

Kurzfassung TiGRE Whitepaper

Das TiGRE-Projekt wurde als Reaktion auf die Ausschreibung „Governance for the future“ konzipiert, die Teil des H2O2O-Arbeitsprogramms „Europa in einer sich verändernden Welt: integrative, innovative und reflektierende Gesellschaften“ war. In dieser Ausschreibung stellte das schwindende Vertrauen in Regierungen und Institutionen, das sich negativ auf Governance in den verschiedenen Regierungsebenen auswirken könnte, einen zentralen Fokus dar (<https://tinyurl.com/v3tnwpzx>). Um ein ordnungsgemäßes Funktionieren demokratischer Systeme zu gewährleisten, wird die Stärkung bzw. Wiederherstellung des zugrundeliegenden Vertrauens zu einer wesentlichen Aufgabe für Regierungen sowohl auf nationaler, als auch auf europäischer Ebene. Interessanterweise deuten zentrale Ergebnisse des TiGRE-Projekts darauf hin, dass die Vertrauensbeziehungen im Regulierungskontext stärker sind als erwartet.

Außerdem zeigen wir auf, dass auch das Konzept des Misstrauens Aufmerksamkeit verdient. Neben seiner negativen Konnotation beschreibt es eine Einstellung der Wachsamkeit zwischen relevanten Akteuren, auch in Regulierungsregimen. Wie wesentliche Ergebnisse zeigen, kann ein hohes Maß an Vertrauen mit einem hohen Maß an Wachsamkeit koexistieren. Eine ausgewogene Kombination von Vertrauen und Misstrauen, die einer „trust but verify“-Haltung (d. h. wachsames Vertrauen) entspricht, ist für das Funktionieren von Regulierungssystemen und das Bestehen robuster Vertrauensbeziehungen sowohl zwischen Regulierungsakteuren, als auch zwischen Institutionen und Bürgern förderlich. Ein zu hohes Maß an Wachsamkeit zwischen den Akteuren jedoch kann die Legitimität von Regulierungsverfahren und der Art und Weise der Entscheidungsfindung durchaus gefährden.

/// VERTRAUEN UND MISSTRAUEN IN REGULIERUNGSREGIME UND REGULIERUNGSBEHÖRDEN

Das TiGRE-Projekt zielte darauf ab, die für Regulierung relevanten Vertrauensbeziehungen detaillierter zu untersuchen, als es der gängige und enge Fokus auf das Bürgervertrauen in die Regierung erlaubt. Zu diesem Zweck wurde zwischen zwei Beobachtungsebenen unterschieden: Die erste befasst sich mit dem Vertrauen von externen Akteuren des Regimes, wie etwa Bürgern und Medien; dabei handelt es sich um Akteure, die nur indirekt in den Regulierungsprozess eingebunden sind. Um das Vertrauen der Bürger in die Regierungsbehörden zu messen und bestimmen wurde ein Survey durchgeführt, welches im Schnitt relativ hohe Vertrauenswerte aufweist mit geringen Unterschieden zwischen den untersuchten Ländern und den einzelnen Politikbereichen. Diese Ergebnisse stehen im Kontrast zu der weit verbreiteten Annahme, dass das Vertrauen in öffentliche Institutionen sich generell in einer Krise befindet.

Um festzustellen, wie die Medien den Prozess der Vertrauensbildung gegenüber Regierungsbehörden beeinflussen, stützte sich TiGRE auf die Analyse der Medienberichterstattung, verschiedene Fallstudien und eines Experiments, welches im Rahmen des Surveys durchgeführt worden war. Die Ergebnisse zeigen, dass die Befragten die Medien häufig als aktiven Akteur bei der Prägung der Vertrauenswahrnehmung empfinden. In der Regel umfasst die Medienberichterstattung einen eher negativen Tenor, wenn vertrauensrelevante Vorfälle wie Bankenskandale, Datenlecks und Lebensmittelsicherheitskrisen in die Schlagzeilen geraten. Darüber hinaus ist festzustellen, dass Strategien der Aufsichtsbehörden nach solchen Vorfällen unterschiedlich sind. Während Behörden in einigen Fällen aktiv versuchen, das Vertrauen wiederherzustellen und dazu die Medien nutzen, schweigen sie in anderen Fällen, möglicherweise um Verantwortung für den Vorfall zu verschleiern oder das Problem zu negieren - wobei letztere Strategie weit weniger effektiv ist als die erste.

Die zweite Beobachtungsebene beforscht Vertrauensbeziehungen zwischen den relevanten Akteuren innerhalb der Regulierungsregime. Dazu gehören die zentralen Akteure wie die Regierungsbehörden selbst, die Gesetzgeber, die Exekutive, die Gerichte und die Regulierungsintermediäre sowie die eher peripheren Akteure wie die regulierten Organisationen, Interessengruppen und Verbraucherorganisationen. Zu diesem Zweck wurde in einer groß angelegten Umfrage in neun Ländern (Belgien, Dänemark, Deutschland, Israel, den Niederlanden, Norwegen, Polen, Spanien und der Schweiz) untersucht, wie diese Akteure Vertrauens- und Misstrauensbeziehungen in den drei untersuchten Politikbereichen (Lebensmittelsicherheit, Datenschutz und Finanzen) wahrnehmen. Den Ergebnissen zufolge vertrauen die Befragten in erster Linie, wenn auch in unterschiedlichem Maße, der Regulierung ihres Politikbereichs. Dies steht im Einklang mit den oben erwähnten Wahrnehmungen der Bürger.

Obwohl sowohl die öffentlichen als auch die privaten Akteure zumeist ein recht hohes Vertrauen in die Institutionen und insbesondere in die nationalen Regierungsbehörden bekunden, sind sie ihnen gegenüber gleichzeitig häufig wachsam

(d. h. die Verhaltensäußerung des Misstrauens). Dies bestätigt, dass Vertrauen und Misstrauen keine Gegensätze sind, sondern nebeneinander bestehen können. Bemerkenswert ist vor allem, dass eine Kombination aus einem gewissen relativ hohen Maß an Vertrauen und Misstrauen der wahrgenommenen Leistung von Regulierungsregimen zugutekommen kann, insbesondere, wenn es darum geht, die Bürger vor Schaden zu bewahren und eine ausreichende Einhaltung der Vorschriften zu gewährleisten. Unsere Ergebnisse deuten jedoch auch darauf hin, dass übermäßige Wachsamkeit die Legitimität des Regulierungsregimes untergraben und die Akzeptanz der Verfahren und der Entscheidungsfindung verringern kann. Ein weiteres zentrales Ergebnis ist, dass eine hohe Anzahl von Interaktionen zwischen Regulierungsakteuren mit einem hohen Maß an Vertrauen verbunden ist. Dieser den Vertrauensbeziehungen zugrundeliegende Mechanismus zeigt auch, wie wichtig nachhaltige Kontakte zwischen den Akteuren für die Entwicklung und Aufrechterhaltung von Vertrauensbeziehungen in gut funktionierenden Regulierungsregimen sind.

/// SCHLUSSFOLGERUNGEN UND IMPLIKATIONEN

Die ursprünglichen Bedenken über das schwindende Vertrauen in die regulatorische Steuerung und die Institutionen in etablierten Demokratien haben sich in den vom TiGRE-Projekt abgedeckten Sektoren und Ländern, trotz einiger sektor- und länderübergreifender Unterschiede, nicht bestätigt. Die erste Schlussfolgerung von TiGRE ist, dass Regulierungsregime bisweilen nur bedingt von einem generell geringem Vertrauen in politische Institutionen beeinflusst zu sein scheinen. Die zweite Schlussfolgerung ist, dass eine Maximierung des Vertrauens nicht uneingeschränkt wünschenswert ist. Vertrauen ist insbesondere dann von Vorteil, wenn es mit einem gewissen Maß an Wachsamkeit einhergeht. Eine ausgewogene Kombination aus Vertrauen und Wachsamkeit stärkt die Fähigkeit der Vertrauensgeber, Vertrauen in wirklich vertrauenswürdige Treuhänder zu setzen und gleichzeitig kontinuierlich zu überprüfen, ob ihr Vertrauen berechtigt ist. Interessanterweise hat unsere Forschung auch gezeigt, dass eine solche Kombination aus hohem Vertrauen und hoher Wachsamkeit am stärksten mit der Wahrnehmung einer hohen Leistungsfähigkeit von Regulierungsregimen verbunden ist.

Aus der Notwendigkeit, ein angemessenes Gleichgewicht zwischen Vertrauen und Wachsamkeit zu gewährleisten, ergeben sich zwei praktische Implikationen. Zunächst bedeutet dies, dass sich die Regulierungsbehörden um eine ausreichende Einbindung bemühen und eine ausgewogene Zusammensetzung sicherstellen sowie Mechanismen zur Rechenschaftspflicht einrichten sollten, um verschiedene Interessengruppen in den Regulierungsprozess einzubinden und so eine wirksame Aufsicht zu gewährleisten. Dies bedeutet auch, aufgeschlossener und in der Lage zu sein, unterschiedliche und abweichende Argumente eines heterogenen Kreises von Akteuren mit verschiedenen Interessen und Ressourcen aufzugreifen. Zweitens, aus der Perspektive der Regulierten und derjenigen, die von der Regulierung profitieren: Wachsamkeit ist nur dann sinnvoll und wirksam, wenn Forderungen und Wünsche nach Regulierungsinhalten und -formen zum Ausdruck gebracht werden. Mit anderen Worten: Aufmerksame Regulierte (z. B. regulierte Unternehmen), Verbraucherverbände und andere Interessengruppen sind gefordert, das Regulierungsverhalten der Behörden zu überwachen und bei Bedarf Bedenken zu äußern.

Schlussendlich scheint das Problem derzeit weniger in schwindendem Vertrauen zu liegen als vielmehr in einer sinnvollen Unterscheidung zwischen Akteuren, die zu Recht als vertrauenswürdig angesehen werden und solchen, die es weniger verdienen. Aus unserer Sicht sind Mechanismen zur Stärkung von Partizipation, Deliberation und Rechenschaftspflicht hierfür notwendig. Zum einen bieten sie Information für eine fundierte Beurteilung von Vertrauen, zum anderen bieten sie den Beteiligten die Möglichkeit zur Einbringung von Inhalten und Feedback. Als eine von mehreren Empfehlungen des White Papers wird vorgeschlagen, dass eine Stärkung der Kommunikation und der Interaktion zwischen den Regulierungsbehörden, den regulierten Einheiten und der breiten Öffentlichkeit wichtig ist, um ein optimales Maß an Vertrauen zu schaffen. Vertrauen ist hierbei vor allem im Kontext der Compliance ausschlaggebend, welche für ein effektives Regulierungsregime von größter Bedeutung ist. Geeignete Kommunikationsstrategien ermöglichen es den Regulierungsbehörden außerdem Vertrauen nach kritischen Vorfällen wiederherzustellen. Schuldzuweisungen und Problemverleugnung zahlen sich weniger aus als eine proaktive Haltung, welche Problembewusstsein und die Bereitschaft zeigt, aus Missgeschicken zu lernen.

