

Machtkontrolle durch Watchdogs

Rudolf Speth

1 | Einleitung

In modernen Gesellschaften unterliegt jede Form der Machtausübung der Kontrolle. Dies gilt insbesondere für alle Spielarten politischer Macht. Die Kontrolle der Macht ist kein neues Phänomen, doch haben sich in westlichen Gesellschaften in den letzten Jahrzehnten immer mehr zivilgesellschaftliche Organisationen gegründet, deren Hauptaufgabe es ist, die Ausübung von politischer Macht zu kontrollieren.

Doch auch die Ausübung ökonomischer Macht bedarf der Kontrolle, gerade in der Phase einer globalisierten Wirtschaft. Weil Wertschöpfungsketten vielfach transnational organisiert sind und sich neue Spielarten des Kapitalismus herausgebildet haben, reichen die Formen der Einbettung und Einhegung ökonomischer Macht, die sich in Europa entwickelt haben (organisierter Kapitalismus, Rheinischer Kapitalismus, Neo-Korporatismus) nicht mehr aus. Zudem haben nationalstaatliche Kontrollbefugnisse eine begrenzte Reichweite.

Hinzu kommt eine weitere Entwicklung: Machtausübung muss sich heute stärker legitimieren als in früheren Zeiten. Deshalb gewinnen Diskussionen rund um die Themen Transparenz, Rechenschaftspflicht, Accountability, Zurechenbarkeit, Verantwortung, Berichtspflichten, Zugänglichkeit von Informationen, Beteiligung und Begrenzung der Amtsdauer zunehmend an Gewicht. In westlichen Gesellschaften hat sich eine Haltung entwickelt, wonach jede Machtausübung sich rechtfertigen können muss.

Dies ist nicht einfach, weil jede Form der Machtausübung sich nicht von sich aus rechtfertigt, begrenzt und sich kritisierbar macht. Vielmehr ist das Gegenteil zu beobachten: Jede Machtausübung versucht, sich gegen Kritik und

alle Versuche der Infragestellung zu immunisieren. Deshalb muss eine Machtkritik von außen kommen und wird von denjenigen, die Macht ausüben, in der Regel nicht gerne gesehen, sondern eher notgedrungen akzeptiert.

Die Kontrolle der politischen Macht kann nun selbst in das politische System eingebaut sein. In westlichen Gesellschaften ist dies in der Regel der Fall. Über die Jahrhunderte hat sich eine institutionelle Struktur der Machtkontrolle entwickelt.¹ Es ist aber nicht nur die Kontrolle der Macht, die im System selbst angelegt ist, sondern es ist zunehmend zu beobachten, wie aus der Gesellschaft heraus Organisationen der Machtkontrolle entstehen, die das Handeln der politischen Institutionen kritisch begleiten. Vielfach war dies die Aufgabe der Öffentlichkeit (der Medien und der Journalisten) und ist dies auch heute noch. Doch die Öffentlichkeit steht hier nicht mehr alleine. In den letzten Jahrzehnten haben sich zunehmend mehr zivilgesellschaftliche Organisationen gegründet, deren Hauptaufgabe es ist, politische Machtausübung zu kontrollieren, zu prüfen, zu hinterfragen und letztlich zu begrenzen. Dazu gehören auch Whistleblower (Brobeck et al. 2015), die interne Informationen an zivilgesellschaftlichen Organisationen weitergeben, die vielfach als Watchdogs bezeichnet werden.

Es wird aber auch deutlich, dass ökonomische Macht zunehmend in den Fokus zivilgesellschaftlicher Aufmerksamkeit gerät. Dazu gehört z.B. das Verhalten transnationaler Unternehmen, die Tätigkeit der Akteure auf den Finanzmärkten, die Bedingungen der Herstellung von Gütern und Dienstleistungen, die Arbeitsbedingungen, der Umgang mit der Umwelt und den natürlichen Ressourcen und viele weitere Aspekte. Auch in diesen Bereichen

zeigt sich, dass eine staatliche Kontrolle gerade in der Phase einer globalisierten Ökonomie höchst unzureichend wirksam ist.

In einer breiteren Perspektive auf die zivilgesellschaftlichen Organisationen kann man die Watchdog-Funktion beinahe bei ihnen allen mehr oder minder ausgeprägt finden. Das Aufgabenspektrum, das zivilgesellschaftliche Organisationen erfüllen, wird damit verbreitert: neben Dienstleistung, der advokatorischen Interessenvertretung und der Selbstorganisation ist auch die Watchdog-Funktion zu nennen. Allerdings ist der Begriff Watchdog nicht eindeutig. Während Barbara Unmüßig Watchdogs mit Gegenmacht verbindet² und diesen eine wichtige Rolle im Prozess der „Großen Transformation“ zuschreibt, versteht die Bundesregierung Watchdogs als „Mahner und „Anwälte““^{3,4} Aus einer wissenschaftlichen Position stellt Christoph Strünck (2012: 190) daher fest, dass dieser Begriff dehnbar ist und im Kontext der jeweiligen institutionellen Gegebenheiten gesehen werden muss. Für Annette Zimmer ist die Watchdog-Funktion ein wesentliches Element von Nonprofit-Organisationen (NPO) (2018), in der sich die Rolle als politischer Akteur ausdrückt. Zimmer fasst NPOs als multifunktionale Organisationen, die diese Rolle vor allem über „Themensetzung (Advocacy), Lobbying und Einflussnahme auf Politikgestaltung“ (2018: 779) ausfüllen.

Der Beitrag vertritt die These, dass die Watchdog-Funktion für zivilgesellschaftliche Organisationen immer wichtiger wird. Dafür werden mehrere Gründe genannt. Diese Watchdogs füllen die Lücke, die das politische System hat entstehen lassen. Sie antworten auf ein Defizit des Staates, der es nicht mehr schafft, die eigene Machtausübung ausreichend transparent und für die Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbar zu machen. Sie antworten auch auf die Kontrolldefizite in einer globalisierten Welt, in der das Handeln selbst und seine Folgen kaum von den nationalstaatlichen Akteuren in den Blick genommen werden. Dies gilt ganz besonders für mächtige ökonomische Akteure (Unternehmen, Banken, Finanzinstitutionen), weil ihr Handeln Auswirkungen auf die Um-

welt, die Menschenrechte, die Möglichkeiten demokratischer Beteiligung und die Lebenschancen einer Vielzahl von Menschen, nicht nur der direkt Betroffenen, hat.

Weil sich die Legitimitätsvorstellungen gewandelt haben (siehe dazu Geis et al. 2012; Rosanvallon 2011), staatliche Institutionen diesem Wandel aber nicht gerecht werden, bilden sich neue Kontrollorganisationen, die die Ausübung von Macht hinterfragen. Diese Kontrollorganisationen bilden sich zunehmend als zivilgesellschaftliche Organisationen.

2 | Bestehende Strukturen der Kontrolle

In kaum einer Gesellschaft bleibt die Ausübung politischer Macht unwidersprochen. Vielfach wird der Widerspruch, der in der Regel von unterlegenen Gruppen kommt, unterdrückt, manchmal auch hingegenommen. Je weiter entwickelt ein politisches System ist, desto mehr ist es bestrebt, Positionen der Gegenmacht auch aufzunehmen und diesen einen Ort zuzuweisen. Eine wichtige Aufgabe dieser Gegenmacht ist es, die Machtausübung der herrschenden Gruppe, der Mehrheit, zu kontrollieren. Solche Formen der Machtkontrolle sind Parlamente, die sich schon sehr früh gebildet haben und mit denen die Machtunterworfenen die Ausübung der Macht kontrollieren. Je weiter ein politisches System entwickelt ist und – modern ausgedrückt – je demokratischer es ist, desto mehr Möglichkeiten der Machtkontrolle bietet es.

Westliche demokratische Gesellschaften verfügen daher über ein ausdifferenziertes Kontrollsystem. Es ist daher auf den ersten Blick nicht selbstverständlich, dass sich weitere Elemente der Kontrolle der Ausübung politischer Macht herausgebildet haben, die darüber hinaus wenig in das etablierte System der Generierung politischer Legitimität passen.

Das Parlament selbst ist ein Element der Kontrolle politischer Machtausübung. Dies lässt sich in der Geschichte des Parlamentarismus nachvollziehen, denn das Parlament hat sich als legislative Gewalt einen Platz gesichert, um die Exekutive, die Regierung mit der Ministerialbürokratie, zu kontrollieren und, wenn

es nötig ist, auch an der weiteren Tätigkeit zu hindern. Die Kernaufgabe des Parlamentes ist es daher, die Regierung zu kontrollieren, auch wenn im politischen System der Bundesrepublik Deutschland der Deutsche Bundestag eher die Aufgabe hat, die Regierung zu stützen und zu tragen.⁵ Die vornehmste Aufgabe des Deutschen Bundestages ist es daher, den Haushalt aufzustellen und zu genehmigen, denn damit wird die Basis für das Handeln der Regierung gelegt und gleichzeitig auch kontrolliert.

Das Haushaltsrecht des Parlaments kann daher auch als ein Kontrollrecht verstanden werden. Und jeder Akt der Gesetzgebung hat auch ein kontrollierendes Element, weil das Handeln der Regierung nur auf einer gesetzlichen Basis erfolgen kann. Man kann daher das Parlament als ein Kontrollorgan ansehen. Ein detaillierterer Blick auf den Deutschen Bundestag eröffnet jenseits der Globalperspektive eine institutionelle Feingliederung der Kontrolle, die dessen alltägliches Handeln strukturiert. Im Zentrum stehen die Ausschüsse, mit denen das Parlament die Gesetzgebung vorbereitet und auch die Machtausübung der Regierung kontrolliert. Zur Kontrolle der Machtausübung gehören weitere Institute: die kleine und die große Anfrage, das Recht des Parlaments, eine Ministerin oder einen Minister herbeizurufen und zu befragen, die Notwendigkeit, dass die Regierung ihr Handeln durch einen Parlamentsbeschluss absegnen lassen muss (Auslandseinsätze der Bundeswehr, das Handeln der Regierung im Rahmen der Europäischen Union⁶).

Außerhalb des Parlaments gibt es weitere Institutionen der Kontrolle, sodass vielfach von Deutschland als eine „semi-sovereign State“ (siehe Katzenstein 1987) die Rede war. Hier ist es vor allem die Machtteilung, wie sie in der föderalen Struktur (Bund und Länder, Bundestag und Bundesrat) zum Ausdruck gebracht wird. Das Bundesverfassungsgericht ist ein weiterer wichtiger Veto-Spieler (siehe Tsebelis 2002), mit dem das Handeln der Regierung kontrolliert wird. Darüber hinaus ist das Handeln jeder politischen Institution an die Grundsätze des Rechtsstaates gebunden.

Die Aufteilung der Macht auf verschiedene Ebenen und Akteure kommt auch in der Tarifpolitik, z. B. bei den Wohlfahrtsverbänden und Kirchen, zum Ausdruck. In ihren eigenen Räumen gestalten sie soziale Beziehungen weitgehend selbst. Aber sie machen dies meist in einem nationalstaatlichen Rahmen, der in einer globalisierten Welt nicht mehr ausreichend ist.

Die Gerichte können daher als weitere wichtige Kontrollinstanzen angesehen werden. Es ist vor allem das Bundesverwaltungsgericht in Leipzig und die Verwaltungs-, Sozial- und Finanzgerichtsbarkeit, mit der das Handeln der Verwaltungen überprüft werden kann.⁷ Es sind die Verwaltungsgerichtsbarkeit und die Sozialgerichtsbarkeit, die das Handeln von staatlichen Institutionen und der mittelbaren Staatsverwaltung kontrollieren.

Mit den Rechnungshöfen (Bundesrechnungshof, Landesrechnungshöfe) wird – über die Haushaltsausschüsse von Bund und Ländern hinaus – das Finanzgebaren des Bundes und der Länder kontrolliert. Allerdings erfolgt diese Kontrolle erst im Nachhinein, d. h. die Rechnungshöfe werden erst tätig, wenn die Regierungen gehandelt haben, Steuergelder ausgegeben wurden und Planungen ihre Ziele nicht erreichten.

Jenseits der institutionellen Struktur des politischen Systems, in das viele Kontrollpositionen eingebaut sind, findet sich in modernen Gesellschaften, insbesondere in Demokratien, eine Struktur, mit der Machtausübung kontrolliert und politische Entscheidungen an die Bürgerinnen und Bürger rückgebunden wird: die Medien. Aufgabe der politischen Journalisten ist es, nicht nur politische Entscheidungen darzustellen, sondern ihr Zustandekommen auch kritisch zu hinterfragen und Öffentlichkeit herzustellen. Dies gelingt nicht immer und nicht alle Journalisten und Medien verstehen sich als investigative Akteure mit einem selbst gestellten Anspruch der Kontrolle der Regierungen. Gleichwohl erfüllen die Medien in modernen Demokratien die Aufgabe, Öffentlichkeit herzustellen und politische Entscheidungen zurechenbar zu machen.

Der Blick auf die Medien verdeutlicht, dass Öffentlichkeit und die Herstellung von Transparenz ein wesentliches Moment in der Kontrolle politischer Entscheidungen und jeglicher Form von Machtausübung sind. Öffentlichkeit ist für demokratische politische Systeme unverzichtbar. Mit dieser Perspektive wird aber auch deutlich, dass Massenmedien als dominante Form für die Herstellung von Öffentlichkeit nicht der einzige Weg sind, Offenheit (siehe dazu Neidhardt 1994) herzustellen. Vielmehr richtet sich der Blick auch auf neue Formen und Akteure, mit denen die Funktionen von Öffentlichkeit erfüllt werden können. Hier sind es vor allem zivilgesellschaftliche Akteure, die seit langem dazu beitragen, dass Themen öffentlich diskutiert werden, Akteure Gehör finden, Argumente abgewogen und ein Publikum informiert wird. Zivilgesellschaftliche Watchdogs richten sich damit an die Öffentlichkeit, die keine nationalstaatliche mehr sein muss. Die Themen Menschenrechte, Klima, Umwelt, Waffenexporte oder Finanzmärkte (Anheier 2012: 429-435) zeigen, dass öffentliche Arenen nicht mehr primäre nationalstaatlich verfasst sind und zivilgesellschaftliche Watchdogs sich in diesen transnationalen Arenen bewegen.

3 | Defizite

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass sich in westlichen politischen Systemen über die letzten Jahrhunderte – auch aufgrund der fortschreitenden Demokratisierung – eine umfangreiche institutionelle Konfiguration der Kontrolle politischer Machtausübung herausgebildet hat. Trotz dieses positiven Befundes zeigt sich jedoch, dass die bestehenden Institutionen der Kontrolle der Macht nicht ausreichen. Dies hat mehrere Gründe und hat auch dazu geführt, dass sich in den letzten Jahrzehnten immer mehr zivilgesellschaftliche Kontrollinstanzen gebildet haben.

Der Bereich der Öffentlichkeit hat sich in den letzten Jahrzehnten in allen westlichen Gesellschaften grundlegend verändert. Die Anzahl der Medien hat zugenommen und mit Social Media ist ein neues Format hinzugekommen.

Die neuen Social-Media-Kanäle haben vor allem die Beziehung zwischen den Medien und der Gatekeeper-Rolle der Journalisten verändert. Die mit den neuen technischen Möglichkeiten des Internet verbundenen Kommunikationsformen haben die Nutzer in eine neue Position gebracht: Sie sind nun nicht mehr länger nur Empfänger von Nachrichten, sondern selbst Produzenten von Informationen und Stellungnahmen. Vielfach werden die Social-Media-Kanäle nicht genutzt, um Kontrolle auszuüben, sondern eher, um Informationen ungeprüft zu verbreiten.

Die medialen Veränderungen haben aber auch mit der Privatisierung von Medien zu tun, die sich bereits in den 1980er-Jahren ereignete. Insgesamt zeigt sich, dass auf der einen Seite eine Ökonomisierung bei den Medienunternehmen zu beobachten ist, während auf der anderen Seite die Mediennutzung sich begleitend verändert hat. In der Summe ergibt sich damit eine Verstärkung der Elemente von Unterhaltung, Eventisierung und Marketing, während die Dimensionen von Kontrolle und Informationen an Bedeutung verloren haben.

Gleichzeitig steigt der Bedarf an Kontrolle und Information, weil sich die Staatstätigkeit in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich ausgeweitet hat. Der Ausbau des Sozialstaates seit Gründung der Bundesrepublik, die Etablierung neuer Politikfelder wie z. B. Umweltpolitik oder Senioren- und Engagementpolitik haben dazu geführt, dass auf der einen Seite mehr Gesetze erlassen worden sind und auf der anderen Seite die Formen „weicher“ Steuerung zugenommen haben. Hinzu kommt, dass mit der Europäischen Union eine neue politische Ebene entstanden ist und mit der gemeinsamen Währung und der damit verbundenen Finanzpolitik ein Bereich staatlichen Handelns hinzugekommen ist, womit sich insgesamt ein wachsender Bedarf an Information und Kontrolle ergeben hat.

Auch die ökonomischen und technologischen Veränderungen haben den Bedarf an Information und Kontrolle wachsen lassen. Die weltweiten Veränderungen in der Finanzwelt, der Bedeutungsgewinn finanzieller Bezie-

hungen, die neuen Formen und Firmen der Finanzindustrie und der Bedeutungsgewinn der Finanzbeziehungen für den öffentlichen Sektor haben dazu geführt, dass ein Ungleichgewicht festzustellen ist. Auf der einen Seite gibt es eine wachsende Macht der Finanzindustrie, während die politischen Akteure auf der anderen Seite relativ hilflos sind, diese neue Welt zu verstehen und sie auch mit Regeln zu versorgen, damit für beide Seiten eine Win-win-Situation entsteht. Regeln zu erstellen bedeutet aber auch Kontrolle und setzt voraus, dass genügend Informationen vorhanden sind, um diese neue Welt zu verstehen. Häufig sind staatliche Akteure alleine dazu kaum mehr in der Lage.

Kontrolldefizite zeigen sich gerade mit Blick auf eine globalisierte Ökonomie. Die Bedingungen und die Folgen des Handelns von Unternehmen werden bislang nur unzureichend auf die Einhaltung bereits bestehender Standard überprüft. Darüber hinaus ist es notwendig, angesichts einer zunehmenden Vernetzung und wachsenden Gefährdung der natürlichen Ressourcen des Planeten, neue Regeln und Formen ihrer Einhaltung zu entwickeln.

4 | Der zivilgesellschaftliche Aufbruch

Seit Mitte der 1960er-Jahre ist in Deutschland und auch in anderen europäischen Ländern eine Liberalisierung in der Gesellschaft zu beobachten. Teil dieser Liberalisierung ist ein zivilgesellschaftlicher Aufbruch: Es gründen sich mehr zivilgesellschaftliche Organisationen und es engagieren sich mehr Bürgerinnen und Bürger freiwillig und ehrenamtlich. Folge dieses zivilgesellschaftlichen Aufbruchs ist es, dass zivilgesellschaftliche Organisationen eine breiter werdende Palette von Funktionen erfüllen. Zu dieser zählt auch die Funktion der Kontrolle. Ausdruck dieser Aufgabenerweiterung ist es, dass sich immer mehr Watchdogs in den vergangenen Jahrzehnten gegründet haben.

Watchdogs sind eine spezialisierte Form von zivilgesellschaftlichen Organisationen, die sich ein bestimmtes Thema gewählt haben – wie beispielsweise Lebensmittelsicherheit, Lobbyismus, Finanzindustrie – und die für dieses

Thema Expertenwissen bereitstellen. Im Kern geht es ihnen aber nicht um die Bereitstellung von Expertise, vielmehr wird diese genutzt, um das Handeln der Akteure des ausgewählten Feldes zu beobachten und zu bewerten. Voraussetzung dieser Bewertung sind valide Maßstäbe und anerkannte Verfahren. Teilweise umfassen diese bestehende rechtliche Normen, sodass Watchdogs vielfach die Aufgaben von staatlichen Organen wie Polizei und Justiz übernehmen. Vielfach sind es auch moralische und menschenrechtliche Normen, die zu Anwendung kommen.

Ein zentrales Moment im Handeln von Watchdogs besteht darin, Öffentlichkeit herzustellen, Bürgerinnen und Bürger zu informieren und Regelverletzungen öffentlich zu machen. Ohne Öffentlichkeit würden Watchdogs nicht funktionieren und sie setzen gleichzeitig eine lebendige mediale Infrastruktur voraus. Nur mit dem Bezug auf Öffentlichkeit bleiben Watchdogs zivilgesellschaftliche Organisationen, weil der andere Schwerpunkt ihres Handelns – die Generierung und Bereitstellung von Expertise – sie der Welt der zu Kontrollierenden nahebringt. Ihre Experten könnten auf der Seite der zu Kontrollierenden arbeiten und teilweise kommen sie auch aus dieser Welt.⁸

Allerdings ist auch eine Gegenbewegung zum zivilgesellschaftlichen Aufbruch zu beobachten. Mit dem Begriff „shrinking spaces“ (Castells 2008; Unmüßig 2016) werden die ungünstiger werdenden Handlungsspielräume für zivilgesellschaftliche Organisationen in vielen Ländern der Welt bezeichnet. Dies betrifft nicht nur die zivilgesellschaftlichen Organisationen vor Ort, sondern auch die Möglichkeit der Kontrolle für Watchdogs aus anderen Ländern. Die Tätigkeit von Watchdogs wird häufig von den lokalen politischen Eliten als Einmischung in die Souveränität des Landes gesehen und Demokratieförderung durch den Westen als Versuch eines Regime Change angesehen, von dem sich die alten Eliten bedroht sehen.⁹ Hinzu kommt, dass es mehr Proteste gibt, deren Ziele aus der Perspektive der herrschenden Eliten nicht auch noch durch Watchdogs unterstützt werden sollen.

Damit wird deutlich: je stärker sich die Watchdog-Funktion von zivilgesellschaftlichen Organisationen ausprägt, desto deutlicher fällt die Gegenwehr der etablierten Eliten aus. Diese sehen sich und ihre Herrschaft bedroht und greifen zu den ihnen verfügbaren Mitteln, um den Handlungsraum von NGOs einzuschränken. Letztliche zeigt dies aber auch, dass die Watchdog-Aktivitäten Wirkungen entfalten und die Kontrollierten zu Reaktionen nötigen, die wiederum weitere Kritik und Prüfung der normativen Ansprüche zur Folge haben.

5 | Watchdogs und die Funktionen zivilgesellschaftlicher Organisationen

Zivilgesellschaftliche Organisationen haben für die Weiterentwicklung der Gesellschaft eine Fülle von Funktionen: Sie sind Koproduzenten sozialer Dienstleistungen, sie ermöglichen Partizipation, sie schaffen die Strukturen für die Selbsthilfe, sie ermöglichen die Vertretung von Interessen, sie geben den Kräften der Selbstorganisation Raum, sie ermöglichen soziale Integration und sie sind „Kontroll- und Frühwarnsysteme“ und „öffentliche Resonanzverstärker und Artikulator(en) gesellschaftlicher Problemlagen“¹⁰. Die letzte Funktion, die Aufgabe, Kontrolle zu ermöglichen und auf drohende Gefahren und Regelverletzungen hinzuweisen, steht hier im Mittelpunkt.

Für diese politischen Funktionen von zivilgesellschaftlichen Organisationen haben sich spezielle Organisationen, sogenannte Watchdogs herausgebildet. Die politische Funktion, die Watchdogs heute einnehmen, war vielfach bei anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen integriert. So hatten beispielsweise die Wohlfahrtsverbände, sehr alte zivilgesellschaftliche Organisationen, schon immer auch die Aufgabe, auf die Einhaltung bestehender sozialpolitischer Regelsysteme hinzuweisen, soziale Schieflage anzumahnen, Ungleichheit zu markieren und Prozesse der sozialen Marginalisierung sichtbar zu machen.¹¹

Die Watchdog-Funktion von zivilgesellschaftlichen Organisationen ist mit einer fundamentalen Voraussetzung verbunden:

Sie kann nur von Organisationen ausgeübt werden, die über eine glaubwürdige Distanz zum politischen System verfügen. Dieser Abstand zu den Zentren der politischen Macht und der Entscheidungen drückt sich darin aus, dass das Personal der Watchdog-Organisationen nicht gleichzeitig auch in den politischen Entscheidungszentren aktiv sein kann und diese Organisationen ihre Ressourcen nicht primär über staatliche Zuwendungen generieren können. Damit fallen Wohlfahrtsverbände für diese Aufgabe im Kern aus, weil sie zum einen ihre Ressourcen aus staatlichen Transferleistungen beziehen und zum anderen im Auftrage staatlicher Organisationen tätig sind.

Der kritische Blick der Watchdogs richtet sich heute auf alle Lebensbereiche. Die politische Ebene ist nach wie vor der wichtigste Beobachtungsgegenstand, doch mit der Ökonomie, dem Sozialen und der Ökologie kommen neue Themenbereiche hinzu. Denn die Lebenschance der Menschen werden von den Entscheidungen, die in diesen Bereichen getroffen werden, immer stärker beeinflusst. Die Watchdogs haben damit längst eine breite und vielfältige Zuständigkeit entwickelt. Dies bedeutet aber auch, dass sie vielfältige Kompetenzen entwickeln müssen. Spezialisierung und Arbeitsteilung ist auch bei den Watchdogs eine Notwendigkeit, weil Expertise nicht flächendeckend entwickelt und vorgehalten werden kann.

Eine der Spezialisierungsrichtung betrifft die Beobachtung und die Kritik ökonomischer Macht, gerade in einer globalisierten Welt, in der immer neue komplexe und für den Normalbürger kaum mehr durchschaubare Produkten und Verflechtungen entstehen. Die Beobachtung und die Information über die Finanzindustrie ist eine Aufgabe, die immer noch zu wenig wahrgenommen wird. Denn hier sind Expertinnen und Experten gefragt, die die Produkte, Verfahren und Akteure der Finanzmärkte kennen und verstehen. Es fehlt an Ressourcen und Expertise, doch es ist nicht allein eine Frage des Salärs. Vielmehr geht es auch um eine moralische Perspektive, mit der

Watchdogs den Akteuren der Finanzindustrie und der Ökonomie gegenüberzutreten.

Um die Funktion der Kontrolle und der Kritik glaubwürdig ausüben zu können, bedarf es einer Unabhängigkeit in zweifacher Hinsicht. Zum einen müssen Watchdog-Organisationen von staatlichen Organisationen unabhängig sein, weil sie nur so Kritik an diesen üben und auf die Einhaltung von Regeln insistieren können. Zum anderen müssen sie sich auch von Interessengruppen fernhalten, weil sie nicht in den Verdacht einer lobbyistischen Tätigkeit kommen dürfen. Zudem ist das Verhalten von Interessengruppen (Unternehmen, Verbänden, Think Tanks etc.) auch Gegenstand der zivilgesellschaftlichen Kontrolle von Watchdogs.

Daher darf eine Watchdog-Organisation keine privaten Interessen vertreten, sondern muss sich immer als Vertreterin von Public Interests verstehen. Watchdog-Organisationen sind damit Anwälte des Allgemeinen. Diese Haltung ist nicht selbstverständlich und ist mit einigen Voraussetzungen verbunden, die immer wieder erneuert, bekräftigt und überprüft werden müssen.

Organisationen, die eine Watchdog-Funktion ausüben, gehören in einem weiten Sinne zur Zivilgesellschaft. Sie lassen sich systematisieren, denn der Watchdog-Begriff ist selbst nicht eindeutig und trifft auf eine Fülle von Organisationen zu. Es empfiehlt sich daher, vom Funktionsbegriff auszugehen und die Watchdog-Tätigkeit als eine spezifische Funktion dieser Organisationen aufzufassen.

Die Ausprägung der Watchdog-Funktion kann in fünf Dimensionen unterschieden werden:

In der ersten Hinsicht kann sie mit Bezug auf die Einbettung der Watchdog-Organisation in das politische System untersucht werden. Denn eine Reihe von Watchdog-Organisationen verfügt über einen besonderen Zugang zum politischen System, zu den Arenen der Politikformulierung, der Entscheidungen und den politischen Akteuren, sodass die Aufgabe der Kontrolle stärker durch diese besondere Nähe und den privilegierten Zugang geprägt

ist. Solche Watchdog-Organisationen definieren ihre Aufgabe daher vielfach stärker über diese besondere Nähe und sind durch diese besondere Form der Einbettung stärker an die Verfahren, Anforderungen und Routinen des politischen Systems gewöhnt. Vielfach sind solche Organisationen auch schon älter, weil sich dieser Zugang und diese Einbettung über die Jahrzehnte ausgebildet hat. Beispiele für solche Organisationen sind die Wohlfahrtsverbände, die Gewerkschaften, insgesamt die Verbände.¹²

In einer zweiten Hinsicht können Watchdog-Organisationen zusammengefasst werden, die die Watchdog-Funktion hauptsächlich über die Öffentlichkeit ausüben. Sie nutzen die öffentliche Arena, um auf die Verletzung von Standards aufmerksam zu machen. Häufig geschieht dies in der Form der Skandalisierung, der öffentlichen Anklage und der medialen Dramatisierung. Allerdings sind diese Organisationen bei der Ausübung der Watchdog-Funktion stark an die massenmediale Logik der Kampagnenführung gebunden. Dies kann auch dazu führen, dass die Logik der Kampagnenführung das Handeln dieser Organisationen bestimmt und andere Handlungsimperative in den Hintergrund treten (moralische Standards, rechtliche Regelverletzungen, wissenschaftliche Grenzwerte etc.). Beispiele für solche Organisationen sind Greenpeace und der WWF.

In einer dritten Hinsicht können Organisationen danach beurteilt werden, welchen Stellenwert die Watchdog-Funktion im Gefüge ihres Gesamthandelns einnimmt. Die Watchdog-Funktion kann im Zentrum des Handelns stehen und die Organisation komplett daran ausgerichtet sein. Beispiele dafür sind Organisationen, die vielfach jünger sind und die Watchdog-Funktion bereits in ihrem Namen tragen (abgeordnetenwatch.de, Foodwatch, Finance Watch). Es gibt aber auch Organisationen, bei denen andere Organisationszwecke im Mittelpunkt stehen, die aber daneben auch die Funktion eines Watchdogs erfüllen. Ein Beispiel dafür ist der NABU, der Naturerfahrung organisiert, aber auch die Einhaltung von Umweltstandards einfordert.

In einer vierten Hinsicht kann zwischen den politischen Zielrichtungen bei der Erfüllung der Funktion als Watchdog unterschieden werden. Viele Organisationen neigen dazu, die Watchdog-Funktion mit einer radikalen Rhetorik der Transformation des gesellschaftlichen und politischen Systems zu verbinden. Zu beobachten ist auch, wie die Klage über Verletzungen von Standards (moralisch, wissenschaftlich etc.) und rechtlichen Normen mit Niedergangs- und Entzeiterwartungen bzw. -befürchtungen verbunden werden. Beide Rhetoriken dienen dazu, zum Handeln zu mobilisieren. Dagegen gibt es Watchdog-Organisationen, die am Erhalt und an der Stabilisierung der bestehenden politischen und ökonomischen Ordnung interessiert sind. Die Einhaltung der Normen zu überwachen dient eher der Reinigung und Erneuerung der bestehenden Ordnung und nicht deren Überwindung. Ein Beispiel dafür kann der Steuerzahlerbund sein, der das Steuersystem nicht radikal infrage stellt, während die Öko-Institute (Wuppertal, Freiburg) und verschiedene Umweltgruppen vor drohenden Umweltkatastrophen warnen.

In einer fünften Hinsicht kann die Watchdog-Funktion nach den Methoden, die dabei verwendet werden, differenziert werden. Bei einigen Organisationen ist es der juristische Weg, sind es die Gerichte, über die die Einhaltung von Normen erstritten wird. Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) ist hierfür ein Beispiel, auch der Bundesverband Verbraucherzentralen. Beide eint in dieser Hinsicht das Verbandsklagerecht, um Normen durchzusetzen. Es können aber auch wissenschaftlich ermittelte Grenzwerte sein, deren Einhalten erzwungen werden soll; es können moralische Standards sein, über deren Verletzung ein Publikum aufgeklärt werden soll; es können aber auch rechtliche Regeln sein, wie sie z. B. für Abgeordnete der Parlamente gelten, deren Einhaltung überwacht wird. Bei diesen Organisationen wird die Notwendigkeit von fundierter Expertise deutlich. Ohne die Aufbereitung von Daten und deren Auswertung kommt die Watchdog-Funktion nicht aus.

6 | Die Kontrolle ökonomischer Macht

Deutlich wurde, dass nicht nur politische Macht, sondern auch ökonomische Macht kontrolliert werden muss. Dies ist besonders in einer globalisierten Welt dringlich, in der immer klarer wird, dass Ressourcen endlich sind und der Gedanke der Nachhaltigkeit ein größeres Gewicht hat als bislang angenommen. Die Kontrolle ökonomischer Macht durch Watchdogs ist vielfach Teil ihrer Grundausrichtung. Dies betrifft insbesondere die Ausübung ökonomische Macht jenseits nationalstaatlicher Räume. NGOs mit Watchdog-Funktion sind dafür prädestiniert, weil sie sich häufig jenseits eines nationalen Politikraumes gegründet haben. Sie mahnen die Einhaltung von Menschenrechten an, machen auf die Verletzung von Arbeitsstandards aufmerksam, prangern die Verschmutzung der Umwelt und einen nicht nachhaltigen Verbrauch natürlicher Ressourcen an. Hierbei haben sie vor allem ökonomische Akteure – meist transnationale Unternehmen – im Blick. Teilweise haben sich dafür spezielle Watchdogs mit einer spezifischen Expertise gegründet: *safe the children* für Kinderrechte, *terres des femmes* für Frauenrechte, *Reporter ohne Grenzen* für die Pressefreiheit, *Transparency* gegen Korruption, *Finance Watch* für transparente Finanzmärkte, *Greenpeace* für nachhaltigen Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen, *One* für die Armutsbekämpfung etc. Es zeigt sich aber auch, dass einzelne Unternehmen nicht direkt und dauerhaft beobachtet werden; vielmehr sind es spezifische Verhaltensweisen, bei denen die Einhaltung von Standards und Regeln überprüft wird. Es gibt keine NGOs, die das gesamte Wirtschaftssystem oder einzelne Unternehmen ablehnen oder kritisch beobachten. Teilweise kommt es auch zur Zusammenarbeit – z. B. bei fair trade-Produktion, beim Schutz natürlicher Güter – so dass bei der Kontrolle ökonomischer Macht durch Watchdogs ganz unterschiedliche Strategien verfolgt werden.

Es geht daher nicht alleine um die Beobachtung und Skandalisierung einzelner Unternehmen. Vielmehr werden von Watchdog-NGOs

die Lebens- und Entwicklungsbedingungen von vielen Menschen auf diesem Planeten als kritischer Maßstab genommen, wenn die Auswirkungen der Entfaltung ökonomischer Macht in den Blick genommen werden. Dabei wird nicht vordringlich die Perspektive der westlichen Welt in den Mittelpunkt gestellt, sondern die Chancen für Entwicklung und Freiheit der Menschen im globalen Süden. Denn die Möglichkeiten, die eigene Gesundheit zu erhalten oder wieder zu erreichen, die Sicherheit der eigenen Personen, die Möglichkeit ein ausreichendes Einkommen zu erzielen, sich bilden zu können, in einer intakten Umwelt zu leben und viele andere Aspekte mehr, hängen von der Entfaltung und auch der Kontrolle ökonomischer Macht ab. Hier geht es längst nicht mehr um die Geltendmachung westlicher Standards. Vielmehr geht es um Menschenrechte, Entwicklungschancen und die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen. Dabei geraten nicht zuletzt internationale Institutionen wie Weltbank, IWF, Handelsverträge und die Politik westlicher Staaten und Staatenverbände wie die Europäische Union in die Kritik. Denn mit ihnen wird oft die Grundlage einseitiger Beziehungen geschaffen. Watchdogs verfügen damit über eine wichtige Korrektivfunktion, die ohne sie fehlen würde. Das Staatensystem hat bislang keine entsprechende Funktion hervorgebracht, insofern sind die Watchdogs unersetzlich. Daher werden sie bei internationalen Verhandlungen (Klima, Verschmutzung und Überfischung der Weltmeere, Rüstung) als wichtige Akteure anerkannt und erhalten neben den Staaten einen eigenen Status.

7 | Die Legitimation von Watchdog-Organisationen

Das Thema Legitimation ist mit Blick auf Watchdog-Organisationen in zweifacher Hinsicht von Bedeutung. Zum einen sind sie Produzenten von Legitimation, weil sie das Handeln der Akteure des politischen Systems auf die Einhaltung der gesetzten Regeln prüfen und Regelverletzungen sichtbar machen. Auf der anderen Seite bedürfen sie der Legitimation,

weil sie als Akteure im öffentlichen Raum auftreten, Kritik üben und in die Prozesse des politischen Systems eingreifen. Dies ist unter Legitimation politischen Gesichtspunkten von großer Bedeutung, denn es muss sichergestellt sein, dass Watchdog-Organisationen nicht einfach selber als verdeckte Interessengruppen agieren.

Dieser doppelte Blick auf Legitimation ist gegenwärtig von besonderer Relevanz, weil sich die „Anwendung des Legitimitätsbegriffs entgrenzt“ (Nullmeier et al. 2012: 12) hat. Es ist eine Legitimitätspolitik entstanden, in der um die „Anerkennungswürdigkeit einer Ordnung, einer Entscheidung oder eines Akteurs“ (ebd. 24) Kontroversen geführt werden. Denn die Entgrenzung bedeutet, dass Legitimität nicht mehr allein auf die Grundstrukturen des politischen Systems beschränkt ist, wie das noch David Easton (1965) entworfen hat, sondern auch auf das Handeln von korporativen Akteuren aller Art (Verbände, Unternehmen, NGOs, Bürgerinitiativen, transnationale Regime) angewendet wird.

Entsprechend haben sich die Formen der Legitimität vervielfältigt: Neben demokratischen Verfahren sind es expertisebasierte Beratungs- und Entscheidungsgremien und informelle Verfahren. Legitimität wird nicht mehr primär auf Volkssouveränität zurückgeführt, sondern ist an Bedingungen geknüpft: Partizipation, Teilhabe, Gleichheit, Inklusion, Transparenz, Gemeinwohl, Unparteilichkeit, Bestreitbarkeit, Rechenschaftspflichtigkeit, Verantwortlichkeit und Evidenz (siehe Nullmeier et al. 2012: 14 ff.). Die Watchdogs werden damit Teil der neuen Legitimitätspolitik, weil sie auf der einen Seite Produzenten von Legitimität sind, auf der anderen selbst der Legitimation bedürfen.

Als Produzenten von Legitimation sind Watchdogs ein Teil der neuen Legitimitätspolitik, weil sie dazu beitragen, dass Legitimation nicht mehr ausschließlich und primär über die Volkssouveränität erzeugt wird. Der Weg, Legitimation über Volkssouveränität zu generieren, bleibt erhalten, weil die Watchdogs die Formen der repräsentativen Demokratie

nicht infrage stellen. Vielmehr geht es ihnen darum, die Verfahren der Legitimationsgenerierung über Repräsentation intakt zu halten, sie zu prüfen und die Einhaltung der gesetzten Regeln anzumahnen. In dieser Hinsicht sind Watchdogs Akteure, die das politische System der repräsentativen Demokratie bekräftigen und stabilisieren.

Sie sind aber auch Teil der neuen Legitimitätspolitik, weil sie nicht in die Kette der demokratischen repräsentativen Verfahren der Legitimitätsgenerierung eingebunden sind. Vielmehr bieten Sie Expertise auf, mahnen Rechenschaftspflichtigkeit an, nutzen die rechtlichen Möglichkeiten, um die Einhaltung von Normen zu erzwingen, klären auf über das Handeln der Akteure des politischen Systems und prüfen das Handeln der politischen Akteure. Indem sie diese Formen wählen, machen Sie politisches und ökonomisches Handeln bestreitbar und führen damit dem gesamten politischen und gesellschaftlichen System neue Glaubwürdigkeit hinzu. Watchdogs liefern damit einen wichtigen Beitrag, um den Vertrauensverlust einzudämmen, der bei vielen Institutionen des gesellschaftlichen und politischen Lebens zu beobachten ist.

Watchdogs bedürfen aber selbst der Legitimation. Dies ist nicht ganz einfach, weil viele Watchdogs eine Organisationsform gewählt haben, in der es kaum mehr Mitglieder gibt. Die klassische Form der Legitimationsgenerierung über Mitgliedschaft fällt daher bei diesen Organisationen in der Regel aus. Aus diesem Grund müssen diese Organisationen neue Formen der Legitimationsgenerierung wählen. Dies ist von besonderer Bedeutung, da das Publikum auf der einen Seite und die Akteure des politischen Systems und der Ökonomie auf der anderen Seite den Aussagen und Handlungen der Watchdogs auch Vertrauen und Glaubwürdigkeit entgegenbringen müssen.

Die Generierung von Legitimation bei Watchdogs geschieht zum ersten damit, dass ihre Expertise auf dem neuesten verfügbaren Stand des wissenschaftlichen Wissens beruht und auch von den wissenschaftlichen Experten anerkannt wird. Zum zweiten müssen Watch-

dogs über eine transparente Finanzierung verfügen, mit der sie zeigen können, dass sie nicht von Interessengruppen instrumentalisiert werden. D. h., die Finanzierung muss auf einer breiten Basis beruhen und es müssen Zuwendungen von Interessengruppen zurückgewiesen werden, die das Handeln der jeweiligen Watchdog-Organisation in ein Zwielicht rücken könnte. Zum dritten müssen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Watchdogs sich so verhalten, dass sie weder beeinflussbar noch über die Qualität ihrer Arbeit angreifbar sind. Dies bedeutet, dass Watchdogs einen Verhaltenskodex für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter benötigen. Zum vierten müssen Watchdogs ihr Handeln und ihre Organisation gegenüber der Öffentlichkeit, d. h. in der Regel gegenüber den Medien, transparent gestalten und sich von diesen auch kontrollieren lassen.

Watchdogs müssen daher bei der Generierung von Legitimität für ihr Handeln auf mehrere Ebenen achten. Nur im Zusammenspiel dieser Ebenen lässt sich Glaubwürdigkeit für das eigene Handeln erzeugen.

In der Summe ist festzuhalten, dass es keine singuläre Kontrollinstanz für Watchdogs gibt. Die Frage „Wer kontrolliert die Kontrolleure?“ kann nicht eindeutig beantwortet werden. Verschiedene Faktoren spielen zusammen, wenn es darum geht, Vertrauen in Watchdog-Organisationen zu generieren. Dies hat zur Folge, dass Watchdog-Organisationen, haben sie erst einmal Vertrauen verloren, nicht einfach wieder neue Reputation gewinnen können. Die Erfahrung zeigt aber, dass der Verlust des Vertrauens häufig in der öffentlichen und medialen Wahrnehmung zu beobachten ist. In diesem Zusammenhang ist festzuhalten, dass die Erinnerung an Fehlverhalten und Skandale oft nur eine geringe Halbwertszeit hat. Das Vertrauen erreicht zwar nicht mehr das Ausgangsniveau, doch auch das Misstrauen und Reputationsverluste verschwinden allmählich.

Dies kann allerdings für Watchdogs keine Beruhigung darstellen. Denn damit tragen sie zu einer allgemeinen Verunsicherung bei und senken das Legitimitätsniveau der gesamten politischen und gesellschaftlichen Ordnung.

8 | Wie weiter?

Es gibt ein Defizit in der Kontrolle der Staatstätigkeit und der Wirtschaft. Dies gilt auch für andere Bereiche wie Finanzmärkte, Lebensmittel, Umwelt, Tiere etc. Nun gibt es mehrere Wege, mit diesem Defizit umzugehen. Prinzipiell stehen zwei Wege offen: Zum einen wird argumentiert, dass es mehr zivilgesellschaftliche Kontrollorganisationen geben soll. Auf der anderen Seite wird gefordert, dass es vor allem Aufgabe des Staates ist, mehr Kontrollmöglichkeiten zu schaffen und das eigene Handeln an Prinzipien zu binden und für Verfahren zu sagen, die transparent und nachprüfbar sind. Diese beiden Wege dürfen nicht als sich ausschließend gegenübergestellt werden. Es muss sichergestellt sein, dass zivilgesellschaftliche Akteure Handlungsspielraum haben, um das Handeln staatlicher Akteure überprüfen zu können.

Es muss aber auch einer vollkommenen Privatisierung der Machtkontrolle vorgebeugt werden. Die zivilgesellschaftliche Kontrolle von Macht hat eine weitere Dimension, die Fragen aufwirft. Die Kontrolle von Machtausübung kann nicht in das Belieben von „privaten“ Akteuren gelegt werden. Denn die Gründung von Watchdogs kann erfolgen, sie kann aber auch unterbleiben, und es muss sichergestellt werden, dass diese auch den Prinzipien und Regeln der Zivilgesellschaft verpflichtet bleiben.

Die Kontrolle staatlichen Handelns durch zivilgesellschaftliche Akteure ist dadurch gekennzeichnet, dass sie wenig verlässlich ist. Watchdogs können entstehen, es kann aber auch sein, dass zivilgesellschaftliche Kontrolle unterbleibt, weil der Sachverhalt komplex, es keine Ressourcen gibt, keine Akteure die Organisationsbildung vorantreiben etc. Kurz: die Herausbildung von Watchdogs ist kontingent.

Die Kontrolle der ökonomischen Akteure kann nicht allein dem Markt überlassen werden. Dafür steht viel zu viel auf dem Spiel und es geht auch nicht allein um die Einhaltung von Verfahren und Grenzwerten. Die Ökonomie hat immer auch eine moralische Dimension¹³,

die von Watchdogs und anderen Organisationen vorgetragen werden. Da die Staaten nicht primär moralische Akteure sind, kommt es gerade auf NGOs an, diese Sichtweise zu artikulieren.

Als moralische Akteure sind Watchdogs aber auch anfällig für Kritik, gerade dann, wenn sie keine universalistische Perspektive verfolgen. Für Watchdogs ist es daher empfehlenswert, möglichst entlang von Menschenrechten zu handeln, weil sie damit einer Kritik der Parteilichkeit entgehen.

Als politische Akteure stehen Watchdogs zunehmend unter Druck. Unter dem Begriff „shrinking spaces“ wird über die Einschränkung der Handlungsfreiheit von NGOs in Ländern mit autoritären Regimen berichtet (siehe dazu das Dossier der Heinrich Böll Stiftung: <https://www.boell.de/de/dossier-shrinking-spaces> [1. Aug. 2018]).

Weiterhin besteht das Problem eines kontinuierlichen Ressourcenzuflusses – für den Fall, dass sich bereits Watchdogs gebildet haben. Für staatliche Kontrollorgane ist dies leichter. Den Ressourcenzufluss über Spenden und Stiftungsmittel sicherzustellen, schafft ein Moment von Unsicherheit.

Eine weitere Problemdimension zivilgesellschaftlicher Kontrolle kommt hinzu: Der Gegenstand der Kontrolle darf nicht allein abhängig sein von augenblicklichen Mehrheitsverhältnissen, politischen und gesellschaftlichen Stimmungen. Wichtige Bereiche, die es verdienen, genauer beobachtet zu werden, können im Dunkeln bleiben, weil der Gegenstand zu komplex ist oder sich keine Mehrheiten und finanziellen Ressourcen organisieren lassen.

Diese Defizite müssen im Blick behalten werden. Deshalb ist es notwendig, dass es eine funktionierende Staatlichkeit gibt. Die Kontrolle des staatlichen Handelns darf nicht allein der Zivilgesellschaft überlassen werden. Sie muss integraler Teil der institutionellen Konfiguration sein. Gleichwohl können die Zivilgesellschaft und ihre Organisationen nicht einfach beiseite bleiben. Sie haben eine viel zu wichtige Funktion. Nur im Zusammenspiel dieser beiden Dimensionen kann Kontrolle von

politischer Macht in modernen Gesellschaften wirklich erfolgreich sein.

Eine funktionierende Staatlichkeit beruht nicht nur auf den traditionellen Institutionen der Machtkontrolle. Natürlich muss staatliches Handeln gerichtlich überprüfbar sein und politische Entscheidungen dürfen nicht einfach aufgrund von Lobbymacht und Korruption zustande kommen. Wichtig ist es auch, die Veränderungen im Blick zu haben, die neue Regulierungs- und Überwachungsbedarfe nötig machen. Die weltweit zu beobachtende Entwicklung der Finanzmärkte verdeutlicht den steigenden Bedarf an Aufklärung, Kontrolle und staatlicher Regulierung.

Mit der im Gang befindlichen Digitalisierung ist ein neues Feld staatlichen und auch zivilgesellschaftlichen Handelns entstanden. Staatliche Akteure sind hier gefordert, weil sie mit dem Mittel der Rechtsetzung über demokratisch legitimierte und damit gesellschaftlich akzeptierte Methoden der Handlungsregulierung verfügen. Zivilgesellschaftlichen Organisationen fehlen diese Mittel - ihnen bleibt nur der Weg über die Öffentlichkeit.

Rudolf Speth, Dr., Privatdozent am Fachbereich Politik- und Sozialwissenschaften der FU Berlin. Lehrtätigkeit im Studiengang Nonprofit-Management & Governance der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Kontakt: rudolf.speth@web.de

Anmerkungen

¹ Am Beispiel der Entwicklung in Polen zeigt sich, welche Gegenreaktionen der Rückbau der Machtkontrolle durch die konservative Mehrheit im Parlament hervorruft. Solche Gegenreaktionen kommen auch aus der Europäischen Union, deren Institutionen sich auch als Wächter für die Demokratie und d. h. auch für eine funktionierende Machtkontrolle verstehen.

² <https://www.boell.de/de/2015/02/10/sechs-thesen-zur-rolle-von-zivilgesellschaftlichen-akteuren-der-transformation> (eingesehen am 13.4.2018).

³ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Entwicklungspolitik/1-Grundsatzliches%20zur%20Entwicklungspolitik/2012-12-05-NGOs-und-engagement.html> (eingesehen am 13.4.2018).

⁴ Beide können als politische Positionen bezeichnet werden: In beiden Begriffsverwendung - Barbara Unmüßig als Vorstand der Heinrich-Böll-Stiftung und die Position der Bundesregierung - zeigt sich eine politisch-strategische Konnotation.

⁵ In der Geschichte des Parlamentarismus der Bundesrepublik Deutschland wird vielfach die Opposition mit der Aufgabe verbunden, die Regierung zu kontrollieren, weil die Parlamentsmehrheit sich eher die Aufgabe gestellt hat, die Regierung zu tragen und sie vor einer ausufernden Kritik und Kontrolle zu schützen.

⁶ Nach Art. 23 GG kann die Bundesrepublik Deutschland Hoheitsrechte an die Europäische Union übertragen. In Art. 23, Abs. 3 GG ist geregelt, dass die Bundesregierung dem Bundestag Gelegenheit zur Stellungnahme geben muss und diese auch bei den Verhandlungen zu berücksichtigen hat.

⁷ Basis dieser Überprüfung ist beispielsweise das Verwaltungsverfahrensgesetz, indem nicht nur das Handeln der Verwaltungen geregelt ist, sondern auch das Zusammenwirken von Verwaltungen und Bürgerinnen und Bürgern.

⁸ Bei Finance Watch, ein Watchdog, der sich auf der Ebene der EU mit der Regulierung des Finanzwesens beschäftigt, verfügen viele Mitglieder des Teams über langjährige Berufserfahrung in den einschlägigen Institutionen und Organisationen (Banken, Aufsichtsbehörden, Europäische Kommission, Investmentbanking etc.), die im Fokus der Aufmerksamkeit von Finance Watch stehen.

⁹ In vielen Ländern sind inzwischen NGO-Gesetze verabschiedet worden. Mit ihnen wird die Organisationsfreiheit der NGOs beeinträchtigt und die heimischen NGOs von den Geldflüssen aus den Ausland abgeschnitten bzw. die Zahlungen werden kontrolliert und reglementiert.

- ¹⁰ Klein, www.b-b-e.de/uploads/media/nl0702_zivilgesellschaft_klein_01.pdf (eingesehen am 13.4.2018).
- ¹¹ Prominent wird dies gegenwärtig vom Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, Ulrich Schneider, betrieben. Schneider nutzt hierbei vor allem die Medien als Resonanzverstärker für seine Thesen zu wachsender Armut in der Gesellschaft.
- ¹² Allerdings stellt sich hier die Frage, ob mit Blick auf diese „etablierten“ Organisationen noch von Watchdogs gesprochen werden kann. In der Regel ist es nur ein kleiner Bereich ihres Handelns, der noch mit diesem Begriff belegt werden kann.
- ¹³ Dies wird z. B. bei Adam Smith deutlich, der immer nur mit dem Bonmot der „unsichtbaren Hand“ zitiert wird. In Wirklichkeit hat er aber auch eine „Theorie der ethischen Gefühle“ entworfen.

Literatur

- Anbeier, Helmut K.* 2012: Zivilgesellschaft und Krisen: Dahrendorf'sche Reflektionen. In: *Leviathan* 40 (3): 421-440.
- Brobeck, Stephen/Mayer, Robert N./Guest, Jim* (Hg.) 2015: *Watchdogs and whistleblowers. A reference guide to consumer activism.* Santa Barbara, California: Greenwood An Imprint of ABC-CLIO LLC.
- Castells, Manuel* 2008: *The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance.* In: *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 616, p. 78-93.
- Geis, Anna/Nullmeier, Frank/Daase, Christopher* 2012: *Der Aufstieg der Legitimitätspolitik. Rechtfertigung und Kritik politisch-ökonomischer Ordnungen.* 1. Aufl. (Online-Ausg.) Baden-Baden: Nomos Verlag. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845245072> (eingesehen am 13.4.2018).
- Katzenstein, Peter J.* 1987: *Policy and politics in West Germany. The growth of a semisovereign state.* Philadelphia: Temple Univ. Pr (Policy and politics in industrial states).
- Neidhardt, Friedhelm* (Hg.) 1994: *Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen.* Opladen: Westdt. Verl. (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie Sonderheft, 34)
- Rosanvallon, Pierre* 2011: *Democratic legitimacy. Impartiality, reflexivity, proximity.* Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Strünck, Christoph* 2012: *Amerikanisierung der Verbraucherbewegung? Wie Foodwatch die Interessenvermittlung verändert.* In: *Frauen, Cornelia/Schubert, Klaus* (Hg.): *Grenzen der Zivilgesellschaft. Empirische Befunde und analytische Perspektiven.* Münster: Waxmann Verlag: 189-206.
- Tsebelis, George* 2002: *Veto players. How political institutions work.* New York, Princeton: Russell Sage Foundation; Princeton University Press. Online: <http://www.jstor.org/stable/10.2307/j.ctt7rvv7> (eingesehen am 13.4.2018).
- Unmüßig, Barbara* 2016: *Zivilgesellschaft unter Druck - shrinking - closing - no space.* Online: https://www.boell.de/sites/default/files/uploads/2016/03/zivilgesellschaft_unter_druck_shrinking_spaces.pdf (eingesehen am 18.6.2018).
- Zimmer, Annette* 2018: *Non-Profit-Organisationen.* In: *Rüdiger Voigt* (Hg.) *Handbuch Staat.* Springer Fachmedien Wiesbaden, 775-788.