

# Europäischer Policy Brief

## ■ *Theoretische und normative Grundlagen von Vertrauen und Misstrauen*

### Entwicklung eines neuen Narrativs aufgeklärten Vertrauens auf EU Ebene

Wir sind der Auffassung, dass die EU ein neues Narrativ von Mitverantwortung und zivilgesellschaftlicher Mitwirkung auf der Grundlage der Grundrechte aufbauen muss, um den gesellschaftlichen Herausforderungen zu begegnen, die das Vertrauen in Politik untergraben.

Zu diesem Zweck sollte Europa eine Kultur der Beteiligung pflegen und entwickeln, in der die Bürgerinnen und Bürger als gleichberechtigte Partner der Institutionen anerkannt werden. Im EnTrust-Projekt vertreten wir die Ansicht, dass der Schwerpunkt des neuen Narrativs auf Formen „aufgeklärten“ Vertrauens liegen sollte, da das Verhältnis zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen bzw. politischen Institutionen nicht durch bedingungsloses und unkritisches Vertrauen bestimmt werden darf ([Lahusen 2020](#)). Hierbei spielt die kritische Bürgerschaft eine wesentliche Rolle als Voraussetzung für voll funktionsfähige Demokratien. Ebenso verhält es sich mit der Rechtsstaatlichkeit, den Mechanismen der Gewaltenteilung zwischen politischen Institutionen und den Massenmedien als Arena für kritische Berichterstattung und öffentliche Debatten. Erforderlich ist demnach ein Narrativ, das die Komplementarität von aufgeklärtem Vertrauen und Misstrauen hervorhebt und das auf den Prinzipien der aktiven und kritischen Bürgerschaft, politischen Deliberation und Entscheidungsfindung basiert.

Das Narrativ sollte Beteiligung in den Mittelpunkt stellen, da Vertrauen und Misstrauen auf einer wechselseitigen Beziehung beruhen, bei der misstrauische politische Institutionen

Bürgerinnen und Bürger dazu bringen könnten, ihrerseits misstrauische Einstellungen und Praktiken zu entwickeln und so eine Misstrauensspirale in Gang zu setzen ([Lahusen 2020](#)). In diesem neuen Narrativ sollte hervorgehoben werden, dass Formen aufgeklärten Vertrauens eine Wechselbeziehung beinhalten, bei der beide Seiten jeweils als Vertrauensgeber und -adressat mitwirken. Überdies sollte dieses Narrativ alle politischen Ebenen einbeziehen, da Vertrauen und Misstrauen für das Verhältnis zwischen BürgerInnen und Institutionen überall eine vermittelnde Rolle spielen, ob im lokalen, nationalen oder europäischen Kontext. Formen aufgeklärten Vertrauens zu fördern bedeutet daher, sich für einen partizipatorischen und kritischen Ansatz einzusetzen, der alle politikbezogenen Bereiche von der Basis bis zur supranationalen Ebene umfasst.

Aus diesem Grund dürfen wir die Gelegenheit einer lang erwarteten Debatte über die Zukunft Europas, die kürzlich von der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament und dem Rat eingeleitet wurde, nicht verpassen. Zudem arbeitet die Europäische Union an einem Aktionsplan für Demokratie, der eine einzigartige Gelegenheit darstellt, einen Rahmen für neue Entscheidungsstrukturen zu schaffen, die auf partizipativer Demokratie und aktiver Bürgerschaft beruhen.

In den kommenden Monaten wird es für die Institutionen der Europäischen Union entscheidend sein, adäquate Ziele, einen klaren Rahmen und Folgemaßnahmen zu entwickeln, die die Konferenz über die Zukunft Europas zu einem echten Laboratorium für die Entwicklung von aufgeklärtem Vertrauen und

aktiver Beteiligung werden lassen können. Es ist an der Zeit, den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit zu geben, die aktuelle Politik und die Verträge dahingehend zu hinterfragen, ob sie geeignet sind, den gegenwärtigen Herausforderungen Europas angemessen zu begegnen.

### **Beteiligung und Mitverantwortung in der Politik: Wichtige Schritte auf dem Weg dahin**

Im EnTrust-Projekt haben wir verschiedene Voraussetzungen identifiziert, die geschaffen werden müssen, damit politische Beteiligung und Mitverantwortung der Bürgerschaft unterstützt und umgesetzt werden.

An erster Stelle müssen die EU-Institutionen weiter in die Entwicklung der Demokratie, der Grundrechte und in die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit in der gesamten Europäischen Union investieren, und zwar durch eine Reihe politischer Maßnahmen und einen adäquaten Haushalt. Insbesondere durch die Entwicklung eines starken Mechanismus zur Überwachung der Rechtsstaatlichkeit und der Grundrechte kann die EU dazu beitragen, sowohl Regierungen als auch Bürgerinnen und Bürger in die Lage zu versetzen, für wirksame Rechtssysteme zu sorgen, die die Ausübung von Rechten, Gleichheit, Meinungsfreiheit und Medienfreiheit unterstützen. Solch ein Überwachungsmechanismus sollte sowohl geeignete Sanktionen umfassen, um gegen Mängel vorzugehen als auch Unterstützungsmaßnahmen bereithalten. Außerdem sollte er einen Austausch bewährter Praktiken vorsehen, damit Fortschritt erzielt wird.

Zweitens müssen in der EU und in den Mitgliedsstaaten Bedingungen geschaffen werden, die BürgerInnen und unabhängige zivilgesellschaftliche Gruppen befähigen, sowohl Vertrauen aufzubauen als auch Misstrauen geltend zu machen, indem sie Regierungen auf allen Ebenen zur Rechenschaft ziehen.

Dazu gehören günstige gesetzliche Rahmenbedingungen und eine angemessene Finanzierung, die an keine Bedingungen geknüpft ist und es den Organisationen ermöglicht, ihre Interessensvertretungs- und Wächterfunktion auszuüben.

An dritter Stelle muss die Rolle der Zivilgesellschaft als ein wichtiger Eckpfeiler der Demokratie in der Europäischen Union anerkannt werden. Dies erfordert die Entwicklung geeigneter politischer und rechtlicher Instrumente auf EU-Ebene. Zu nennen sind hier beispielsweise ein Rahmen für den zivilen Dialog, der für alle Institutionen gilt. Außerdem bedarf es Regelungen, die es ermöglichen, dass die Rolle der Zivilgesellschaft angemessen anerkannt und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen den Bürgerinnen und Bürgern erleichtert wird. So wurde die Ausarbeitung eines Statuts für einen „europäischen Verein“ schon seit Langem erwartet und wird nun im Europäischen Parlament und im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss diskutiert. Gleichzeitig fordern viele Akteure der Zivilgesellschaft die Umsetzung der Bestimmungen von Artikel 11 des Lissabon-Vertrags über einen offenen, transparenten und strukturierten Dialog mit Interessensorganisationen und der Zivilgesellschaft durch eine interinstitutionelle Vereinbarung.

Viertens muss auch die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in der EU-Politik angemessen unterstützt und vorbereitet werden. Sowohl EU-Institutionen als auch die nationalen Regierungen spielen eine wichtige Rolle bei der Förderung politischer Bildung. Dies gilt auch in Bezug auf die Politik der Europäischen Union. Politische Bildung wird hier insbesondere durch europäische und nationale Programme und Initiativen gefördert, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen, aber auch von Universitäten, durchgeführt werden. Derartige Programme sind gerade angesichts der virulenten Verbreitung von Desinformation entscheidend für die Entwicklung von kritischem Denken.

Fünftens sollten die EU-Institutionen die Massenmedien und die Wissenschaft dazu ermutigen, bewusst und proaktiv die Grundlagen für aufgeklärtes Vertrauen und Misstrauen zu schaffen. JournalistInnen und Massenmedien sollten die Praktiken der Nachrichtenberichterstattung kritisch hinterfragen und in einen Dialog mit den Bürgerinnen und Bürgern treten. Gleichzeitig sollte die Wissenschaft ethisches Verhalten sicherstellen und für höhere Transparenz sorgen, indem sie Bürgerinnen und Bürger über die reine Teilnahme an Untersuchungen hinaus stärker in den gesamten Wissenschaftsprozess mit einbezieht. Besonders hervorzuheben ist hierbei der Ansatz der Bürgerwissenschaft („Citizen Science“).

Darüber hinaus sollten neue Formen der Partizipation entwickelt werden, die auf die heutige Globalisierung von Informationen und Verbreitung von sozialen Medien abgestimmt sind.

### **Worauf stützen sich unsere Empfehlungen? Vorläufige Ergebnisse eines neuen Forschungsverbundes**

Der vorliegende Policy Brief stützt sich in seinen Empfehlungen auf die ersten Ergebnisse, die im Rahmen des [EnTrust-Projekts](#) erarbeitet wurden (siehe auch [First Manuscript on Trust and Distrust in Governance](#)). Dabei lassen sich generell aus unserer Sichtung der bisherigen Forschung drei Lehren ziehen. Erstens haben Vertrauen und Misstrauen konstruktive und destruktive Elemente. Politische Akteure sollten aus diesem Grunde daran interessiert sein, Formen aufgeklärten Vertrauens zu entwickeln. Zweitens bauen Vertrauen und Misstrauen auf interdependenten und wechselseitigen Beziehungen zwischen BürgerInnen und politischen Institutionen auf. Folglich sind politische Akteure für das Schaffen von Vertrauen und Entstehen von Misstrauen mitverantwortlich. Und drittens wird Vertrauen in Politik stark durch Massenmedien, ExpertInnen und WissenschaftlerInnen vermittelt,

was wiederum bedeutet, dass politische Akteure ein gesteigertes Interesse daran haben sollten, sich für vertrauenswürdige Medien und Wissenschaft einzusetzen.

Der vorliegende Policy Brief enthält auch Empfehlungen, die aus unserem [Dialog mit politischen EntscheidungsträgerInnen und VertreterInnen der Zivilgesellschaft](#) zu den Themen Vertrauen und Misstrauen in Politik, Bürgerdialog und -beteiligung, Demokratie und Grundrechte hervorgegangen sind.

Im Rahmen der ersten EnTrust-Dialogrunde wurde von den Teilnehmerinnen und Teilnehmern u.a. darauf hingewiesen, wie die abnehmende Rechtsstaatlichkeit und die zunehmende Korruption in einigen EU-Ländern die Medienfreiheit und die Fähigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen, ihre Regierungen zur Rechenschaft zu ziehen, beeinträchtigen. Dabei wurde betont, dass solche Entwicklungen die Demokratie besonders negativ beeinflussen, da sie Angst und Misstrauen unter den Bürgerinnen und Bürgern erzeugen, während die Entscheidungsträger sich über die rechtsstaatlichen Grundprinzipien stellen und bedingungsloses Vertrauen einfordern.

Als weiteres kritisches Thema sind die politischen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie zu nennen, auf die viele RednerInnen hinwiesen. Angesichts der Dringlichkeit und des beispiellosen Ausmaßes der Pandemie haben sich die Machtverhältnisse verschoben und Regierungen und Institutionen in die Lage versetzt, Entscheidungen ohne die übliche Abstimmung mit Zivilgesellschaft und Sozialpartnern zu treffen. Hinzu kommt, dass Expertenwissen bzw. wissenschaftliche Erkenntnisse mehr Einfluss erlangt haben. Das hat unter Bürgerinnen und Bürgern eine gewisse Skepsis oder sogar Misstrauen hervorgerufen, insofern als dass sie die Einschränkungen der bürgerlichen Freiheiten im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit und Auswirkungen kritisch hinterfragen und für mögliche Interessenkonflikte sensibilisiert sind. Besonders

deutlich wurde dies in Ländern mit autokratischen Regimen, die beispielsweise Gesetze zur Bekämpfung von Desinformation über die Pandemie zur Einschränkung der Meinungsfreiheit missbraucht haben.

Solche Entwicklungen spielen nicht nur auf nationaler Ebene eine Rolle, sondern wirken sich auch auf das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die europäischen Institutionen aus, da die Menschen dazu neigen, die EU durch die Brille ihrer nationalen Erfahrungen zu betrachten. Gleichzeitig werden viele Menschen die EU danach beurteilen, inwiefern eine koordinierte und geschlossene Reaktion auf die Krise auf europäischer Ebene gelingt oder scheitert. Daneben wirken sich auch der unterschiedliche Grad an Transparenz der einzelnen EU-Institutionen oder der Mangel an Informationen und/oder Beteiligungsmöglichkeiten auf das Vertrauen in die Europäische Union als Ganzes aus.

Zudem betonten die DiskussionsteilnehmerInnen, dass das Vertrauen in die Wissenschaft durch den Rückgang der Rechtsstaatlichkeit in einzelnen Ländern, die zunehmende Polarisierung in unseren Gesellschaften und die Auswirkungen der Pandemie beeinträchtigt wurde. Darüber hinaus tragen in ihren Augen die Konzentration von Social-Media-Plattformen in der Hand weniger kommerzieller Anbieter und die Nutzung sozialer Medien durch autokratische Regime (wie Russland und China) zur Verbreitung von Fake News und unethischem Verhalten in der Wissenschaft bei.

Zwar bieten die neuen Technologien mehr Möglichkeiten in Bezug auf Informationen, aber es mangelt immer noch an Transparenz und Zugang. Ebenso besteht eine Machtasymmetrie zwischen WissenschaftlerInnen und BürgerInnen als EndnutzerInnen, die im Kontext der Globalisierung von Informationen noch deutlicher wird.

Wie zudem in der Diskussionsrunde betont wurde, wirken sich diese schwierigen politischen Rahmenbedingungen auch auf die Art und Weise aus, wie intermediäre Institutionen organisiert und entwickelt werden. Positiv zu vermerken ist, dass neben den traditionellen zivilgesellschaftlichen Organisationen informelle Bürgerbewegungen wichtige Entwicklungen vollziehen konnten, insofern als dass sie neue innovative Ausdrucksformen und Antworten auf gesellschaftliche Herausforderungen hervorgebracht haben. Einige dieser Bewegungen haben sich zu stärker strukturierten, langlebigeren Organisationen weiterentwickelt. Nichtsdestotrotz können wir auch das Entstehen einer Schatten-Zivilgesellschaft beobachten. So werden z.B. in illiberalen Demokratien zivilgesellschaftliche Organisationen von Regierungen gegründet, um in der Gesellschaft eine künstliche Vertrauensgrundlage zu schaffen und den Raum für unabhängige Organisationen zu schließen. Auch können Organisationen allmählich von Regierungen "domestiziert" werden, indem die öffentliche Finanzierung auf die Bereitstellung sozialer Dienste beschränkt und "politische Zwecke", wie z.B. politische Interessensvertretung, vom Zugang zu steuerlich absetzbaren Spenden oder von der Anerkennung der Gemeinnützigkeit ausgeschlossen werden. Diese Bemühungen, die Zivilgesellschaft zu vereinnahmen und zu kontrollieren und Misstrauen in ihre Arbeit zu fördern, sind Anzeichen für den Zerfall der Demokratie.

Vor diesem Hintergrund ist es demnach notwendig, einen politischen und rechtlichen Rahmen zu schaffen, der die Verbindung zwischen den BürgerInnen - und den in der Europäischen Union lebenden Menschen im Allgemeinen - und den Institutionen der Europäischen Union neu belebt. Dabei erweisen sich die zivilgesellschaftlichen Organisationen und Bewegungen als unverzichtbare Akteure, um die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger zu

fördern und sicherzustellen, dass sie sowohl informiert als auch kritisch sind, um aufgeklärtes Vertrauen zu entwickeln. In einigen europäischen Ländern wurden verschiedene Methoden und Instrumente der partizipativen Demokratie sowohl auf lokaler als auch auf nationaler Ebene entwickelt. Insbesondere Formen der Crowdsourcing-Gesetzgebung haben es zufällig ausgewählten BürgerInnen und der Zivilgesellschaft ermöglicht, sich an der Ausarbeitung von Gesetzen und Politiken zu beteiligen. Erfolgreiche Experimente wurden u.a. in Finnland, Spanien, Frankreich und Island durchgeführt.

### Allgemeine Projektinformationen

Das EnTrust-Projekt wird im Rahmen des Forschungs- und Innovationsprogramms Horizon 2020 von der EU gefördert (Grant Agreement No. 870572). Die Arbeit des Konsortiums begann Anfang 2020, sodass die in diesem Policy Brief vorgestellten Empfehlungen und Ergebnisse auf den ersten vorläufigen Analysen und Diskussionen basieren. Im Fortgang des Projektes werden empirische Daten systematisch erhoben und ausgewertet. Die gewonnenen Erkenntnisse werden in unterschiedlichen Formaten öffentlich zugänglich gemacht und mit verschiedenen Interessensgruppen diskutiert. Dabei richtet sich das Projekt insbesondere an politische und zivilgesellschaftliche Akteure auf lokaler, nationaler und europäischer Ebene, die allgemeine Öffentlichkeit und die Wissenschaftsgemeinschaft.

Das EnTrust-Konsortium besteht aus acht Partnerteams, die in sieben Ländern (Tschechien, Dänemark, Griechenland, Deutschland, Italien, Polen und Serbien) und auf EU-Ebene forschen und zur Verbreitung und Verwertung der Ergebnisse beitragen. Der Arbeitsplan besteht aus sieben Arbeitspaketen, die sich der systematischen Analyse und Reflexion verschiedener Aspekte der folgenden Themen widmen:

1. Theoretische und normative Grundlagen von Vertrauen und Misstrauen
2. Vertrauen und Misstrauen in Alltagsinteraktionen mit öffentlicher Verwaltung
3. Die Rolle demokratischer sozialer Bewegungen bei der Bildung von Vertrauen und Misstrauen
4. Die Rolle der Medien bei der Vertrauens- und Misstrauensbildung: Information oder Polarisierung?
5. Entwicklungspsychologische Einblicke in Vertrauen und Misstrauen
6. Vertrauen und Misstrauen von BürgerInnen in die Politik: Formen, Determinanten, Wirkungen und Lösungsansätze
7. Vertrauen und Misstrauen in der Zivilgesellschaft: Vorbilder und Empfehlungen

Darüber hinaus gibt es weitere Arbeitspakete, die sich mit der Kommunikation, Verbreitung, und Nutzung der Forschung, mit Management und ethischen Fragen beschäftigen.

### Konsortium:

[Civil Society Europe](#) (Brüssel, Belgien)

[Masaryk Universität](#) (Brünn, Tschechien)

[Panteion Universität für Sozial- und Politikwissenschaften](#) (Athen, Griechenland)

[Universität Belgrad, Institut für Philosophie und Gesellschaftstheorie](#) (Serbien)

[Universität Kopenhagen](#) (Dänemark)

[Universität Siegen](#) (Deutschland)

[Universität Siena](#) (Italien)

[Universität Warschau](#) (Polen)

Weitere Informationen über das EnTrust-Projekt finden Sie unter [www.entrust-project.eu](http://www.entrust-project.eu) und [www.uni-siegen.de/phil/entrust](http://www.uni-siegen.de/phil/entrust)

## Kontakt

Prof. Dr. Christian Lahusen  
Projektkoordinator  
Universität Siegen  
Seminar für Sozialwissenschaften  
Adolf-Reichwein-Str. 2  
57068 Siegen – Deutschland

E-mail: [entrust@uni-siegen.de](mailto:entrust@uni-siegen.de)

Carlotta Besozzi  
Projektpartner  
Civil Society Europe  
Rue du Congrès 13  
1000 Brüssel – Belgien

E-mail: [contact@civilsocietyeurope.eu](mailto:contact@civilsocietyeurope.eu)

## Social Media Links



---

### Projektinformationen

Art des Projekts: Verbundprojekt  
Aufruf: H2020 SC6 GOVERNANCE-01-2019: Trust in Governance  
Starttermin: Februar2020  
Dauer: 48 Monate  
Kordinator: Prof. Dr. Christian Lahusen, Universität Siegen  
Fördervereinbarungs-Nr.: 870572  
EU-finanziertes Projektbudget: 2 978 151,25 €



Dieses Projekt wird mit Mitteln aus dem Forschungs- und Innovationsprogramm "Horizont 2020" der Europäischen Union unter der Finanzhilfsvereinbarung Nr. 870572 gefördert. Der Inhalt dieser Veröffentlichung liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren und spiegelt nicht unbedingt die Meinung der Europäischen Union wider.

[www.entrust-project.eu](http://www.entrust-project.eu)

---