

Watchdogs – Wirksame Machtkontrolle?

Demokratien zeichnen sich u. a. dadurch aus, dass sie den Regierten die Chance bieten, sich an der Ausübung der politischen Macht zu beteiligen. Dies geschieht in vielfältigen Formen und Intensitäten. Allerdings erstrebt nicht jede Demokratie eine umfassende und tiefe Beteiligung. Gegenwärtig erleben wir ein Widererstarren der akklamatorischen Beteiligung und ein Zurückdrängen erweiterter Mitspracherechte.

Eines der Ziele der Beteiligung ist die Kontrolle der politischen und gesellschaftlichen Machtausübung. Diese Idee ist eigentlich so alt wie Politik selbst und sie ist nicht zwingend auf Demokratie als umfassenden Rahmen angewiesen. Die Kontrolle der politischen Macht ist auch Bestandteil nichtdemokratischer Herrschaftsformen. Die Geschichte ist voll von Konflikten zwischen Machthabern und Machtunterworfenen und den Begehren nach Beschränkung der und Beteiligung an der Ausübung der politischen Macht.

Diesen weiten Bogen spannt das Forschungsjournal mit seinem Schwerpunkt zu zivilgesellschaftlichen Watchdogs allerdings nicht auf. Als Hintergrund sind solche Informationen dennoch wichtig, wenn mit dem modernen Begriff des Watchdogs operiert wird. Dieses Bild des Wachhundes, das aus dem angelsächsischen Sprachraum stammt, wie die Verwendung des Anglizismus verrät, ist nicht allen geläufig; vielfach nicht einmal den Mitgliedern von Watchdog-Organisationen selbst.

Mit Watchdogs ist eine ergänzende Form der gesellschaftlichen Machtkontrolle entstanden. Dies macht der Beitrag von *Speth* deutlich. Das politische System ist aus sich heraus nicht mehr in der Lage, alle Formen der Machtausübung zureichend zu kontrollieren. Es haben sich mit den verschiedenen zivilgesellschaftlichen Organisationen Potenziale der Machtkontrolle entwickelt. Es muss nicht mehr allein auf staatliche Akteure vertraut werden.

Das Hervortreten von Watchdogs ist damit Teil der Entgrenzung von Politik.

Mit der Metapher des Wachhundes lassen sich Tendenzen erkennbar machen, die sich in beinahe allen modernen Gesellschaften zeigen: Die Ausübung von Macht wird nicht einfach hingenommen. Es gründen sich zunehmend Organisationen, die in die Rolle eines Wachhundes schlüpfen. Vielfach sind dies Organisationen aus der Zivilgesellschaft, doch die Zivilgesellschaft ist nicht von sich aus auf diese Rolle festgelegt. In diesem vielgestaltigen und unscharfen Bereich sind auch Organisationen zu finden, deren Hauptanliegen es ist, Dienstleistungen zu erbringen, den Bedürfnissen der eigenen Mitglieder nach Sport, Freizeit, Geselligkeit, Kultur, Religion etc. einen organisatorischen Rahmen zu bieten. Damit sind sie weit entfernt von der Rolle eines Wachhundes.

Das Forschungsjournal hat mit seinem Schwerpunkt daher vor allem solche zivilgesellschaftlichen Organisationen im Blick, die einen stärkeren politischen Anspruch haben und sich auch als Watchdog verstehen. Damit wird nur eine Teilmenge der vielfältigen zivilgesellschaftlichen Organisationen ausgewählt.

Der Blick auf zivilgesellschaftliche Watchdogs erbringt einen weiteren Vorteil: Die Wachhundaufgabe zielt nicht mehr allein auf den Staat – insbesondere den Nationalstaat –, sondern folgt einem Politikverständnis, in dem Machtausübung und Entscheidungen nicht mehr primär mit staatlichen Akteuren verbunden werden. Der Fokus auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen hat auch den Vorteil, den nationalstaatlichen Rahmen überschreiten zu können, weil viele zivilgesellschaftliche Watchdogs international organisiert sind und den nationalen Politikrahmen längst nicht mehr als Grenzen ihres eigenen Handelns anerkennen.

Im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit und der kontrollierenden Tätigkeit stehen damit vor allem auch transnational tätige Unternehmen. Denn diese nehmen mit ihren Produkten und mit der Art und Weise ihrer Herstellung sehr starken Einfluss auf den Umgang mit den natürlichen Ressourcen, die Menschenrechte und

die politischen Konstellationen des jeweiligen Landes. Diese Unternehmen sind damit politische Akteure und Gegenstand des Handelns der Watchdog-Organisationen.

Das Bild des Wachhundes für diese Funktion von zivilgesellschaftlichen Organisationen suggeriert eine Position und einen Blick von außen, auf das politische System, die Unternehmen und die Praktiken der Gesellschaft. Dies ist nicht ganz korrekt, denn vielfach sind zivilgesellschaftliche Organisationen, die Watchdog-Aufgaben übernehmen, in einem bestimmten Maße in das politische System integriert. Sie sind zwar keine staatlichen Akteure, aber sie stehen auch nicht komplett außerhalb. Dies hat mehrere Gründe.

Im Beitrag von *Greef* und *Kiepe* wird gezeigt, wie „alte“ Organisationen aufgrund ihrer Einbindung Watchdog-Funktionen übernehmen, ohne dass ihnen staatliche Sanktionsmittel zur Verfügung stehen würden. Wir dürfen daher, wenn wir von Watchdogs sprechen, nicht immer nur an junge und trendige Organisationen denken. Vielfach übernehmen solche Organisationen Aufgaben der Politik-Kontrolle und des Mahners, was aus dem etablierten Politikbetrieb heraus nur unzureichend organisiert werden kann. Diese Watchdogs sind auf vielfache Weise in die Verfahren des politischen Betriebs eingebunden, so dass sie nicht einfach von außen und medial wirksam Anklage erheben.

Gleichzeitig ist dies auch eine Gratwanderung. Denn die Watchdog-Funktion kann nur mit einer gewissen Unabhängigkeit ausgeübt werden. Dies zeigt der Beitrag von *Körting Goltermann*. Sie sehen den Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) als „Prozess-Watchdog“, weil er in viele Prozesse eingebunden ist und in der Regel nicht seine Stimme mit medialer Verstärkung erhebt. Dies gilt aber nur begrenzt für die Mitglieder von VENRO. Mit drei Beiträgen – von *Südwind* (*Martina Schaub*), *Brot für die Welt* (*Sarah Lincoln*) und *urgewald* (*Moritz Schröder*) –, die in der Rubrik Pulsschläge versammelt sind –, wird das Handeln entwicklungspolitischer Watchdogs beispielhaft sinnfällig gemacht.

Ein entscheidendes Element für alle Watchdogs ist die Expertise. Diese müssen Fachwissen für ihr jeweiliges Thema aufbauen. Dieses Wissen umfasst den wissenschaftlichen Stand des verfügbaren Wissens, rechtliche Normen, politische Möglichkeiten sowie ein Wissen zu gesellschaftliche Stimmungen und Mehrheitsverhältnissen. Als politische Organisation benötigen Watchdog-Organisationen Expertise für politische Prozesse und gesellschaftliche Netzwerke.

Zur Expertise gehört auch die passende Kommunikation. Denn diese ist in mehreren Richtungen zu führen. Zum einen ist es die Kommunikation auf Augenhöhe mit den Verantwortlichen bei den Unternehmen und in den politischen Institutionen. Hier geht es darum, Verbindlichkeit herzustellen, ohne in einen Konfrontationsmodus zu geraten. Allerdings muss auch sichergestellt sein, dass die Position der Watchdogs als stabil und entschieden wahrgenommen wird und die Einhaltung von Regeln und Normen nicht verhandelbar ist. Zum anderen geht es um die Kommunikation mit der Öffentlichkeit und den Unterstützerinnen und Unterstützern. Hier geht es um die Glaubwürdigkeit der Watchdogs und auch um Spenden, damit die Ressourcenbasis gesichert werden kann. Vielfach nutzen die Watchdogs die Form der Kampagnenkommunikation, um durchzudringen und ihre Themen in der Öffentlichkeit präsent zu halten.

Wie schwierig dies ist, beide Aspekte – die punktuelle und kontinuierliche Themenbearbeitung sowie „outside“ und „inside lobbying“ – zusammenzubringen, zeigt *Schiffers* in seinem Beitrag über LobbyControl. Das Beispiel zeigt insbesondere, dass zivilgesellschaftliche Watchdogs einen langen Atem brauchen. Die Arbeit von Watchdogs ist daher nur auf den ersten Blick chic und für viele begehrenswert und unterstützenswert, sie ist vor allem auch Kärnerarbeit, die sehr viel Fachwissen und Durchhaltevermögen erfordert.

Die Öffentlichkeit und vor allem die Medien haben eine eigene Watchdog-Funktion. Dies wird in dem Beitrag von *Drüeke* herausgestellt. Vielfach übernehmen die Medien selbst eine

Wächterrolle und der investigative Journalismus weitet sich aus. Die Medien haben damit eine doppelte Aufgabe: Sie stellen Öffentlichkeit für die zivilgesellschaftlichen Watchdogs her und sind selbst durch die investigative Tätigkeit der Journalisten Watchdogs.

Es müssen aber nicht immer Organisationen sein, die die Watchdog-Funktion übernehmen. *Witterhold* zeigt in ihrem Beitrag, wie im Bereich der Verbraucherschutzpolitik einzelne mit Hilfe der neuen Kommunikationsmöglichkeiten, die das Internet anbietet, Watchdogaufgaben übernehmen können. Notwendig sind persönliche Netzwerke, die sich aber umso besser knüpfen lassen, je entwickelter die Social Media-Techniken sind.

Die Reaktionen auf die politische Rolle von zivilgesellschaftlichen Organisationen als Watchdogs fallen unterschiedlich aus. *Freise* und *Menzemer* zeigen in ihrem Beitrag, wie die EU-Kommission zivilgesellschaftliche Watchdogs fördert, weil diese sie bei der Umsetzung ihrer Politik unterstützen. Diese kontrollieren in den Mitgliedsländern die Einhaltung des Regelwerks der EU. Dafür bekommen sie privilegierten Zugang zur EU-Kommission. Die Watchdogs kompensieren damit die fehlende EU-Bürokratie. Darüber hinaus hat nicht jedes Mitgliedsland der EU ein gleichermaßen großes Interesse, die Regeln einzuhalten.

Auch in Deutschland hat die institutionalisierte Politik ein Interesse an der Mitarbeit der Watchdogs, wie das Textilbündnis (www.textilbuendnis.com), an dem Südwind beteiligt ist (siehe den Beitrag von *Schaub*), zeigt. Allerdings macht *Schaub* in ihrem Beitrag deutlich,

dass dies durchaus eine Gratwanderung ist, weil es aufgrund der Struktur freiwilliger Selbstverpflichtung Probleme mit der Durchsetzung der vereinbarten Standards geben kann. Anders sieht dies bei Watchdogs aus, die Verletzung von Menschenrechten, Umweltskandale und Arbeitsschutzbestimmungen anprangern. Nicht immer wird dies von Staaten gerne gesehen und geduldet. Der Handlungsraum dieses Watchdogs wird häufig eingeschränkt (*shrinking spaces of civil society*) oder ihre Tätigkeit gänzlich verboten. Diese Tätigkeit ist aber notwendiger denn je, weil die ökonomischen und ökologischen Verflechtungen zunehmen und kriegerische Auseinandersetzungen längst nicht mehr nur als konventionelle militärische Auseinandersetzungen zwischen Staaten geführt werden.

In der Rubrik „ipb beobachtet“ berichtet *Grimm* in seinem Beitrag über wachsende Probleme mit der Forschungssicherheit, vor allem für Bewegungsforscher in den Ländern des ehemaligen „Arabischen Frühlings“. Nach der anfänglichen Euphorie in der Protest- und Bewegungsforschung wird die Feldforschung immer gefährlicher. Zu beobachten ist eine „Versicherheitlichung“ der Feldforschung. Auch wenn andere, weniger risikobehaftete Methoden entwickelt werden, so bleibt doch die Forschung vor Ort unerlässlich.

Der Beitrag von *Finkbeiner/Schenke* ist eine Replik auf den Beitrag von *Teune/Ullrich* im Heft 1-2/2018 des Forschungsjournals.

Rudolf Speth (Berlin)