt ungewiss, ob die zurzeit stattfindenden Jugendproteste gegen die Klimaschutzpolitik eine derart hohe Zustimmungswerte abschwächen werden. Jugendforscher Klaus Hurrelmann

spricht von einer langen Periode von politischer Abstinenz der jungen Generation.<sup>18</sup> Manche meinen die Jugend sei heute weniger hedonistisch, breche weniger Regeln, hätte weniger Sex, dafür aber einen besseren Zugang zu ihren Vätern<sup>19</sup>. In Luxemburg jedenfalls stimmte das Organisationskomitee des Schülerstreiks den Autoritäten zu, dass jeder Schüler sich vorab bei der Schule schriftlich entschuldigte, um am Streik teilzunehmen. Nun gehen gesellschaftliche Veränderungen oft nur mit einer Verletzung von Regeln und zivilem Ungehorsam einher. Eine Jugend aber, die in einem intuitiv hohen Vertrauen an die ihnen bekannte Ordnung sich allzu sehr von staatlichen Organen beschwichtigen lässt, läuft Gefahr, sich falschverstandenen Sachzwängen unterzuordnen und es langfristig den Älteren gleichzutun.

Es bleibt aber die Hoffnung, dass gerade das äußerst legitime Klimaschutzanliegen die Jugend und mit ihr, die Gesellschaft als Ganzes, empfänglicher macht, die Regeln und Normen unseres Gemeinwesens kritischer zu hinterfragen. Dazu gehört ein kräftiger Schuss Misstrauen der Art und Weise gegenüber, wie der Luxemburger Wohlstand zu Stande kommt.

Dass der Kleinstaat historisch dazu verdammt ist, im Gebaren seiner großen Nachbarn sich seinen Wohlstand und seine Existenz dadurch zu sichern, dass er gesetzliche Rahmen bis an die Grenzen ausreizt, mag nicht ausschließlich auf verwurzelten Pragmatismus zurückzuführen sein. Es ist auch der Ausdruck einer durch mühsame Existenzsicherung erfahrenen Verletzbarkeit, die Luxemburg als Kleiner unter Großen hat erfahren müssen. Selbstüberschätzung jedoch gehörte bisweilen nicht zu seinen Eigenschaften.

EN-N, letzter Aufruf: 27. März 2019; OECD, *Government at a Glance. Country Fact Sheet Luxembourg*, 2017, <http://oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2017-luxembourg.pdf>, letzter Aufruf: 27. März 2019

- 4 Eurostat, 2015, a.a.O.
- 5 Francesco Sarracino, "Richer in Money, Poorer in Relationships and Unhappy? Time-Series Comparisons of Social Capital and Well-Being in Luxembourg", in: *Social Indicators Research*, vol. 115, 2, 2013, p. 561-622
- 6 Philippe Aghion et al., "Regulation and distrust", in: *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 125, 3, 2010, p. 1015-1049
- 7 Wouter Veenendaal, *Politics and Democracy in Microstates*, London, Routledge, 2014
- 8 OECD, *Regulatory Policy Outlook*, Chapter: "Country profile Luxembourg", Paris, OECD Publishing, 2015
- 9 So der frühere Diplomat Jean-Marc Hoscheid, "Administrative adaptation in the context of regional integration", in: *Randall Baker (ed.), Public Administration in Small and Island States*, West Hartford, Kumarian Press, 1992, p. 265-282
- 10 Gerhard Lehbruch, "Consociational Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism", paper presented at the round table "Political Integration", International Political Science Association, Jerusalem, Sept. 9-13, University of Tübingen, 1974
- 11 Ministère de la Fonction publique et de la Réforme administrative, *Enquête concernant la qualité de vie et la motivation au travail*, 2017, [http://gouvernement.lu/dam-assets/fr/actualites/communiqués/2017/11-novembre/13-enquete-fonction-publique/TNSILRESMFPRAPresentation\\_13112017presse.pdf](http://gouvernement.lu/dam-assets/fr/actualites/communiqués/2017/11-novembre/13-enquete-fonction-publique/TNSILRESMFPRAPresentation_13112017presse.pdf), letzter Aufruf: 21. März 2019
- 12 Robert A. Dahl/Edward R. Tufte, *Size and Democracy*, Stanford, Stanford University Press, 1973
- 13 Veenendaal, a.a.O.
- 14 Siehe hier den Beitrag "How size matters" von Danielle Bossaert in diesem Heft: "Small bureaucracies are not equipped with enough personnel to develop the whole range of different roles and functions characterizing the bureaucracies of large states".
- 15 Patrick Kinsch, (2018) « Le droit commun et l'avenir du droit luxembourgeois », IGD, Vol. XXI, p. 119-187, présenté le 26 octobre 2017 lors d'une séance de l'Institut grand-ducal, <http://orbilu.uni.lu/handle/10993/36097>, letzter Aufruf: 26. März 2019
- 16 Siehe auch Franz Fayot, „Ambitionen und Realität“, in: *Luxemburger Wort*, 9. März 2019, online auch hier: <https://www.lsap.lu/ambitionen-und-realitat-ein-meinungsbeitrag-von-franz-fayot>, letzter Aufruf: 21. März 2019
- 17 Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enfance et de la Jeunesse & Université du Luxembourg, *Rapport national sur la situation de la jeunesse au Luxembourg*, 2015
- 18 „Wahlrecht ab zwölf“, in: *Luxemburger Wort*, 12. März 2019
- 19 „The Youth of Today“, in: *The Economist*, 10. Januar 2018

- 1 Piotr Sztompka, *Trust: A Sociological Theory*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000
- 2 John L. Campbell/John A. Hall, *The Paradox of Vulnerability. States, Nationalism, and the Financial Crisis*, Princeton, Princeton University Press, 2017
- 3 Eurostat, *Quality of Life. Facts and views*, Chapter 7: "Governance and basic rights", Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/6856423/KS-05-14-073->