

Forschungsjournal

Analysen zu Demokratie und Zivilgesellschaft

Soziale Bewegungen



ZIVILGESELLSCHAFTLICHE WATCHDOGS
Wirksame Machtkontrolle?

EDITORIAL

- 3 *Rudolf Speth*
Watchdogs – Wirksame Machtkontrolle?

THEMENSCHWERPUNKT

- 6 *Rudolf Speth*
Machtkontrolle durch Watchdogs
- 19 *Ricarda Drüeke*
Medien, Öffentlichkeit und Demokratie:
Zur Watchdog-Funktion von Medien
- 28 *Samuel Greef/Lukas Kiepe*
Staatsnahe Watchdog-Organisationen
- 38 *Matthias Freise/Luisa Menzemer*
Wachhunde an der kurzen Leine?
NGOs in der Europäischen Union
- 47 *Claus Körting/Lukas Goltermann*
Watchdog und politische Mitwirkung –
(wie) geht das zusammen?
- 53 *Maximilian Schiffers*
Zivilgesellschaftliche Aufpasser brauchen
langen Atem: Die *watchdog*-Funktion von
NGOs am Beispiel von LobbyControl
- 63 *Katharina Witterhold*
Watch out? Watch me! Neue Kooperations-
formen von Konsum-Watchdogs im Netz

PULSSCHLAG

- 74 *Sarah Lincoln*
Menschenrechte vor Profit.
Der nationale Aktionsplan Wirtschaft und
Menschenrechte
- 77 *Martina Schaub*
Südwind
- 79 *Moritz Schröder*
Dominoeffekt: Wie urgewald Versicherer
zu mehr Klimaschutz drängt

IPB BEOBACHTET

- 84 *Jannis Grimm*
Das Ende des „Arabischen Frühlings“ der
Bewegungsforschung

REPLIK

- 93 *Florian Finkbeiner/Julian Schenke*
Der Aktivist als „besserer“ Forscher? Göt-
tinger Antwort auf Berliner Kritik

LITERATUR

- 98 *Annika Körner*
Expertise als Schlüssel für Einfluss oder
wie NGOs die Gesellschaft und Politik
Großbritanniens prägten
*Hilton, Matthew/McKay, James/Crow-
son, Nicholas/Mouhot, Francois* 2013:
The Politics of Expertise: How NGOs
Shaped Modern Britain. Oxford: University
Press.
- 99 *Eckhard Jesse*
1968 – ein halbes Säkulum später
Hodenberg, Christina von 2018: Das ande-
re Achtundsechzig. Gesellschaftsgeschichte
einer Revolte. München: C. H. Beck.
Siegfried, Detlef 2018: 1968. Protest, Re-
volte, Gegenkultur. Ditzingen: Reclam.
Vinen, Richard 2018: 1989 – Der lange Pro-
test. Biografie eines Jahrzehnts. München:
Piper
- 103 *Friederike Habermann*
Wer bewegt wie was wieso wohin 4.0
Ganz, Kathrin 2018: Die Netzbewegung.
Subjektpositionen im politischen Diskurs
der digitalen Gesellschaft. Opladen/Ber-
lin/Toronto: Verlag Barbara Budrich.
- 105 *Leslie Gauditz*
Kollektive Mobilisierungen und Solidarität
entlang der Fluchtrouten 2015 und 2016
della Porta, Donatella (Hg.) 2018. Solidari-
ty Mobilizations in the ‚Refugee Crisis‘.
Palgrave Macmillan.

108 *Johannes Diesing*

Eine Geschichte gemeinsamen Kämpfens
Daphi, Priska 2017: *Becoming a Movement - Identity, Narrative and Memory in the European Global Justice Movement*, Rowman & Littlefield.

111 *Judith Vey*

Gelungener Beitrag zu einer postfundamentalistischen Bewegungsforschung
Mullis, Daniel 2017: *Krisenproteste in Athen und Frankfurt. Raumproduktionen der Politik zwischen Hegemonie und Moment*. Münster: Westfälisches Dampfboot.

114 **ABSTRACTS****117** **IMPRESSUM****FJSBPLUS**

Veysi Dag

Mesut Özil und die Rassismus-Debatte in Deutschland

Alle Artikel der Rubrik FJSBplus sind frei zugänglich unter www.forschungsjournal.de/fjsb-plus

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 begehrens- 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)

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 Entzweiterwartungen 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.

Medien, Öffentlichkeit und Demokratie: Zur Watchdog-Funktion von Medien

Ricarda Drüeke

1 | Einleitung

Kritische Formen des Journalismus nehmen eine relevante Rolle in demokratischen Prozessen ein. In normativen Demokratiemodellen wird die „Wächterrolle“ von Medien betont, da Kontrolle neben Information sowie Transparenz und damit Legitimierung politischer Prozesse als zentral angesehen wird. Gleichwohl gibt es keine einheitliche Auffassung darüber, welche Funktionen und Formen solche „Wächtermedien“ haben und was darunter zu fassen ist. Der Beitrag gibt einen Überblick über den Begriff und die Funktionen von „Watchdogs“ als eine journalistische Form und gleichzeitig als öffentliche Aufgabe von Medien. Dazu wird zunächst die demokratietheoretische Bedeutung von Medien herausgestellt. Daran anschließend wird die Rolle von Medien in der Herstellung von Öffentlichkeit dargelegt. Aufbauend lässt sich zeigen, welche Funktionen Medien als Watchdogs übernehmen können. Durch eine Diskussion gegenwärtiger Entwicklungen, wie die Nutzung digital vernetzter Medien und der damit einhergehenden Veränderungen der klassischen Trennung zwischen Produzent*innen und Konsument*innen, werden aktuelle Herausforderungen und Veränderungen der Watchdog-Funktion von Medien verdeutlicht.

2 | Zum Verhältnis von Demokratie und Medien

Dieser Abschnitt widmet sich den theoretisch-begrifflichen Grundlagen von Demokratie und Medien. Herausgestellt werden die Funktionen von Medien in einer demokratischen Gesellschaft, aus denen sich auch ihre Watchdog-Rolle ableiten lässt. Die Bedeutung von Medien variiert hinsichtlich der Anforderungen, die unterschiedliche Demokratiekonzeptionen an die kommunikativen Funktionen von Medien stellen (vgl. Martinsen 2009).

Medien werden in einer demokratischen Gesellschaft vielfältige Funktionen zugesprochen, vor allem eine Transparenzfunktion, Validierungsfunktion und Orientierungsfunktion (Neidhardt 1994: 8 f.). Zentral in Bezug auf politische Kommunikation, so Funiok (2007: 92 f.), ist die Informationsfunktion. Medien vermitteln Wissen, schaffen Gesprächsthemen, Identifikationsangebote und fordern zu sozialem Handeln auf. Politik erscheint zumeist medial vermittelt, vor allem aber erleben Bürger*innen Politik medial vermittelt, da sie sich zumeist aus Massenmedien darüber informieren. Medien können darüber hinaus, so Krotz (2003: 23, 2007: 89 f.), auch Kommunikation modifizieren, verändern und ausdifferenzieren, was zu einem Entstehen neuer Interaktions- und Kommunikationsformen führt. Medien tragen also zu weit mehr bei als nur zu einer reinen Informationsbereitstellung oder Meinungsbildung. Dahlgren (2009: 3) sieht die Rolle von Medien innerhalb einer Demokratie in der Sichtbarmachung von Politik, in dem sie Informationen, Analysen und Foren für Debatten anbieten, sie können so einen demokratischen Wandel befördern, aber auch machtaffirmative Positionen beziehen. Medial verhandelte Themen und Positionen stehen darüber hinaus in öffentlichen Debatten im Vordergrund (vgl. Lünenborg 2009: 7). Medien sind damit ebenfalls „Inszenierungsmaschinen, insofern sie Kommunikate bereitstellen“ und „Erlebnisräume, insofern sie genutzt, rezipiert und angeeignet werden“ (Thomas 2010: 78).

Pfetsch und Marcinkowski (2009: 11) bezeichnen demokratische politische Ordnungen des 21. Jahrhunderts als „Mediendemokratien“. Darunter ist eine Demokratie zu verstehen,

„die sich der technischen Möglichkeiten und sozialen Reichweite moderner Kommunikationsmittel bedient, um ihre Funktionen und Ziele auf hohem Niveau zu erfüllen“ (ebd.: 11). Sie ist weiterhin gekennzeichnet durch eine „normative Ambiguität“, da Demokratie einerseits auf unabhängige Massenkommunikationsmittel nicht verzichten kann, andererseits die Wirkungsmacht der Medien grundlegend in den politischen Prozess eingreift (ebd.: 12). Folglich sind in der politischen Theorie Öffentlichkeit und Medien von zentraler Bedeutung für die Entwicklung von Demokratien (vgl. Reese-Schäfer 2006; von Beyme 2006). Um das Verhältnis von Medien und Demokratie theoretisch zu bestimmen, gibt es drei Traditionslinien (vgl. Dahlgren 2009): Die erste Traditionslinie stammt aus der Politikwissenschaft und hat einen starken Fokus auf das politische System und die darin vorkommenden Akteur*innen, wie politische Institutionen, Bürger*innen und Medien. In einer zweiten Traditionslinie wird die Perspektive auf Medien und Demokratie um deliberative Prozesse und die Betonung der Zivilgesellschaft erweitert. Drittens werden durch die Cultural Studies Perspektiven angeboten, die sich mit Themen wie Identität sowie Bedeutungszuschreibungen und Praktiken von Kultur auseinandersetzen und diese kritisch hinterfragen.

Innerhalb demokratiethoretischer Konzepte spielt (medial vermittelte) Kommunikation eine wesentliche Rolle, da Kommunikation zwischen Regierung und Bürger*innen als relevant angesehen wird. Veränderungen von Medien und Medientechnologien bedingen ebenfalls eine Veränderung der Kommunikationsprozesse. Die Entwicklung „neuer“ Medien – wobei neu in der jeweiligen Zeit zu sehen ist, also ebenso Hörfunk, Fernsehen wie das Internet meinen kann – ist zumeist begleitet von einer Auseinandersetzung über die Folgen für Politik, Demokratie und Gesellschaft. Einmal mehr und intensiver wurde dies mit der zunehmenden Verbreitung von Informations- und Kommunikationstechnologien diskutiert. Technologien können also Möglichkeiten der Beteiligung eröffnen, gleichzeitig wird dabei

auch immer eine bestimmte Vorstellung über die jeweilige Technologie konstruiert. Auch werden Medien, darauf weist Dahlgren (2009) hin, ebenso von organisatorischen, ökonomischen und technischen Besonderheiten geprägt.

Aus demokratiethoretischen Ansätzen leiten sich vielfältige Funktionen von Medien ab. Insbesondere in liberal-repräsentativen Demokratiemodellen werden Medien in ihrer Wächterfunktion beschrieben. Diese Modelle sehen in den Massenmedien einen vertikalen Kommunikationskanal zwischen Bürger*innen und Repräsentant*innen; ihre demokratische Rolle liegt in einer „Wächter-Funktion“ (vgl. Schmidt 1997). Die Funktion von Medien besteht dementsprechend darin, zu informieren, politische Entscheidungen transparent zu machen, den Willensbildungsprozess zu rationalisieren und so fortlaufend das Gemeinwohl zu ermitteln – in einer kritischen Sicht auf politische Prozesse. Dadurch wird Öffentlichkeit auf vielfältige Weise hergestellt: von „unten“ aus Sicht der Regierten, in dem Einstellungen und Meinungen der Bürger*innen dargestellt werden, von „oben“, also die Erfüllung der Bereitstellung von Informationen aus Sicht der Regierenden sowie bereits im Vorfeld im Sinne der Transparenz von Entscheidungsvorgängen (vgl. Pürer o.J.). In diesen Herstellungsmechanismen von Öffentlichkeit sind Medien als kritische Beobachter*innen zentral. Medien wird dabei eine aktive Rolle in der Herstellung von Öffentlichkeit eingeräumt, da nicht notwendigerweise dieser Prozess konsensorientiert sein muss, sondern immer auch ein *kritisches* Kommentieren des politischen Systems als notwendig erachtet wird.

3 | Öffentlichkeit und öffentliche Meinung

Demokratische Strukturen sind die zentrale Voraussetzung für eine funktionierende Öffentlichkeit. Die Artikulation von politischen Interessen und Meinungen, die Bestimmung von politischen Problemen, auch die Durchsetzung verbindlicher politischer Entscheidungen, all das setzt vielfältige öffentliche Kommunikationsprozesse voraus (vgl. Beck 2010).

Öffentlichkeit wird wesentlich durch Medien vermittelt und hergestellt.

Öffentlichkeit ist damit eine zentrale Kategorie zum Verständnis der Rolle von Medien in einer Gesellschaft und ebenso ein Grundbegriff der politischen Kommunikation. In Anlehnung an Arendt (2005) oder auch Habermas (1995) wird Öffentlichkeit heute meist nicht als physischer Raum – also im Sinne der griechischen Agora – betrachtet, sondern als Ort der politischen Auseinandersetzung, der unterschiedliche Formen haben kann. Öffentlichkeit wird nicht notwendigerweise als eine homogene Sphäre konzipiert; in die Vorstellung von Öffentlichkeit können eine Vielzahl von Alternativ- und Gegenöffentlichkeiten eingeschlossen werden (vgl. Fraser 2001). Wenn Öffentlichkeit als Begriff mit politisch-rechtlichen Ansprüchen verbunden wird, dann leiten sich aus diesen Ansprüchen Vorstellungen über Bedingungen und Formen öffentlicher Kommunikation ab (vgl. Imhof 2003). Politische Prozesse benötigen demnach Öffentlichkeit zur Transparenz von Entscheidungsvorgängen, zur Vermittlung von Inhalten und zur Deliberation politischer Themen. Politik und politische Prozesse bedienen sich dabei vor allem Medien zur Vermittlung von Inhalten und Positionen, gleichzeitig haben Medien einen zentralen Anteil an der kritischen Berichterstattung über politische Kommunikation. Politische Kommunikationsprozesse stehen also in einem engen Zusammenhang mit Massenmedien, ohne dass Öffentlichkeit nur durch Massenmedien gebildet wird. Wichtig für politische Prozesse können ebenso Vereinsöffentlichkeiten, zivilgesellschaftliche Öffentlichkeiten und spontan entstehende Öffentlichkeiten sein (vgl. Klaus 2008; Wischermann 2003). Bildend für Öffentlichkeit sind kommunikative Prozesse, die aus medial vermittelter und direkter Kommunikation bestehen.

Eng verwandt mit dem Begriff der Öffentlichkeit ist der der öffentlichen Meinung. Öffentliche Meinung oder Publizität bezeichnet dabei sowohl den Grad der Aufmerksamkeit wie auch die Zustimmung oder Ablehnung

der Allgemeinheit gegenüber einer sozialen Bewegung oder einem bestimmten Thema (vgl. Pöttker 2001). Um öffentliches Interesse zu wecken und die öffentliche Meinung zu erreichen, versuchen verschiedene soziale Gruppen ihre Positionen mittels Öffentlichkeitsarbeit zu verbreiten und so ihren Interessen Nachdruck zu verleihen. Öffentlichkeitsarbeit richtet ihr Augenmerk vor allem darauf, in den Medien präsent zu sein.

In den letzten Jahren hat sich die Betrachtungsweise von Öffentlichkeit und Medien jedoch fundamental verändert. So wird nicht mehr von Öffentlichkeit im Singular ausgegangen, sondern der Begriff zumeist im Plural verwendet um auf die unabgeschlossene Zahl von Teilöffentlichkeiten, Gegenöffentlichkeiten etc. hinzuweisen. Unter dem Titel „Ach, Europa“ diskutiert Habermas (2008) angesichts gesellschaftlicher Veränderungen, seine Konzeption von Öffentlichkeit und fragt, ob es in der Mediengesellschaft einen „erneuten Strukturwandel der Öffentlichkeit“ gibt, der mit dem Internet und anderen Medien eingetreten ist (ebd.: 81).

Skeptisch äußert sich Habermas zum Internet, er sieht die politischen Öffentlichkeiten durch „mediengestützte Kommunikation überflutet“, die sich „keineswegs durch deliberative Züge“ auszeichnet (Habermas 2008: 155 f.). Durch die Entstehung einer Informationsökonomie und aufgrund einer Revolution der Kommunikationstechnologien lässt sich eine „kommunikative Verflüssigung der Politik“ (ebd.: 156) beobachten. Öffentlichkeit bestehe, so Habermas, aus zahlreichen themenspezifischen Stellungnahmen eines diffusen Massenpublikums zu mehr oder weniger gut definierten öffentlichen Problemen und Beiträgen. Nancy Fraser stellt ebenfalls einen „neuen Strukturwandel von Öffentlichkeit“ (2010) fest. Den damit konstatierten grundlegenden Wandel begründet sie mit drei entscheidenden Entwicklungen: dem Aufkommen des Internets, dem Globalisierungsprozess und der Entstehung der Europäischen Union, die als komplementäre politische Arena zu den Nationalstaaten agiere. Differenziert fragt Fraser dabei nach den Ausschlüssen, die allen

Konzeptionen von Öffentlichkeit zugrunde liegen: „Betroffenheit, nicht Staatsangehörigkeit, sollte das ‚wer‘ der Öffentlichkeit bestimmen“. Auf diese Weise thematisiert Fraser die mit Demokratie und Öffentlichkeit einhergehenden Ungleichheiten und benennt Inklusions- und Exklusionsprozesse. Fraser identifiziert fünf Kernprobleme aktueller Theorie und Praxis von Öffentlichkeit. Neben einer Privatisierung der Öffentlichkeit durch Ökonomisierung und Prominenzkultur, sind es vor allem die strukturellen Ungleichheiten, die einer weitreichenden Partizipation im Wege stehen. Darüber hinaus beobachtet Fraser eine Ohnmacht öffentlicher Willensbildung, die sich auch aus einer Nationalisierung von Öffentlichkeit ergibt. Zudem sind die Medien öffentlicher Kommunikation durch problematische Eigentumsstrukturen gekennzeichnet. Die klassischen Printmedien sind im Besitz von Unternehmen, die der Logik des Marktes folgen und Gewinne erwirtschaften wollen.

4 | Medien als Watchdogs

Die Ausführungen zur demokratietheoretischen Verortung von Medien und zur Rolle von Öffentlichkeit haben gezeigt, dass in westlichen Demokratietheorien Medien eine zentrale Rolle innehaben. Watchdogs stellen also einen wichtigen Teil einer Demokratie dar, in dem sie die Gesellschaft und ihre Institutionen kontrollieren und sich skeptisch gegenüber Machtprozessen zeigen (vgl. McQuail 2000; Hanitz 2007). Die klassische Funktion des Watchdog-Journalismus lässt sich demokratietheoretisch vor allem in der Förderung von Transparenz politischer Entscheidungen, in der Kontrolle politischer und ökonomischer Institutionen sowie in der öffentlichen Berichterstattung über Missstände sehen. Insbesondere die Transparenz und die Legitimierung politischer Entscheidungen ist in westlichen Ländern durch institutionalisierte Verfahren gesichert und wird darüber hinaus durch die journalistische Tätigkeit, die durch berufliche Standards abgesichert ist, kontrolliert. Wenn von der öffentlichen Aufgabe von Medien

die Rede ist, dann wird als Gegenstand der Beobachtung und Kontrolle durch Medien vor allem die Legislative, Exekutive und Judikative gesehen. Medien gelten als Institutionen, die in ihrer Vielfalt auch die pluralen Interessen der Gesellschaft abbilden. Bürger*innen erhalten so Informationen und Wissen über gesellschaftliche Problemlagen; gleichzeitig werden auch immer Informationen über politische Alternativen angeboten (vgl. Strömbäck 2005). Im Zentrum dieser Betrachtungsweise stehen vor allem die klassischen Medien wie Zeitung, Radio und Fernsehen, die unabhängig Öffentlichkeit über politisches Geschehen herstellen sollen. Diese Aufgabe kommt insbesondere den öffentlich-rechtlich organisierten Medien zu, die diskriminierungsfrei und vielfältig berichten sollen. Die Wächterfunktion der Medien erstreckt sich dabei mittlerweile nicht nur auf die Regierung, sondern alle Entscheidungsträger*innen eines Systems bzw. einer Gesellschaft werden beobachtet. Neben der Beobachtung der jeweiligen Regierung übernimmt der Watchdog-Journalismus mehr und mehr die Funktion einer kritischen Beobachtung gesellschaftlicher Prozesse. So haben z. B. in der Diskussion um Umweltschutz bzw. Umweltverschmutzung durch Unternehmen die Medien die Aufgabe, deren Verhalten kritisch zu beobachten und Öffentlichkeit herzustellen (vgl. Moore 2001). Eine zentrale Aufgabe der Medien wird in der Aufdeckung von Skandalen gesehen (vgl. Tumber 2001). So wird einerseits die Politik von Medien und Journalist*innen beobachtet, andererseits kann auch die Presse selbst beobachtet werden. Damit nimmt der Watchdog-Journalismus eine doppelte Funktion ein. Darüber hinaus dienen Presseräte, wie in Deutschland, Österreich und der Schweiz verankert, der freiwilligen Selbstkontrolle von Medien. Auch Bürger*innen können sich mit Anfragen an sie wenden.

Zu differenzieren ist zwischen den verschiedenen Formen der Recherche und Informationsbeschaffung; ebenso zwischen den Möglichkeiten der Veröffentlichung der Ergebnisse in verschiedenen Medien und Plattformen. Dabei zeigen sich auch Überschneidungen mit

anderen Formen von Journalismus. So ist der investigative Journalismus insbesondere durch eine Arbeitsform geprägt, die intensive und hartnäckige Recherche umfasst (vgl. Ludwig 2016: 179 ff.). Beim investigativen Journalismus sind es vor allem Themen von allgemeinem Interesse und damit die soziale Relevanz des zu Erforschenden, die Gegenstand der Recherche sind. Vielfach wird dabei der ökonomische Sektor einer Gesellschaft zum Gegenstand der Recherche, in dem etwa Korruption oder Missstände aufgedeckt werden. Die Aufdeckung der so genannten „Panama Papers“, die ein komplexes System von Steuerhinterziehung und Geldwäsche offenbarten, gelang im Jahr 2016 mit Hilfe des „International Consortium of Investigative Journalists“. Dabei wurde das der *Süddeutschen Zeitung* zugespielte Leak von einer Vielzahl investigativer Journalist*innen bearbeitet und so der Öffentlichkeit zugänglich gemacht (vgl. Cabra 2017). In diesem Zusammenhang kommt auch so genannten Whistleblowern eine zentrale Rolle zu. Solche Quellen, die Informationen liefern und zumeist ungenannt bleiben, haben eine enorme Bedeutung bei der Aufdeckung von Missständen. Sie liefern Material und Anknüpfungspunkte für die investigative Recherche. Das Beispiel Edward Snowden und Wikileaks zeigt jedoch zugleich, dass es nicht mehr nur die traditionellen Medien sind, in denen Dokumente veröffentlicht werden, sondern zunehmend digitale Plattformen genutzt werden, zu denen jede*r Zugang hat. Gleichzeitig kam den traditionellen Medien in diesem Fall eine „Übersetzungsfunktion“ zu, weil sie die Vielzahl an Dokumenten auf Wikileaks gesichtet, Kontexte recherchiert und für eine Veröffentlichung aufgearbeitet haben. Investigativer Journalismus ist geprägt durch eine bestimmte Form der Recherche und hat eine wichtige Funktion in demokratisch-politischen Ordnungen. Form des Journalismus ist Teil der Wächterrolle der Medien (vgl. Berry 2009).

Das Spektrum investigativer journalistischer Recherche ist sehr breit und die Berufsauffassungen investigativer Journalist*innen sind sehr vielfältig. So werden vielfach bereits kritische

Interviews mit politischen Entscheidungsträger*innen, breit recherchierte Berichte, die Probleme aufdecken, oder die Überprüfung politischer Informationen als Formen von Watchdog-Journalismus angesehen. Dem Journalismus wird dabei eine aktive Rolle als Akteur in politischen Prozessen zugeschrieben; er vermittelt nicht nur zwischen Bürger*innen und Politik, sondern kann Stellung beziehen und kritische Diskussionen befördern. Aus diesem Verständnis leiten sich zahlreiche Aufgaben des Journalismus ab, wie etwa ein politischer Journalismus, der an der diskursiven Herstellung des Politischen beteiligt ist (vgl. Lünenborg/Sell 2018) und ein Human Rights-Journalismus, der die Handlungsmacht von Journalist*innen und damit die demokratietheoretische Rolle betont (vgl. Shaw 2012). In diesen Formen von Journalismus wie auch in weiteren können Elemente von Watchdog-Journalismus enthalten sein.

Mit der Einführung des dualen Rundfunksystems und der zunehmenden Bedeutung von privaten Medienhäusern veränderte sich die klassische Sichtweise auf Medien und ihre Funktion als Watchdogs. Hinzukommt, dass durch die Digitalisierung nicht mehr nur die Massenmedien Öffentlichkeit herstellen und formieren. Weitere Öffentlichkeiten entstehen jenseits traditioneller Strukturen institutionalisierter Medien (Lünenborg/Raetzsch 2018: 26) und können ebenfalls das politische System kontrollieren. Verzahnungen sowohl auf der Plattformebene, aber auch kommerzieller und nicht-kommerzieller Angebote sowie die technischen Affordanzen verändern auch die Formen der Partizipation (vgl. boyd 2010).

Doch nicht nur Journalist*innen und traditionellen Medien kommt eine Rolle als Watchdog zu, auch Bürger*innen und alternative Medien können diese Funktion übernehmen. Diese Entwicklung wird unter den Begriffen partizipativer Journalismus und alternative Medien diskutiert. Diese Form der Medienkritik, die die Medien selbst zu den Beobachtenden werden ließ, beschreibt Berry (2009: 2) als „the watchdogs watching the watchdogs“.

Eine Auffassung, die insbesondere von Watchdog-Organisationen und zunehmend von Blogs und Webseiten zum Ausdruck gebracht wurde. Die „American Society of Newspaper Editors“ forderte 2005, dass eine „Watchdog Culture“ gefördert werden sollte, damit die Rolle von Zeitungen in dieser Hinsicht gestärkt würde (vgl. Ward 2005). Gerade durch digital vernetzte Medien kann sich prinzipiell ein abgeschlossener Akteur*innenkreis als Watchdogs betätigen. Die Möglichkeiten von Bürger*innen, Informationen zu veröffentlichen, die auf unethisches Verhalten oder falsches Handeln von Regierungen, Organisationen, der Polizei, aber auch der Medien hinweisen, haben sich damit verbessert.

Die damit verbundenen Diskussionen und theoretischen Auseinandersetzungen sprechen verschiedene Ebenen an. Medien sind heute nicht mehr nur im Besitz klassischer Medienunternehmen, sondern jede*r kann selbst Medien herstellen und damit in Teilen deren Funktionen übernehmen. Darüber hinaus kann die Berichterstattung in den traditionellen Medien kritisch reflektiert und auf die Ausblendung bestimmter Themen und Positionen hingewiesen werden. Atton (2002) sieht darin das Potenzial alternativer Medien, die Sichtweisen marginalisierter Gruppen darzustellen, andere Werte und Normen sichtbar zu machen sowie News zu veröffentlichen, die in den klassischen Medien zensiert werden. Deutlich wird hier also, dass auch alternative Medien als Watchdogs gesehen werden, die neben gesellschaftlichen Entwicklungen auch die Berichterstattung in den klassischen Medien beobachten. Damit sind sie nicht nur im Sinne von John Fiske (1999) als oppositionelle Lesart, sondern als mobilisierte Zuhörerschaft zu sehen, da sie eine Anwaltschaft für Minderheiten und NGOs einnehmen können. Als weitere zentrale Kriterien benennen Fuchs und Sandoval, dass der Zugang zur Medienproduktion egalitär geregelt ist und damit Partizipation und gemeinschaftliches Produzieren im Vordergrund stehen. Allerdings bedeutet die Möglichkeit der Veröffentlichung nicht immer auch, dass Inhalte wahrgenommen werden, gerade im Internet ist Aufmerksamkeit

ungleich verteilt (vgl. Fuchs/Sandoval 2009).

Eine Plattform, die sich als alternatives Medium versteht, ist *Indymedia*. Auf der Webseite findet sich eine „offene, nichtkommerzielle Berichterstattung sowie Hintergrundinformationen zu aktuellen sozialen und politischen Themen“ (vgl. Indymedia o.J.). Indymedia richtet sich dabei auch ausdrücklich gegen die mediale Berichterstattung: „Medienkonzerne verbreiten über unzählige Kanäle ihre vielfach durch politische u./o. wirtschaftliche Interessen gefärbten Informationen und konstruieren somit Kraft ihrer Definitionsmacht ein Bild der Realität“ (ebd.). Doch nicht nur Medienkritik im Allgemeinen steht im Fokus von alternativen Medien, die damit eine Watchdog-Funktion erfüllen, auch die kritische Kommentierung gegenwärtiger gesellschaftlicher Ereignisse. In diesem Zusammenhang ist auch der sogenannte Bürger*innen-Journalismus zu nennen. Bürger*innen-Journalismus stellt ein zivilgesellschaftliches Phänomen dar (vgl. Bosshart 2017). Dieser kann Themen für den professionellen Journalismus vorgeben oder Medienkritik betreiben (vgl. Eberwein 2010; Neuberger 2007b). Am Beispiel von Wikinews und der Berichterstattung zu *Stuttgart 21* zeigt sich etwa, dass sich die Berichterstattung auf dem Bürger*innen-Journalismus-Portal deutlich gegen das Bauprojekt positioniert und mehr zivilgesellschaftliche Sprecher*innen zu Wort kommen (Bosshart 2017: 364f.). Damit wird durch eine alternative Berichterstattung das Spektrum an Themen erweitert und somit eine relevante Rolle im öffentlichen Diskurs eingenommen. Ob diese Formen der Partizipation durch Bürger*innen unter den Begriff des Watchdog gefasst werden können, ist umstritten. So sehen Bardoel und Deuze (2001) im Bürger*innen-Journalismus lediglich die Funktion eines Guidedogs und nicht des Watchdogs. Zu einzelnen Ereignissen kann Bürger*innen-Journalismus jedoch die Funktion eines Watchdog einnehmen, wie Ostertag und Tuchman (2012) anhand von „The Eye“, einer Organisation des Nonprofit-Journalismus in New Orleans aufzeigen, die anlässlich der fatalen Auswirkungen des Hurrikans Katrina

entstand. Auch so genannten Watchblogs, die sowohl von Journalist*innen als auch Bürger*innen geführt werden, übernehmen Formen einer Medienkritik (vgl. Eberwein 2010). Den Betreiber*innen solcher Watchblogs, so zeigt die Studie von Spiller und Degen (2010: 38), ist dabei wichtig, Transparenz zu üben, in dem sie Quellen offenlegen und Recherchewege ergänzend publizieren. Ihre Reichweite ist allerdings zumeist begrenzt, so hat im deutschsprachigen Raum nur Bildblog entsprechend große Klickzahlen und ist über einen langen Zeitraum hinweg aktiv, die meisten Watchdogs hingegen veröffentlichen lediglich periodisch (vgl. Spiller/Degen 2010). Daneben finden sich Zusammenschlüsse wie die „Huffington Post Investigative Unit“, die eine Zusammenarbeit zwischen Bürger*innen und professionellen Journalist*innen in der Produktion von Nachrichten fördert (Ostertag/Tuchman 2012: 925). Häyhtiö und Rinne (2009: 840) sprechen von „civic watch“, wenn Bürger*innen die gesellschaftlichen Eliten und staatliche Organisationen beobachten und kontrollieren, dies ist etwa auch über das Videoportal *YouTube* möglich, wenn etwa Bildmaterial von Polizeieinsätzen veröffentlicht wird und damit die Angemessenheit des Vorgehens diskutiert werden kann (vgl. Häyhtiö/Rinne 2009: 849 f.).

Die Funktionen des Watchdog-Journalism verändern sich vor allem durch drei Entwicklungen: erstens durch eine Ausdifferenzierung von Öffentlichkeiten und Medien und den damit einhergehenden Veränderungen in der Kommunikation durch digital vernetzte Medien. Zweitens wird mit der Nutzung von alternativen Medien und digitalen Plattformen die Zahl der Akteur*innen, die recherchieren und veröffentlichen, größer. Nicht mehr nur Journalist*innen übernehmen die Rolle eines Watchdogs, auch zivilgesellschaftliche Organisationen und Bürger*innen können über verschiedene mediale Plattformen aktiv werden. Dies geht mit einer Veränderung der Plattformen einher, neben klassischen Medien, wie Zeitung, Radio und Fernsehen treten zunehmend digital vernetzte Medien. Außer Acht gelassen werden,

darf drittens nicht, wie sich Medien durch die zunehmende Ökonomisierung und der politischen Verflechtungen verändern. Die ökonomischen Verflechtungen von Massenmedien, die Konzentration von Medienunternehmen und verstärkte kommerzielle Interessen bedürfen dabei auch selbst der Kontrolle (vgl. Tumber 2001). Bei Medienunternehmen als Teil global agierender Konzerne stehen häufig eigene wirtschaftliche Interessen im Vordergrund. Damit wandeln sich Mediensysteme und die Bedingungen unter denen Medien arbeiten und produzieren.

5 | Fazit

Watchdogs erscheinen als ein unverzichtbarer Bestandteil demokratischer Öffentlichkeit und Medienprozesse. Gegenwärtig dehnt sich der Kreis der Akteur*innen, die Watchdog-Journalismus betreiben, aus. So sind zahlreiche Online-Plattformen und News-Channels entstanden, Informationen werden durch digital vernetzte Medien bereitgestellt: damit übernehmen die entsprechenden Akteur*innen, zumindest in Teilen, Funktionen eines Watchdogs. Heutzutage umfasst der Begriff Watchdog-Journalismus wesentlich mehr als einen Teilbereich des klassischen Journalismus. In diesem Beitrag wurde deswegen dafür plädiert, die verschiedenen Formen wie Guidedog, Civicwatch, investigativer Journalismus aber auch Teile aus dem Bereich alternativer Medien als Formen anzusehen, die die Funktion einer Wächterrolle von Medien bzw. über mediale Plattformen hinweg ausüben. Erweitert wird damit das Verständnis des Watchdog Journalismus, da nicht nur traditionelle Medienakteur*innen wie Journalist*innen als einzige Akteur*innen, die diese Wächterfunktion ausüben, angesehen werden, sondern auch alternative Medien und Bürger*innen. Damit dehnen sich sowohl der Adressat*innenkreis, also die Beobachteten, als auch die beteiligten Akteur*innen, also die Beobachtenden, aus. Dieser Sichtweise liegt ein erweitertes Demokratieverständnis zugrunde, das nicht nur Medien in ihrer Rolle als Watchdogs umfasst, sondern die

Partizipation von Bürger*innen miteinbezieht. Damit erringen Journalist*innen, verschiedene Medienformate und Bürger*innen eine zentrale Rolle im öffentlichen Diskurs zugesprochen. Allerdings wirft die Ausdifferenzierung von Öffentlichkeiten und die Debatte um Echo-kammern, Filter Bubbles und Fake News die Frage auf, inwieweit heutzutage kritischer Journalismus noch eine allgemeine Öffentlichkeit erreicht. Dies wird in den nächsten Jahren kritisch zu erforschen sein, um weiterhin eine ausgewogene und demokratiefördernde kritische Berichterstattung zu unterstützen.

Ricarda Drüeke ist Assistenzprofessorin am Fachbereich Kommunikationswissenschaft der Universität Salzburg. Kontakt: ricarda.drueeke@sbg.ac.at

Literatur

- Atton, Chris* 2002: *Alternative Media*. London: Sage.
- Bardoel, Jo/Deuze, Marc* 2001: Network Journalism: Converging competences of old and new media professionals. In: *Australian Journalism Review*, Jg. 23, Nr. 2, 91-103.
- Beck, Klaus* 2010: Soziologie der Online-Kommunikation. In: Schweiger, Wolfgang/Beck, Klaus (Hg.): *Handbuch Online-Kommunikation*. Wiesbaden: VS, 15-35.
- Berry, Stephen J.* 2009: *Watchdog Journalism. The Art of Investigative Reporting*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Beyme, Klaus von* 2006: *Die politischen Theorien der Gegenwart. Eine Einführung*. 8. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag.
- Bosshart, Stefan* 2017: *Bürgerjournalismus im Web. Kollaborative Nachrichtenproduktion am Beispiel von „Wikinews“*. Konstanz/München: UVK.
- Boyd, Danah* 2010: Social network sites as networked publics: Affordances, dynamics, and implications. In: Papacharissi, Zizi (Hg.): *Networked Self: Identity, Community, and Culture on Social Network Sites*, New York/London: Routledge, 39-58.
- Cabra, Mar* 2017: *Panama Papers - the longest collaborative investigation in journalism history - and more*. In: Mair, John/Keeble, Richard Lance/Lucero, Megan/Moore, Martin (Hg.): *Data Journalism. Past, Present and Future*. Suffolk: Arima, 23-26.
- Dahlgren, Peter* 2009: *Media and Political Engagement: Citizens, Communication and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eberwein, Tobias* 2010: Von „Holzhausen“ nach „Blogville“ - und zurück. Medienbeobachtung in Tagespresse und Weblogs. In: Eberwein, Thomas; Müller, Daniel (Hg.): *Journalismus und Öffentlichkeit: Eine Profession und ihr gesellschaftlicher Auftrag*. Wiesbaden, 143-165.
- Fiske, John* 1999: Populäre Texte, Sprache und Alltagskultur. In: Hepp, Andreas/Winter, Rainer (Hg.), *Kultur - Medien - Macht. Cultural Studies und Medienanalyse*. Wiesbaden: VS, 67-86.
- Fraser, Nancy* 2010: Kritische Theorie im neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit. In: *Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen*, 23. Jg., H. 3, 18-25.
- Funiok, Rüdiger* 2007: *Medienethik. Verantwortung in der Mediengesellschaft*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Habermas, Jürgen* 2009: Ach, Europa: Kleine politische Schriften XI. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Häyhtiö, Tapio/Rinne, Jarmo* 2009: Little Brothers and Sisters are watching. In: *Information, Communication & Society*, 12. Jg., H. 6, 840-859.
- Imhof, Kurt* 2006: Politik im „neuen“ Strukturwandel der Öffentlichkeit. In: *fög discussion papers*.
- Indymedia* (o.J.): *Mission Statement*. <https://de.indymedia.org/mission-statement> [10.07.2018]
- Klaus, Elisabeth* 2008: Abschied von der Dichotomie. Zwischen Information und Unterhaltung, zwischen Fakten und Fiktionen - die widersprüchlichen Grundlagen des Journalismus. In: Pörksen, Bernhard/Loosen, Wiebke/Scholl, Armin (Hg.), *Paradoxien des Journalismus. Theorie - Empirie - Praxis*. Wiesbaden: VS, 343-360.

Krotz, Friedrich 2003: Kommunikation im Zeitalter des Internets. In: Höflich, Joachim R./Gebhardt, Julian (Hg.): Vermittlungskulturen im Wandel. Brief, E-Mail, SMS. Frankfurt a.M.: Peter Lang, 21-38.

Krotz, Friedrich 2007: Mediatisierung: Fallstudien zum Wandel von Kommunikation. Wiesbaden: VS.

Ludwig, Johannes 2016: Investigativer Journalismus. In: Deutscher Fachjournalisten Verbund (Hg.): Journalistische Genre. München: UVK, 177-190.

Lünenborg, Margreth/Sell, Saskia 2018: Politischer Journalismus als Forschungsfeld: Theoretische Verortungen und empirische Zugänge. In: dsb. (Hg.): Politischer Journalismus im Fokus der Journalistik. Wiesbaden: Springer VS, 3-34.

Lünenborg, Margreth 2009: Politik auf dem Boulevard? Eine Einführung aus geschlechtertheoretischer Perspektive. In: dsb. (Hg.): Politik auf dem Boulevard? Die Neuordnung der Geschlechter in der Politik der Mediengesellschaft. Bielefeld: transcript, 7-21.

Lünenborg, Margreth/Raetzsch, Christoph 2018: From public sphere to performative publics: Developing media practice as an analytic model. In: Foellmer, Susanne/Lünenborg, Margreth/Raetzsch, Christoph (Hg.): Media Practices, Social Movements, and Performativity. Transdisciplinary Approaches, New York: Routledge, 13-35.

Martinsen, Renate 2009: Öffentlichkeit in der „Mediendemokratie“ aus der Perspektive konkurrierender Demokratietheorien. In: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft Nr. 42, 37-69.

McQuail, Dennis 2000: McQuail's mass communication theory. London.

Moore, Rick C. 2001: Environmental Issues and the Watchdog Role of the Media: How Ellul's Theory complicates liberal Democracy. In: Bulletin of Science Technology & Society 21. Jg., Nr. 5, 325-333.

Neidhardt, Friedhelm 1994: Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegungen. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7-41. (Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsycholo-

gie, Sonderheft 34)

Neuberger, Christoph 2007: Weblogs = Journalismus? Kritik einer populären These. In: Diemand, Vanessa/Mangold, Michael/Weibel, Peter (Hg.): Weblogs, Podcasting und Videojournalismus. Neue Medien zwischen demokratischen und ökonomischen Potenzialen. Hannover: Heise, 107-135.

Ostertag, Stephen F./Tuchman, Gaye 2009: When Innovation meets legacy. In: Information, Communication & Society, 15. Jg., Nr. 6, 909-931.

Pfetsch, Barbara/Marcinkowski, Frank 2009: Problemlagen der „Mediendemokratie“ – Theorien und Befunde zur Medialisierung von Politik. In: PVS-Sonderheft Nr. 42, 11-33.

Pöttker, Horst 2001: Ist der Journalismus autopoietisch? Thesen und Anregungen zur Debatte über die Art der Steuerung und die Eigengesetzlichkeit eines sozialen Systems. In: Communication Socialis, Jg. 34, H. 1, 59-65.

Pürer, Heinz o.J.: Medien und Journalismus zwischen Macht und Verantwortung. <http://www.kfj.at/service/nachlese/medien-und-journalismus-zwischen-macht-und-verantwortung-puerer/> [10.07.2018]

Reese-Schäfer, Walter 2006: Politische Theorie der Gegenwart in fünfzehn Modellen. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

Sandoval, Marisol/Fuchs, Christian 2010: Towards a critical theory of alternative media. In: Telematics and Informatics 27. Jg., 141-150.

Schmidt, Manfred G. 1997: Demokratietheorien. Eine Einführung. Opladen: Leske und Budrich

Sha, Ibrahim Seagaw 2012: Human Rights Journalism. Advances in Reporting Distant Humanitarian Interventions. Palgrave: Basingstoke.

Sparks, Colin/Splichal, Slavko 1990: The Attitudes of Trainee Journalists: A Comparative Study. In: Gazette, 43. Jg., Nr. 1, 31-52.

Spiller, Ralf/Degen, Matthias 2012: Watchblogs – ein überschätztes Instrument der Medienkritik. In: Studies in Communication Sciences 12. Jg., 34-40.

Strömbäck, Jesper 2005: In Search of a Standard: four models of democracy and

their normative implications for journalism. In: *Journalism Studies* 6. Jg., Nr. 3, 331-345.

Thomas, Tanja 2010: Perspektiven kritischer Medienkulturtheorie und -analyse: Aktuelle Herausforderungen und theoretische Potentiale. In: Hepp, Andreas/Höhn, Marco/Wimmer, Jeffrey (Hg.): *Medienkultur im Wandel*. Konstanz: UKV, 73-89.

Tumber, Howard (2001): *Democracy in the Information Age: The Role of the Fourth*

Estate in Cyberspace. In: *Information, Communication & Society*, 4. Jg., Nr. 1, 95-112.

Ward, Butch 2005: *Watchdog Culture: Why You Need it, How You Can Build it*. <https://www.poynter.org/news/watchdog-culture-why-you-need-it-how-you-can-build-it> [15.0.7.2018].

Wischermann, Ulla 2003: Feministische Theorien zur Trennung von privat und öffentlich – Ein Blick zurück und nach vorn. In: *Feministische Studien*, 21. Jg., H. 1, 23-34.

Staatsnahe Watchdog-Organisationen

Samuel Greef/Lukas Kiepe

1 | Einleitung

Im politischen System übernehmen unterschiedliche Akteure die Rolle von „Watchdogs“. Damit sind Organisationen oder Institutionen gemeint, bei denen eine ihrer zentralen Funktionen darin besteht, die Tätigkeit des Staates und seiner Institutionen, anderer Organisationen oder Unternehmen zu überwachen beziehungsweise deren Handeln kritisch zu begleiten und damit zu kontrollieren. In der Tendenz lässt sich in den letzten Jahrzehnten eine Zunahme solcher Watchdogs konstatieren. „Machtausübung muss sich heute stärker legitimieren [...]. Deshalb gewinnen Diskussionen rund um die Themen Transparenz, Rechenschaftspflicht, Accountability, Zurechenbarkeit, Verantwortung, Berichtspflichten, Zugänglichkeit von Informationen, Beteiligung und Begrenzung der Amtsdauer zunehmend an Gewicht“ (Speth 2018: 204). In der Folge hat sich eine vielfältige Landschaft an unterschiedlichen Watchdog-Organisationen herausgebildet.

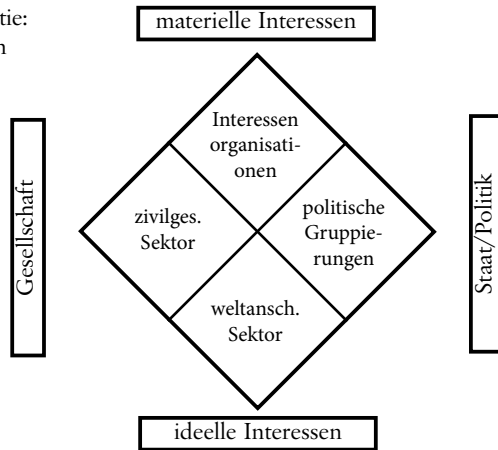
Eine erste Eingrenzung dieses heterogenen Feldes erfolgt in Bezug auf den Untersuchungsgegenstand dieses Beitrages durch den Fokus auf die Kontrolle von *politischer Macht*. Er

beschäftigt sich ausschließlich mit der Kontrolle des Staates – also der Regierung, des Parlaments beziehungsweise der Parteien und Abgeordneten sowie der Verwaltung.

Politische Kontrolle wurde in der politikwissenschaftlichen Forschung lange Zeit mit parlamentarischer Kontrolle, und daher mit Kontrolle aus dem politischen System selbst heraus, gleichgesetzt. Dagegen wurden, „andere Formen der Regierungskontrolle [...] kaum thematisiert“ (Helms 2010: 792). Auch wenn sich diese verengte Wahrnehmung geweitet hat, bleibt sie doch vielfach in der Literatur schlaglichtartig auf bestimmte Organisationen oder Akteursgruppen beschränkt. Neben institutionellen Kontrollorganen und -mechanismen (Parlament, Opposition, [Untersuchungs-]Ausschüsse) wird insbesondere der Öffentlichkeit die Aufgabe zugesprochen, das Handeln von politischen Akteuren kritisch zu begleiten, die Regierung zu kontrollieren und auf Missstände aufmerksam zu machen. Damit sind vorrangig die (Massen-)Medien als vierte Gewalt, allen voran die Presse, angesprochen (Lauth 2016: 24).

Neben den Medien sind jedoch eine Vielzahl weiterer Akteure relevant, die zumeist dem Feld der Zivilgesellschaft zugeordnet

Medien, Öffentlichkeit und Demokratie:
Zur Watchdog-Funktion von Medien



Quelle: Schubert/Fraune 2012: 19.

werden (Speth 2018: 204). Sie übernehmen (komplementär zur rechtlichen¹) eine *politische* Kontrollfunktion. Im Gegensatz zur *rechtlichen* Kontrolle, die neben der Judikative auch die Legislative und Verwaltung überwacht, liegt der Fokus der politischen Kontrolle insbesondere auf der Exekutive und damit auf Staatstätigkeit beziehungsweise staatlichem Handeln.²

Die erste Beschränkung des Untersuchungsfeldes auf Organisationen, die politische und/oder rechtliche Kontrolle gegenüber politischer Macht und staatlichem Handeln ausüben, wird durch eine zweite Abgrenzungsebene erweitert. Dieser Beitrag nimmt ausschließlich staatsnahe Watchdog-Organisationen in den Blick. Im Zentrum stehen also Akteure, die nicht dem zivilgesellschaftlichen Kern zugerechnet werden. Weiterhin beschränken wir uns auf solche staatsnahen Akteure, die nicht, wie etwa der öffentlich-rechtliche Rundfunk, dem Medienbereich angehören. Gefragt wird danach, welche Kontrollfunktionen unterschiedliche staatsnahe Akteure übernehmen, wie sie die Kontrolle ausüben und inwieweit sie sich von klassischen zivilgesellschaftlichen Watchdogs unterscheiden. Neben dem Fokus auf den Instrumenten geht es auch um die Frage, inwieweit die Tätigkeit von staatsnahen Watchdogs als „demokratische Kontrolle“ verstanden werden kann. Welche Legitimität können die betrachteten Organisationen für die Ausübung der Kontrollfunktionen beanspruchen?

Beispielhaft werden im Folgenden Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, der Bundesrechnungshof (BRH), der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie der Bund der Steuerzahler Deutschland (BdSt) herangezogen. Inwieweit lassen sich diese auf den ersten Blick sehr unterschiedlichen Akteure im Dreieck zwischen Staat, Markt und (organisierter) (Zivil-) Gesellschaft im staatsnahen Bereich verorten?

1.1 | Staatsnähe

Schubert und Fraune (2012: 19f) verorten die Zivilgesellschaft in der intermediären Sphäre zwischen Gesellschaft und Staat am Pol der Gesellschaft. Politische Gruppierungen dagegen sind näher am Pol des Staates einzuordnen. In einer zweiten Dimension unterscheiden sie zwischen einem stärker auf materiellen Interessen und Umverteilung ausgerichteten Sektor sowie einem auf ideelle weltanschauliche Interessen fokussierten Sektor.

In dieser Vier-Sektoren-Semantik sind die in diesem Beitrag untersuchten Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände und der BdSt als politisch orientierte Interessenorganisationen in den staatsnäheren, erweiterten zivilgesellschaftlichen Sektoren einzuordnen. BRH und BfDI fallen dagegen außerhalb der vier Sektoren in das Feld Staat/Politik. Die Staatsnähe dieser Bundesbehörden bedarf keiner weiteren Erklä-

rung. Allerdings ist es damit umso wichtiger, zu begründen, weshalb diese dennoch als Watchdogs charakterisiert werden können, da eine glaubwürdige Ausübung von Kontrollfunktionen nur möglich ist, wenn sie vom Staat unabhängig sind (Speth 2018: 208). Diese Zuschreibung lässt sich zum einen über ihre Aufgabe begründen: Beide Behörden kontrollieren explizit spezifische Bereiche politischen Handelns. Zum anderen wird die effektive Ausübung ihrer Kontrollfunktionen dadurch sichergestellt, dass ihre Eigenständigkeit und Regierungsunabhängigkeit gesetzlich gewährleistet ist. Sowohl BRH als auch BfDI sind eigenständige, unabhängige oberste Bundesbehörden und als solche nicht an Weisungen gebunden.

1.2 | Kontrolle durch Watchdogs

Watchdogs tragen dazu bei, dass Institutionen öffentlich kontrolliert werden können, indem sie das Handeln von Akteuren für die Gesellschaft nachvollziehbar und überprüfbar aufbereiten. Indem sie ihre Kontrollfunktion nutzen

und über die Verletzung von Normen und Regeln informieren, stellen sie Öffentlichkeit her. Kontrolle meint insbesondere „die Überprüfung und Überwachung der Legalität des Handelns staatlicher Akteure, ohne allerdings explizit Sanktionsmaßnahmen auszusprechen“ (Lauth 2016: 21). In der Folge sind die Handlungsmöglichkeiten von klassischen Watchdogs vielfach beschränkt. Ihre Kontrollfunktion nehmen sie daher weitgehend wahr, indem sie 1. Informationen bereitstellen, 2. Sachverhalte durch „naming, blaming and shaming“ kritisieren (unterstützt durch Demonstrationen oder symbolische Aktionen) und damit Öffentlichkeit herstellen oder 3. aufgedeckte Tatbeständen an sanktionierende Institutionen (wie Gerichte) weiterleiten.

Ihre Kontrolle beschränkt sich aber nicht nur darauf, dass sie nachträglich Missstände aufdecken. Sie können darüber hinaus vorausschauend auf „drohende Gefahren und Regelverletzungen“ hinweisen (Speth 2018: 208). Eine funktionierende Kontrolle, die auf eine „glaubwürdige Distanz [des Watchdogs] zum politischen System“ angewiesen ist



(ebd.), führt dabei zu einer erhöhten *accountability* von Politik und politischem Handeln. Aufgrund ihrer *politischen* Kontrollfunktion kommt es dabei primär zu Mechanismen der öffentlichen Aufklärung oder des Informations- und Rechtfertigungsdrucks. Hingegen bleiben Sanktionierung und deren Durchsetzung vielfach den Organen mit *rechtlicher* Kontrollfunktion vorbehalten.

Gleichzeitig unterscheidet sich damit auch, auf welcher Basis und nach welchen Kriterien die Kontrolle stattfindet. Während die rechtliche Kontrollfunktion auf die Legalität oder Verhältnismäßigkeit des Handelns abzielt, ist das Spektrum der politischen Kontrollfunktion breiter aufgestellt: Kontrolle der Effektivität, Effizienz, Legitimität und (Ziel-)Richtung.

In diesem Sinne stellen die in diesem Beitrag als staatsnahe Watchdogs verstandenen Bundesbehörden eine Ausnahme dar. Sie verfügen über die Möglichkeit der eigenen Rechtsdurchsetzung, wobei sie darüber hinaus die zugrundeliegenden Gesetze im gewissen Rahmen auslegen können.

2 | Staatsnahe zivilgesellschaftliche Watchdogs

Im Folgenden werden mit den Gewerkschaften und Wohlfahrtsverbänden zwei „halbstaatliche“ Organisationstypen von Watchdogs in den Blick genommen, die auf der einen Seite einen klaren Bezugspunkt zur Zivilgesellschaft aufweisen. Auf der anderen Seite sind sie durch ihre historisch gewachsene Nähe zum Staat, die sich in ihrer korporatistischen Einbindung in je eigenen Politikfeldern widerspiegelt, gekennzeichnet. Anders ist der Steuerzahlerbund zu beurteilen. Als „Finanzgewissen der Nation“ versteht er sich als zivilgesellschaftliches Pendant zu den Rechnungshöfen, wenngleich er die Interessen bestimmter Steuerzahlergruppen vertritt.

2.1 | Gewerkschaften

Die deutschen Branchengewerkschaften werden gemeinhin als Interessenvertretung

der abhängig Beschäftigten und als Tarifpartei wahrgenommen, und nicht als Watchdog-Organisationen. Nach Neumann (1978: 150f.) übernehmen sie hauptsächlich drei Funktionen: Erstens sind sie eine nach innen gerichtete Solidarorganisationen, die unterschiedliche Angebote und Dienstleistungen, wie Streikgeld und Rechtsschutz, für ihre Mitglieder bereitstellen. Aufgrund des dahinterstehenden Verständnisses von Solidarität und gegenseitiger Hilfe, denen auch, wie sich vor allem an der Gemeinwirtschaft zeigte, eine Gemeinwohlorientierung innewohnt, lassen sich Gewerkschaften in dieser Funktion durchaus als Teil der organisierten Zivilgesellschaft beschreiben (Schroeder/Greef 2012: 135). Allerdings nimmt diese Funktion, insbesondere nach dem Ende der Gemeinwirtschaft, nur noch eine untergeordnete Rolle ein. Zweitens treten Gewerkschaften als Arbeitsmarktakteur auf und übernehmen, vorrangig indem sie Tarifverträge verhandeln und abschließen, die kollektive Vertretung von Arbeitnehmerinteressen gegenüber Arbeitgeberverbänden und Unternehmen. Unter dem Mantel der Tarifautonomie zeigen sich hier die „Privilegien, Beteiligungsrechte und quasi-politischen Funktionen“ (Wiesenthal 2014: 397). Kurzum, an dieser korporatistischen Einbettung zeigt sich die Staatsnähe der Gewerkschaften im Sinne dieses Beitrages.

Allerdings verstehen sich die Gewerkschaften auch auf dieser Ebene nicht nur als Repräsentanten ihrer Mitglieder, sondern vielmehr als Interessenvertreter der gesamten Arbeitnehmerschaft. Als dritte Funktion übernehmen Gewerkschaften die Rolle von politischen Akteuren. Als solche adressieren sie den Staat und versuchen, Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen. Dies tun sie nicht nur mit Blick auf die Interessen der Beschäftigten, sondern mit dem Anspruch, einen Beitrag zum Wohl der Gesellschaft zu leisten. Sie waren und sind daher „seit jeher ein Stück der entwickelnden Zivilgesellschaft“ (Kocka 2003: 613). In dieser Funktion nehmen sie Einfluss auf die Gesetzgebung, etwa durch Stellungnahmen in Ausschussanhörungen. In ihren Kern-

kompetenzfeldern, wie der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, übernehmen Gewerkschaften die Funktion der Richtungskontrolle. Sie kommentieren etwa Gesetzesentwürfe im Hinblick darauf, ob die aus ihrer Perspektive richtigen Ziele gesetzt und die richtigen Instrumente zum Erreichen der Ziele genutzt werden. Sie betreiben naming, blaming and shaming, indem sie Minister*innen auf Bundes- und Landesebene, Politiker*innen und Parteien öffentlich für ihr Verhalten tadeln oder Wortmeldungen kritisieren. Sie positionieren sich publizistisch gegen politische Ideen, wie die Erhöhung des Rentenalters („Rente mit 70 – Ein Schwarzbuch“)³, oder organisieren und beteiligen sich an Demonstrationen gegen Gesetzesinitiativen oder Regierungshandeln, wie etwas gegen die Verhandlungen der Freihandelsabkommen TTIP und CETA.

Des Weiteren rufen die Gewerkschaften regelmäßig das Bundesverfassungsgericht an, um Gesetze (wie etwa das Streikverbot für Beamte) auf ihre Verfassungskonformität prüfen zu lassen. Sie agieren als Gegenmacht – und damit als Watchdog staatlicher Politik. Allerdings üben die Gewerkschaften ihre Kontrollfunktion im Spannungsverhältnis zwischen Interessenvertretung und Gemeinwohlorientierung aus. Ihre Legitimität als Watchdogs lässt sich daher durchaus hinterfragen und kann nur auf Basis ihrer Mitgliedschaft, und damit ihrer gesellschaftlichen Verankerung (Input-Legitimität), oder der Leistungsbilanz in der Ausübung der Kontrollfunktion (Output-Legitimität) beantwortet werden.

Gewerkschaften sind durch ihre besondere Position in der Tarifautonomie und der Sozialen Selbstverwaltung aus der Verbändelandschaft herausgehoben. Aufgrund ihrer privilegierten Rolle im „Modell Deutschland“, die sich in ihrer korporatistischen Einbindung in bestimmten Politikfeldern zeigt, verfügen Gewerkschaften gegenüber zivilgesellschaftlichen Watchdogs nicht nur über einen routinisierten Zugang zum politischen System, sondern auch über ein erweitertes Instrumentarium an Kontrollfunktionen und Sanktionsmöglichkeiten. Sie können nicht nur Kritik üben und

Forderungen stellen, sondern in bestimmten Feldern, als korporatistische Vetospieler, ihre Zustimmung von Zugeständnissen abhängig machen. Als relativ ressourcenstarke Akteure verfügen Gewerkschaften auch über mehr Potential, um die notwendigen Informationen und Daten für eine fundierte Kritik zusammenzutragen.⁴

2.2 | Wohlfahrtsverbände

Die Wurzeln von Arbeiterwohlfahrt, Caritas, Diakonie, Parität, Rotes Kreuz und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland reichen bis ins 19. Jahrhundert zurück. Die sechs großen Wohlfahrtsverbände gehören damit zum Gründungsinventar der Bundesrepublik und waren lange Zeit in einen stabilen Wohlfahrtskorporatismus eingebettet. Seit den 1990er Jahren ist eine zunehmende Entflechtung, Erosion und Verflüssigung dieses vormals partnerschaftlichen Korporatismus zu beobachten.

In der Literatur wird regelmäßig auf die Doppelfunktion der Wohlfahrtsverbände abgehoben. Sie werden häufig als multifunktionale Organisationen (Rock 2010: 9) aufgefasst. Sie erbringen einerseits mit rund 1,7 Mio. Beschäftigten soziale Dienste und andererseits klassische Verbandstätigkeiten der Interessenaggregation und -vermittlung. Die Verbände hatten aber „schon immer auch die Aufgabe, auf die Einhaltung bestehender sozialpolitischer Regelsysteme hinzuweisen, soziale Schiefagen anzumahlen, Ungleichheit zu markieren und Prozesse der sozialen Marginalisierung sichtbar zu machen“ (Speth 2018: 208).

Speth (ebd.) relativiert die Watchdog-Funktion der freien Wohlfahrtsverbände, da diese zum einen von den finanziellen Zuwendungen des Staates abhängig und zum anderen im staatlichen Auftrag tätig seien. Watchdogs müssen für die glaubwürdige Wahrnehmung ihrer Kontrollfunktion aber unabhängig vom Staat und lobbyistischen Tätigkeiten agieren.

Trotz der intensiven Kritik an den Wohlfahrtsverbänden (Vorwürfe: Ineffizienz, Wohl-

fahrtskartell, Paternalismus, Eigennutz statt Gemeinwohl) darf die Relevanz dieser intermediären Organisationen mit mehreren hunderttausend Ehrenamtlichen nicht unterschätzt werden. Zwar sind sie staatsnah und (finanziell) abhängig von sozialstaatlichen Leistungen, dennoch nehmen sie die im politischen System einzigartige Funktion einer Sozialanwaltschaft wahr (individuell in Beratungsstellen und kollektiv gegenüber der Politik).

Die korporatistische Interessenvertretung der Verbände vollzieht sich in einem partnerschaftlichen Verhältnis mit dem Sozialstaat. Sie wird sowohl im Modus der Kooperation als auch des Konflikts ausgeübt (Schroeder/Kiepe i.E.). Hierbei sind deutliche Unterschiede zwischen den Verbänden zu erkennen. Während das DRK häufig auf sein Neutralitätsgebot verweist, nutzt der Paritätische Wohlfahrtsverband eine deutlich konfliktivere Strategie. Caritas und Diakonie können sich in bestimmten Themenfeldern, etwa der Flüchtlingsarbeit, der Unterstützung ihrer ressourcen- und mitgliederstarken Kirchen gewiss sein. Hierbei setzt die Diakonie im Einklang mit einem nationalstaatsaffinen Protestantismus (Nagel 2017: 115 ff.; Schroeder 2017) auf eine „Kritische Partnerschaft“ und größere Staatsnähe, während die Caritas ihr sozialanwaltschaftliches Mandat eher von außen wahrnimmt, was zum Bild des ultramontanen Katholizismus passt. Diese Ambivalenz der Wohlfahrtsverbände zwischen Staatsnähe und zivilgesellschaftlichem Anspruch ist ebenso bei deren Entwicklungsdiensten, wie Brot für die Welt (BfdW), zu beobachten. Einerseits werden Watchdog-Funktionen (vgl. Lincoln i. d. B) ausgeübt, andererseits bestehen personelle und finanzielle Verflechtungen zur Bundesregierung, die bei Akteuren aus der Wirtschaft deutlich kritischer beurteilt werden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass in dem Maße, in dem die Möglichkeiten für Inside-Strategien (Stellungnahmen, Anhörungen, Vernetzung) schwinden, sich die Verbände verstärkt der Outside-Strategien (Jahresgutachten, Öffentlichkeitsarbeit, Protest und Klagen) klassischer Watchdogs bedienen.

2.3 | Bund der Steuerzahler (BdSt)

Der Steuerzahlerbund versteht sich als klassischer Watchdog mit einer originären Kontrollfunktion. Mit dieser zielt er vor allem auf die Verhinderung der Verschwendung von Steuergeldern, eine schlanke Bürokratie und sparsame Haushaltsführung. Darüber hinaus geht es ihm insbesondere um eine vereinfachte Besteuerung und die Begrenzung der Abgabenlast (Möller 2005: 96). Steuerflucht, Steuervermeidung und Steuerverhinderung stellen hingegen keine Themen dar, die der BdSt aufgreift. Erklären lässt sich dies damit, dass, entgegen der Wahrnehmung als unabhängigem Kontrolleur und Stimme aller Steuerzahler, der BdSt „vor allem mittelständische Unternehmer, Freiberufler und Besserverdiener, die ihn über Beiträge und Spenden finanzieren“ repräsentiert (Bach 2016: 14). Der Lobbyismus zugunsten dieser Gruppen, unter dem Leitbild eines schlanken Staates und im Mantel eines Gemeinwohllakteurs, schmälert die Input-Legitimität des Verbandes mit zuletzt rund 250.000 Mitgliedern.

Seine Kontrollfunktion nimmt der BdSt auf zwei Arten wahr. Einerseits verfolgt er mit seinem finanzwissenschaftlichen „Deutschen Steuerzahlerinstitut“ eine Informationsstrategie. Gegenwärtig wird das vormals renommierte (Karl-Bräuer-)Institut in Öffentlichkeit und Wissenschaft aber kaum noch wahrgenommen. Andererseits setzt der BdSt auf symbolische Aktionen (Schuldenuhr, Steuerzahlergedenktag, Stadtrundgang der Steuerverschwendung), Skandalisierung durch das alljährliche Schwarzbuch der Steuerverschwendung und Musterklagen. Mit diesem Instrumentarium verhält er sich wie ein klassischer Watchdog, zugleich sind seine Aktionen stark an der Medienlogik orientiert. Von wissenschaftlicher Seite wird seine Arbeit als unseriös kritisiert (u. a. Bach 2016: 147 f.). Die Beispiele im Schwarzbuch sind lediglich eine pointierte Darstellung der Rechnungshofberichte und Musterprozesse werden nach dem Kriterium der Erfolgsaussicht und breiten Wirkung ausgesucht (Speth 2008: 36).

Bei der Wahrnehmung seiner Kontrollfunktion ist der BdSt von drei Asymmetrien betroffen. Erstens ist er auf die (öffentlichen) Ergebnisse der ressourcenstarken Rechnungshöfe angewiesen. Zweitens ist für die Skandalisierung von Steuerverschwendung eine Zusammenarbeit mit kampagnenstarken Boulevardmedien nötig. Drittens hält sich der Verband selbst nicht an die Maßstäbe einer transparenten und schlanken Verwaltung sowie einer nachvollziehbaren Politikfinanzierung, die er beim Handeln des Staates anlegt. Konkurrierende NGOs wie Transparency International, Abgeordneten-Watch und Lobby-Control können daher die Position einer kritischen und unabhängigen Kontrolle glaubwürdiger ausfüllen.

3 | Bundesbehörden als staatsnahe Watchdogs

Im Gegensatz zu zivilgesellschaftlichen oder verbandlichen Watchdogs, die ihre Funktion auf Basis der Meinungs-, Medien- und Wissenschaftsfreiheit ausüben, unterliegen Bundesbehörden als staatliche und zugleich unabhängige - und daher staatsnahe - Kontrollorgane einem erweiterten Rechtsrahmen. Dieser kann einschränkend (etwa durch klar abgegrenzte Kontrollzuständigkeiten), aber auch ermöglichend (etwa beim Zugang zu Informationen oder Sanktionsmöglichkeiten) wirken.

3.1 | Bundesrechnungshof (BRH)

Der BRH unterstützt durch das Erstellen von Prüfungsberichten, etwa zur Jahresrechnung der Bundesregierung, das Parlament dabei, seine Aufgabe der Finanzkontrolle über die Ausgabe von Steuergeldern erfüllen zu können. Als selbstständige oberste Bundesbehörde besitzen die zum Teil auf Lebenszeit ernannten Beamten richterliche Unabhängigkeit. In der Folge können sie „weisungsungebunden im Rahmen ihrer Zuständigkeit entscheiden, was sie prüfen, wen sie prüfen, wie tief und mit welcher Zielsetzung sie prüfen“ (Diederich 2013: 67). Der BRH kann also mitnichten einfach

vom Parlament instrumentalisiert oder durch die Regierung eingeschränkt werden. Er kann damit als eigenständiger Watchdog charakterisiert werden, der konstitutionell verankert ist. Seine Unabhängigkeit ist im Grundgesetz (Art. 114, Abs. 2 GG) festgeschrieben: „Der Bundesrechnungshof, dessen Mitglieder richterliche Unabhängigkeit besitzen, prüft die Rechnung sowie die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes.“

„Der Bundesrechnungshof ist als unabhängiges Organ der staatlichen Finanzkontrolle nur dem Gesetz verpflichtet“, und will dabei ein verantwortungsvolles und objektives Vorgehen an den Tag legen.⁵ Seine Kontrollfunktion besteht also, was in diesem Leitbild des BRH deutlich wird, in der Budgetkontrolle nach formalen Aspekten der Ordnungsmäßigkeit. Dazu gehört es, zu überprüfen, ob die Haushaltsregeln eingehalten und das Gebot der Wirtschaftlichkeit beachtet wird. Um seiner Aufgabe uneingeschränkt nachkommen zu können, verfügt der BRH über das Recht, jederzeit zu prüfende Behörden ohne Vorankündigung aufzusuchen, Akten einzusehen und Verwaltungsangehörige zu befragen (Diederich 2013: 67). „Zum Zweck der Prüfung [...] kann der Bundesrechnungshof auch bei Stellen außerhalb der Bundesverwaltung Erhebungen vornehmen“ (Art. 114, Abs. 2 GG). Der BRH übt, wie alle Rechnungshöfe, seine Kontrollfunktion erst im Nachhinein aus. Er überprüft somit abgeschlossenes Regierungshandeln nach formalen Kriterien und ist damit, im Gegensatz zu klassischen Watchdogs, zunächst darauf beschränkt, nachträglich Missstände aufzuarbeiten (Speth 2018: 206).

Diese Perspektive greift allerdings zu kurz. So zeichnet etwa Sack (2018) am Beispiel von Öffentlich-Privaten Partnerschaften (PPP) im Bundesfernstraßenverkehr nach, dass der Bundesrechnungshof bzw. die Landesrechnungshöfe nicht nur als Watchdogs agieren. Als wichtige institutionelle Akteure können sie, auch ohne formal über eine Stimme in Entscheidungsprozessen zu verfügen, als „bedingte und situative Veto-Spieler“ auftreten (ebd.: 57). Neben den

Möglichkeiten von Information, Skandalisierung und Sanktion verfügt der Bundesrechnungshof damit auch über Blockadepotentiale. Damit können Rechnungshöfe auch proaktiv wirken. Das ist etwa dann der Fall, wenn sie mit ihrer Effizienzkontrollfunktion in Bezug auf staatliche Leistungen die Entscheidung für eine, aus dieser Perspektive bessere, Variante der Leistungserbringung mit beeinflussen. Sie nutzen in diesem Fall ihre „autoritative Expertise“, indem sie Wirtschaftlichkeitsabschätzungen und Effizienzvarianzen kalkulieren (ebd.: 71).

3.2 | Bundesbeauftragter für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI)

Der BfDI kontrolliert die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch öffentliche Stellen des Bundes. Er ist eine eigenständige oberste Bundesbehörde und damit dem BRH gleichgestellt. Dies ist erst mit Inkrafttreten der Änderung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) seit 2016 der Fall. Zuvor unterstand der BfDI der Rechtsaufsicht der Bundesregierung und der Dienstaufsicht des Innenministeriums. Damit war er „einem direkten politischen Einfluss ausgesetzt“ und wäre aufgrund seiner staatlichen Abhängigkeit nicht als Watchdog zu klassifizieren gewesen (Biermann 2012).

Ausgelöst wurde die Revision des BDSG durch ein Urteil des EuGH vom März 2010. Die bis dahin bestehenden Regelungen für die Landesdatenschutzbeauftragten verstießen gegen das Gemeinschaftsrecht, weil die erforderliche völlige Unabhängigkeit, etwa von Weisungen und Druck von Ministeriumsseite, der Kontrollstelle nicht gegeben war. Im Gegensatz zum BfDI üben die Landesdatenschützer*innen ihre Kontrollfunktion sowohl gegenüber der Wirtschaft als auch gegenüber staatlichen Stellen aus. Obwohl sich der EuGH auf die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten im nicht-öffentlichen Bereich durch die Landesbehörden bezog, führte die anschließende Gesetzesänderung zur grundsätzlichen

Unabhängigkeit des BfDI (dieser unterliegt dabei jedoch der Rechnungsprüfung durch den BRH): „Die oder der Bundesbeauftragte handelt bei der Erfüllung ihrer oder seiner Aufgaben und bei der Ausübung ihrer oder seiner Befugnisse völlig unabhängig. Sie oder er unterliegt weder direkter noch indirekter Beeinflussung von außen und ersucht weder um Weisung noch nimmt sie oder er Weisungen entgegen“ (§ 10 Abs. 1 BDSG).

Zur Erfüllung seiner Aufgabe kann der BfDI Stellungnahmen an den Deutschen Bundestag, seine Ausschüsse, den Bundesrat, die Bundesregierung, sonstige Einrichtungen und Stellen sowie an die Öffentlichkeit richten (§ 14 Abs. 2 BDSG). Darüber hinaus sind die öffentlichen Stellen des Bundes verpflichtet, jederzeit Zugang zu den für die Aufgabenerfüllung notwendigen Informationen, Daten, Geräten und Räumen zu gewähren (§ 16 Abs. 4 BDSG).

Werden Verstöße gegen die Datenschutzvorschriften festgestellt, informiert der BfDI die zuständige Rechts-, Fachaufsichts- oder zuständige oberste Bundesbehörde. Diese müssen dann in einer Stellungnahme unter anderem darstellen, welche Maßnahmen ergriffen worden sind, um die Beanstandungen des BfDI zu beheben (§ 16 Abs. 1+2 BDSG). Dessen Kontrollfunktion ist dabei nicht nur reaktiv. Vielmehr kann der Datenschutzbeauftragte im Vorhinein „davor warnen, dass beabsichtigte Verarbeitungsvorgänge voraussichtlich gegen [...] anzuwendende Vorschriften über den Datenschutz verstoßen“ (§ 16 Abs. 2 BDSG). Dafür gibt der BfDI, insbesondere im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren, unter anderem Empfehlungen ab, erstellt Gutachten und Berichte.

Über seine Tätigkeit berichtet der BfDI an Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung, Öffentlichkeit, Europäische Kommission und den Europäischen Datenschutzausschuss. Der Jahresbericht enthält nicht nur eine Auflistung der gemeldeten Verstöße und der daraufhin getroffenen Maßnahmen, sondern auch die eventuell verhängten Sanktionen (§ 15 BDSG). Zu den Sanktionsmöglichkeiten zählt der Erlass von Bußgeldbescheiden, die sich allerdings

nicht gegen Behörden richten können (§ 43 Abs. 3 BDSG), und Freiheitsstrafen.

4 | Fazit

Die im Zentrum dieses Beitrags stehenden staatsnahen Watchdogs leisten im Rahmen der von ihnen wahrgenommen Kontrollfunktion letztlich einen Beitrag zu einer erhöhten *accountability* staatlichen Handelns. Indem sie Informationen veröffentlichen, sorgen sie in einem ersten Schritt für eine Zurechenbarkeit von Handlungen und Akteuren. Im zweiten Schritt findet dann auf Basis der kritischen Kontrolle der Informationen eine Bewertung der Handlung statt, die Anlass zu einer öffentlichen Skandalisierung oder dem Einschalten sanktionsfähiger Instanzen sein kann. In diesem Sinne können staatsnahe Watchdogs einen Beitrag dazu leisten, dass aus nicht regelkonformem Handeln entsprechende Konsequenzen gezogen werden und damit bei den kontrollierten Institutionen bestehende Verantwortlichkeiten auch tatsächlich wahrgenommen werden. Damit stabilisieren sie als Kontrollorgane die repräsentative Demokratie.

Im Gegensatz zu zivilgesellschaftlichen Watchdogs verfügen die in diesem Beitrag untersuchten staatsnahen Kontrollorganisationen über bessere Voraussetzungen, um ihre Kontrollfunktion wahrzunehmen. Erstens handelt es sich um etablierte Akteure, die als historisch gewachsene Verbände oder institutionalisierte Behörden auf gesicherte Ressourcen zurückgreifen können. Zweitens sind sie durch korporatistische Arrangements oder ihre rechtliche Stellung institutionell ins politische System integriert. Daher verfügen sie über privilegierte Zugänge und Informationsvorteile. In bestimmten Fällen sind sie sogar direkt in staatliches Handeln und Entscheidungsprozesse involviert und können Vetospielerpositionen ausbilden. Drittens können sie auf ein erweitertes Spektrum an Instrumenten zurückgreifen, die sich insbesondere bei den eigenständigen Bundesbehörden aus den gesetzlich festgelegten Kontrollaufgaben ergeben und vereinzelt

auch eigene Sanktionsmöglichkeiten mit sich bringen.

Sowohl bei zivilgesellschaftlichen als auch staatsnahen Watchdogs stellt sich die Frage nach der Legitimität ihrer Kontrollfunktion. Weder die zivilgesellschaftlichen politikorientierten Organisationen wie die Wohlfahrtsverbände noch die eigenständigen Bundesbehörden verfügen über Input-Legitimität durch Wahl. Dieses Defizit können sie nur über den Output ihrer Tätigkeit kompensieren, indem sie ihre Kontrollfunktion verantwortlich ausüben.

Dr. Samuel Greef ist Politologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Politisches System der BRD an der Universität Kassel. Kontakt: greef@uni-kassel.de.

Lukas Kiepe ist Politologe und wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachgebiet Politisches System der BRD an der Universität Kassel. Kontakt: kiepe@uni-kassel.de.

Anmerkungen

¹ Die Organe der rechtlichen Kontrolle sind die (Fach-)Gerichte unterschiedlicher Instanzen und das Bundesverfassungsgericht.

² Lauth (2016: 20) verweist auf weitere Konzepte der Systematisierung, etwa in politische, legale und finanzielle Kontrolle (Beetham 1994) oder Richtungs-, Effizienz- und Rechtskontrolle (Rudzio 2015: 235). Helms (2010: 792) verweist auf Richtungs-, Leistungs- und Sachkontrolle.

³ Herausgegeben 2017 von Annelie Buntenschach, Markus Hofmann und Ingo Schäfer im CH-Links Verlag.

⁴ Hierbei sind neben den Fachabteilungen in den Einzelgewerkschaften und dem DGB insbesondere die Forschungsleistung der Hans-Böckler-Stiftung und der ihr zugehörigen sozial- und wirtschaftswissenschaftlichen Forschungsinstitute (WSI und IMK) zu nennen.

⁵ www.bundesrechnungshof.de/de/bundesrechnungshof/leitbild [20.04.2018].

Literatur

Bach, Stefan 2016: Unsere Steuern. Wer zahlt? Wie viel? Wofür? Frankfurt: Westend.

Beetham, David 1994: Key Principles and Indicies for a Democratic Audit. In: ders. (Hg.): Defining and Measuring Democracy. London: SAGE, 25-43.

Bergel, Philipp 2010: Rechnungshöfe als vierte Staatsgewalt? Verfassungsvergleich der Rechnungshöfe Deutschlands, Frankreichs, Österreichs, Spaniens, des Vereinigten Königreichs und des Europäischen Rechnungshofs im Gefüge der Gewaltenteilung, Göttingen: Universitätsverlag.

Biermann, Kai 2012: EuGH befreit Datenschutzbeauftragte. www.zeit.de/digital/datenschutz/2010-03/datenschutz-eugh-urteil [01.08.2018].

Diederich, Nils 2013: Bundesrechnungshof. In: Andersen, Uwe/Woyke, Wichard (Hg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. 7. Aufl. Heidelberg: Springer VS, 67-69.

Helms, Ludger 2010: Politische Kontrolle. In: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe. Band 2: N-Z. 4. Aufl. München: C.H.Beck, 791-793.

Kocka, Jürgen 2003: Gewerkschaften und Zivilgesellschaft - Dimensionen eines Konfliktverhältnisses. In: Gewerkschaftliche Monatshefte, Jg. 54, Heft 10+11, 610-616.

Lauth, Hans-Joachim 2016: Gewaltenteilung und Accountability: Konzeptionelle Grundlagen zur Kontrollfunktion der Gewaltenteilung in Mehrebenensystemen. In: ZPol, Jg. 26, Heft 1, 17-35.

Möller, Eike 2005: Bund der Steuerzahler. In: Schubert, Klaus (Hg.): Handwörterbuch des ökonomischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Wiesbaden: VS Verlag, 96-97.

Nagel, Alexander K. 2016: Zwischen Anwaltschaft und Selbstbehauptung. Zur Außendarstellung konfessioneller Wohlfahrtsverbände angesichts religiöser Pluralisierung. In: Jähnichen, Traugott/Nagel, Alexander K./Schneiders, Katrin (Hg.): Religiöse Plurali-

sierung. Herausforderung für konfessionelle Wohlfahrtsverbände. Stuttgart: Kohlhammer, 111-131.

Neumann, Franz L. 1978: Die Gewerkschaften in der Demokratie und in der Diktatur. In: Söllner, Alfons (Hg.): Wirtschaft, Staat, Demokratie. Aufsätze 1930-1954. Frankfurt: Suhrkamp, 145-222.

Rudzio, Wolfgang 2015: Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 9. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Sack, Detlef 2018: Rechnungshöfe als Veto-Spieler? Öffentlich-Private Partnerschaften im Bundesfernstraßenverkehr. In: dms, Jg. 11, Heft 1, 55-78.

Schroeder, Wolfgang/Greef, Samuel 2012: Gewerkschaften und die Erosion der zivilgesellschaftlichen Basis: von der Solidarorganisation zum Tarifverband. In: Fraune, Cornelia/Schubert, Klaus (Hg.): Grenzen der Zivilgesellschaft. Empirische Befunde und analytische Perspektiven. Münster: Waxmann, 133-155.

Schroeder, Wolfgang/Kiepe, Lukas (i.E.): Konfliktpartnerschaft zwischen konfessionellen Wohlfahrtsverbänden und Staat in der Krise des Migrationsstaates 2015/2016. In: Hidalgo, Oliver/Pickel, Gert (Hg.): Parteien, Kirchen und Religionsgemeinschaften vor den Herausforderungen von Flucht und Migration in Europa. Wiesbaden: Springer VS.

Schubert, Klaus/Fraune, Cornelia 2012: Grenzen der Zivilgesellschaft oder: der Versuch einen Pudding an die Wand zu nageln. In: Fraune, Cornelia/Schubert, Klaus (Hg.): Grenzen der Zivilgesellschaft. Empirische Befunde und analytische Perspektiven. Münster: Waxmann, 9-22.

Speth, Rudolf 2008: Steuern, Schulden und Skandale. Für wen spricht der Bund der Steuerzahler. Arbeitspapier 161. Düsseldorf: Heinrich-Böckler-Stiftung.

Speth, Rudolf 2018: Zivilgesellschaftliche Watchdogs. In: FJSB, Jg. 31, Heft 1-2, 204-214.

Wiesenthal, Helmut 2012: Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft. In: Schroeder, Wolfgang (Hg.): Handbuch Gewerkschaften in Deutschland. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS, 395-421.

Wachhunde an der kurzen Leine? NGOs in der Europäischen Union

Matthias Freise/Luisa Menzemer

Der französische Bauernverband hat in Brüssel einen ganz besonderen Ruf zu verteidigen: Mindestens einmal im Jahr lässt er hunderte Traktoren in die belgische Hauptstadt rollen und dort für mächtig Radau im Europaviertel sorgen. Bisweilen wird Mist und Jauche vor den Sitz der Europäischen Kommission gekippt, um für eine Aufrechterhaltung der Agrarsubventionen zu werben oder gegen eine weitere Verschärfung von Umweltauflagen zu protestieren.

Der Regelfall sind solche spektakulären Auftritte allerdings nicht, ganz im Gegenteil: In Brüssel hat sich über die Jahre eine „stille Zivilgesellschaft“ (Kaelble 2005: 279) herausgebildet, in der Demonstrationen und andere Formen des öffentlichen Protests von untergeordneter Bedeutung sind. Zwar gibt es durchaus Themen, wie die Debatte um Freihandelsabkommen mit den Vereinigten Staaten und Kanada oder die Diskussion um die Privatisierung von Trinkwasser, bei denen europäische NGOs versuchen, die Öffentlichkeit zu aktivieren. Normalerweise bedienen sie sich jedoch anderer Kanäle, um im politischen System der Europäischen Union ihren Einfluss zur Geltung zu bringen.

Wie wir in unserem Beitrag zeigen, haben die europäischen Verträge ein Regierungssystem geschaffen, das auf ein größtmögliches Maß an Konsensfindung ausgelegt ist und im Zuge dessen mehrere Kanäle der Einflussnahme etabliert wurden. Erfolgreiche NGOs in Brüssel nutzen diese Kanäle, indem sie drei zentrale Funktionen bedienen: (1) Sie bieten sich als Legitimierungsressourcen für die europäischen Institutionen an, die Interessen ihrer Mitglieder in den Aushandlungsprozess einspeisen. (2) Sie unterstützen die Europäische Kommission in ihrer Rolle als Hüterin der Verträge, indem sie auf Verstöße der

Mitgliedsstaaten gegen Richtlinien und Verordnungen aufmerksam machen und (3) sie speisen Expertise und Erfahrung in die komplexen Regelsetzungsverfahren ein, auf die die Beamtinnen und Beamten der Europäischen Kommission angewiesen sind.

1 | NGOs und die EU: Ein symbiotisches Verhältnis

NGOs und die Institutionen der Europäischen Union stehen damit in einem symbiotischen Verhältnis, das zumeist durch Kooperation geprägt ist und im Vergleich zu nationalstaatlichen Zivilgesellschaften eher selten offen konfliktive Züge annimmt. Dafür wurden eine Reihe von institutionalisierten und nicht-institutionalisierten Partizipationsinstrumenten geschaffen, die für Außenstehende häufig intransparent wirken, von erfahrenen NGOs jedoch virtuos genutzt werden. Aber können NGOs in einer solchen Umgebung überhaupt als effektive Watchdogs europäischer Politik agieren oder befinden sie sich an der kurzen Leine europäischer Steuerungslogiken?

Dieser Frage gehen wir im vorliegenden Beitrag nach, indem wir zunächst eine Taxonomie europäischer NGOs einführen und eine empirische Bestandsaufnahme durchführen. Sodann analysieren wir die Funktionen von NGOs im politischen System der EU und illustrieren sie an aktuellen Beispielen. Schließlich diskutieren wir unsere Ergebnisse. Als Watchdogs verstehen wir dabei NGOs, die eine spezialisierte Form von zivilgesellschaftlichen Organisationen darstellen, die ein bestimmtes Thema bearbeiten, indem sie Expertise bereitstellen, politische (und wirtschaftliche) Akteure und ihr Handeln beobachten, wertegerichtet hinterfragen und ggf. dagegen aufbegehren (Speth 2018: 207).

1.1 | Mehr als ein Binnenmarkt?

Bis zum heutigen Tag ist die Europäische Union vor allem eine Wirtschafts- und Rechtsgemeinschaft, deren Rückgrat der europäische Binnenmarkt ist und die auf die Verwirklichung von Marktfreiheiten abzielt. Zu Beginn des Einigungsprozesses in den 1950er Jahren wurde dies vor allem durch sogenannte Negativintegration verwirklicht, die sich durch den Abbau nationaler Beschränkungen wie Zöllen und anderer Handelshemmnisse auszeichnete. Später ergänzten Elemente der Positivintegration das Tätigkeitsspektrum der Europäischen Union und ihrer Vorgängerorganisationen. Damit wird beschrieben, dass die EU die rechtlichen Rahmen ihrer Mitgliedsstaaten harmonisiert, etwa indem sie Industrienormen, Umweltschutzvorgaben oder Arbeitsrechtsauflagen vereinheitlicht. Für viele Politikfelder hat dies erhebliche Auswirkungen und von Vertragswerk zu Vertragswerk wurden die Kompetenzen der Europäischen Union ausgeweitet. Auch im Vertrag von Lissabon, der aktuellen konstitutionellen Grundlage der EU, haben die Mitgliedsstaaten weitere Zuständigkeiten an die supranationale Ebene abgetreten, wo sie in einem hochkomplexen Setting und durch extensive Verhandlungen geregelt werden.

Heute hat die Europäische Union jenseits des Binnenmarktes weitreichende Kompetenzen in den Bereichen Landwirtschaft, Fischerei, Energie, Umwelt- und Klimapolitik, im Verbraucherschutz, in der Forschungsförderung und der Kohäsions- und Strukturpolitik. Zudem werden mehr und mehr Fragen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auf europäischer Ebene gelöst und auch sozialpolitische Themen rücken – wenn auch vergleichsweise zögerlich – in den Fokus der EU. Im Ergebnis ist die europäische Integration schon lange keine außenpolitische Angelegenheit mehr, sondern in nahezu allen Politikfeldern integraler Bestandteil nationalstaatlicher Innenpolitik.

1.2 | NGOs als Legitimierungsressourcen

Der starke Einfluss, den die EU auf innerstaatliche Angelegenheiten ausübt, hat zunehmend zu öffentlicher Kritik an ihrer demokratischen Legitimation geführt (Wimmel 2009) und tatsächlich erreicht das politische System der Europäischen Union bei weitem nicht die demokratischen Standards ihrer Mitgliedsstaaten. Obwohl die Kompetenzen des Europäischen Parlaments, der einzig direkt gewählten Institution, im Laufe der Jahre erweitert wurden, fehlen der EU nach wie vor substantielle Elemente der demokratischen Partizipation (Hix/Follesdal 2006). So gibt es zum Beispiel keinen nennenswerten Wahlkampf um die politische Führung auf europäischer Ebene und Bürgerinnen und Bürger haben keine Möglichkeit die grundlegende Richtung der EU-Policy Agenda mitzubestimmen. Darüber hinaus wird die unzureichende Verantwortlichkeit der Europäischen Kommission kritisiert und der gesamte Entscheidungsfindungsprozess der Europäischen Union scheint so komplex, dass viele EU Bürgerinnen und Bürger nicht verstehen, wie die Union als Ganzes funktioniert (Fossum/Pollak 2015: 35).

Die Europäischen Kommission hat sich dieses Problems durchaus angenommen und mit dem Weißbuch Europäische Governance (2001) ein Konsultationsregime initiiert, das NGOs bessere Möglichkeiten der Interessenvertretung bietet und ihnen somit eine wichtigere Rolle im Prozess des Policy-Making zuschreibt. Besonders NGOs, die sich für soziale Werte und Rechte einsetzen, konnten von diesen Neuerungen profitieren. Zurzeit haben sich mehr als 3.000 NGOs im europäischen Transparenzregister registriert, von denen sich die Mehrheit den Tätigkeitsbereichen Agenda Setting, Anwaltschaft und Interessenvertretung zuordnen lässt.

2 | Taxonomie europäischer NGOs

Die meisten Studien, die sich mit NGOs in der Europäischen Union beschäftigen, konzentrieren sich auf diese Organisationen als

Bestandteil des weit verzweigten Europäischen Interessenvertretungssystems (z. B. Greenwood 2011; Wolff 2013; van Schendelen 2013). Sie rechnen NGOs der organisierten Zivilgesellschaft zu, die Entscheidungsfindungsprozesse auf europäischer Ebene durch Lobbyismus, besonders bei Kommission und Europäischem Parlament, zu beeinflussen versucht. Trotz der intensiven Auseinandersetzung mit NGOs lässt sich jedoch in der Forschung zur europäischen Integration keine allgemein anerkannte Definition finden. Ein möglicher Grund hierfür könnte das weite Verständnis von Zivilgesellschaft sein, das in den Dokumenten der Europäischen Union vertreten wird (Pitz 2015: 60). Im Grunde werden dort alle organisierten, nicht-staatlichen Interessenorganisationen als NGOs kategorisiert. Darunter fallen somit auch die Sozialpartner (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften). Darüber hinaus werden in verschiedenen EU-Dokumenten auch businessorientierte Organisationen wie Industrie- und Handelskammern, Wirtschaftsverbände und sogar betriebseigene Unternehmenslobbyisten als NGOs aufgefasst (Freise 2008).

In einem Kommuniké über die Rolle von NGOs in der internationalen Entwicklungspolitik hat die Kommission immerhin vier grundlegende Kriterien festgelegt, die NGOs erfüllen müssen, um von der EU als solche anerkannt zu werden: (1) NGOs müssen auf freiwilliger Basis von Bürgerinnen und Bürgern gegründet worden sein, die ihre Werte und Anliegen voranbringen möchten. (2) Ferner müssen sie ein gemeinnütziges Anliegen ausweisen, (3) vom Staat unabhängig sein und (4) nicht kommerziell tätig sein (Tanasecu 2009: 67).

2.1 | Das Transparenzregister

Diese NGO-Konzeption weist viele Ähnlichkeiten mit der des UN Wirtschafts- und Sozialausschusses auf und wurde für das 2011 eingeführte EU-Transparenzregister weiter ausbuchstabiert. Das Register, das Lobbygruppen auf freiwilliger Basis nutzen können, um einen privilegierten Zugang zu den Institutionen der EU zu erhalten, wird

gemeinsam vom Europäischen Parlament und der Kommission verwaltet.¹ Darin wird zwischen sechs verschiedenen Kategorien von Interessensgruppen differenziert: (1) Beratungsfirmen/Anwaltskanzleien/selbstständige Berater, (2) In-House-Lobbyisten, Gewerbe-, Wirtschafts- und Berufsverbände, (3) NGOs, (4) Denkfabriken, Forschungs- und Hochschuleinrichtungen, (5) Organisationen, die Kirchen und Religionsgemeinschaften vertreten, (6) sowie Organisationen, die lokale, regionale und kommunale Behörden sowie andere öffentliche oder gemischte Einrichtungen repräsentieren. Im Register können Informationen über die Anzahl der Mitarbeitenden der jeweiligen Organisation, über die Gesetzesentwürfe, die die Organisation zu beeinflussen versucht, und die Höhe der EU-Finanzierung, die die Organisation erhalten hat, eingesehen werden.

Allerdings sind aktive Lobbygruppen nicht gesetzlich dazu verpflichtet, sich im Transparenzregister zu registrieren. Daher ist es sehr wahrscheinlich, dass die Anzahl der Akteure, die in die Interessenvertretung auf europäischer Ebene involviert sind, deutlich höher ausfällt. Dies betrifft insbesondere die Anzahl der Akteure, die Wirtschaftsinteressen vertreten. Darüber hinaus hat eine Studie von Transparency International 2015 ergeben, dass über 50 Prozent der Einträge im Register unkorrekte Angaben enthalten (Ariès 2015). Nichtsdestotrotz ist das Transparenzregister nach wie vor die umfangreichste Datenquelle zu NGOs, die aktuell erhältlich ist.

Im Oktober 2017 wurden rund 11.500 Organisationen im Register gelistet. Etwa 3.000 davon werden als NGOs ausgewiesen, von denen 900 ein Büro in Belgien mit mindestens einer Mitarbeiterin oder einem Mitarbeiter aufweisen - ein starker Indikator für direkte Aktivitäten in Brüssel. Zudem sind etwa 30 Kirchen und religiös-orientierte NGOs und ungefähr 120 Denkfabriken registriert. Im Gegensatz hierzu sind mehr als 2.600 wirtschaftsorientierte Interessengruppen im Register gelistet, die zusammen 6.000 Menschen in belgischen Büros beschäftigen. Im Hinblick

auf personelle und finanzielle Ressourcen sind diese Wirtschaftsverbände somit deutlich besser ausgestattet als ihre Gegenspieler aus dem NGO-Sektor (vgl. auch Frantz/Martens 2006: 105).

Bei genauerer Betrachtung der NGO-Landschaft in Brüssel zeigt sich, dass es verschiedene Typen von Organisationen gibt, die im europäischen Interessenvertretungssystem tätig sind. Die bei weitem größte Gruppe stellen die sogenannten Umbrella Organisationen (zu Deutsch: Dachverbände von Dachverbänden). Hierbei handelt es sich um NGOs, die als Zusammenschluss von nationalen (und bisweilen auch subnationalen) Dachverbänden fungieren, in deren Namen sie die gemeinsamen Interessen in den europäischen Institutionen vertreten.

So repräsentiert die European Cancer Patient Coalition (ECPC) beispielsweise 40 nationale Verbände der Krebs-Selbsthilfe aus den 28 EU-Mitgliedsstaaten sowie vielen anderen europäischen und nicht-europäischen Ländern. Beim European Anti-Poverty Network handelt es sich um eine Plattform, die 31 nationale Netzwerke umfasst. Diese bestehen zum Teil aus Freiwilligengruppen und Graswurzelorganisationen der europäischen Mitgliedsstaaten sowie 13 europäischen Organisationen, die sich gezielt mit Armut und sozialer Ausgrenzung befassen. Heutzutage sind hunderte solcher Umbrella Umbrellas in Brüssel aktiv. Sie konzentrieren sich insbesondere auf die stark vergemeinschafteten Politikfelder, die in den regulativen Kompetenzbereich der Europäischen Kommission fallen, welche den zentralen Anknüpfungspunkt für Lobbyaktivitäten darstellt.

Eine zweite, weitaus kleinere Gruppe von NGOs in Brüssel, bilden nationale Dachverbände mit eigenem Brüsseler Büro. Da die Mitgliedschaft in Umbrella Umbrella-Organisationen mit vielen zu schließenden Kompromissen einhergeht, haben einige große und finanziell starke nationale Dachverbände eine zweigleisige Strategie der europäischen Interessenvertretung entwickelt. Sie eröffnen eine eigene Repräsentanz in Brüssel und werden

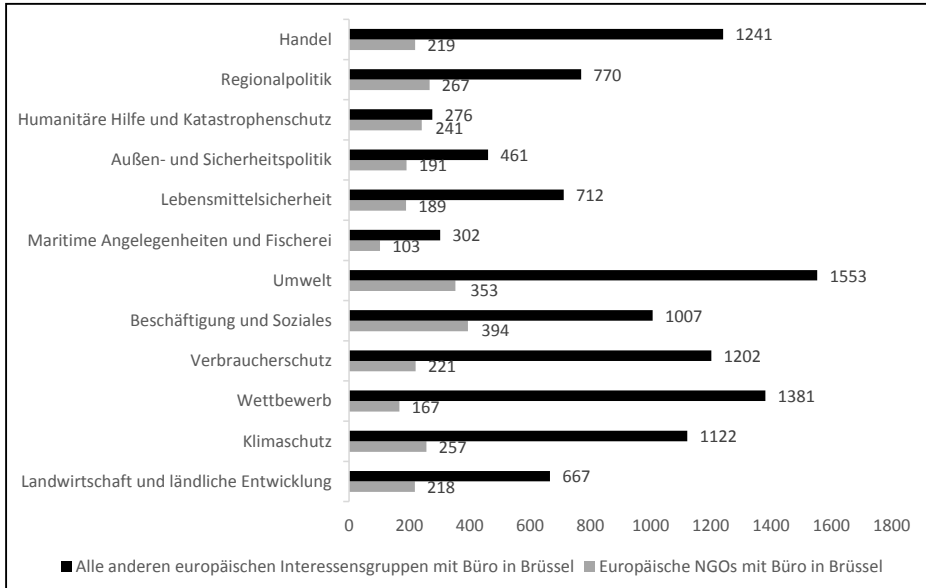
zudem Mitglied des europäischen Verbandes, der ihre Interessen zeitgleich vertritt. Ein gutes Beispiel hierfür ist die deutsche Caritas. Während sie ihr eigenes Büro in Brüssel unterhält, ist sie zugleich Mitglied im europäischen Caritasverband, der ihr weitere Zugangskanäle zu europäischen Institutionen öffnet, wie zum Beispiel zur Social Platform, einer Koalition der größten europäischen NGOs, die im sozialen Bereich tätig sind.

Eine dritte Gruppe Brüsseler NGOs bildet sich aus den Liaisonbüros der weltweit agierenden internationalen Nicht-Regierungsorganisationen (INGOs). Greenpeace, Save the Children International, Oxfam, World Vision, Amnesty International, Transparency International, Robin Wood und viele weitere sind in Brüssel präsent. Besonders in den Politikfeldern Umwelt, Landwirtschaft, Fischerei und Verbraucherschutz stellen sie eine wichtige Informationsquelle für die Kommission dar, die sie intensiv konsultiert. Darüber hinaus dienen diese INGOs als wirkmächtige Agenda Setter.

Zuletzt stellen Kirchen, religiös-orientierte Organisationen und Think Tanks einen weiteren spezifischen NGO-Typus im politischen System der Europäischen Union dar. Während erstere, wie zum Beispiel die European Jewish Association, das Hindu Forum of Europe und das Consilium Conferentiarum Episcoporum Europae (Europäischer Bischofsrat) vor allem Interessenvertretung auf europäischer Ebene betreiben, versuchen Think Tanks durch Forschung auf die politische Tagungsordnung Einfluss zu nehmen. Typische Beispiele für solche Think Tanks sind das Zentrum für European Policy Studies sowie die politischen Stiftungen in Deutschland, unter anderem die Friedrich-Ebert- und die Konrad-Adenauer-Stiftung.

Grafik 1 illustriert für die wichtigsten vergemeinschafteten Politikfelder der EU die Anzahl der NGOs mit Brüsseler Büro und vergleicht diese mit der Anzahl an Wirtschaftslobbygruppen, die im Transparenzregister gelistet sind und sich für diesen Themenbereich registriert haben (Mehrfachnennungen möglich).

Grafik 1: NGOs und Wirtschaftsverbände mit Brüsseler Büro im Vergleich



Quelle: Eigene Darstellung, Datensatz: Europäisches Transparenzregister vom 25. September 2017

2.2 | NGO-Aktivitäten in Brüssel

Welche Funktionen erfüllen NGOs im politischen System der Europäischen Union und wie arbeiten sie konkret?

Wie bereits beschrieben, treten NGOs relativ selten mit direktem Widerstand und öffentlichem Protest in Erscheinung. Im Gegenteil konzentrieren sich die meisten von ihnen auf ihre Rolle innerhalb des europäischen Konsultationssystems. Protestaktionen, wie zum Beispiel die Kampagne gegen das Transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) und das Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada (CETA), welche die Kommission mit den USA und Kanada verhandelte, stellen die große Ausnahme dar. Die alltägliche Arbeit der meisten NGOs in Brüssel ist durch andere Aktivitäten charakterisiert.

Da der europäische Gesetzgebungsprozess extrem komplex ist und die europäischen Institutionen normalerweise außerhalb der nationalen Wahrnehmung agieren, erfüllen

insbesondere Umbrella-Organisationen Monitoring-Funktionen im Interesse ihrer Mitgliedsorganisationen. Das heißt, sie behalten den Policy-Prozess in Brüssel im Auge und berichten ihren Mitgliedsorganisationen über die möglichen Auswirkungen der europäischen Gesetzgebung auf den nationalen Legislativrahmen. Dieses Frühwarnsystem bildet häufig die Basis für einen Mehrebenen-lobbyismus: Während die NGOs in Brüssel ihre Aktivitäten auf die Europäische Kommission konzentrieren und zunehmend auch auf das Europäische Parlament, adressieren die Mitgliedsorganisationen in den Nationalstaaten die jeweiligen nationalen Regierungen, die durch den Ministerrat auf europäischer Ebene repräsentiert werden (Charrad 2009). Zum Beispiel untersucht die „International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association“ (ILGA) alle Gesetzesentwürfe der Europäischen Union, die möglicherweise die Anliegen ihrer Mitgliedsorganisationen in 49 Ländern beeinflussen könnten.

Darüber hinaus stellen NGOs für die europäischen Institutionen Expertise bereit, übernehmen Advocacy-Funktionen und begleiten das Agenda Setting. Da der Mitarbeiterstab der Generaldirektion sehr klein ist und auch der Informationsservice der Europäischen Kommission schmäler ausfällt als der der meisten nationalen Regierungen, sind die Kommissionsbeamtinnen und -beamten auf externe Hilfe angewiesen. Neben den vielen Wirtschaftslobbyisten, versucht die Kommission auch zivilgesellschaftliche Interessen hinreichend zu beachten. Dies tut sie, indem sie NGOs konsultiert, die für ihre Expertise bekannt sind und die durch die Mitgliedschaft vieler Organisationen stark legitimiert werden. Demzufolge versuchen die Brüsseler NGOs vor allem in die Verbesserung ihrer Reputation und Legitimität zu investieren. Das europäische Greenpeace-Büro veröffentlicht zum Beispiel jeden Monat auf Grundlage eigener Forschung dutzende Statements, die sich auf die europäische Gesetzgebung in den Bereichen Landwirtschaft, Klima und Energie, Fischerei und Ozeane sowie Wälder und Umweltverschmutzung beziehen. Ähnliche Aktivitäten werden von vielen NGOs in Brüssel übernommen und, wenn keine anderen zivilgesellschaftlichen Akteure Expertise und Rat zur Verfügung stellen können, unterstützt die Europäische Kommission ausgewählte NGOs sogar finanziell, damit diese ihre Büros weiter betreiben können.

3 | Wachhunde oder Schoßhündchen?

Die finanzielle Unterstützung der Kommission kann schwerlich als altruistisch bezeichnet werden, denn NGOs stellen ihr nicht nur Expertise zur Verfügung, sondern überwachen auch die Umsetzung europäischen Rechts in den Mitgliedsstaaten. Bei den meisten europäischen Rechtsakten handelt es sich um Richtlinien, die die Mitgliedsstaaten dazu verpflichten ein bestimmtes Ergebnis zu erreichen, ohne ihnen dabei jedoch die konkreten Maßnahmen hierfür vorzuschreiben. Die Implementierung dieser Richtlinien wird von den nationalen Regierun-

gen vorgenommen und kann mehrere Jahre andauern (Falkner et al. 2005). Folglich ist es den Mitarbeitenden der Kommission allein nicht möglich, den gesamten Implementierungsprozess nachzuvollziehen. Sie sind auf Feedback zur Regeltreue der Mitgliedsstaaten angewiesen. In diesem Zusammenhang erfüllen die Brüsseler NGOs häufig die Funktion eines Wachhundes, der Gesetzesverstöße der Mitgliedsstaaten aufspürt und der Kommission Bericht erstattet. Auf Grundlage der von den NGOs zur Verfügung gestellten Informationen, kann die Kommission dann eine Reihe von Sanktionen gegen die Mitgliedsstaaten initiieren bis hin zu einem Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof, der Geldstrafen gegen die Mitgliedsstaaten verhängen kann.

Ein gutes Beispiel für das Gelingen der Wachhundfunktion ist die Richtlinie gegen Menschenhandel, die 2011 von der Europäischen Kommission initiiert und in vielen Mitgliedsstaaten bis heute unzureichend umgesetzt wurde. Aufgrund zahlreicher Berichte, die von Menschenrechtorganisationen zusammengestellt wurden, beantragte die Kommission einige Sanktionsverfahren und konnte in vielen Mitgliedsstaaten die tatsächliche Implementierung der Richtlinie bewirken. Die Europäische Kommission hat dafür 2013 die *Civil Society Platform against Trafficking in Human Beings* gegründet und damit zahlreichen NGOs die Möglichkeit gegeben, über den Fortgang der Rechtsimplementierung in ihren Heimatstaaten zu berichten.² So ist aus Deutschland beispielsweise der *Bundesweite Koordinierungskreis gegen Menschenhandel* (KOK) in dieser Plattform vertreten und fungiert dort als Watchdog der deutschen Regierung und ihrer Behörden. Diesen Input macht sich die Kommission zunutze, um gegen Vertragsverletzungen und Verzögerungen der Rechtsumsetzung vorzugehen.

Aus kommunikationswissenschaftlicher Perspektive übernehmen NGOs auf europäischer Ebene auch die Funktion als Policy-Mediatoren. Die Europäische Union ist so vielschichtig, dass nationale Medien europäische Politik nur schwerlich erfassen können. Tatsächlich

haben Studien gezeigt, dass die EU für viele Journalistinnen und Journalisten höchstens eine zweitrangige Rolle spielt, da sich ihre Berichterstattung an Faktoren, wie Aktualität, Nähe und persönliche Betroffenheit ausrichtet (für einen Überblick siehe Statham 2010). Da das Europäische Parlament keine klare Regierung oder Opposition aufweist, ist die Berichterstattung über Plenarsitzung häufig so unattraktiv, dass Medienschaffende Interviewpartner von NGOs bevorzugen um europäische Politik zu illustrieren (Frantz 2014). Auf diesem Weg haben sich eine Reihe von NGOs zu wichtigen Mediatoren entwickelt, die maßgeblich zur öffentlichen Wahrnehmung der Europäischen Union beitragen.

Jenseits des Brüsseler System der Interessenvertretung spielen NGOs zunehmend auch eine wichtige Rolle bei der Implementierung europäischer Politiken. Den Auftakt dazu bildete in den 1990er Jahren das *PHARE Democracy*-Programm in den Beitrittskandidatenländern in Mittel- und Osteuropa. Dieses von der Kommission initiierte Programm war darauf ausgerichtet, die Demokratie in

den ehemaligen kommunistischen Ländern Zentral- und Osteuropas durch den Aufbau zivilgesellschaftlicher Strukturen zu stärken. Viele NGOs, insbesondere im Bereich der Advocacy für Menschenrechte, Frauenrechte und Umwelt konnten so mit Hilfe des Programms gegründet werden (Pridham 2005) und seit der Osterweiterung hat die Kommission im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit auch zahlreiche weitere NGOs unterstützt. Darüber hinaus werden Organisationen bisweilen direkt von der Kommission mit bestimmten Aufgaben betraut, wie zum Beispiel der Betreuung von Einrichtungen für Geflüchtete in Griechenland und Italien durch humanitäre Hilfsorganisationen. 2015 umfasste der Haushalt der Kommission etwa 1.600 Verträge mit rund 900 verschiedenen NGOs in einem Gesamtvolumen von 1,24 Milliarden Euro.³

Die tatsächliche Summe ist wahrscheinlich viel höher, da NGOs auch von der europäischen Kohäsionspolitik und den Strukturfonds profitieren, die die EU gemeinsam mit ihren Mitgliedsstaaten auflegt. Diese Programme beabsichtigen regionale Disparitäten zu re-



duzieren und umfassen mehr als 40% des EU-Gesamtbudgets. In vielen Ländern sind somit NGOs in die Implementierung von Maßnahmen involviert, die von der EU finanziert werden. Der *Europäische Sozialfond* (ESF) wird zum Beispiel häufig für die aktive Arbeitsmarktpolitik benachteiligter Gruppen in jenen Mitgliedsstaaten genutzt, die mit sozialen NGOs kooperieren (Bachtler/Mendez 2013).

4 | Ausblick und Kritik

NGOs haben über die Jahre wichtige Funktionen im politischen System der Europäischen Union eingenommen. Vor allem stellen sie eine Legitimierungsressource dar, die die EU seit ihrer Öffnung für mehr Partizipation und Deliberationen verstärkt in Anspruch nimmt. Fallstudien zu verschiedenen Gesetzgebungsverfahren haben gezeigt, dass Brüsseler NGOs tatsächlich die Möglichkeit haben, die europäische Regelsetzung zu beeinflussen und somit als glaubwürdige Vertreter der Europäischen Bürgerschaft gelten können (vgl. für eine Übersicht Greenwood 2011). Dennoch ist die Europäische Union immer noch durch ein unausgewogenes Repräsentationssystem charakterisiert. Im Vergleich zu gemeinwohlorientierten NGOs sind businessorientierte Lobbygruppen wesentlich aktiver und verfügen über weitaus mehr Ressourcen. Hinzu kommt, dass Interessengruppen der alten Mitgliedsstaaten aus Nord- und Westeuropa überpräsentiert sind, während NGOs aus kleineren oder zentral- und osteuropäischen Ländern weiterhin eine Beobachterrolle einnehmen und weniger europäische Governance aktiv mitgestalten (Charrad 2009).

In Hinblick auf ihre Funktion als Watchdogs des politischen Systems hat sich in der Brüsseler EU-Szene eine Insider/Outsider-Struktur etabliert, wobei sich der überwältigende Anteil der NGOs für die Insider-Variante entschieden hat. Das heißt, sie suchen die Kooperation mit den europäischen Institutionen, insbesondere der Kommission. Dabei fungieren sie durchaus als Wachhunde, allerdings nicht gegenüber den EU-Institutionen, sondern gegenüber

den Nationalstaaten, die europäisches Recht implementieren müssen und dabei von NGOs und europäischen Institutionen überwacht werden. NGOs tragen somit zur Harmonisierung des europäischen Rechtsraums bei. Ein wichtiger Hebel dafür sind die zahlreichen Anti-Diskriminierungsrichtlinien der EU. So listet beispielsweise die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (2013) dutzende Fälle seit dem Jahr 2000 auf, in denen NGOs zu wichtigen Partnern der Kommission bei der Verwirklichung des Diskriminierungsverbots in den Mitgliedsstaaten wurden.

Durch diese enge Zusammenarbeit und die teilweise vorhandene finanzielle Förderung von NGOs durch die Europäische Union, können sie allerdings nur sehr bedingt als Watchdogs europäischer Politik selbst fungieren. Zwar gibt es durchaus Beispiele für NGOs, die gegen politische Entscheidungen der EU aufbegehren, so zum Beispiel die progressive Bürgerbewegung Campact⁴, die jüngst Protest gegen den Abschluss eines Freihandelsabkommens der EU mit Japan und der darin (vermeintlich) verankerten Privatisierung der Wasserversorgung organisiert. Auch im Bereich des Verbraucherschutzes und der Lebensmittelsicherheit haben sich in Brüssel Watchdog-NGOs etabliert, die auf den privilegierten Zugang zu den europäischen Institutionen bewusst verzichten und stattdessen die kritische Öffentlichkeit suchen.

In der Zusammenschau wird deutlich, dass NGOs zentrale Funktionen innerhalb des politischen Systems der Europäischen Union einnehmen. Als effektive Wachhunde kontrollieren sie die politische Macht in den Mitgliedsländern. Im Umgang mit der EU und ihren Behörden tragen sie jedoch häufig einen Maulkorb.

Dr. Matthias Freise ist Privatdozent am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Kontakt: freisem@uni-muenster.de

Luisa Menzemer ist studentische Mitarbeiterin am Institut für Politikwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster. Kontakt: l_menz01@uni-muenster.de

Anmerkungen

- ¹ Das Register ist öffentlich zugänglich unter: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/>.
- ² https://ec.europa.eu/anti-trafficking/media-outreach-els/eu-civil-society-e-platform_en [19.07.18]
- ³ Der EU Haushalt ist einsehbar unter: http://ec.europa.eu/budget/index_en.cfm.
- ⁴ <https://blog.campact.de/2018/06/jefta-wasserprivatisierung/> [19.07.18]

Literatur

- Antidiskriminierungsstelle des Bundes* 2013: Zusammenfassung ausgewählter EuGH-Entscheidungen zum Antidiskriminierungsrecht ab dem Jahr 2000. Berlin: Antidiskriminierungsstelle des Bundes.
- Ariès, Quentin* 2015: Watchdog: Half of EU lobbying disclosures are faulty. www.politico.eu. <https://www.politico.eu/article/watchdog-half-of-eu-lobbying-disclosures-are-faulty/> [19.07.2018]
- Bachtler, John/Mendez, Carlos* 2013: EU Cohesion Policy and European Integration. London: Routledge.
- Charrad, Kristina* 2009: Participants or Observers in European Governance? Civil Society Lobbyists from Central and Eastern Europe in Brussels. Baden-Baden: Nomos.
- Europäische Kommission* 2001: Weißbuch „Europäisches Regieren“. KOM(2001) 428 endgültig. Brüssel.
- Falkner, Gerda et al.* 2005: Complying with Europe EU Harmonisation and Soft Law in the Member States. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fossum, John Erik/Pollak, Johannes* 2015: What Democratic Principles for the European Union. In: Piattoni, Simona (Hg.): The European Union. Democratic Principles and Institutional Architectures in Times of Crises. Oxford: Oxford University Press, 29-45.
- Frantz, Christiane/Martens, Kerstin* 2006: Nichtregierungsorganisationen. Wiesbaden: VS.
- Frantz, Christiane* 2014: Nichtregierungsorganisationen als Interessenvertreter und Politikvermittler in einer transnationalen Öffentlichkeit. In: Schmitt, Caroline/Vonderau, Asta (Hg.): Transnationalität und Öffentlichkeit. Interdisziplinäre Perspektiven. Bielefeld: transcript, 233-260.
- Freise, Matthias* 2008: The Civil Society Discourse in Brussels. Between Societal Grievances and Utopian Ideas. In: Freise, Matthias (Hg.): European Civil Society on the Road to Success? Baden-Baden: Nomos, 23-44.
- Greenwood, Justin* 2011: Interest Representation in the European Union, 3. Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hix, Simon/Follesdal, Andreas* 2006: Why is There a Democratic Deficit in the EU? A Response to Majone and Moravcsik. In: Journal of Common Market Studies, Jg. 44, Heft 3, 533-562.
- Kaelble, Hartmut* 2005: Gibt es eine europäische Zivilgesellschaft? In: Gosewinkel, Dieter et al. (Hg.): Zivilgesellschaft - national und transnational. Berlin: Edition Sigma, 267-284.
- Pitz, Svenja* 2015: Der Dialog mit der organisierten Zivilgesellschaft in der Europäischen Union. Frankfurt/Main: Peter Lang.
- Pridham, Geoffrey* 2005: Designing Democracy. EU Enlargement and Regime Change in Post-communist Europe. Basingstoke: Palgrave.
- Quittkat, Christine/Kohler-Koch, Beate* 2013: Involving Civil Society in EU governance: The consultation regime of the European Commission. In: Kohler-Koch, Beate/Quittkat, Christine (Hg.): De-Mystification of Participatory Democracy: EU-Governance and Civil Society. Oxford: Oxford University Press, 41-61.
- Schenkkan, Nate* 2017: Nation in Transit 2017: The false promise of populism. Washington: Freedom House.
- Speth, Rudolf* 2018: Zivilgesellschaftliche Watchdogs. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 30, Heft 1-2, 204-214.
- Statham, Paul* 2010: Media Performance and Europe's 'Communication Deficit': A Study of Journalist's perceptions. In: Bee, Cristiano/Bozzini, Emanuela (Hg.): Mapping the European Public Sphere. Institutions, Media

and Civil Society. Farnham: Ashgate, 117-140.

Tanasescu, Irinia 2009: The European Commission and Interest Groups. Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making. Brussels: Brussels University Press.

van Schendelen, Rinus 2013: The Art of Lobbying the EU: More Machiavelli in Brussels. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Warleigh, Alex 2011: The hustle: citizenship practice, NGOs and ‚policy coalitions‘ in

the European Union – the cases of Auto Oil, drinking water and unit pricing. In: Journal of European Public Policy, Jg. 7, Heft 2, 229-243.

Wimmel, Andreas 2009: Theorizing the Democratic Legitimacy of European Governance: A Labyrinth with No Exit? In: Journal of European Integration, Jg. 31, Heft 2, 181-199.

Wolff, Corinna 2013: Functional Representation and Democracy in the EU. The European Commission and Social NGOs. Colchester: ecpr press.

Watchdog und politische Mitwirkung – (wie) geht das zusammen?

Claus Körting/Lukas Goltermann

In einer vernetzten und interdependenten Welt haben politische Entscheidungen in einzelnen Ländern auch negative Konsequenzen jenseits der eigenen Grenzen, vor allem auch in Länder des Globalen Südens. Das zeigen zahlreiche Beispiele aus den Bereichen der Finanz¹, Handels² und Agrarpolitik³, der Migrationspolitik⁴ oder der Außen- und Sicherheitspolitik⁵. In den letzten Jahrzehnten haben sich zahlreiche nichtstaatliche Organisationen herausgebildet, die es sich zur Aufgabe gemacht haben, auf negative Entwicklungen und Schwachstellen der internationalen Ordnung hinzuweisen (Keck/Sikkink 1998).

In Deutschland nehmen zahlreiche Nichtregierungsorganisationen (NRO), die in der Entwicklungszusammenarbeit oder der Humanitären Hilfe tätig sind, in unterschiedlichen Formen und in einem breiten Spektrum verschiedener Handlungsfelder Watchdog-Funktionen wahr. Das heißt, sie beobachten, bewerten und kommentieren das Handeln staatlicher oder privatwirtschaftlicher Akteure in Bezug auf gesellschaftliche Normen, Werte, Ziele, unerfüllte Versprechungen oder Verpflichtungen. Sie bedienen sich in ihrer Arbeitsweise als Watchdog-Organisationen damit vornehmlich einer „Logik der Angemessenheit“ (Risse

2000). Sie greifen dabei in der Regel auf fachliche Expertise zurück und tragen Informationen über den Status Quo, Prognosen und alternative Handlungsmöglichkeiten zusammen. Im Vergleich zu anderen Politikfeldern zeichnen sich die NRO der Entwicklungszusammenarbeit und der Humanitären Hilfe durch den grenzüberschreitenden Charakter ihrer Arbeit aus. Sie verfügen über Zugänge zu nichtstaatlichen Gruppierungen und Netzwerken im Globalen Süden und versuchen deren Perspektiven, Bedürfnisse und Vorstellungen in den hiesigen politischen Diskurs einfließen zu lassen – vor allem, wenn diese von Entscheidungen deutscher und europäischer Politik negativ betroffen sind. Sie können und sie sollen aber nicht die politischen Verantwortlichen, die demokratisch gewählten Repräsentant*innen der Bevölkerung, ersetzen, sondern vielmehr eine komplementäre Funktion wahrnehmen, indem sie das Handeln der Politik kritisch begleiten.

Sie setzen sich beispielsweise für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen in der Textilindustrie ein (siehe den Beitrag von Martina Schaub von *Südwind* in diesem Heft), sie fordern die menschenrechtliche Verantwortung von international tätigen deutschen Unternehmen (siehe den Beitrag von Sarah Lincoln von

Brot für die Welt) und drängen Unternehmen, den Klimaschutz zu befördern (siehe den Beitrag von Moritz Schröder von *urgewald*).

1 | Das Watchdog-Verständnis von VENRO

Dem Verband Entwicklungspolitik und Humanitären Hilfe (VENRO) gehören im August 2018 137 deutsche NRO aus den Bereichen Entwicklungspolitik, Humanitäre Hilfe und entwicklungspolitische Bildungsarbeit an. Durch die Arbeitsgemeinschaft der entwicklungspolitischen Landesnetzwerke (agl), der 16 Eine-Welt-Landesnetzwerke angehören, sind weitere rund 10.000, meist auf lokaler Ebene tätige entwicklungspolitische Gruppen und Vereine, im Verband repräsentiert.

Die Mitgliedsorganisationen wollen durch den Verband ihren Beitrag für mehr Gerechtigkeit in der *Einen Welt* verstärken. In der Verbandssatzung wurde festgehalten, dass die Mitgliedsorganisationen es als ihre gemeinsame Aufgabe betrachten, „der Bekämpfung der Armut, der Verwirklichung der Menschenrechte, der Humanitären Hilfe und der Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen bestmöglich zu dienen.“⁶ Im Hinblick auf das Leitbild globaler Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit sowie der sozialen und ökonomischen Transformation sollen Missstände aufgezeigt, Wissen und Erfahrungen eingebracht und Alternativen zu politischen Fehlentwicklungen formuliert werden.

Ein Blick in die VENRO-Strategie 2017-2022 skizziert das maßgebliche Watchdog-Selbstverständnis des Verbandes. Zum einen will der Verband erreichen, dass sich alle Politikbereiche an den Maßstäben internationaler Verantwortung, nachhaltiger Entwicklung und guter Regierungsführung ausrichten.⁷ Als wesentliche Bezugspunkte werden in der Strategie die Ziele und Vereinbarungen der Agenda 2030, des Pariser Klimaabkommens und des humanitären Weltgipfels in Istanbul von 2016 genannt. Der Anspruch des Verbandes an eine nachhaltige Politik ist es, auch die langfristigen negativen Auswirkungen gegenwärtiger und zukünftiger Entscheidungen außerhalb deutscher und euro-

päischer Grenzen in den Blick zu nehmen und diese zu minimieren und möglichst zu vermeiden. Bestes Beispiel hierfür ist die Klimapolitik. Wenn es nicht gelingt, die notwendige und vereinbarte Erwärmungsgrenze von 2 und besser noch 1,5 Grad einzuhalten, werden die Menschen in den Ländern am meisten von den Folgen des Klimawandels betroffen sein, die am wenigsten zur Erderwärmung beigetragen haben. Zum anderen will der Verband darauf hinwirken, dass die Akteurinnen und Akteure der Zivilgesellschaft über ausreichende Handlungsspielräume verfügen, um einflussreiche treibende Kräfte der „sozial-ökologischen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft zu sein“.⁸ Denn diese Handlungsspielräume der Zivilgesellschaft werden in vielen Teilen der Welt kleiner (Unmüßig 2016).

Zur Erfüllung seiner Watchdog-Aufgabe ist Legitimität eine wichtige Voraussetzung. Im Innenverhältnis muss der Verband deshalb entsprechende Positionierungsprozesse organisieren (meist in einem engen zeitlichen Rahmen), aus denen für alle beteiligten NRO tragfähige Kompromisse hervorgehen. Damit diese Prozesse funktionieren, muss der Verband entsprechende Strukturen und Verfahrensweisen vorhalten – beispielsweise in Form von thematischen Arbeits- und Projektgruppen sowie fachlichen Mandatierungen. Außerdem muss der Verband den Austausch in und Zugang zu seinen Foren der Meinungsbildung durch klare Regelungen kontrollieren (beispielsweise seine Mitgliedschaftskriterien). Mit der Watchdog-Arbeit im Rahmen eines Verbandes steigt auch die Notwendigkeit, das Ansehen und die Legitimität der einzelnen Verbandsmitglieder zu schützen. Um das Vertrauen in die Arbeit der zivilgesellschaftlichen Watchdogs nicht zu gefährden, haben sich die VENRO-Mitglieder mit dem Verhaltenskodex „Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle“ einem gemeinsamen Regelwerk unterworfen, das Standards für transparente Außenkommunikation und gute Vereinsführung enthält.

Bei den im einleitenden Beitrag von Rudolf Speth unterschiedenen fünf Dimensionen der Wahrnehmung von Watchdog-Funktionen

kann VENRO eindeutig der ersten Dimension, der Einbettung in das politische System, zugeordnet werden. VENRO verfügt über gute Zugänge zum politischen System, zu politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern sowohl innerhalb der Bundesregierung wie auch im Deutschen Bundestag. Beispiele dafür sind regelmäßige jährliche Gespräche des VENRO-Vorstands mit dem Bundesentwicklungsminister und der Bundeskanzlerin. Auch auf der Arbeitsebene von Ministerien und Parlament bestehen vielfältige Kontakte.

Andere Watchdog – Dimensionen, wie die Mobilisierung der Öffentlichkeit durch Kampagnen oder juristische Klagen gegen die Verletzung von Standards, werden von VENRO in der Regel nicht wahrgenommen.

Die Art der Watchdog-Funktion, die VENRO wahrnimmt, lässt sich vermutlich am besten als „Prozess-Watchdog“ bezeichnen. VENRO beobachtet, begleitet und beeinflusst im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten zumeist langfristig angelegte politische Prozesse auf unterschiedlichen Ebenen und in verschiedenen Sektoren. Beispiele dafür sind die Agenda 2030 mit ihren 17 nachhaltigen Entwicklungszielen und die Weiterentwicklung und Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS), die den Rahmen für die Erreichung der Sustainable Development Goals (SDG) in, mit und durch Deutschland bilden soll.

Weitere Beispiele für eine aktive Prozessbeobachtung und Politikbeeinflussung sind der Nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte (NAP), der Genderaktionsplan des BMZ und der ressortübergreifende Aktionsplan Zivile Krisenprävention, Konfliktlösung und Friedenskonsolidierung. Ein weithin bekannter politischer Dauerbrenner ist das seit Jahrzehnten bestehende und noch nicht erreichte Ziel, 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für die Entwicklungszusammenarbeit einzusetzen. In allen genannten Beispielen entfaltet VENRO ein breites Spektrum unterschiedlicher Aktivitäten, die unter anderem Pressemitteilungen, Einzelgespräche mit Abgeordneten des Deutschen Bundestags, öffentliche Veranstaltungen, Positionspapiere,

Stellungnahmen und Gespräche mit Repräsentanten der Bundesregierung umfassen.

Natürgemäß ist es schwierig, wenn nicht gar unmöglich, einen kausalen Zusammenhang zwischen VENRO-Forderungen und -aktivitäten und den konkreten politischen Veränderungen herzustellen. Aber zwei Beispiele zeigen, dass es möglich ist dabei Fortschritte zu erzielen.

Es besteht ein breiter Konsens: Die Ziele der Agenda 2030 können nur erreicht werden, wenn nicht nur die Politik, die die Verantwortung trägt, sondern alle relevanten gesellschaftlichen Akteure – die Zivilgesellschaft, die Wirtschaft, die Wissenschaft, die Medien – dazu ihre Beiträge leisten. So hat VENRO zusammen mit anderen zivilgesellschaftlichen Verbänden und Netzwerken bei verschiedenen Anlässen eine stärkere und institutionell verankerte zivilgesellschaftliche Beteiligung im Prozess der Umsetzung der nachhaltigen Entwicklungsziele eingefordert.⁹ In der Neuauflage der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016), wurden zwei neue Partizipationsformate eingerichtet. Im einmal jährlich tagenden Forum Nachhaltigkeit haben über 60 Verbände und Institutionen aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft die Möglichkeit, ihre Vorstellung und Vorschläge zur Umsetzung und Weiterentwicklung der DNS gegenüber dem Bundeskanzleramt einzubringen und zu diskutieren. (DNS, S. 45).

Als ein weiteres Partizipationsformat wurde eine Dialoggruppe beim Staatssekretärsausschuss für nachhaltige Entwicklung eingerichtet. Dieser Ausschuss ist das zentrale staatliche Steuerungsorgan zu Umsetzung der DNS. In dieser Dialoggruppe sind Repräsentanten von 15 Organisationen aus den Sektoren Wirtschaft, Umwelt, Soziales und Entwicklung/Internationales vertreten, darunter auch VENRO. Natürlich wird mit diesen neuen Formaten nicht garantiert, dass die Umsetzung der Agenda und der DNS schneller und besser vorankommen. Sie bieten aber gute Gelegenheiten, um zivilgesellschaftliche Positionen und Forderungen zu diesen Themen gegenüber staatlichen Institutionen kontinuierlich einzubringen.

Auch bei den Inhalten der Nachhaltigkeitsstrategie gibt es interessante Entwicklungen. Bisher war sie in erster Linie eine nationale Angelegenheit. Nur zwei von 38 Indikationen mit ihren zugehörigen Zielen bildeten international relevante Faktoren ab (ODA-Quote [=Anteil der öffentlichen Ausgaben für Entwicklungszusammenarbeit am Bruttonationaleinkommen] und Handelschancen der Entwicklungsländer). Dies hatten VENRO und weitere Verbände wiederholt kritisiert und gefordert, dass auch die internationalen Auswirkungen deutscher Politik und die 17 nachhaltigen Entwicklungsziele der Agenda 2030 ihren Niederschlag in den Indikatoren und Zielen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie finden müssen.¹⁰ In der Neuauflage der Strategie im Jahr 2016 werden nun 11 Indikatoren (von 63) eingeführt, mit der die Wahrnehmung der globalen Verantwortung Deutschlands gemessen werden soll. Das reicht zwar noch nicht aus, um die globale Dimension nachhaltiger Entwicklung, wie sie in der Agenda 2030 dargelegt ist, angemessen abzubilden, ist aber immerhin schon ein Fortschritt.

2 | Rahmenbedingungen für Watchdogs

Als Prozess-Watchdog fällt VENRO die wichtige Aufgabe zu, die Rahmenbedingungen und die Strukturen für zivilgesellschaftliche Arbeit zu verbessern und zu stärken. Der Verband ermöglicht dadurch anderen NRO, ihre Watchdog-Funktion optimaler wahrnehmen zu können. Die Rahmenbedingungen für die zivilgesellschaftliche Arbeit als Watchdog umfassen die rechtlichen Grundlagen, die Haltung öffentlicher Stellen gegenüber der organisierten Zivilgesellschaft, die Informationspolitik sowie die Ausgestaltung von Partizipationsprozessen.

Die Grundvoraussetzung für die Erfüllung von Watchdog-Aufgaben ist die konsequente rechtsstaatliche Gewährleistung von Bürger- und Menschenrechten. Neben diesen elementaren Spielregeln sind von staatlicher Seite aber noch weitere unterstützende Bemühungen notwendig, um eine hinreichende Offenheit des staatlichen Handelns herzustellen und aufrecht zu erhalten. Dazu gehören in erster Linie eine

Kultur der Transparenz in der öffentlichen Verwaltung sowie strukturierte Partizipationsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft. In der Praxis bedeutet dies, dass Strukturen der Beteiligung geschaffen werden, in denen unterschiedliche Ideen der Prozessgestaltung und Positionierungen eingebracht werden können und in der Ausgestaltung der Willensbildung und Entscheidungsfindung Berücksichtigung finden.

Verbänden wie VENRO fällt dadurch in Beziehung zu externen (zumeist staatlichen) Akteuren die Aufgabe zu, in Aushandlung mit diesen Institutionen für adäquate Prozessausgestaltung und Beteiligungsmöglichkeiten für die Zivilgesellschaft zu sorgen. Beispiele für diese Aushandlungen sind die im Januar 2016 zusammen mit anderen Verbänden erarbeiteten „Vorschläge und Anforderungen an die Partizipation der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Agenda 2030 in und durch Deutschland“¹¹, die Forderungen zur umfassenderen Beteiligung der Zivilgesellschaft im Forum Nachhaltigkeit¹² oder das 2017 zwischen VENRO und dem BMZ erarbeitete Perspektivpapier „SDGs erreichen – Zivilgesellschaft stärken: Politische Perspektiven zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030“.¹³

Der Blick auf die Bereitstellung geeigneter Rahmenbedingungen der Watchdog-Arbeit geht dabei über Deutschland hinaus. Als Verband entwicklungspolitischer und humanitärer Organisationen gehört die Stärkung und Beteiligung von Zivilgesellschaften anderer Länder – insbesondere der Länder des Globalen Südens – zu einer wichtigen strategischen Aufgabe von VENRO. Dies kann zum einen dadurch geschehen, dass der Verband sich mit Forderungen für eine partizipative Prozessausgestaltung internationaler Verhandlungen – wie beispielsweise bei den Verhandlungen unter dem Dach der Vereinten Nationen zur Agenda 2030 – mit englischsprachigen Positionspapieren direkt an die Entscheidungsträger*innen wendet. Zum anderen kann der Verband Beteiligungsprozesse in internationalen Institutionen auch selbst koordinieren. Im Jahr 2017 koordinierte VENRO zusammen mit dem

Forum Umwelt & Entwicklung die Partizipation der internationalen Zivilgesellschaft bei der G20-Präsidentschaft Deutschlands. Ähnlich der Verbandsarbeit im nationalen Kontext wurden in diesem Prozess gemeinsame Positionierungen von zivilgesellschaftlichen Vertreter*innen aus den G20-Staaten erarbeitet und in den zwischenstaatlichen Verhandlungsprozess eingebracht. Eine ähnliche Aufgabe übernahm der Verband bei dem intergouvernementalen *Globalen Forum für Migration und Entwicklung* im Jahr 2017 und 2018.

Durch die Anbindung an Zivilgesellschaften in anderen Ländern geraten zwangsläufig auch die dortigen Rahmenbedingungen der politischen Beteiligung in den Blick des Verbandes. In vielen Ländern, in denen VENRO-Mitgliedsorganisationen tätig sind oder ihre Partnerorganisationen unterstützen, werden selbst elementare Grundrechte von staatlichen Stellen missachtet.

Der jährlich von CIVICUS erstellte *State of Civil Society Report* beobachtet die Handlungsspielräume zivilgesellschaftlicher Akteure weltweit. In seinem Bericht von 2018 wird der Handlungsraum der Zivilgesellschaft in 109 Staaten als geschlossen („closed“), unterdrückt („repressed“) oder blockiert („obstructed“) beschrieben. Besonders häufig beobachtete Einschränkungen beinhalten die Verhaftung von Aktivist*innen, Angriffe auf Journalist*innen und staatliche Zensur.¹⁴ Diese Art von Repressionen gegen und teilweise vollständige Unterdrückung von zivilgesellschaftlichen politischen Aktivitäten stellen zum Teil schwerwiegende Verstöße gegen die Menschenrechte dar und sind ein elementares Entwicklungshemmnis. In Kontexten, in denen Aktivist*innen eingeschüchtert, bedroht, verhaftet oder sogar ermordet werden, stirbt die bürgerschaftliche Selbstorganisation nach und nach ab. Ohne Rechtsstaatlichkeit, politische Teilhabe und Interessensausgleich nimmt die Wahrscheinlichkeit, dass sich politische Entscheidungen am Gemeinwohl ausrichten, rapide ab. Gleichzeitig wachsen die Fokussierung auf den politischen Machterhalt und die Bereicherung der politischen Eliten.

Darunter leiden letztlich auch die Mitgliedorganisationen von VENRO und die Möglichkeiten ihrer Partner vor Ort. Aus diesem Grund nimmt VENRO auch in diesem Themengebiet eine Watchdog-Funktion ein. Zwar gibt es relativ wenige direkte Einflussmöglichkeiten auf die politischen Rahmenbedingungen in anderen Ländern. Dennoch kann VENRO auf die negativen Entwicklungen hinweisen und beispielsweise im Umfeld der Bundestagswahlen und der Koalitionsvertragsverhandlungen auf die Wichtigkeit des Themas hinweisen oder in Fachpublikationen konkrete Handlungsoptionen für deutsche Ministerien erläutern.¹⁵ Durch Pressemitteilungen und öffentlichkeitswirksame Aktionen können Medien und die Öffentlichkeit auf dieses Problem aufmerksam gemacht werden. Auf Fachtagungen können sich Menschenrechtsaktivist*innen und Expert*innen aus den betroffenen Ländern zusammen mit Vertreter*innen der deutschen Zivilgesellschaft und aus Ministerien über Strategien im Umgang mit repressiven Regimen austauschen.

Zusammengefasst zeigt sich, dass VENRO eine breitgefächerte Watchdog-Funktion erfüllt. Es geht der organisierten Zivilgesellschaft in der Entwicklungspolitik und in der Humanitären Hilfe darum, besonders die Politik der Bundesregierung im Hinblick auf die Ziele globaler Gerechtigkeit und ökologischer Nachhaltigkeit, wie sie in der Agenda 2030 oder im Pariser Klimaabkommen vereinbart wurden, kritisch zu überprüfen. Gleichzeitig sieht der Verband seine Aufgabe darin, Prozesse der politischen Meinungsbildung und Entscheidungsfindung möglichst partizipativ zu gestalten. Dadurch wird auch die Watchdog-Rolle anderer NRO gestärkt. Ein zentrales Anliegen ist es, die Perspektiven, Anliegen und Bedürfnisse von Menschen aus dem Globalen Süden einfließen zu lassen – insbesondere dann, wenn diese Menschen (potentiell) negativ von deutscher Politik betroffen sind.

Der Werkzeugkasten des Verbandes erstreckt sich dabei über die Erarbeitung schriftlicher Forderungen, Gespräche auf hoher politischer Ebene, Bereitstellung von

Expertise in fachlichen Hintergrundgesprächen und die Aufbereitung von Informationen in Fachpublikationen. Dabei werden Forderungen gegenüber der Politik zum Teil gezielt unter aktiver Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Vertreter*innen aus mehreren Ländern erarbeitet. Die Skandalisierung über die Medien kommt als Instrument hingegen selten zum Einsatz. Vielmehr können durch etablierte Kommunikationskanäle die Zugänge zu politischen Institutionen wie Ministerien und Parlament genutzt werden, um auf Missstände hinzuweisen und eigene Vorschläge in politische Entscheidungsfindungsprozesse einzubringen.

VENRO sieht in der aktiven Wahrnehmung der Watchdog-Funktion und der konstruktiven Mitwirkungen an politischen Prozessen keinen Gegensatz. Das Aufzeigen und Anprangern politischer, sozialer, ökologischer oder menschenrechtlicher Missstände und Fehlentwicklungen sowie die Entwicklung von Alternativen und Lösungsvorschläge zu deren Überwindung gehören zusammen. In diesem Sinne sucht VENRO den Dialog mit politischen Entscheidungsträgern, um auf dem Weg zu einer sozial-ökologischen Transformation und der Erreichung der Ziele der Agenda 2030 und des Pariser Klimaabkommens ein Stück voranzukommen.

Claus Körting ist Sozialwissenschaftler und Leiter des VENRO-Projekts 2030. Kontakt: c.koerting@venro.org

Lukas Goltermann ist Politikwissenschaftler und Referent im VENRO-Projekt Partnerschaft für Qualität und Wirksamkeit. Kontakt: l.goltermann@venro.org

Anmerkungen

- ¹ VENRO 2017: Mehr Gerechtigkeit in der internationalen Finanz- und Steuerpolitik. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO-Stellungnahme_G20_Finanz_und_Steuerpolitik.pdf.
- ² VENRO et al. 2016: Nachhaltigkeitskapitel und Nachhaltigkeit in EU-Handelsabkommen. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Positionspapier_NRO_zu_Nachhaltigkeitskapiteln_final.pdf.

[tx_igpublikationen/Positionspapier_NRO_zu_Nachhaltigkeitskapiteln_final.pdf](http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Positionspapier_NRO_zu_Nachhaltigkeitskapiteln_final.pdf).

- ³ VENRO 2017: Den Hunger überwinden und ländliche Entwicklung vorantreiben – Ein Paradigmenwechsel ist notwendig. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO-Stellungnahme_Berlin-Charta_Deutsch_Final.pdf.
- ⁴ VENRO 2017: Nachhaltige Entwicklungspolitik und menschenwürdige Migrationspolitik im Koalitionsvertrag verankern. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Nachhaltige_Entwicklungspolitik_FINALV02.pdf.
- ⁵ VENRO et al. 2017: Wertebasiert, aber unverbindlich! Gemeinsame Stellungnahme zu den neuen Leitlinien der Bundesregierung: „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Stellungnahme_Leitlinien_Netzwerke.pdf.
- ⁶ Satzung des Verbandes Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. (VENRO) in der Fassung vom 7.12.2016, Seite 1. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO-Satzung_2017_01.pdf.
- ⁷ VENRO-Strategie 2017-2022, Seite 4. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO-Strategie_2017-2022.pdf.
- ⁸ Ibid.
- ⁹ VENRO et al. 2017: Gemeinsame Stellungnahme – Ein Anfang, der nach mehr verlangt: Die Nachhaltigkeitsstrategie muss ehrgeizig umgesetzt und weiterentwickelt werden! Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/DNS_Stellungnahme_2017_02032017_01.pdf.
- ¹⁰ VENRO et al. 2016: Für eine echte Transformation! Appell aus der deutschen Zivilgesellschaft zur Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2016. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/NHS-Verbaende_Stellungnahme_final-20-07-16doc_mit_Logo.pdf.
- ¹¹ VENRO et al. 2016: Vorschläge und Anforderungen an die Partizipation der Zivilgesellschaft bei der Umsetzung der Agenda 2030

- in und durch Deutschland. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/ZG_Partizipation_01.pdf.
- ¹² VENRO 2018: Die globalen Auswirkungen deutscher Politik stärker berücksichtigen. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO-Stellungnahme_Ueberarbeitung_DNS_2018_Final_01.pdf.
- ¹³ VENRO und BMZ 2017: SDGs erreichen – Zivilgesellschaft stärken: Politische Perspektiven zur Erreichung der Ziele der Agenda 2030. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/BMZ-VENRO-Perspektivpapier_Okt2017.pdf.
- ¹⁴ CIVICIS State of Civil Society Report 2018: Verfügbar unter https://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2018/socs-2018-overview_top-ten-trends.pdf.
- ¹⁵ VENRO 2017: Für Weltoffenheit, Solidarität und Gerechtigkeit! Positionspapier zur Bundestagswahl 2017. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/VENRO_Positionspapier_Bundestagswahl2017.pdf.

VENRO et al. 2016: Zivilgesellschaftliches Engagement weltweit in Gefahr. Verfügbar unter http://venro.org/uploads/tx_igpublikationen/Zivilgesellschaftliches_Engagement_weltweit_in_Gefahr_-_Forderungspapier_final_DIGITAL.pdf.

Literatur

Keck, Margret/Sikkink, Kathryn 1998: Transnational Advocacy Networks in International Politics. In: *ibid.* Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics. Ithaca NY, pp. 1-38.

Risse, Thomas 2000: Let's Argue! Communicative Action in World Politics. In: *International Organizations*, Vol. 54, No. 1, pp. 1-39.

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.

Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Neuauflage 2016

Zivilgesellschaftliche Aufpasser brauchen langen Atem: Die *watchdog*-Funktion von NGOs am Beispiel von LobbyControl

Maximilian Schiffers

1 | Einleitung: Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in der Interessenvermittlung

Die Rolle und Funktion kritischer Öffentlichkeit sind zentrale Forschungsthemen, sowohl in der sozialwissenschaftlichen Analyse als auch in der demokratietheoretischen Debatte. Diese kritische Öffentlichkeit umfasst neben investigativ arbeitenden Journalist*innen und Medienformaten auch staatliche Kontrollstellen und zivilgesellschaftliche Organisationen. In der letztgenannten Gruppe sind Nichtregie-

rungsorganisationen (NGOs) mit ihrer *watchdog*-Funktion (u. a. Beer/Bartley/Roberts 2012, Baur/Schmitz 2012) von zentraler Bedeutung.

Systematisch bezieht sich die *watchdog*-Funktion auf das Aufdecken von politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Missständen. Im Sinne einer sozialen Regulierung dient die Praxis des „naming and shaming“ (Beer/Bartley/Roberts 2012: 326, 330) dazu, kritisch bewertete Handlungspraktiken von einflussreichen Akteuren zu thematisieren und Veränderungen anzuregen. Die Arena dieser Funktion ist die politisch-mediale Öffent-

lichkeit. Um sie besser verstehen zu können, werden aktuelle Erkenntnisse zum *agenda setting* der Interessengruppenforschung herangezogen (u.a. Baumgartner/Berry et al. 2009, Bernhagen/Dür/Marshall 2015). Dort wird von einer hohen Aufmerksamkeitsschwelle ausgegangen, die bei den Thematisierungsstrategien von den NGOs überwunden werden muss. Darüber hinaus gibt es neue Erkenntnisse der interdisziplinären Skandalforschung zur besonderen Rolle der Medienlogik in Konstellationen, bei denen politische Akteure bei unzureichendem Informationsstand handeln müssen (Haller/Michael/Kraus 2018).

Auf dieser Grundlage skizziert der Beitrag einen Ansatz zur Analyse der *watchdog*-Funktion von NGOs und entwickelt das Argument, dass NGOs, die eine *watchdog*-Strategie anstreben, punktuelle und kontinuierliche Themenbearbeitung kombinieren müssen. Als Akteure müssen sie in der Lage sein, kurzfristig auf öffentliche Skandale zu reagieren und gleichzeitig langfristig für ihre *issues* Kampagnen zu organisieren und Interessenvertretung zu betreiben. Die *watchdog*-Strategie umfasst daher kurzfristiges *agenda setting* in den medialen Debatten sowie dauerhaftes Aufder-Agenda-Halten der zentralen Anliegen der jeweiligen NGO. In einem ersten Schritt entwirft der Beitrag den konzeptionellen Hintergrund der *watchdog*-Funktion anhand des Dreiecks mit den zentralen Handlungslogiken von Interessengruppen (vgl. Berkhout 2010, 2013). Dem folgt eine Übersicht zur Praxis von *watchdog*-Organisationen am Beispiel von LobbyControl. Die Organisation setzt sich für Transparenz im Lobbying sowie für Schranken gegen verdeckte und einseitige Einflussnahmen ein. Drei Fallbeispiele beschreiben die kurzfristige mediale Skandalisierung beim Seitenwechsel von hochrangigen Politikern in die – meist wirtschaftliche – Interessenvertretung, den kontinuierlichen Einsatz für die Einführung eines Transparenz- und Lobbyregisters und die fortlaufende Kampagnenorganisation zum Thema Lobbyismus an Schulen. Der Beitrag schließt mit einer Diskussion, wie die Untersuchung von *watchdog*-Funktion und -Strategie

zum besseren Verständnis von NGOs in Prozessen der Interessenvermittlung beitragen kann.

2 | Konzeptioneller Hintergrund zur *watchdog*-Funktion im Dreieck der Handlungslogiken von Interessengruppen

Obwohl sich NGOs in Medien, Politik und Gesellschaft als „normale“ Akteure etabliert haben („NGOs obtained taken-for-grantedness“, Marberg/Kranenburg/Korzilius 2016: 2.737), bleibt ihre Definition, insbesondere in Abgrenzung zu „public interest“-Verbänden, wie Umwelt- und Verbraucherschutzverbänden, problematisch. Mit Blick auf die verschiedenen Herangehensweisen des aktuellen Forschungsstands und auf die begriffliche Unschärfe hinter dem Label NGO (ausführlich in Simsa/Zimmer 2014, Grønberg/Prakash 2017, Zimmer 2018), verwendet der Beitrag die funktionale Definition von Interessengruppen (vgl. Beyers/Eising/Maloney 2008: 1.106). Hierbei werden die drei allgemeinen Kriterien „organisation, political interest, informality“ für diesen besonderen Akteurstypus um den Faktor der nicht-materiellen, „public interests“ und den Faktor des losen Unterstützungskreises statt einer klassischen Mitgliedschaft erweitert. In diesem enger gefassten Label sind NGOs multifunktionale Akteure, die drei zentrale Aktivitäten verfolgen: Interessenvertretung, Dienstleistung und Regulierung („advocacy, service provision, regulation“; Beer/Bartley/Roberts 2012: 326, vgl. Baur/Schmitz 2012: 10-12). Die *watchdog*-Funktion fällt bei dieser konzeptionellen Unterscheidung zwischen die Bereiche der Interessenvertretung und der Regulierung. Die soziale Kontrolle durch die vorgenannten „naming and shaming“-Praktiken bezieht sich explizit auf die kritische Öffentlichkeit und unterscheidet sich von der Regulierung durch Standardsetzung, Monitoring und Zertifizierung. Diese gemeinschaftliche Normensetzung in Governance-Systemen mit Unternehmen und privatwirtschaftlichen Organisationen wird pointiert als „NGO-industrial complex“ (Gereffi/Garcia-Johnson/

Sasser 2001) bezeichnet. Die Grenze beider Regulierungsaktivitäten liegen in möglichen Rollenkonflikten für NGOs, in der fehlenden Verbindlichkeit sowie in der Frage der Wirksamkeit (Beer/Bartley/Roberts 2012: 330-331).

Grund für die hohe Relevanz der *watchdog*-Funktion durch NGOs ist mitunter die Asymmetrie der Interessenlandschaft (Wonka/Baumgartner et al. 2010, Winter 2007). Auch wenn es ohne Lobbyregister für Deutschland keine vergleichbaren Zahlen gibt, so lässt sich davon ausgehen, dass das Größenverhältnis zwischen zivilgesellschaftlichen Interessen und Business-Interessen aus dem EU-Transparenzregister grundsätzlich übertragbar ist. Dort herrscht eine „story of business dominance“ in der Größenordnung von 68 Prozent aller Interessenvertreter – angeführt von Wirtschafts- und Branchenverbänden, gefolgt von Berufsverbänden und Unternehmen. Das zivilgesellschaftliche Gegengewicht bleibt mit 25 Prozent der Interessenvertreter in der Minderheit, wenn man „public interest“ Organisationen, Gewerkschaften, Jugend- und Bildungsorganisationen und weitere zusammenzählt („counterbalance [...] remains in the minority“; Wonka/Baumgartner et al. 2010).

Auch in normativer Hinsicht gelten *watchdog*-Organisationen als gesellschaftliche Kontrollinstanzen. Sie werden als Lösungsvorschlag und als Reaktion auf die ausgehöhlten Strukturen der „Postdemokratie“ genannt (Crouch 2011: 241-242), oder gelten als konstitutiver Teil der zivilgesellschaftlichen Gegenmacht zum formalen Institutionensystem (Rosanvallion 2017: 60-64). Aus empirischer Sicht wurden neue Erkenntnisse zum *agenda setting* in der Interessengruppenforschung gewonnen (u.a. Baumgartner/Berry et al. 2009, Hojnacki/Kimball et al. 2012, Lowery 2013, Bernhagen/Dür/Marshall 2015, Binderkrantz/Rasmussen 2015). In diesen wurden hohe Schwellen für politische Aufmerksamkeit identifiziert, welche die *watchdog*-Funktion erschweren. Selbst Interessengruppen, die übereinstimmend als einflussreich wahrgenommen werden, scheitern oftmals daran, ihre Themen auf die politische Agenda zu setzen. Zum anderen zeigt

die interdisziplinäre Skandalforschung, dass die Meinungsbildung bei Skandalen häufig mit einer großen Unkenntnis über den Gegenstand in der interessierten Öffentlichkeit beginnt. Entsprechend kommt dem „framing“ – also der frühzeitigen Etablierung eines bestimmten Interpretationsrahmens – eine große Bedeutung zu (Burkhardt 2018: 21-24, 28-31, Haller/Michael/Kraus 2018, Spiller 2018: 103).

Um die *watchdog*-Strategie von NGOs als besondere Akteure der Interessenvermittlung konzeptionell zu erfassen, bieten sich als Erkenntnisinstrument die Analyse der zentralen Handlungslogiken von Interessengruppen an (u. a. Schmitter/Streeck [1981] 1999, Pritoni/Wagemann 2015, Sack 2017). Besonders relevant ist hier das Dreieck der Unterstützungs-, Einfluss- und Reputationslogik („support, influence, and reputation“, Berkhout 2010, 2013), mit deren Kombination sich das Handeln von NGOs beschreiben lässt. (1) Die Unterstützungslogik erfasst die Austauschbeziehungen zu den Unterstützern bzw. Mitgliedern. Sie steht im Spannungsfeld von fester Mitgliedschaft bei klassischen Verbänden und diffusem Unterstützernetzwerk bei NGOs, was die direkte Verbindung von Organisationsspitze und Basis erschwert. (2) Die Einflusslogik betrifft die Austauschbeziehungen zu politischen Entscheidungsträgern. Sie umfasst das „inside lobbying“ über direkte Kontakte und den Zugang zu Entscheidungsprozessen, aber auch Allianzen und Bündnisse als Einflussfaktoren („advocacy coalitions“, vgl. Sabatier/Weible 2007). Für NGOs spielt im Rahmen der Professionalisierung insbesondere die Generierung und Bereitstellung von Expertise eine entscheidende Rolle. Expertenwissen hilft dabei, einen privilegierten Zugang zu den politischen Entscheidungssphären zu erreichen (vgl. Hilton/McKay et al. 2013: 133, Junk 2016: 238). (3) Die Reputationslogik dreht sich um die Austauschbeziehungen mit Journalist*innen oder anderen intermediären Organisationen. Sie umfasst das „outside lobbying“ über Medienresonanz und öffentliche Stimmungen sowie die Professionalisierung der politischen Kommunikation und Kampagnenarbeit von Interessengruppen, von der insbesondere „pu-

blic interest“-Verbände und NGOs profitierten (Berkhout 2013: 233-243, vgl. Junk 2016: 238-239, Spiller 2018: 101-103). In den folgenden drei Fallbeispielen werden die Aktivitäten von LobbyControl nach diesen drei Handlungslogiken gegliedert.

3 | LobbyControl als *watchdog* in der Praxis

Mit Blick auf die *watchdog*-Funktion lohnt die Auswahl dieser Organisation, da LobbyControl explizit die Rolle einer kritischen Öffentlichkeit betont. Diese trage dazu bei, Machtungleichgewichte und ungleich verteilte Einflussmöglichkeiten zu thematisieren (LobbyControl 2009: 95, vgl. Asymmetrie der Interessenlandschaft). LobbyControl setzt sich als „Initiative für Transparenz und Demokratie“ seit 2005 für Themen rund um Lobbyregulierung, verdeckte Einflussnahme und deren Aufklärung ein. Die zwei zentralen Säulen der Organisation sind Recherche und Hintergrundanalysen auf der einen Seite und Kampagnenarbeit und öffentlichkeitswirksame Aktion auf der anderen Seite (LobbyControl 2009: 91-92). Organisiert als gemeinnütziger Verein mit Büros in Köln und Berlin hat LobbyControl nach eigenen Angaben ein Team aus 13 hauptberuflichen Mitarbeiter*innen, fünf Hilfskräften und sechs Stadtführer*innen. Das Jahresbudget (2017) beträgt ca. eine Million Euro. Diese Mittel stammen zu jeweils ca. 40 Prozent aus Spenden von Privatpersonen und aus Mitgliedsbeiträgen. Die übrigen 20 Prozent stammen aus institutioneller Förderung durch Stiftungen, Kooperationen mit Projektpartnern und aus Einnahmen durch lobbykritische Stadtführungen und Publikationen. Unternehmensspenden nehme die Organisation nicht an (LobbyControl 2017a: 12-13). Kritik an LobbyControl entzündet sich an der Bewertung, wonach die Organisation in erster Linie wirtschafts- und regierungskritisch sei. Trotz guter Absichten stehe lediglich Wirtschaftslobbying und die negative Konnotation wirtschaftlicher Interessen im Fokus, während das Lobbying zivilgesellschaftlicher Akteure ausgeblendet

werde (Rödlach-Rupprechter 2014: 156). Mit der Perspektive des konzeptionellen Dreiecks der Unterstützungs-, Einfluss- und Reputationslogik, widmet sich der Beitrag nun der Praxis dieser *watchdog*-Organisationen anhand von drei Fallbeispielen.

3.1 | Erster Fall: mediale Skandalisierung bei Seitenwechslern (Drehtür-Effekt/Karenzzeit)

Dieser Abschnitt behandelt die punktuelle Themenbearbeitung am Beispiel der medialen Debatte zum Seitenwechsel prominenter Politiker in Positionen der Interessenvertretung. Das Thema des Seitenwechsels – als „revolving door“ zwischen Politik, Wirtschaft und, im Fall der USA, der Wissenschaft – führt regelmäßig zu einer breiten, medialen Berichterstattung (Sebaldt 2015: 231). Im Sinne der Medienlogik treffen hier Personalisierung, Prominenz, Fragen um Geld und die Vermutung illegitimen Verhaltens zusammen. Auch Korruptionsskandale wirken sich in vergleichbarer Weise auf das politische *agenda setting* aus (Crepaz 2017: 233-234). Die Praxis des Seitenwechsels steht in der Kritik, da aufgebaute Kontaktnetzwerke, der privilegierte Zugang zu Informationen und – in manchen Fällen – die direkte Beteiligung an Regulierungen, von denen der neue Arbeitgeber direkt oder indirekt profitiert, zu einer potentiellen Vermengung von Amt und persönlichen Interessen führen kann (vgl. Sebaldt 2015: 231-233). Aufgrund der herausgehobenen Rolle von Spitzenpolitikern genügt hier schon der Verdacht einer Vermengung, um demokratietheoretisches Unbehagen auszulösen.

LobbyControl dokumentiert diese Fälle und bereitet sie in einer Datenbank auf. Bei jedem neuen Fall kann auf die bisherigen Rechercheergebnisse verwiesen werden, um den Umfang und die Relevanz des Themas aufzuzeigen. Erst nach langer Diskussion und aufgrund des öffentlichen Drucks vieler Organisationen und Themenbündnisse – darunter LobbyControl – wurde im Sommer 2015 ein Gesetz auf der Bundesebene verabschiedet,

das eine Karenzzeit für Regierungsmitglieder von 18 Monaten und eine Übergangsregelung mit Entscheidung eines Beratungsgremiums vorsieht.

Im Sinne der Reputationslogik gegenüber Journalist*innen bietet die Organisation Ansprechpartner für Interviews und aufbereitetes Expertenwissen zum Thema. Als Tauschgut für den Zugang zur Öffentlichkeit bietet LobbyControl Einschätzungen und Kontexteinbettungen an (vgl. „framing“), die gerade in der Phase großer Unkenntnis elementar wichtig sind. Für die 17. Legislaturperiode erfasste das Seitenwechsel-Portal 23 Fälle von prominenten und weniger bekannten Politikern, für den Zeitraum des 18. Bundestags existiert eine Auswahl von zwölf Regierungsmitgliedern, Beamten und Angestellten (LobbyControl 2013b: 16, 2017a: 20). Die systematische Dokumentation wird kontinuierlich fortgesetzt und bietet einen Ausgangspunkt für die mediale Recherche.

Die Einflusslogik ist in diesem Fall flankierend zu den beiden anderen Handlungslogiken

zu sehen. Speziell zu nennen sind hier der offene Brief, in dem LobbyControl den Vorschlag einer selbstverpflichtenden Karenzzeitregel kritisierte, sowie die Teilnahme an der Sachverständigenanhörung im Bundestag, um die inhaltlichen Details der Regelung zu bewerten (LobbyControl 2015: 6, 2017b: 18-22).

Die Unterstützungslogik, die das Ziel hat, die Mitglieder und die lose Basis einzubinden, erfolgt bei der punktuellen Themenbearbeitung durch begleitende Aufrufe zu Unterschriftenaktionen, sowie insbesondere über das Medienecho und den nachträglichen Arbeitsnachweis. Entsprechende Aktionen zur Abkühlphase und zur Karenzzeit sammelten über 42.000 Unterschriften (LobbyControl 2014: 6, 2015: 6). Die Webseite, die Newsletter und Jahresberichte der Organisation rekapitulieren die Auftritte, Interviews und Aktionen, die im Umfeld der Seitenwechselfälle organisiert wurden (vgl. Frühbrodt 2017: 92-94). Der Kanal zwischen Organisationsspitze und Basis verläuft in diesem Fall verstärkt indirekt über



die Rückmeldung durch Spenden, die Akquise von Neumitgliedern oder durch E-Mails.

Dieses Fallbeispiel verdeutlicht die klassische *watchdog*-Strategie für NGOs. Die NGO-Vertreter mit personalisierter Expertise (Hilton/McKay et al. 2013: 17-23) sind Ansprechpartner bei medialen Skandalen und bieten einen Interpretationsrahmen zu einem frühen Zeitpunkt der Berichterstattung.

3.2 | Zweiter Fall: kontinuierlicher Einsatz für die Einführung eines Lobbyregisters

Der zweite Fall betrifft die kontinuierliche Themenbearbeitung eines zentralen Anliegens von LobbyControl: die Einführung eines verpflichtenden Transparenz- und Lobbyregisters in Deutschland. Seit den 1990er Jahren intensivierte sich die Debatte um Lobbyregister, nachdem mehrere EU- und OECD-Staaten ihre bisherigen Regelungen verschärfen oder neue Regulierungen einführen (Crepaz 2017: 231-233). Deutschland selbst ist im internationalen und im europäischen Vergleich im Bereich der niedrigen Regulierung anzusiedeln. Die Lobbyliste des Bundestags („Öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern“ von 1951/1972) erfasst ausdrücklich nur Verbände, während Informationen über Unternehmen, NGOs, Think Tanks und andere Akteure fehlen. Zudem ist der Eintrag in die Liste freiwillig und lediglich mit dem Anreiz eines erleichterten Zugangs ins Parlamentsgebäude (Hausausweis) verbunden. Bezeichnend ist dabei, dass die internationalen und europäischen Praxiserfahrungen in Deutschland nur am Rande thematisiert werden. Damit fällt die deutsche Debatte über Lobbyregulierung immer wieder hinter die internationalen Erfolge und gemeinsamen Standards zurück (ausführlich in Schiffers 2016).

LobbyControl engagierte sich seit der Gründung in diesem Themenfeld. Zu ihren Instrumenten zählen Medienarbeit, öffentlichkeitswirksame Aktionen und Kampagnen, Stellungnahmen in Parlamenten, Netzwerkarbeit und Themenbündnisse mit

Partnerorganisationen, Online-Petitionen und Hintergrundinformationen zu den Positionen der Parteien bei den Bundestagswahlen.

Da die Prozesse der Interessenvermittlung und des Politikwandels sehr langfristig sind und vielfältige Akteurskonstellationen umfassen, ist es allerdings nicht zielführend, die politischen Entwicklungen an Lobby-Einzelkämpfer festzumachen. Vielmehr verwendet die politikwissenschaftliche Forschung den Ansatz der „advocacy coalitions“, mit dem die beteiligten Interessenvertreter und Entscheidungsträger als lose organisierte, informelle Themenkoalitionen erfasst werden (Sabatier/Weible 2007, Baumgartner/Berry et al. 2009: 118, Bernhagen/Dür/Marshall 2015: 572). In der Debatte um eine gesetzliche Lobbyregulierung ist LobbyControl Teil einer solchen Koalition und agiert gemeinsam und parallel u. a. mit Campact, Transparency International, Abgeordnetenwatch oder der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung degepol, um die Forderungen nach einem Lobbyregister aufrecht zu halten und voranzutreiben (Schmedes/Kretschmer 2014: 305, 317, Tagesspiegel online 17.04.2018).

Im Bundestagswahlkampf 2017 sprachen sich SPD, Grüne und Die Linke für ein verpflichtendes Lobbyregister aus, während CDU/CSU und FDP opponierten. In der langen Phase der Sondierungsgespräche und Koalitionsverhandlungen ergab sich eine besondere Konstellation. Die Sondierung einer Jamaika-Koalition aus CDU/CSU, FDP und Grünen verständigte sich auf ein Lobbyregister. CDU/CSU und FDP gaben folglich ihre Vorbehalte auf. In den nachfolgenden Koalitionsverhandlungen von CDU/CSU und SPD verschwand das Lobbyregister allerdings wieder, obwohl es explizit im SPD Wahlprogramm stand (Der Tagesspiegel online 17.04.2018).

Aus Sicht der Unterstützungslöge ist die Aktion „Lobbyregister einführen!“ von Mitte 2016 zu nennen. Angestoßen durch einen gemeinsamen Appell mit Campact wurden über 250.000 Unterschriften gesammelt. Auch der Online-Appell zur Bundestagswahl 2017 erreichte 37.000 Unterschriften. Neben dieser

Basismobilisierung kommt, wie im vorherigen Fall, die Dokumentation der Zwischenerfolge und der Aktionen in den Jahresberichten, im Newsletter und auf der Webseite zum Tragen.

Zentral für die Einflusslogik ist die kontinuierliche Netzwerkarbeit mit Verbündeten auf Seiten der Politik und der Zivilgesellschaft. Zum „inside lobbying“ über Expertise und Hintergrundgespräche gehören zudem die zahlreichen Parlamentsanhörungen auf Bundes- und Länderebene, an denen LobbyControl mit Sachverständigen teilnahm. Eine Besonderheit innerhalb dieser Handlungslogik ist, dass LobbyControl gemeinsam mit Abgeordnetenwatch einen eigenen Gesetzesentwurf zum Thema erarbeite. Im Sommer 2016 wurde ein erster Entwurf mit eigener Webseite veröffentlicht und für eine öffentliche Beteiligung und Kommentierung geöffnet. Die überarbeitete Version wurde Anfang 2017 bei einer Pressekonferenz präsentiert. Ziel war es, den Stillstand der politischen Debatte zu überwinden und die Diskussion mit einem konkreten Vorschlag voranzubringen, um politischen Druck vor der Bundestagswahl aufzubauen. Die Linksfraktion brachte einen im Wesentlichen identischen Gesetzesentwurf im Herbst 2017 in den Bundestag ein (LobbyControl 2017a: 6, 2017b: 12-16).

Für die Reputationslogik trägt zum einen die flankierende Medienarbeit zu den Aktionen bei, die der Organisation öffentliche Aufmerksamkeit und medialen Expertenstatus sichert. Zum anderen kommen weitere Instrumente hinzu. Zu nennen ist u. a. eine gemeinsam von LobbyControl und Campact in Auftrag gegebene, repräsentative Meinungsumfrage im Herbst 2015, die vielfach medial aufgegriffen wurde. Die Umfrage dokumentierte die hohe Zustimmung für ein verpflichtendes Lobbyregister von gut drei Vierteln der Befragten (LobbyControl 2017b: 12).

Das Fallbeispiel zeigt, dass Einfluss- und Reputationslogik hier Hand in Hand gehen. Die Fachexpertise der Organisation ist sowohl in Parlamentsanhörungen als auch durch Interviews in den Medien präsent. Dies verdeutlicht den Trend zur wachsenden Bedeutung von Expertise durch NGOs, um

ihre Rolle im politischen Prozess auszufüllen (Hilton/McKay et al. 2013: 78-79). In diesem Fallbeispiel liegt die *watchdog*-Strategie folglich im kontinuierlichen Re-Thematisieren und dem Auf-der-Agenda-Halten. Diese Themenbearbeitung nutzt Gelegenheitsfenster („windows of opportunity“) und eigene Aktionen, damit das Problemfeld präsent bleibt (vgl. Kingdon 1984). In Anlehnung an die Unterscheidung von „inside lobbying“ und „outside lobbying“ (siehe Kapitel 2) kann diese Expertise-Strategie als „insight strategy“ bezeichnet werden.

3.3 | Dritter Fall: Lobbyismus an Schulen

Neben den Themen des Seitenwechsels und dem verpflichtenden Transparenz- und Lobbyregister beschäftigt sich LobbyControl mit weiteren Anliegen. Als Beispiel ist hier die aktuelle Kampagne zu Lobbying in Schulen zu nennen. Hintergrund ist vermeintlich objektives Schulmaterial, das meist von Seiten wirtschaftlicher Akteure angeboten wird, und, so der Vorwurf, bestimmte Themen einseitig und tendenziös behandelt.

Prinzipiell gelten Kampagnen als die zentralen Instrumente von NGOs. Sie zielen darauf ab, die Öffentlichkeit zu mobilisieren und Druck auf politische und wirtschaftliche Akteure auszuüben. Unterschieden werden etwa Aktions-, Lobbying- und Fundraisingkampagnen sowie wirtschaftskritische Kampagnen (vgl. „Negative Campaigning“, Spiller 2018: 99-101). Eine Besonderheit für NGOs ist, dass sie im Vergleich zu Unternehmen oftmals deutlich kleinere Budgets zur Verfügung haben und daher verstärkt auf Mobilisierungsnetzwerke und Soziale Medien setzen. Durch gezieltes „framing“ und Zielgruppenansprachen können NGOs eine moralische Hebelwirkung erzeugen („moral leverage“). Dies schließt den Kreis zu den genannten „naming and shaming“-Praktiken als Teil des *watchdog*-Aktivismus von NGOs (Spiller 2018: 102-104).

Mit dem Thema „Lobbyismus an Schulen“ beschäftigt sich LobbyControl verstärkt seit 2011. Anfangs kommentierte die Organisation wissenschaftliche Studien, Medienbeiträge

oder den Materialkompass der Verbraucherzentrale Bundesverband im Rahmen ihrer Medienarbeit und setzte dies kontinuierlich fort. Im Jahr 2011 umfasste der Kandidatenkreis für die Negativ-Auszeichnung „Lobbykratie-Medaille“ einen Anbieter von Unterrichtsmaterialien, welches LobbyControl für einseitig hielt. Anfang 2013 präsentierte die Organisation ein Diskussionspapier zum Thema, in dem sie die Praxis und die Problemfelder thematisierte. Als Ziel wurde explizit formuliert, das Thema auf die Agenda zu bringen. Neben weiteren Kampagnenaktionen folgte Ende 2015 die „Aktion Schulverweis“ zu Meinungsmache an Schulen, die sich gegen die Schulaktivitäten des Energiekonzerns RWE richtete. Ende 2016 fand eine erste Debatte im Bundestag zu einem Antrag der Linksfraktion statt, welcher die zentrale Argumentation von LobbyControl aufgriff. Zudem beteiligte sich die Organisation an der politischen Diskussion um die Aufnahme eines Werbeverbots in das hessische Schulgesetz mit Diskussionsbeiträgen und einem Online-Appell. Anfang 2018 legte LobbyControl eine überarbeitete Version der Broschüre „Lobbyismus an Schulen“ vor, in der Informationen zu wissenschaftlichen Hintergründen, Akteuren und Praktiken sowie zu politischen Ansatzpunkten und Handlungsmöglichkeiten dargelegt wurden (LobbyControl 2013a, 2015: 5, 8; 2017a: 5).

In den Bereich der Unterstützungslogik fallen erneut die Unterschriftenaktionen, etwa begleitend zum ersten Diskussionspapier, zur „Aktion Schulverweis“ und zum hessischen Online-Appell, an denen sich Mitglieder und Unterstützungsbasis beteiligen konnten. Hinzu kommt die Dokumentation des Medienechos, bspw. zum Diskussionspapier „Lobbyismus an Schulen“ auf der Webseite, im Newsletter und im Jahresbericht, sowie der Aufruf an den Unterstützerkreis auf dem eigenen „Lobbypedia“-Portal, auffällige Lehrmaterialien an LobbyControl zu senden.

Die Elemente des eigenen *agenda setting* von LobbyControl sind Bestandteil der Einflusslogik. Die Organisation stellte einerseits eigene Rechercheergebnisse sowie wissen-

schaftlichen Erkenntnissen und Studien zusammen. Andererseits wird die Expertise-Strategie durch öffentliche Interessenvertretung begleitet, bspw. im Rahmen des Diskussionspapiers von 2013 mit einem offenen Brief an die Bildungsminister*innen der Länder, um konkrete Maßnahmen zu fordern, oder durch die Teilnahme an Bildungskonferenzen, um das Thema in der Fachdebatte und bei den Betroffenenkreisen der Lehrer*innen und der Eltern zu verankern.

Die Reputationslogik folgt der Praxis der beiden anderen Fallbeispiele mit Schwerpunkt auf flankierende Medienarbeit zu den Aktionen. Die Kampagne dient dazu, die verschiedenen Medienberichte, Aktionen von anderen Organisationen und die Expertisen von vertrauenswürdigen Quellen zu sammeln, zu kommentieren und für weiterführende Recherchen zu bündeln. Dennoch zeigt dieses Beispiel, dass NGO-Kampagnen trotz erfolgreichem *agenda setting* nicht automatisch zu einem zügigen Politikwandel führen und auch bei konkret-greifbaren Themen sehr lange Zeiträume benötigen können.

4 | Schlussfolgerung: das doppelte *agenda setting* in der *watchdog*-Strategie von NGOs

Der Beitrag entwickelte das Argument, dass eine erfolgreiche *watchdog*-Strategie von NGOs gleichermaßen die punktuelle und die kontinuierliche Themenbearbeitung vereinen muss. Zusammengenommen geben die drei Fallbeispiele differenzierte Einblicke, wie sich die *watchdog*-Strategie von NGOs in verschiedenen Situationen mit Hilfe des konzeptionellen Dreiecks der Unterstützungs-, Einfluss- und Reputationslogik einordnen lässt. Gerade die Einfluss- und die Reputationslogik gegenüber den Zielgruppen von Politik und Medien sind innerhalb der Systematik der *watchdog*-Funktion besonders relevant (vgl. „inside“ und „outside lobbying“), während die Unterstützungslogik aufgrund der NGO-Struktur im Unterschied zu klassischen Mitgliedsverbänden eher nachgelagert ist.

Mit der besonderen Rolle von Fachwissen für NGOs lässt sich zudem eine Expertise-Strategie („insight strategy“) unterscheiden, die Elemente des direkten und des indirekten Strategietyps vereint.

Am Beispiel von LobbyControl zeigt der Beitrag die doppelte Ausprägung des *agenda setting* in der *watchdog*-Strategie von NGOs. Die zivilgesellschaftliche Wächterfunktion teilt sich zum einen in die Strategie punktueller Impulse und Interpretationsangebote in den Aufmerksamkeitszyklen der medialen Debatte. Zum anderen umfasst sie die Strategie eines kontinuierlichen Auf-der-Agenda-haltens, um die eigenen Positionen zu re-thematisieren und um einen Politikwandel anzustreben. Doch selbst dann ist ein Politikwandel kein Selbstläufer, wie die wiederholten Schritte und Rückschritte beim Thema Lobbyregulierung zeigen (vgl. Beharrlichkeit des Policy-Status quo; Baumgartner/Berry et al. 2009).

Aus Sicht der Politikwissenschaft ist es notwendig, die Prozesse der Interessenvermittlung und des Lobbyings – insbesondere auch von NGOs – systematisch und vergleichend zu untersuchen. Die Analyse der verschiedenen Handlungslogiken von NGOs trägt dazu bei, die besonderen Strukturen besser zu verstehen. Insbesondere der Beziehungskanal von Organisationsspitze zum losen Unterstützerkreis muss von einer weiterführenden Forschung untersucht werden, da sich NGOs hier am stärksten von anderen Interessengruppen unterscheiden. Insgesamt verdeutlicht die vorgestellte Argumentation, dass NGOs als *watchdogs* einen langen Atem brauchen, um ihre Ziele der Politikgestaltung nach außen (Einflusslogik) und der Interessenvermittlung gegenüber ihrer Basis nach innen (Unterstützungslogik) zu erfüllen.

Maximilian Schiffers ist Politikwissenschaftler und wissenschaftlicher Mitarbeiter an der NRW School of Governance, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen.

5 | Literatur

Baur, Dorothea/Schmitz, Hans-Peter 2012: Corporations and NGOs: When Accountability Leads to Cooptation. In: *Journal of Business Ethics* Vol. 106, 9-21.

Beer, Christopher Todd/Bartley, Tim/Roberts, Wade T. 2012: NGOs: Between Advocacy, Service Provision, and Regulation. In: David Levi-Faur (Hg.): *The Oxford Handbook of Governance*. Oxford University Press, 325-338.

Berkhout, Joost 2013: Why interest organizations do what they do: Assessing the explanatory potential of ‚exchange‘ approaches. In: *Interest Groups & Advocacy* Vol 2, 2, 227.

Berkhout, Joost 2010: *Political Activities of Interest Organizations: Conflicting Interests, Converging Strategies*, Leiden: Mostert and van Onderen.

Bernhagen, Patrick/Dür, Andreas; Marshall, David 2015: Information or context: what accounts for positional proximity between the European Commission and lobbyists? In: *Journal of European Public Policy* 22 (4), 570-587.

Binderkrantz, Anne Skorkjær/Rasmussen, Anne 2015: Comparing the domestic and the EU lobbying context: perceived agenda-setting influence in the multi-level system of the European Union. In: *Journal of European Public Policy* 22 (4), 552-569.

Burkhardt, Steffen 2018: Scandals in the Network Society. In: Haller, André/Michael, Henrik/Kraus, Martin (Hg.): *Scandology: An Interdisciplinary Field*. Herbert von Halem Verlag, Köln.

Crepaz, Michele 2017: Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. In: *Interest Groups and Advocacy*, Vol. 6, 231-252.

Crouch, Collin 2011. *Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus*. Berlin: Suhrkamp.

Der Tagesspiegel online 17.04.2018: Bundestag. Chemie-Lobbyisten beschämen die Koalition (von Antje Sirleschtov). <https://www.tagesspiegel.de/politik/bundestag-chemie-lob>

byisten-beschaemen-die-koalition/21185188.html [19.07.2018].

Frühbrodt, Lutz 2017: Gegenöffentlichkeit im Wirtschaftsjournalismus: Alternative Blogs, Unternehmensmedien und NGO-Magazine. In: Kim/Köhler, Andreas (Hg.) Qualität im wirtschaftspolitischen Journalismus. Springer Fachmedien Wiesbaden.

Gereffi, Gary/Garcia-Johnson, Ronie; Sasser, Erika 2001: The NGO-industrial complex. In: *Foreign Policy* 125, 56-65.

Grønbyerg, Kirsten/Prakash, Aseem 2017: Advances in Research on Nonprofit Advocacy and Civic Engagement. In: *Voluntas* 28 (3), 877-887.

Haller, André/Michael, Hendrik/Kraus, Martin 2018 (Hg.): Scandalogy: An Interdisciplinary Field. Herbert von Halem Verlag, Köln.

Hilton, Matthew/McKay, James; Crowson, Nicholas; Mouhot, Jean Francois 2013: The Politics of Expertise: How NGOs Shaped Modern Britain. Oxford University Press.

Hojnacki, Marie/Kimball, David C./Baumgartner, Frank R./Berry, Jeffrey M./Leech, Beth L. 2012: Studying Organizational Advocacy and Influence: Reexamining Interest Group Research. In: *Annual Review of Political Science* 15 (1), 379-399.

Junk, Wiebke Marie 2016: Two logics of NGO advocacy: understanding inside and outside lobbying on EU environmental policies. In: *Journal of European Public Policy*, 23:2, 236-254.

Kingdon, John W. 1984: Agendas, alternatives, and public policies. Boston: Little Brown and Co.

LobbyControl 2017a: Jahresbericht 2017. Unabhängig, beharrlich, kritisch: Unser Einsatz für eine starke Demokratie. Köln.

LobbyControl 2017b: Lobbyreport 2017. Aussitzen statt anpacken: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot. Köln.

LobbyControl 2015: Jahresbericht 2015. Unser Engagement für Demokratie und Transparenz. Köln.

LobbyControl 2014: Jahresbericht 2014. Unser Engagement für Demokratie und Trans-

parenz. Köln.

LobbyControl 2013a: Jahresbericht 2013. Unser Engagement für Demokratie und Transparenz. Köln.

LobbyControl 2013b: Lobbyreport 2013. Die Lobbyismus-Debatte 2009-2013: Eine Bilanz der schwarz-gelben Regierungszeit. Köln.

LobbyControl 2009: Selbstdarstellung. LobbyControl - Initiative für Transparenz und Demokratie. In: *Forschungsjournal NSB*, Jg. 22, 1/2009, 91-95.

Lowery, David 2013: Lobbying influence: Meaning, measurement and missing. In: *Interest Groups and Advocacy* 2 (1), 1-26.

Marberg, Angela; Kranenburg, Hans van, Korzilius, Hubert 2016: NGOs in the News: The Road to Taken-for-Grantedness. in: *Voluntas* (2016) 27: 2734-2763.

Pritoni, Andrea/Wagemann, Claudius 2015: Conceptualising interest groups: an addition to the 1980s. In: Beitrag zu ECPR Joint Sessions of Workshops, University of Warsaw.

Rödlach-Rupprechter, Christine 2014: Reality Check: Kommunikation zwischen Interessenvertretern und EU-Institutionen. In: Doris Dialer und Margarethe Richter (Hg.), *Lobbying in der Europäischen Union*. Springer Fachmedien Wiesbaden 2014.

Rosanvallon, Pierre 2017: Die Gegen-Demokratie: Politik im Zeitalter des Misstrauens. Hamburger Edition, Hamburg.

Schmitter, Philippe C./Streeck, Wolfgang 1999 [1981]: The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies. Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung, Köln.

Spiller, Ralf 2018: NGO-Kampagnen. In: Remus, Nadine/Rademacher, Lars (Hg.): *Handbuch NGO-Kommunikation*. Springer Fachmedien Wiesbaden, 99-112.

Sabatier, Paul A./Weible, Christopher M. 2007: The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Paul A. Sabatier (Hg.): *Theories of the Policy Process*. New York: Westview Press, 189-222.

Sack, Detlef 2017: Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Interes-

senorganisationen. In: Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie (Hg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Springer Fachmedien Wiesbaden.

Schiffers, Maximilian 2016: Transparenz- und Lobbyregister in NRW aus vergleichender Perspektive, Forschungspapier. In: regierungsforschung.de; basierend auf einer wissenschaftlichen Stellungnahme zur Sachverständigen-Anhörung des Landtags NRW am 08. September 2016 (Drucksache 16/11414, Stellungnahme 16/4121).

Seboldt, Martin 2015: Verbände im Zeichen der schwarz-gelben Koalition. Bundespolitische und organisatorische Herausforderungen seit 2009. In: Zohlnhöfer, Reimut/Saalfeld, Thomas (Hg.): Politik im Schatten der Krise.

Eine Bilanz der Regierung Merkel 2009-2013. S. 223-244.

Simsa, Ruth/Zimmer, Annette 2014: Quo vadis? In: Zimmer, Annette/Simsa, Ruth (Hg.): Forschung zu Zivilgesellschaft, NPOs und Engagement. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 11-37.

Wonka, A./Baumgartner, Frank. R.; Mahoney, Christine./Berkhout, Joost 2010: Measuring the size and scope of the EU interest group population. In: European Union Politics 11 (3), 463-476.

Zimmer, Annette 2018: Non-Profit-Organisationen. In: Rüdiger Voigt (Hg.) Handbuch Staat. Springer Fachmedien Wiesbaden, 775-788.

Watch out? Watch me! Neue Kooperationsformen von Konsum-Watchdogs im Netz

Katharina Witterhold

1 | Einleitung

Wenn zivilgesellschaftlichen Organisationen verstärkt die Funktion zukommt, politische Prozesse kritisch zu begleiten und Normverletzungen durch bspw. Skandalisierung anzuprangern, stellt sich aus verbraucherwissenschaftlicher Sicht die Frage, welche Akteure eine vergleichbare Funktion für die Kontrolle des Marktes und der Verbraucherpolitik einnehmen und welche Normen sie als Grundlage ihrer Bewertungen heranziehen. Systemimmanente Kontrollinstanzen wie u.a. das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), das Bundesamt für Risikobewertung (BfR), das Bundeskartellamt (BKartA), die Bundesnetzagentur (BNetzA) oder die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) überwachen die Einhaltung rechtlicher Standards. Auf der anderen Seite haben

Prozesse wie die zunehmende Privatisierung sowie weitreichende Umwälzungen in der Marktorganisation durch Globalisierung und Digitalisierung einhergehend mit einer zunehmenden Komplexität von Gütern zu einer erhöhten Risiko-Wahrnehmung auf Seiten der Verbraucher geführt (Trumbull 2006: 73). Angesichts der aus diesen Entwicklungen resultierenden Fragestellungen nach einer neuen Wirtschaftsordnung oder dem Recht von Tieren, ist vollkommen unklar, wer für deren Bearbeitung verantwortlich oder qualifiziert ist. Verbraucher, die sich mit derartigen oder ähnlichen Überlegungen auseinandersetzen, können ihren Konsum freilich nicht so lange aufschieben, bis Antworten vorliegen. Wer um seine Gesundheit besorgt ist, wird bereits nach der Veröffentlichung der ersten Studie (2002) zu Acrylamid auf frittierte Kohlenhydrate verzichtet haben (BMEL 2016: 4)¹, anstatt auf die Regulierung durch staatliche

Behörden zu vertrauen, die seit April 2018 in Kraft getreten sind.

Wichtige Unterschiede von Konsum-Watchdogs zu solchen, die in anderen Politikfeldern zu finden sind, sind folglich:

1. Mit o. g. dynamischen Marktveränderungen steigt die Abhängigkeit der Verbraucher von Konsum-Watchdogs. Sie sind in ihrer alltäglichen Lebensführung mehr denn je auf den Rat und die Wachsamkeit wirtschaftlich und teils auch staatlich unabhängiger Akteure angewiesen.
2. Warnmeldungen betreffen den Verbraucher direkt und unmittelbar: Wenn das BfL bekannt gibt, dass in einer TK-Pizza Glassplitter gefunden wurden, lässt sich das vom Verbraucher nur schwerlich ignorieren. Insofern sind die Warnmeldungen von Konsum-Watchdogs direkt handlungsrelevant.
3. Daraus ergibt sich eine erhöhte Dringlichkeit, Informationen möglichst umgehend an die Verbraucher weiterzuleiten.
4. Das Gebot der Dringlichkeit steht unmittelbar im Konflikt mit dem der Validität und Verlässlichkeit der Information. Aus diesem Grund und aufgrund der direkten (mitunter physischen) Betroffenheit stehen Vertrauen und vertrauensbildende Maßnahmen im Zentrum der Arbeit von Konsum-Watchdogs.

Im Hinblick auf die der Marktkontrolle zugrundeliegenden Regularien ist festzustellen, dass der Sicherheit von Produkten eine herausragende Rolle zugeschrieben wird, aber erstens die dem Sicherheitsbegriff zugrundeliegenden Richtlinien nicht allen Verbrauchern ausreichen (z. B. eine Präferenz für Produkte ohne krebserregende Stoffe anstatt solche mit nur geringer Belastung), zweitens weitere Kriterien für Verbraucher an Bedeutung gewinnen, die sich nicht unter den Begriff der Sicherheit subsumieren lassen. Hinweise auf die wachsende Bedeutung solcher weitergehenden Kriterien können in den steigenden Verkaufszahlen von Bio- und Fairtrade-Produkten gesehen werden.

Das erweiterte Portfolio von Verbraucheranliegen findet sich insbesondere bei politischen Verbrauchern, also solchen, die ihr Konsumverhalten gezielt dazu nutzen, um eigene politische und/oder ethische Überzeugungen durchzusetzen. Neben dem in Teilen unzureichenden Passungsverhältnis von Verbraucheransprüchen an Sicherheitsstandards zielen die Anliegen politischer Konsumenten auf so unterschiedliche Ziele ab wie die Stärkung regionaler Produktion, den Erhalt kleiner und mittlerer Betriebe, den Schutz der Artenvielfalt oder auch die faire Entlohnung von Arbeitern sowohl in der BRD wie auch in den Produktionsländern.

Im Folgenden wird der Frage nachgegangen, inwieweit mediale Gelegenheitsstrukturen dazu beitragen, neue Formen des Watchdog-Engagements hervorzubringen. Dabei wurde bewusst der Begriff der Konsum-Watchdogs gewählt, da die Verwendung des Marktbegriffes eine einseitige Beobachterperspektive signalisiert hätte. Wie Ergebnisse des Projekts „Consumer Netizens“ zeigen, spielen Verbraucherorganisationen wie Foodwatch oder die Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) als Watchdogs eine eher untergeordnete Rolle im digitalisierten medialen Alltag der Verbraucher (Baringhorst/Witterhold 2017). Stattdessen bilden sich im Internet individualisierte Wissens- und Aktionsnetzwerke heraus, deren Organisationslogik sich von der klassischer Akteure unterscheidet. Insofern stellt sich die Frage, welche Chancen der Kollaboration es zwischen neuen und alten verbraucherpolitischen Akteuren gibt. Als Beispiel eines neuen Kollaborationsversuchs wird das Projekt der Marktwächter vorgestellt und im Vergleich zum Engagement individueller Watchdogs diskutiert.

2 | Neue digitale Kooperations- und Assoziationsformen

Nach Baringhorst (2010) sind es primär drei strukturelle Dynamiken, die der Politisierung des Alltags zugrunde liegen und sie vorantreiben. Diese sind politische, ökonomische und mediale Gelegenheitsstrukturen. Im Bereich

politischer Gelegenheitsstrukturen führten neue Formen von Governance zu neuen Akteurs-Konstellationen und Prozessen der Problembewältigung hinsichtlich der (Berücksichtigung und Beteiligung der) territorialen Ebenen und den funktionalen Sektoren (vgl. ebd.: 15). Problematisch dabei ist, dass innerhalb dieser neuen Governance-Strukturen auch die Verbindlichkeit von Entscheidungen sowie der Verantwortungsübernahme (Micheletti 2015: 46) neu geregelt wird, was dazu führt, dass zumindest gegenwärtig die Frage der Verantwortung für o.g. Anliegen offen ist. In diesem Zusammenhang kommt transnationalen NGOs als „ziviles Weltgewissen“ eine zentrale Bedeutung zu, da sie Verletzungen von Menschenrechten anprangern und Umweltprobleme öffentlich machen (Baringhorst 2010: 15). Doch NGOs profitieren nicht nur von diesen Entwicklungen, da ihre Organisationsstrukturen in gleichem Maße wie nationalstaatliche Akteure einem Veränderungsdruck unterliegen. Dieser ergibt sich für NGOs vor allem durch neue mediale Gelegenheitsstrukturen, insbesondere durch die Digitalisierung, die sich auf die kommunikativen Strategien von NGOs und deren Kampagnen auswirkt, da „die Mobilisierung im Sinne der individuellen Ansprache/Aufforderung, mitzumachen, sich verändert [hat].“ (Baringhorst 2017: 5).

Und während digitale Medien zwar eine höhere Reichweite erreichen, treten damit auch neue Akteure bzw. Organisationsformen auf, die professionell agierende und hierarchisch strukturierte NGOs herausfordern. Vor allem Bennett und Segerberg (2012) kommt an dieser Stelle das Verdienst zu, mit ihrem Modell der Logik konnektiven Handelns auf die Zunahme dezentraler, loser und zeitlich unabhängiger Aktionsformen hinzuweisen. Boler et al. (2014) konnten in ihrer Untersuchung der Occupy-Bewegung zeigen, dass diese digital gestützten Aktionsnetzwerke nicht nur neue Formen von Beteiligungsarbeit hervorbringen, sondern auch, dass damit die Beteiligung anderer, sonst unterrepräsentierter gesellschaftlicher Gruppierungen ansteigt. Andererseits führt dies aber zur Annahme starker Bindungen in

Form langjähriger Mitgliedschaft in einer Organisation. Während dies auf der einen Seite zu einer Entwicklung weg von mitgliederbasierten und hin zu professionalisierten und auf Kampagnenarbeit ausgerichteten Organisationen geführt hat, profitiert der Verbraucher auf der anderen Seite zumindest theoretisch, von den „schwachen Bindungen“ zu verschiedensten Akteuren. Er wird auf diese Weise vom „man on the street“, dessen Wissen primär auf seinen eigenen Erfahrungen beruht, zum „well informed citizen“ (Schütz 1946: 466, siehe auch Witterhold 2017: 116). Damit erweitern sich die Grenzen seiner Erfahrungswelt und er erlangt Zugang zu Informationen unterschiedlicher Akteure mit jeweils anderen Anliegen und Themenschwerpunkten. Diese kann er zu Einschätzungen und Evaluationen eingehender (Warn-)Meldungen nutzen.

3 | Digitale Kooperationsmodelle für Konsum-Watchdogs

Seit den 1960er und 1970er ist laut der Analyse Trumbulls der Bedarf an Marktkontrolle gewachsen. Dieser hat nur zum Teil seinen Ursprung in einer realen Zunahme des individuellen Gefährdungspotentials. Zusätzlich trägt ein eher subjektives Gefühl der Verunsicherung zu einer erhöhten Vorsicht und Aufmerksamkeit im Umgang mit Gütern bei (vgl. Trumbull 2006: 73). Als mögliche Ursachen für dieses subjektive Unsicherheitsgefühl nennt er die gestiegene Produktkomplexität, die es schwerer macht, die Funktionsweise und Beschaffenheit einzelner Produktkomponenten nachvollziehen und einschätzen zu können. Obgleich es mitunter eklatante Vorfälle von mangelhafter Marktkontrolle gegeben hat (ein herausragendes Beispiel ist der Contergan-Skandal), ist es bemerkenswert, wie gering Verbrauchermobilisierung mit Produktversagen korreliert.

Speth (2018) unterscheidet Watchdogs hinsichtlich ihrer systemstabilisierenden bzw. transformierenden Ausrichtung. In dieser Hinsicht bewegt sich Foodwatch noch innerhalb des Diskursrahmens staatlicher Verbraucherpolitik, insofern sich die Forderungen primär

auf das Kriterium der Lebensmittelqualität richten (vgl. Nessel 2016: 180). Demgegenüber bringt die Utopia AG mit ihrem Fokus auf Bio- und Fairtrade-Produkte sowie einem insgesamt nachhaltigeren Lebensstil (bspw: ZERO Waste²) Überlegungen zu neuen normativen Standards für Produkteigenschaften ein. Während Foodwatch eher als Watchdog im engeren Sinne bezeichnet werden kann, insofern als die Veröffentlichung und Skandalisierung von verbraucherschädigendem Handeln sowohl durch Politiker wie auch durch Unternehmen zum Kernarbeitsfeld der NGOs gehören (Strünck 2012), zielt die Utopia AG durch ihre kommunikative Vermittlungsleistung zwischen Unternehmen und Verbrauchern auf ihrer Web-Präsenz vielmehr auf die (Wieder-)Herstellung von Markt-Vertrauen ab. Einen wesentlichen Beitrag zur Generierung dieses Vertrauens wird dabei durch die Verbraucher selbst geleistet, die durch das Einreichen von Anfragen an Unternehmen oder das Schreiben von Erfahrungsberichten das notwendige Maß an Authentizität beisteuern (Baringhorst/Witterhold 2018). Interessant ist zudem die Beobachtung, dass nicht nur die Utopia AG, sondern mittlerweile auch eine Reihe von Behörden und anderen Verbraucherorganisationen auf die Mitarbeit der Verbraucher als Marktbeobachter setzen. Dazu gehört neben dem Portal *Lebensmittelklarheit.de* (siehe dazu Baringhorst/Witterhold 2015: 152f) seit jüngerer Zeit das Programm der Marktwächter (siehe: 3.1), welches über eine digitale Infrastruktur die Erfahrungen, Beobachtungen und Perspektiven der Verbraucher verarbeiten und mit einem neuen Frühwarnsystem verbinden soll. Letzteres folgt der Einsicht Edda Müllers, dass „die Sichtweise der Haushaltskunden traditionell unzureichend repräsentiert“ ist (Müller 2007: 2).

3.1 | Die Marktwächter

„Marktwächter sollen als kollektive Kontrolle die Funktion eines Frühwarnsystems einnehmen“, so die Bundestagsabgeordnete der SPD, Kerstin Tack, bei der Diskussion

zur Einführung des Marktwächterprogramms im Deutschen Bundestag 2013. Die Idee der SPD zur Entwicklung des Programms war, dass Probleme auf dem Markt häufig erst sichtbar werden, wenn der Verbraucher das Produkt oder die Dienstleistung bereits gekauft hat. Dann aber dauert es meist sehr lange, bis auf kollektiver Ebene Maßnahmen zur Eindämmung des Problems ergriffen werden können. Entsprechend müsste die Kommunikation zwischen Marktaufsicht und Verbrauchern verbessert werden, damit Verbraucher im Fall von (Ent-)Täuschung diese direkt melden können. Ein besonders innovativer Aspekt des Projekts war die direkte Beteiligung der Verbraucher über Fokus-Gruppen, Online-Foren und Blogs.

Im März 2015 haben die Marktwächter ihre Arbeit aufgenommen. Meldungen über Probleme mit Produkten und Dienstleistungen in den Bereichen Finanzen und Digitale Welt erhalten die Wächter kontinuierlich von den Verbraucherzentralen. So sind bislang 6.800 auffällige Meldungen eingegangen (Stand August 2016).³ Die Projekte sind arbeitsteilig zwischen den einzelnen Verbraucherzentralen (VZ) organisiert. Für den Marktwächter Digitale Welt sind dies die Verbraucherzentralen von Bayern (Digitale Dienstleistungen), Brandenburg (Digitale Wareneinkauf), Nordrhein-Westfalen (Nutzergenerierte Inhalte), Rheinland-Pfalz (Digitale Güter) und Schleswig-Holstein (u. a. Telekommunikation). Für diesen Beitrag wurde aus naheliegenden Gründen die Betrachtung des Projekts Digitale Welt gewählt, wobei besonderes Augenmerk auf der Zusammenarbeit zwischen Marktwächtern und Verbrauchern im Netz liegt.

Auf der Webseite des Marktwächters *Digitale Welt* werden unter „Marktbeobachtung Digitale Welt“ die Ergebnisse der Untersuchungen der einzelnen Verbraucherzentralen veröffentlicht, so z. B. eine Untersuchung der VZ Bayern zu Bewertungsportalen, die auf neun Tiefeninterviews mit Experten für Bewertungsportale basieren. Während die VZ Bayern Hinweise dazu liefert, wie Bewertungsportale optimal arbeiten sollen, sind jedoch keine Informationen dazu vorhanden, welchen Bewertungen bei-

spielsweise Verbraucher besonderes Vertrauen schenken oder wie Verbraucher zukünftig mit Bewertungen im Netz umgehen sollen.⁴ Aus dieser ersten Beobachtung lässt sich vorläufig schlussfolgern, dass der vorrangige Adressat des Frühwarnsystems die Verbraucherpolitik ist, die auf Fehlentwicklungen reagieren soll. Für den Verbraucher selbst ergibt sich somit ein geringerer Anreiz zur regelmäßigen Nutzung des Online-Angebots der Wächter. Ähnliches lässt sich auch für den Bericht der VZ NRW zu Fitnessarmbändern feststellen, bei dem die Barrieren für Verbraucher, Auskunft über die über sie gesammelten Daten zu erlangen, dargestellt werden, ohne aber, dass damit konkrete Lösungsvorschläge verknüpft werden. Eine stärkere Hinwendung zum Verbraucher selbst verspricht die Kategorie „Mitmachen“. Hier wird zunächst der „Aufreger des Monats“ veröffentlicht. Wer ähnliches erlebt hat, wird dazu aufgerufen, seinen Fall zu schildern und ihn über das Beschwerdeformular einzusenden. Der aktuelle Aufreger vom Juni 2018 trägt den Titel „Von wegen kostenlos – Wenn aus dem Probeabo ein teures Jahresabo wird“. Dahinter verbirgt sich, wie die Formulierung schon erahnen lässt, kein authentischer Bericht eines enttäuschten Verbrauchers, sondern ein eher sachlicher Bericht zu den Schwierigkeiten einiger Verbraucher, den Vertrag bei einem Online-Videorekorder zu kündigen. Zwar ist der Sprachduktus mit Formulierungen wie „von wegen kostenlos“ und „und noch dreister“ darum bemüht, den Schulterschluss mit dem Verbraucher herzustellen, irritiert aber auch durch die eigentümliche Mischung von Sachlichkeit und Empörung. Wenn Verbraucher auf anderen Portalen die Erfahrungsberichte anderer nutzen, um Vorstellungen zum eigenen Textaufbau zu entwickeln, verfehlen die „Aufreger“ in dieser Hinsicht ihr Ziel, als Blaupause für weitere Zusendungen zu dienen.

Die nächste Mitmachmöglichkeit sind die „Verbraucherfragen“. Dabei handelt es sich nicht, wie man vermuten könnte, um ein von Experten moderiertes Forum, in welchem Verbraucher öffentlich ihre Fragen stellen können, sondern um drei Quiz, bei denen Verbraucher

ihr Wissen zu den Bereichen Wearables, Geoblocking und E-Food testen können.⁵ Diese Quiz verfolgen mit ihren Verweisen zu den jeweiligen Untersuchungen der Verbraucherzentralen vor allem ein edukatives Anliegen. Unter „Verbraucheraufrufe“ finden sich dann schließlich Aufrufe nicht von, sondern an Verbraucher, sich zu bestimmten Themen zu äußern, die aktuell von den Verbraucherzentralen bearbeitet werden. Diese gestalten sich recht spezifisch: Wer die Marktwächter in ihrer Arbeit unterstützen möchte, müsste beispielsweise Probleme mit dem Pfändungsschutzkonto haben oder von Vertragsänderungen und Preisanpassungen im Fernwärmemarkt betroffen sein.⁶ Für den Fall, dass einer der Aufrufe mit den Erfahrungen des Verbrauchers korrespondiert, steht dann ein auf das spezifische Problem abgestimmter Fragebogen zur Verfügung, der eine statistische Auswertung des Problems erlaubt. Eine Rückmeldung auf das eingesandte Problem erfolgt nur im Fall von Rückfragen. Für alle weiteren Beschwerden kann das Beschwerdeformular genutzt werden, wobei darauf hingewiesen wird, dass Erfahrungen von Verbrauchern sehr wertvoll sein können, womit auch festgestellt wird, dass sie das nicht grundsätzlich sind.

Bei der Frage, ob die eigenen Hinweise wertvoll sein können, kann der Verbraucher sich an dem o.g. „Aufreger der Woche“ orientieren oder an dem kurzen Einleitungstext, wonach die Marktwächter besonders an „dubiosen Anbietern“ und „neuen Maschen auf dem Markt“ interessiert sind. Etwas eigentümlich mutet die gesichtslose Darstellung des Verbraucherpaars an. Dieses kann sowohl als Versuch, Offenheit zu kommunizieren, verstanden werden, wie auch als eine symbolische Zusage von Anonymität. Eine derart unspezifische Adressierung könnte auf Seiten der Nutzer aber auch zur Verunsicherung führen, wer hier als Verbraucher angesprochen werden soll.

Als Betätigungsfeld für kritische Verbraucher kann das Marktwächter-Portal nicht bezeichnet werden. Auch ist zweifelhaft, inwieweit die Marktwächter als „Watchdogs“ bezeichnet werden können. Es fehlt an Transparenz,

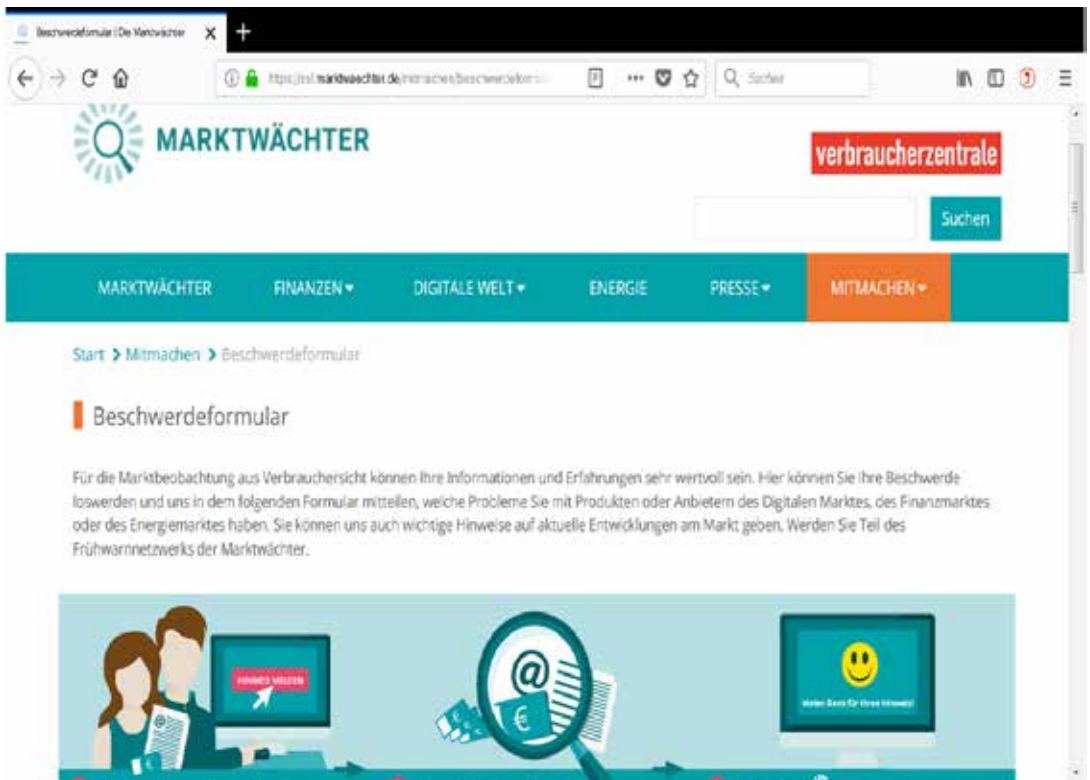


Abbildung 17

wann und warum Marktbeobachtung an wen und wie weiter kommuniziert wird. Aus Verbrauchersicht ist kaum nachzuvollziehen, was mit den Daten passiert, die er liefert bzw. welchen Effekt er mit seiner Beteiligung erreichen kann. Daran anschließend ist auch das Kriterium der Öffentlichkeit nicht prägend. Verbraucherbeschwerden werden nicht nur vorselektiert, sondern auch stark redaktionell bearbeitet, bevor sie veröffentlicht werden. Die Unabhängigkeit von Unternehmen wird sichergestellt, ganz im Gegensatz bspw. zur Utopia AG. Allerdings wird diese Unabhängigkeit nicht dazu verwendet, Verbraucher konkret zu warnen – bspw. indem der Name des Online-Videorekorders genannt wird. Eine Unabhängigkeit vom Staat ist aufgrund der finanziellen Zuwendungen durch ihn nicht

gegeben. Doch lässt sich dieses Kriterium mit Verweis auf eine starke Zusammenarbeit mit den Verbrauchern angesichts derer Organisationshemmnisse relativieren. Die Zusammenarbeit mit den Verbrauchern findet aber nur im Rahmen von Beratungsgesprächen statt, was die Bandbreite möglicher Themen im Vorhinein beschränkt, da die VZ nur zu bestimmten Themen und im Regelfall kostenpflichtig berät.

3.2 | Alternativ: Kollaboration zwischen Verbrauchern im Netz

Einige Konsumenten versuchen ihr Konsumverhalten politisch zu gestalten. Dies reicht vom gezielten Kauf von Bio- und Fairtrade-Produkten bis hin zum vollständigen Verzicht

von Produkten tierischen Ursprungs. Dieser Haltung liegt die Wahrnehmung zugrunde, dass staatliche Akteure mit der Lösung von Konsumfolgeproblemen überfordert sind. Zudem gibt es das Bedürfnis nach Mitgestaltung und einem Gefühl von Self-Efficacy, wie es in Konzepten eines „actualizing citizenship“ (Bennett 2012) zum Ausdruck gebracht wird. Daraus ergibt sich eine dreifache Beobachtungsperspektive, die sich nicht nur in der aufmerksamen Verfolgung staatlicher und internationaler Politik sowie einer kritischen Marktbeobachtung erschöpft, sondern auch auf die Bewertung der Folgen des eigenen Konsumverhaltens gerichtet ist.

In der Antwort auf die Frage, wann und auf welche Weise politische Konsumenten selbst zu Watchdogs werden, wird im Folgenden Bezug genommen auf einen Fall individuellen Watchdog-Engagements, der im Rahmen des Siegerner DFG-Projekts „Consumer Netizens“ (geleitet von Sigrid Baringhorst) erhoben wurden.⁸ Hieran lassen sich Hinweise darauf gewinnen, unter welchen Bedingungen Verbraucher zu Watchdogs werden und welche Form ihr Watchdog-Engagement Online annehmen kann.

Sarah⁹ engagiert sich als politische Konsumentin sowohl über ihren eigenen Konsum, bei dem sie sich – als erklärte Gegnerin von Gentechnik – mittels des Anbaus von Obst und Gemüse eine gewisse Unabhängigkeit gegenüber Märkten erarbeitet hat, als auch über die kritische Beobachtung konsumbezogener Mitteilungen, die sie den Medien entnimmt. Dabei geht der Anstoß zu eigenen Recherchen nicht selten von einem der zahlreichen Petitionsaufrufe aus, die sie dem abonnierten Newsletter entnimmt. Nachdem sie deren Anliegen geprüft hat, werden sie ggfs. mit zusätzlichen Informationen bei Facebook veröffentlicht. Im Gegenzug erhält sie auch von befreundeten Facebook-Nutzern nützliche und relevante Hinweise: bspw. erfährt sie über den von einem ihrer Facebook-Freunde geposteten Link, dass der „US-Gentechnik-Gigant“ Monsanto mit einem Saatguthändler in Verbindung steht, den Sarah bislang als vertrauensvoll und

unabhängig eingeschätzt hat („einer der wenigen noch verbliebenen traditionsreichen und unabhängigen Saatgutvertreiber in Deutschland – dachte ich zumindest!“ (Sarah, 138)). Wie erwähnt, ist Gentechnik für Sarah ein zentrales Thema, weshalb es auch nicht verwunderlich ist, dass sie die Firma Monsanto boykottiert, sich ihre Beschäftigung mit Gentechnik also auch in ihren Alltagspraktiken niederschlägt. Um Monsanto boykottieren zu können, hat sie auf die Produkte der Firma UniKorn vertraut und muss nun befürchten, dass ihre bisherigen Bemühungen, Monsanto durch Boykott zu schaden, womöglich vergeblich waren. Also beginnt Sarah mittels Web-Recherche, die Information ihres Facebook-Freundes und seiner Quelle zu überprüfen. Die gefundenen Daten bestätigen nicht nur den Inhalt der Warnung, sondern zeichnen auch ein genaueres Bild von den Verflechtungen, die Monsanto mit verschiedenen Gartenbedarfs-Läden eingegangen ist, darunter auch ein Gartenversand, den Sarah schon häufiger genutzt hat. In ihrer Empörung („Das hat mich so wütend gemacht“, ebd.: 140), schreibt sie eine Beschwerdemail an das Unternehmen UniKorn: „Ich fordere Sie daher auf, diese wichtige Information auf ihrer Webseite (...) unbedingt zu veröffentlichen.“ Da Sarah ihre Chancen, überhaupt eine Rückmeldung zu erhalten, ungewiss einstuft, beschließt sie zusätzlich über ihr Facebook-Profil den Link des Freundes und eine „Warnung an alle Gärtner“ zu posten.

3.3 | Digitale Medienlogik und Vertrauen

Im letzten Beispiel wird unter Bezugnahme auf eine Gruppendiskussion, die im o. g. Forschungsprojekt mit den Untersuchungsteilnehmern durchgeführt wurde, das Problem des Vertrauens aus Verbrauchersicht aufgegriffen. Thematisch schloss die Diskussion an den seinerzeit aktuellen Fall des Fabrikeinsturzes in Bangladesch an, um daran anschließend Fragen des Vertrauens in Märkte, Medien und Verbraucherorganisationen zu adressieren. Im Zentrum der Diskussion stand zunächst die Kritik an einer Medienlogik, die dazu führt, dass

ein Thema dann „wieder (...) beiseitegelegt“ wird. Auftrag der Medien wäre vielmehr, kontinuierlich zu einem Thema zu berichten, um Entwicklungen aufzuzeigen und eben nicht nur, wenn gerade nichts anderes passiert, über ein sonst vernachlässigtes Thema wie die Arbeitsbedingungen in der Textilbranche einzugehen. Als weiteres grundlegendes Problem wird das Ausbleiben der Entwicklung von Rahmenbedingungen für transnationale Produktionsprozesse genannt. Weder Politiker noch Unternehmen kämen hier ihrer Verpflichtung nach, auch ethische Standards zu berücksichtigen. Aufgabe des politischen Systems sei es, die ökonomische Logik der Profitmaximierung durch Gesetze zu zügeln. Schließlich seien aber auch die Verbraucher verantwortlich:

„(...) was kommt dann als nächste Stufe? Der Handelspartner sind wir, die wir ja von dort einkaufen und... also irgendwie, die Verantwortung geht immer weiter hoch und an der Spitze passiert nichts. Und ganz am Ende sind dann wieder wir Konsument und die Organisationen sagen ‚Ja, die Konsumenten haben eigentlich die Macht‘.“¹⁰

Der Aspekt der Konsumentenverantwortung wird kontrovers diskutiert. Die Kritik an der „Macht der Konsumenten“ richtet sich einerseits an die fehlende Bereitschaft eines Großteils der Verbraucher, ihr Verhalten zu ändern: „(...) alle sind dann erstmal total schockiert und so weiter, aber niemand denkt wirklich drüber nach, was man da irgendwie dran ändern könnte oder wie man das ändern könnte.“ Andererseits werden die ökonomischen Barrieren für die Umsetzung ethischer Konsumpraktiken betont. Denn gerade im Kleidungssegment sei die Auswahl (große Größen/Schuhe) nicht nur sehr begrenzt, sondern auch nicht für jeden erschwinglich. Das wohl größte Problem sei jedoch die Möglichkeit des Verbrauchers, einschätzen zu können, ob ein Unternehmen/Produkt wirklich vertrauenswürdig sei: „Man kann es nicht wissen, das ist ja das große Problem.“ Staatliche Quellen würden nur begrenzt weiterhelfen:

Interviewer 1: „Da wird ja viel Geld für ausgegeben, auch Ihre Steuergelder. Wäre das

etwas, gucken Sie danach oder sagen Sie dann ‚Nein, eher nicht.‘?“

PW: „Ich glaub... wenns um die energetische Sanierung von nem Gebäude geht, kann man da ganz gut gucken.“ (GD1, 146-148)

Außer Paul, der selbst Mitglied ist, teilen die Diskussionsteilnehmer auch eine Skepsis gegenüber NGO. Diese seien zwar wichtig, um bestimmte Themen kontinuierlich zu verfolgen und böten in der Hinsicht auch ein verlässliches Informationsangebot. Aber sie seien meist auch auf eine bestimmte Ideologie festgelegt, weshalb zu befürchten sei, dass sie Informationen entsprechend gezielt weitergeben oder zurückhalten. Am vertrauenswürdigsten werden Informationen bewertet, die von Bekannten weitergeleitet werden, selbst wenn es sich um keine engen Freunde handelt:

„Die wohnt in A-Stadt und is jetzt - glaub ich - nach B-Stadt gezogen und die postet fast jeden Tag irgendwas auf Facebook, was mit Nachhaltigkeit zu tun. Da gehts dann auch um Textilindustrie, um Gentechnik und so weiter und so fort. Und auch eben Ernährungsfragen und sowas, und das is halt für mich ne große Quelle (...).“ (CW, GD1 170)

Facebook sehen die meisten als die einfachste Möglichkeit, andere schnell zu warnen. Allerdings ergibt sich die Schwierigkeit, dass die Folgen veränderter Konsumpraktiken kaum eingeschätzt werden könnten. In dieser Hinsicht fehle es an einer Bewertungsgrundlage, um positive und negative Effekte sichtbar machen und gegeneinander abwägen zu können. Auffällig ist, dass alle Teilnehmer davon berichten, wie ihre Informationsarbeit, offline und online, Beziehungen belasten kann. Darüber hinaus scheint die von der Interviewerin eingebrachte Idee, ihre Erfahrungen möglicherweise auch anonym anderen (Organisationen) zur Verfügung zu stellen, als wenig hilfreich. Denn der Verzicht auf Datenschutz sei mitunter notwendig, um gezielt die Aktionen von NGOs z.B. durch Likes oder durch das Zeichnen von Petitionen zu unterstützen. Vor allem aber würden eigene Beiträge im Netz schlicht weniger gelesen, wenn sie nicht einen persönlichen Bezug aufwiesen. Entsprechend schwierig

sei es, gleichzeitig kritischer Konsument und Datenschützer zu sein.

4 | Fazit

Mit den eingangs skizzierten Dynamiken geht eine zunehmende Komplexität globalisierter Märkte einher, die ein Kontrollvakuum hinterlässt, welches von NGOs und den Verbrauchern selbst in unterschiedlicher Art und Weise interpretiert und bearbeitet wird. Zudem führt die Vermarktlichung fast aller Bereiche des Alltags dazu, dass sich die Verbraucher den Defiziten der Marktkontrolle kaum entziehen können. Schließlich führt die Individualisierung nicht nur des Konsums, sondern auch der politischen Praxis der Subjekte zu sehr unterschiedlichen und teils gegenläufigen Ansprüchen, was nach welchen Kriterien von wem zu kontrollieren ist. Dies führt auf der einen Seite zu einem wachsenden Bedarf an Konsum-Watchdogs, aber auf der anderen Seite auch zu einer notwendigen Anpassung der Kooperation zwischen Verbrauchern und Watchdog-Organisationen. Zwar ist Expertenwissen für die Arbeit von Watchdogs unentbehrlich, doch muss sich dieses messen lassen an den Alltagserfahrungen und -zwängen der Verbraucher. Vor allem aber können Verbraucher selbst einen wichtigen Beitrag zu funktionierender Watchdog-Arbeit leisten, nicht nur, weil sie von „dubiosen Praktiken“ betroffen sind, sondern weil sie Warnmeldungen in ihr persönliches Netzwerk am effektivsten einbringen und mitunter kreative Lösungen für Probleme beisteuern können.

Die staatliche Verbraucherpolitik hat mit dem Projekt der Marktwächter darauf reagiert, die Perspektive der Verbraucher stärker zu berücksichtigen. Wie sich aber zeigt, bewegt sich dieses Projekt ausschließlich innerhalb der Parameter eines vorab definierten wirtschaftlichen Verbraucherschutzes, der eine ganze Reihe von Anliegen politischer Konsumenten a priori ausschließt. Gleichzeitig führt die Kommunikationsstruktur des Projekts zu einer starken thematischen Selektion. Die für das WWW im Jahr 2018 anachro-

nistisch anmutende Kommunikation mittels Beschwerdeformularen entspricht kaum der von den Diskussionsteilnehmern betonten Notwendigkeit, einer persönlichen und vertrauensbildenden Kommunikation. Wie die Gruppendiskussion zudem zeigt, sind VO und staatliche Verbraucherpolitik mit einem Vertrauensverlust konfrontiert, der aus Perspektive politischer Konsumenten vor allem aus einer fehlenden Bereitschaft resultiert, etablierte Standards des Verbraucherschutzes vor dem Hintergrund sich dynamisch verändernder Marktorganisation zu überdenken und ggfls. neu zu gestalten. Das Desinteresse an etablierten VO kann als Zeichen dafür interpretiert werden, dass Konsumenten ihre Rolle als Verbraucher sehr viel komplexer und breiter interpretieren. Dabei spielen wirtschaftliche Aspekte durchaus eine Rolle, diese sind jedoch immer vor dem Hintergrund sozialer Rahmenbedingungen und politischer Werthaltungen zu reflektieren. Politische Konsumenten wie Sarah führen einen kleinteiligen Kampf, in dem sie Unternehmen öffentlich unter Druck zu setzen versuchen. Der Buy- oder Boykott hat als Lösung der jeweiligen Problemlagen nur eine begrenzte Reichweite. Zwar resultiert das Watchdog-Engagement in Sarahs Fall aus einer Situation persönlicher Betroffenheit, verweist jedoch auf weiterreichende Probleme, die sich kaum mit dem Wechsel des Saatguthändlers lösen lassen. Oft sind es auch paradoxe Verhaltenszumutungen (Bio-Gemüse in Plastikverpackungen), die kritische Konsumenten als unerträglich empfinden. Der Widerspruch zwischen einem politisch geförderten Nachhaltigkeitsdiskurs und den Zwängen des Alltags, die die Anstrengungen und Investitionen engagierter Verbraucherbürger zu persiflieren drohen, deutet auf einen tiefen Graben zwischen Verbraucherpolitik und dem eigentlichen Bedarf der Verbraucher hin.

Um Vertrauen in Watchdog-Organisationen zu entwickeln, bedarf es im Falle der Verbraucher nicht notwendig der finanziellen Unabhängigkeit, sondern eines kommunikativen Stils, der im Netz Reziprozität und Transparenz im Informationsmanagement voraussetzt.

Die von den Diskussionsteilnehmern betonte Notwendigkeit einer „Kultur der Sichtbarkeit bzw. des Sich-Sichtbarmachens“ trägt dazu bei, Vertrauen im Netz zu kompensieren (Baringhorst 2017: 5). So beobachten und warnen die Verbraucher im Social Web sich vor allem gegenseitig. Denn professionelle VO und deren Projekte, so wichtig deren Expertise auch sein mag, zeigen bislang noch wenig Bereitschaft sich auf die digitale Medienlogik einzulassen.

Dr. Katharina Witterhold forscht und lehrt zu Fragen der Verbraucherforschung, ihre Schwerpunkte sind Digitalisierung von Konsum und Politischer Konsum. Aktuell ist sie Projektleiterin („Verbraucherschutz und Konsumsozialisation von Geflüchteten“, gefördert vom Ministerium für Kultur und Wissenschaft NRW) im Seminar Sozialwissenschaften der Universität Siegen. Kontakt: witterhold@politikwissenschaft.uni-siegen.de

Anmerkungen

- ¹ https://www.bfr.bund.de/de/acrylamid__gesundheitsliche_bewertung_durch_das_bfr-1134.html [8.07.2018]
- ² Zero-Waste-Haushalte zielen darauf ab, so wenig wie möglich Müll zu produzieren. Aus diesem Grund wird vor allem auf den Kauf von Produkten aus Kunststoff oder in Kunststoff verpackter Waren sowie Einwegprodukte (u. a. Windeln) verzichtet. <http://www.zerowastelifestyle.de/> [6.08.2018]
- ³ Nach eigenen Berechnungen ergibt das eine Anzahl von Meldungen unter 100/Woche, in der Zwischenbilanz ist jedoch von 100 bis 200 Meldungen die Rede. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/08/2016-08-25-marktwaechter-positive-zwischenbilanz-nach-18-monaten.html> [30.07.2018]
- ⁴ <https://ssl.marktwaechter.de/pressemeldung/koennen-verbraucher-online-bewertungen-vertrauen> [30.07.2018]
- ⁵ <https://ssl.marktwaechter.de/verbraucherfragen> [30.07.2018]

- ⁶ <https://ssl.marktwaechter.de/mitmachen/verbraucheraufrufe> [30.07.2018]
- ⁷ <https://ssl.marktwaechter.de/mitmachen/beschwerdeformular> [6.08.2018]
- ⁸ Zum Informationsmanagement politischer Konsumenten siehe Baringhorst/Witterhold 2015.
- ⁹ Alle Eigennamen wurden geändert.
- ¹⁰ Aus Gründen der Lesbarkeit wurden bei diesem und den folgenden Zitaten die Verzögerungslaute entfernt.

Literatur

Baringhorst, Sigrid 2010: Anti-Corporate Campaigning – neue mediale Gelegenheitsstrukturen unternehmenskritischen Protests. In: Baringhorst, Sigrid/Kneip, Veronika/März, Annegret/Niestyo, Johanna (Hg.): Unternehmenskritische Kampagnen. Politischer Protest im Zeichen digitaler Kommunikation, Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwissenschaften, 9-31.

Baringhorst, Sigrid/Katharina Witterhold 2015: Verbraucherinformation – Top down oder bottom up? Neue Formen netzbasierter Generierung einer kritischen Verbraucheröffentlichkeit. In: Bala, Christian/Müller, Klaus (Hg.), Abschied vom Otto Normalverbraucher. Moderne Verbraucherforschung – Leitbilder, Information, Demokratie, Essen: Klartext Verlag, 145-166.

Baringhorst, Sigrid 2015: Konsum und Lebensstile als politische Praxis – Systematisierende und historisch kontextualisierende Annäherungen. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 2, 17-27.

Baringhorst, Sigrid/Witterhold, Katharina 2017: Zwischen Markt und Zivilgesellschaft. Organisation von Verbraucherinteressen Online/Offline. In: Kenning, Peter/Oehler, Andreas/Reisch, Lucia A./Grugel, Christian (Hg.): Verbraucherwissenschaften. Rahmenbedingungen, Forschungsfelder und Institutionen, Wiesbaden: Springer Gabler, 557-572.

Baringhorst, Sigrid 2017: Netzaktivismus – neue Formen der Personalisierung und professionellen Bündelung zivilgesellschaftlichen Engagements. In: *fiph-Journal Schwerpunktthe-*

ma Digitalisierung und Zivilgesellschaft, 30, 4-7.

Baringhorst, Sigrid/Witterhold, Katharina 2018: Konsumkritische Projekte im Spannungsfeld von Individualisierung und Intermediarisierung. In: Kannengießer, Sigrid/Weller, Ines (Hg.): Konsumkritische Projekte und Praktiken. Interdisziplinäre Perspektiven auf gemeinschaftlichen Konsum München: oekom, 195-215.

Bennett, W. L. 2012: The Personalization of Politics: Political Identity, Social Media, and Changing Patterns of Participation. In: The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science, 644 (1), 20-39.

Bennett, W. L./Segeber, Alexandra 2014: The logic of connective action. Digital media and the personalization of contentious politics. Cambridge University Press.

Boler, M./Macdonald, A./Nitsou, C./Harris, A. 2014: Connective labor and social media: Women's roles in the ‚leaderless‘ Occupy movement. In: Convergence: The International Journal of Research into New Media Technologies, 20 (4), 1-23.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (Hg.) (2016). Lebensmittelsicherheit verstehen. Fakten und Hintergründe. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Lebensmittelsicherheit-verstehen.pdf?__blob=publicationFile. [8.07.2018]

Micheletti, Michele 2015: Does participation always have a democratic spirit? In: Manning, Nathan (Hg.): Political (Dis)Engagement: The Changing Nature of the ‚Political‘, Bristol: Policy Press, 27-51.

Müller, Edda 2007: Consumer Watchdogs: Stärkung der Verbraucher. Vortrag von Frau Prof. Edda Müller Vorstand Verbraucherzentrale Bundesverband e.V. zum öffentlichen Fachgespräch im Deutschen Bundestag „Wettbewerb auf dem Energiemarkt“ am 20. Juni 2007, online unter

https://www.vzbv.de/sites/default/files/mediapics/consumer_watchdogs_20_juni_2007.pdf

Nessel, Sebastian 2016: Verbraucherorganisationen und Märkte. Eine wirtschaftssoziologische Untersuchung (Wirtschaft + Gesellschaft). Wiesbaden: Springer Verlag für Sozialwissenschaften.

Scammell, Margaret 2003: Citizen consumers: towards a new marketing of politics? In: Corner, John/Pels, Dick (Hg.): Media and the restyling of politics. Consumerism, celebrity, cynicism. London: Sage, 117-137.

Schütz, Alfred 1946: The well-informed citizen. An essay on the social distribution of knowledge. In: Social Research, 13 (4), 463-478.

Speth, Rudolf 2018: Zivilgesellschaftliche Watchdogs. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 30, Heft 1-2, 204-214.

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.

Trumbull, Gunnar 2006: Consumer capitalism. Politics, product markets, and firm strategy in France and Germany. (1. Auflage). New York: Cornell Univ. Press.

Verbraucherinteressen stärken – Marktwächter einführen. Konferenz der SPD-Bundestagsfraktion am 5.11.2012. Fraktion der SPD im Deutschen Bundestag, Petra Ernstberger (Hrsg.): dokumente. Nr. 01/13

Witterhold, Katharina 2017: Politische Konsumentinnen im Social Web. Praktiken der Vermittlung zwischen Bürger- und Verbraucheridentität. Bielefeld: Transcript Verlag (Kulturen der Gesellschaft, v.25).

Menschenrechte vor Profit

Der nationale Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte

Unternehmen sollen bei ihren weltweiten Geschäften die Menschenrechte achten. Das bringen die 2011 im Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen einstimmig angenommenen Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte sehr deutlich zum Ausdruck. (OHCHR 2011) Unternehmen müssen die menschenrechtlichen Risiken ihrer Geschäfte kennen und dagegen angehen. Sie können nicht einfach wegschauen, wenn in den Produktionsfabriken unter sklavenähnlichen Bedingungen gearbeitet wird oder wenn für den Abbau der verwendeten Rohstoffe Menschen vertrieben, das Trinkwasser verseucht und Proteste gewaltsam niedergeschlagen werden. Die Regierungen sollen dafür sorgen, dass die bei ihnen ansässigen Unternehmen die in den Leitprinzipien beschriebenen menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten einhalten. Die UN-Arbeitsgruppe zu Wirtschaft und Menschenrechte hat alle Staaten bereits 2011 zur Verabschiedung nationaler Aktionspläne aufgefordert. UN-Expertenausschüsse interpretieren die Staatenpflichten so, dass sie auch eine Regulierungspflicht beinhalten: Die Staaten sind angehalten, den bei ihnen ansässigen Unternehmen eine Sorgfaltspflicht aufzuerlegen, die sich auch auf Tochterunternehmen und Zulieferer erstreckt. (CESCR 2017)

In Deutschland trifft die Vorstellung, dass Unternehmen für die Produktionsbedingungen und andere menschenrechtliche Risiken ihrer Geschäfte verantwortlich sein sollen, allerdings auf enormen Widerstand der Wirtschaftsverbände und wirtschaftsnaher Politiker. Erst auf massiven Druck durch zivilgesellschaftliche Organisationen wie Brot für die Welt konnte sich die Bundesregierung durchringen, überhaupt einen nationalen Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte zu entwickeln. Die Reichweite und Verbindlichkeit des Aktionsplans war in-

nerhalb der Regierung bis zur Verabschiedung im Dezember 2016 hochumstritten: Auf eine gesetzliche Vorgabe konnten sich die Ministerien nicht einigen: Aber immerhin fordert die Bundesregierung alle deutschen Unternehmen zur Achtung der Menschenrechte in ihren globalen Geschäften auf und setzt sich eine Zielmarke: Bis 2020 sollen 50% aller großen deutschen Unternehmen mit mehr als 500 Mitarbeiter*innen menschenrechtliche Sorgfaltsverfahren umsetzen. Dies soll bis 2020 stichprobenhaft überprüft werden, bei Verfehlung der Zielmarke sollen gesetzliche Vorgaben folgen. (Bundesregierung 2016, 10; Bundesregierung 2018, 156)

Die Erarbeitung des Aktionsplans wurde durch Brot für die Welt und andere zivilgesellschaftliche Organisationen eng begleitet: Dabei ging es darum, immer wieder durch Fallbeispiele von Missständen in Fabriken, auf Plantagen oder beim Rohstoffabbau die Relevanz des Themas zu verdeutlichen, an die internationalen Vorgaben zu erinnern, politische Lösungsvorschläge einzubringen und vor allem: Den enormen Einfluss der Wirtschaftsverbände auf den Erarbeitungsprozess offenzulegen und durch öffentlichen Druck die totale Verwässerung zu verhindern. Der vorliegende Beitrag beschreibt den politischen Entscheidungsprozess und die Watchdogfunktion der zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Brot für die Welt.

Federführendes Ministerium für die Erarbeitung des Aktionsplans war das Auswärtige Amt, begleitet wurde der Prozess von einer Steuerungsgruppe. Dort saßen neben fünf weiteren Ministerien jeweils eine Vertretung des Deutschen Gewerkschaftsbundes, des Verbands developmentspolitischer Organisationen (Venro), des Forum Menschenrechte, der deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK), der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeber (BDA) und des Bundesverbands deutscher Industrie (BDI). Brot für die Welt hat in dieser Steuerungsgruppe das Forum Menschenrechte vertreten.

Über die Steuerungsgruppe sollte sichergestellt werden, dass die Forderungen der

verschiedenen Interessengruppen einbezogen werden. Organisiert durch die Steuerungsgruppe gab es elf thematische Anhörungen, in denen die verschiedenen Interessengruppen Gelegenheit hatten, Lücken und Lösungsansätze in Bezug auf Lieferkettenverantwortung, Rechtsschutz für Betroffene und andere Themen einzubringen. (Auswärtiges Amt 2017)

Während seitens der Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen mit zahlreichen Fallbeispielen, Studien und Ländervergleichen der dringende Handlungsbedarf dargelegt wurde, investierten die Wirtschaftsverbände wenig. Sie beschränkten sich darauf, ihre ablehnende Haltung gleichbleibend zu wiederholen: Deutsche Unternehmen achteten schon jetzt die Menschenrechte, freiwillige Selbstverpflichtungen reichten aus, verbindliche Vorgaben würden deutsche Unternehmen im globalen Wettbewerb über Gebühr belasten. Eine Annäherung an die Forderungen aus der Zivilgesellschaft oder auch nur ein offenes Gespräch über mögliche Lösungsansätze im Rahmen des Erarbeitungsprozesses blieben aus. Das war aus Sicht der Wirtschaftsverbände auch nicht notwendig, denn im Laufe des Prozesses zeigte sich, wie hoch die Übereinstimmung zwischen dem Wirtschafts- und Regierungsinteresse ist. Durch Mitarbeiter des Bundeswirtschaftsministeriums wurde beispielsweise bei unterschiedlichen Gelegenheiten geäußert, dass sie sich eher als Vertreter der Wirtschaftsinteressen sehen und sie positionierten sich öffentlich regelmäßig sehr deutlich gegen jede Form verbindlicher Regulierung. Ursprünglich sollte die Steuerungsgruppe an der Erarbeitung eines Textentwurfs beteiligt werden, letztlich hat die Bundesregierung den Text jedoch hinter verschlossenen Türen erarbeitet und verhandelt. Die Steuerungsgruppe wurde im letzten Jahr nicht mehr einbezogen und bekam einen Entwurf des Aktionsplans nie zu Gesicht. Wo vorher ein Konsultationsprozess stattfand, der Mitgestaltungsmöglichkeiten suggerierte, blieb Brot für die Welt und anderen ab 2016 nur noch die Möglichkeit, von außen Druck auszuüben.

Eine Möglichkeit, an Informationen zu

gelangen und den Einfluss der Wirtschaftsverbände offenzulegen, bot das Informationsfreiheitsgesetz, das die Behörden auf Anfrage zur Offenlegung behördlicher Informationen verpflichtet. Anfragen an das Auswärtige Amt ergaben, dass es in der vertraulichen Phase mindestens fünf Treffen zwischen Wirtschaftsvertretern wie der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeber, dem Bundesverband deutscher Industrie, der Deutschen Industrie- und Handelskammer und dem Zentralverband des deutschen Handwerks und dem Auswärtigen Amt gab. Zum Vergleich: Mit den zivilgesellschaftlichen Organisationen gab es im Januar ein Gespräch mit dem Auswärtigen Amt, in der entscheidenden Erarbeitungsphase zwischen März und Dezember 2016 keinerlei Zugänge mehr. Die Informationsfreiheitsgesetzanfragen förderten auch zahlreiche Schreiben der Wirtschaftsverbände und einzelner Unternehmen zu Tage, in denen diese vor neuen Regeln für die Unternehmen warnten. Diese Interventionen der Wirtschaftsverbände bewirkten, dass der Entwurf des Aktionsplans im Laufe der Verhandlungen zweimal stark verwässert wurde. Zum Beispiel verschwand die zunächst vorgesehene Verpflichtung der Unternehmen im öffentlichen Eigentum. Im Sommer 2016 strich das Finanzministerium (BMF) während einer „erweiterten interministerielle Abstimmungsrunde“ fast alle progressiven Elemente aus dem Entwurfstext und stellte die Lieferkettenverantwortung ganz grundsätzlich in Frage. Der Intervention des Finanzministeriums war ein detailliertes Lobbyschreiben mit Änderungsvorschlägen der Bundesvereinigung deutscher Arbeitgeber BDA vorausgegangen war. Ein Abgleich des Schreibens des BDA und der Änderungsvorschläge des BMF zeigte, dass viele Textvorschläge der BDA wortgleich vom BMF übernommen wurden. Hilfreich für die BDA war sicherlich auch die Tatsache, dass Steffen Kampeter, seit Juli 2016 Hauptgeschäftsführer der BDA, bis zum Sommer 2015 noch parlamentarischer Staatssekretär desselben Finanzministeriums war und dort noch über beste Kontakte verfügt haben dürfte. (BfDw/GPF/MISEREOR 2018)

Letztendlich konnte sich das Finanzministerium in vielen Punkten nicht durchsetzen: Der finale Aktionsplan enthält die klare Aufforderung an alle deutschen Unternehmen, in ihren weltweiten Geschäften Menschenrechtsverletzungen zu verhindern und kündigt eine Überprüfung an. Dies ist nicht zuletzt der erfolgreichen Skandalisierung durch Brot für die Welt und andere Organisationen geschuldet. Hinweise an die Medien zur Intervention des Finanzministeriums führten zu zahlreiche Berichten in Print und Fernsehen, die den Lobbyeinfluss der Wirtschaft kritisierten und wirksame Maßnahmen gegen ausbeuterische Produktionsbedingungen forderten. Anlässlich des Tags der deutschen Industrie, der wichtigsten wirtschaftspolitischen Konferenz des BDI am 06.10.2016, organisierte Brot für die Welt gemeinsam mit anderen Organisationen eine öffentlichkeitswirksame Aktion. Unter dem Motto „Politik und Wirtschaft schießen Menschenrechte in den Wind“ und „Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte nur heiße Luft“ versammelten sich NROs und Unterstützer*innen vor dem Kongresszentrum am Alexanderplatz und ließen pünktlich zur Ankunft Angela Merkels hunderte bedruckte Heißluftballons steigen. Anfang Dezember 2016 übergab Brot für die Welt gemeinsam mit anderen Organisationen 30.000 Unterschriften für verbindliche Unternehmensverantwortung und einen starken Aktionsplan ans Kanzleramt.

Mitte Dezember 2016 verabschiedete die Bundesregierung den Aktionsplan Wirtschaft und Menschenrechte. Nun geht es darum, ihr bei der Umsetzung auf die Finger zu schauen. Insbesondere die geplante Überprüfung der Unternehmensverantwortung ist politisch hochbrisant. Im Mai 2018 hat die Bundesregierung die Unternehmensberatung Ernst & Young beauftragt die Daten zu erheben. Damit die Ergebnisse glaubwürdig sind, muss diese Untersuchung repräsentativ, transparent und umfangreich sein. Insbesondere muss die Überprüfung unabhängig sein, und darf nicht von wirtschaftlichen Interessen beeinflusst sein. Gerade wo politische und wirtschaftliche Interessen kaum noch auseinanderzuhalten sind,

ist es unabdinglich, dass zivilgesellschaftliche Organisationen wie Brot für die Welt Transparenz einfordert, öffentliche Aufmerksamkeit auf die Entscheidungsprozesse lenkt und daran erinnert, dass Menschenrechte Vorrang haben vor Profit.

Sarah Lincoln ist Referentin für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte bei Brot für die Welt. Kontakt: sarah.lincoln@brot-fuer-die-welt.de

Literatur

Auswärtiges Amt 2017: Entwicklung des Aktionsplans unter Einbindung von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft; <https://www.auswaertiges-amt.de/de/aussenpolitik/themen/aussenwirtschaft/wirtschaft-und-menschenrechte/expertenhoerungen-node>

CESCR 2017: General comment No. 24 (2017) on State obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights in the context of business activities, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f24&Lang=en

OHCHR 2011: Guiding Principles on Business and Human Rights, http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Guiding-PrinciplesBusinessHR_EN.pdf

BfW/GPF/Misereor 2018: Regeln zu Wirtschaft und Menschenrechten, Wirtschaftslobby gegen jede Verbindlichkeit und wie die Politik darauf reagiert

Bundesregierung 2016: Nationaler Aktionsplan: Umsetzung der VN-leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte, 2016-2020; <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/297434/8d6ab29982767d5a31d2e85464461565/nap-wirtschaft-menschenrechte-data.pdf>

Bundesregierung 2018: Ein neuer Aufbruch für Europa; Eine neue Dynamik für Deutschland; Ein neuer Zusammenhalt für unser Land: Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 19. Legislaturperiode



SÜDWIND

SÜDWIND ist eine Nichtregierungsorganisation, die seit 1991 Fragen globaler Gerechtigkeit aus einer kritischen Perspektive heraus thematisiert und öffentliche Diskurse mitgestaltet. Als Institut zur Entwicklungspolitik und Weltwirtschaft arbeitet die Organisation daran, durch eine handlungsorientierte Recherche, die Verbreitung von Bildungsmaterial und durch Advocacy-Arbeit zu einer Verbesserung der Situation von armen Menschen in Entwicklungsländern beizutragen. Anhand von Themen wie sozialverantwortliche Geldanlagen und Investitionen, Arbeitsbedingungen entlang der Lieferkette wie beispielsweise in der Textilindustrie, Migration oder soziale und ökologische Bedingungen bei der Förderung und Verarbeitung von Rohstoffen werden Bezüge zwischen ungerechten Strukturen und dem Handeln von Politik, Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürgern hergestellt. Dabei arbeitet SÜDWIND im Auftrag von oder zusammen mit anderen Nichtregierungsorganisationen, Kirchen, Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, dem Europäischen Parlament, Gewerkschaften u. a. Die Finanzierung steht auf 3 Säulen: Mitgliedsbeiträge und Spenden, staatliche und private Fördermittel und Vergütungen für die Erbringung von Leistungen.

In der Mission von SÜDWIND heißt es: „Wir decken ungerechte Strukturen auf, machen sie diese bewusst und verändern sie.“

Eine zentrale Aufgabe von SÜDWIND besteht darin, Öffentlichkeit herzustellen, Bürgerinnen und Bürger zu informieren und Verletzungen sozialer, arbeitsrechtlicher und menschenrechtlicher sowie ökologischer Art öffentlich zu machen. SÜDWIND ist eine derjenigen Organisationen, die die notwendige Expertise und Hintergrundinformationen bereitstellen, um das Handeln bestimmter (Wirtschafts-) Akteure zu beobachten und zu bewerten.

Die Untersuchung der Arbeitsbedingungen insbesondere von Frauen in der globalen Textil- und Bekleidungsproduktion mit dem Ziel besserer Arbeitsstandards ist seit Mitte der 1990er Jahre einer der Schwerpunkte der Arbeit von SÜDWIND. Viele Jahre konzentrierte sich diese Arbeit auf den Bereich der Bekleidungsproduktion. In den letzten Jahren rückte zunehmend die gesamte Wertschöpfungskette, beginnend mit der Baumwollproduktion, in den Blick.

Mit der Globalisierung und der einhergehenden Auslagerung der Textilindustrie haben sich die Arbeitsbedingungen und die soziale Situation der Beschäftigten immer weiter verschlechtert. In einem jahrzehntelangen Prozess wurde die Kleidungsproduktion immer weiter in das Ausland verlagert. Die Arbeitsbedingungen in den dortigen Fabriken verschlechterten sich zunehmend.

SÜDWIND konnte mit zahlreichen Recherchen nachweisen, dass die großen Textileinzelhandelsunternehmen und Markenfirmen eine entscheidende Verantwortung für diese Arbeits- und Menschenrechtsverletzungen entlang der Lieferkette tragen. Von den Regierungen der Produktionsländer, aber auch der Länder, in denen die Unternehmen ihren Standort haben, fordert SÜDWIND die Verankerung einer gesetzlichen Regelung, um derartigen Entwicklungen Einhalt zu gebieten.

Grundlage für die veröffentlichten Missstände sind vor Ort erhobene Daten und dokumentierte Vorgänge und Fakten. Unterstützt wird SÜDWIND hierbei durch Partnerinnen und Partner in den Produktionsländern. Die Analysen und ihre Einordnung in den globalen wirtschaftlichen und entwicklungspolitischen Kontext sind die Grundlage für die von SÜDWIND entwickelten politischen Forderungen und von Forderungen gegenüber Unternehmen und von Forderungen gegenüber Unternehmen bzw. ihren Produktions- und Einkaufspraktiken, die an die Verantwortlichen herangetragen werden.

Die Untersuchungen sind als beispielhaft für globale Produktions- und Handelsstrukturen zu verstehen und betreffen vor allem die Arbeitsbedingungen in asiatischen Produktions-

ländern, die Struktur der weltweiten Textil- und Bekleidungsindustrie und des Handels sowie die Situation von Migrantinnen und Migranten als Beschäftigte in der Textilproduktion.

SÜDWIND stärkt mit dieser Arbeit verschiedene Handlungsansätze. Über die Verbreitung der Ergebnisse in Netzwerke, in der Bildungsarbeit, der politischen Lobbyarbeit und in Unternehmensgespräche soll

- die Interessenvertretungen und die internationale Vernetzung von Beschäftigten gestärkt werden,
- ein verbindlicher, anspruchsvoller Rahmen für soziale und ökologische Bedingungen in der textilen Kette im Rahmen des Bündnisses für nachhaltige Textilien geschaffen werden,
- der Dialog mit Unternehmen der Textil- und Modebranche zu Missständen in ihren Zulieferbetrieben gefördert werden,
- der Dialog mit Standardinitiativen wie z. B. Fairtrade oder Global Organic Textile Standard (GOTS) zur Weiterentwicklung bzw. besseren Umsetzung der Kriterien geführt werden.

Durch die zahlreichen Rechercheergebnisse konnte die Qualität der Netzwerkarbeit von Gewerkschaften und Nichtregierungsorganisationen fundiert gesteigert werden, z. B. innerhalb der Clean Clothes Campaign/Kampagne für Saubere Kleidung, deren Mitbegründer SÜDWIND ist. Dieses internationale Netzwerk aus über 200 zivilgesellschaftlichen Organisationen, Gewerkschaften, Verbraucherschutzorganisationen und Kirchen setzt Markenfirmen und Einzelhändler unter Druck.

SÜDWIND konnte außerdem über seine Bildungs- und Öffentlichkeitsarbeit dazu beitragen, dass das Wissen um die Probleme der globalen Textilproduktion heute in der Mitte der Gesellschaft angekommen ist.

Nicht zuletzt hat SÜDWIND auch dazu beigetragen, dass Standards zur Bewertung des globalen sozialen Engagements von Unternehmen inkl. der Forderung nach unabhängigen Prüfinstanzen umgesetzt sind (z. B. durch die Fair Wear Foundation).

Im Ergebnis hat sich in über zwei Jahrzehnten Arbeit zu diesem Thema für SÜDWIND herausgestellt, dass Fortschritte für die von den Missständen Betroffenen nur mit Hilfe gesetzlicher Regelungen möglich sind. Die Selbstverpflichtungen der Unternehmen ohne unabhängige Kontrollen sind ungeeignet und haben für die Menschen, die unter prekären Bedingungen arbeiten, keine Verbesserungen ihrer Bedingungen gebracht. Jedoch lassen sich komplexe und globale Probleme auch nicht allein durch Gesetze oder internationale Verträge lösen. Genauso reichen jedoch ausschließlich Proteste von Seiten der Zivilgesellschaft nicht aus, um grundlegende Änderungen oder gar eine Transformation zu erreichen.

Aus dieser Erkenntnis sind vor einigen Jahren erste Multi-Stakeholder-Initiativen entstanden. Sie zielen darauf ab, dass alle Beteiligten konstruktiv zusammenwirken und gemeinsam einen möglichst strukturellen Lösungsprozess gestalten, in den ihre jeweiligen Interessen eingebettet sind.

In Deutschland ist das prominenteste Beispiel für diesen Ansatz das im Jahr 2014 von Bundesminister Dr. Gerd Müller gegründete Bündnis für nachhaltige Textilien, in dessen Steuerungskreis SÜDWIND als Vertreter der Zivilgesellschaft mitarbeitet. Das Verhältnis von Nichtregierungsorganisationen und Unternehmen hat eine lange Geschichte und ist von Misstrauen geprägt; auch für SÜDWIND ist dies so. Deshalb muss die Mitarbeit im Textilbündnis konkrete Ergebnisse und Verbesserungen bewirken. In der Machtkonstellation ist SÜDWIND mit den anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen sicher der schwächste Akteur. Andererseits wird sich SÜDWIND den Machtfaktor Öffentlichkeit nicht nehmen lassen. Wenn sich herausstellt, dass die Wirtschaftsvertreterinnen und Wirtschaftsvertreter nur eine gesetzliche Regelung verhindern wollen oder sich zur Teilnahme entschlossen haben, weil dieser Weg billiger erscheint als eine Imagekampagne, wird SÜDWIND aus dem Textilbündnis aussteigen und das Versagen der vermeintlich gewollten Bemühungen für mehr Nachhaltigkeit öffentlich machen.

SÜDWIND ist davon überzeugt, dass weder einzelne Produktsiegel noch kleine Vorreiterunternehmen der alleinige Hebel sein können, um die katastrophalen Arbeitsbedingungen von Millionen Menschen, die in der Textilproduktion tätig sind, weltweit strukturell zu verbessern. Genau das ist aber SÜDWINDs Ziel. Auch sind Selbstverpflichtungen von Unternehmen zur Einhaltung der Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation nichts wert, solange die Firmen sie vor allem als PR-Aktivitäten und oberflächliches Risikomanagement einsetzen und ansonsten damit beschäftigt sind, Schlupflöcher zu suchen. Um Änderungen im Sektor und in der Lieferkette insgesamt zu erreichen, ist vor allem eine konsequente, systemische und breite Umsetzung der erklärten Absichten notwendig. Gesetzliche Regeln und ihre Kontrolle wären sicher das wirkungsvollste Instrument. Doch solange es keine Mehrheiten dafür im Parlament gibt, wird SÜDWIND auch andere Instrumente nutzen, um Verbesserungen für die Menschen zu erreichen.

Martina Schaub ist Geschäftsführerin von Südwind

Weitere Infos: www.suedwind-institut.de



Dominoeffekt: Wie urgewald Versicherer zu mehr Klimaschutz drängt

Anfangs wirkt der Erfolg oft so weit weg – am Ende kommt er schneller und größer als erwartet. Diese Erfahrung hat die Umwelt- und Menschenrechtsorganisation urgewald immer wieder bei Kampagnen gemacht. urgewald hat sich als Watchdog auf die öffentlichen und privaten Geldgeber ethisch verwerflicher Projekte spezialisiert. In Kampagnen informiert urgewald die Öffentlichkeit, spricht mit Verantwortlichen in Politik und Konzernen und konfrontiert die Entscheidungsträger*innen,

etwa auf Konzern-Hauptversammlungen und in Protestaktionen. Angesichts des dramatisch voranschreitenden Klimawandels legen wir derzeit einen Fokus auf die Geldgeber der Kohleindustrie, dem klimaschädlichsten Teil der Energiewirtschaft. Unter anderem versucht urgewald zusammen mit NGO-Partnern deutsche und europäische Versicherungskonzerne zu bewegen, von Kohle-Investitionen und -Versicherungsdienstleistungen abzulassen. Gerade die Versicherungen sind eine wichtige Grundbedingung für den Bau klimaschädlicher Kohlekraftwerke und -minen. Ein Effekt, den wir uns hierbei stark zu Nutze machen, ist die gestiegene öffentliche Aufmerksamkeit für die Klimaverantwortung von Finanzkonzernen und die damit verbundenen Reputationsgefahren, wenn Konzerne nicht an ihrer Klimabilanz arbeiten. urgewald benennt klar die Vorbilder, die aus unserer Sicht mit guten Schritten vorangehen, und die Nachzügler, die sich einer Schärfung der eigenen Kohle-Richtlinien verweigern. Daraus entsteht eine Sogwirkung, die auch in der Kohle-Versicherungskampagne schnell zu großen Fortschritten geführt hat.

Stufe 1: Schmieden von Allianzen

Keine starke Kampagne ohne starke Partnerschaften – dieses Prinzip bildete auch hier die Grundlage für den späteren Erfolg. Anfang des Jahres 2017 erreichte urgewald die Anfrage, ob wir Teil der internationalen *Unfriend Coal* („Kohle entfrenden“)-Kampagne werden und diese mit Blick auf die deutschen Versicherungskonzerne begleiten wollen. Dies erschien sinnvoll, da urgewald-Mitarbeiter*innen schon lange deutschen Versicherungskonzernen wie Allianz und Munich Re (ehem. Münchener Rück) zuarbeiten und regelmäßig kritische Redebeiträge auf den Hauptversammlungen der Konzerne halten. Nun bot sich die Chance, auf internationalem Niveau und zusammen mit Partnern weltweit stärker als bisher die Verantwortung der Unternehmen für die Versicherung von und Investitionen in Kohle anzuprangern, um Änderungen zu erreichen.

Unfriend Coal besteht aus NGOs verschiedener Länder, in denen die international

wichtigsten Versicherungskonzerne ihren Sitz haben. Zu den teilnehmenden NGOs gehören neben urgewald unter anderem: *Les Amis de la Terre* (Freunde der Erde) in Frankreich, *Re-Common* in Italien, *Greenpeace Schweiz* sowie *Rainforest Action Network* und *Waterkeeper Alliance* in den USA. Hinzu kommen Partnerorganisationen wie *Development Yes - Open-Pit Mines No* in Polen, die mit Recherchen und Hinweisen aus ihren Kampagnen gegen die Kohleindustrie unterstützend tätig sind.

Neben den nationalen Mitgliedsorganisationen ist das *Sunrise Project* aus Australien Teil von *Unfriend Coal* und unterstützt bei der Koordinierung der globalen Kampagne. *Unfriend Coal* betreibt eine Kampagnen-Webseite, gibt einen regelmäßigen Newsletter zum Thema, internationale Pressemitteilungen auf Englisch und einheitliche Kampagnenmaterialien heraus.

Stufe 2: Starke Recherchen und Zahlen

Als die Kampagne startete, war die Versicherung von Kohle öffentlich als Thema kaum bekannt. Daher brauchte es grundlegende Recherchen dazu, welche Versicherer wie stark bei Kohle involviert sind. Dies sollte Transparenz schaffen, aber auch dabei helfen, die wichtigsten Kampagnenziele zu identifizieren. Hier half die Zusammenarbeit mit den Partnern im Ausland, die nah an „ihren“ Versicherern vor Ort dran sind. Die Organisationen schrieben Briefe an die Versicherer, in denen sie abfragten, welche Schritte die Konzerne bereits unternommen hatten oder planten, um ihre Kohlegeschäfte zu reduzieren.

Im November 2017 veröffentlichte die *Unfriend Coal*-Kampagne gemeinsam mit den nationalen Partnerorganisationen die Ergebnisse in einer „Scorecard“ (dt. Wertungsbogen), zusammen mit Berechnungen zu der Summe, wie stark Versicherer bisher Kohle-Investitionen reduziert hatten. urgewald verbreitete zusammen mit einer Pressemitteilung eine deutsche Übersetzung unter dem Titel: „Kohle nicht mehr versichern – Eine Bewertung von Versicherungen zu Kohle und Klimawandel“. Darin wurde unter anderem deutlich, wie

schlecht die „Klima-Performance“ gerade der deutschen Versicherungsgrößen Allianz und Munich Re aussah. Da die Allianz durch einen ersten Ausschluss von Kohlegeschäften im Jahr 2015 bei dem Thema öffentlich einen Ruf zu verlieren hatte, konzentrierte sich die urgewald-Pressemitteilung zur Studie auf diesen Konzern und titelte:

„Analyse zu führenden Versicherern: Allianz fällt bei Klimaschutz zurück

- Internationaler NGO-Bericht bewertet Kohle-Geschäft von 25 Versicherern
- Nach Axa und SCOR: Auch Zurich und Swiss Re planen Einschnitte bei Versicherungen für Kohlefirmen
- Drei deutsche Versicherer schneiden im Vergleich mittelmäßig bis schwach ab“

Die Zahlen halfen dabei, Journalist*innen die Relevanz des Themas zu verdeutlichen und klar zu machen, dass die *Unfriend Coal*-Kampagne professionelle Bewertungen zu dem Thema anbieten kann. Dies ermöglichte auch einen deutlichen Ausbau des Mediennetzwerkes im Bereich der Finanzberichterstattung, was sich in den kommenden Monaten als sehr hilfreich erwies. Die Scorecard-Studie griffen Medien in verschiedenen Ländern prominent auf, die deutschen Medien gingen dabei auch stark auf die Schwäche der deutschen Versicherer bei dem Thema ein. Die britische *Financial Times*, die für eine konservative Finanzberichterstattung bekannt ist, veröffentlichte einen Leitartikel, der die Haltung der Versicherer bei Kohle sehr kritisch bewertete.

Nun war das Feld der internationalen Kohle-Versicherer ein erstes Mal abgesteckt und die *Unfriend Coal*-Koalition konnte sich konkretere Kampagnenziele vornehmen. Die Campaigner*innen machten „Vorbilder“ in der Branche aus – dies war zunächst vor allem AXA in Frankreich – und zeigten deren Vorbildfunktion in der öffentlichen Kommunikation, um die „Nachzügler“ beim Thema klarer zu markieren. In Deutschland waren Allianz und Munich Re als zwei der größten Versicherungskonzerne, die sich zudem bei dem Thema Kohle-Versi-

cherungen gar nicht bzw. vergleichsweise wenig bewegt hatten, erste Ziele. Es folgten direkte Gespräche mit dem Management sowie eine Social Media-Kampagne, die die Konzern-Verantwortlichen mit den Erkenntnissen aus der Scorecard konfrontierte.

Anfang 2018 gab *Unfriend Coal* eine weitere Studie heraus, diesmal zu den Kohle-Versicherungsgeschäften in Polen. Diese machte erstmals konkret sichtbar, unter anderem in Form von Fotos und auf einer Karte, welche verheerende Kohlegeschäfte die internationalen Versicherer finanziell unterstützten. Polen eignete sich für die Recherche besonders gut, da die amtierende polnische Regierung sich den Kohleausstiegsplänen der Europäischen Union verweigert und die heimische Kohleindustrie bislang mit allen Mitteln – und unter Mithilfe globaler Versicherungskonzerne – unterstützt. Es sind in dem Land auch weitere Braunkohleminen und Kohlekraftwerke geplant, obwohl dies mit den Pariser Klimaschutzziele nicht vereinbar ist. Die Recherche, die maßgeblich

von der polnischen *Unfriend Coal*-Partnerorganisation *Development Yes – Open Pit Mines No* durchgeführt wurde, zeigte klar, dass insbesondere Konzerntöchter von Generali aus Italien sowie Allianz und Munich Re aus Deutschland die Kohleexpansion in Polen massiv, mit Versicherungsdienstleistungen und zum Teil auch mit Investitionen in die Kohleunternehmen vor Ort beförderten.

Der Report trägt den Titel: „Dirty Business – Insurance companies supporting the growth of Polish coal“. Durch die darin enthaltenen alarmierenden Zahlen und eine intensiv vorbereitete, eng koordinierte, internationale Medienarbeit schaffte es die *Unfriend Coal*-Koalition erneut, zahlreiche europäische Medien von einer Berichterstattung zu überzeugen. In Deutschland titelte das Handelsblatt über einem großen Artikel: „Kohleprojekte kratzen am Saubermann-Image der Allianz“ – ein Bericht, der dem Konzernvorstand in München sicher sauer aufgestoßen ist, wurde die Allianz nach einer ersten Reduzierung von Kohlegeschäften



gut zwei Jahre zuvor bislang öffentlich als Klimaschutz-bewusster Konzern wahrgenommen.

Stufe 3: Konzerne unter Handlungsdruck

Der öffentliche Druck nahm nach der Polen-Studie spürbar zu. Es folgten weitere Medien-Statements von urgewald zum Anlass der Veröffentlichung der Jahresbilanzen von Allianz und Munich Re im Februar und März 2018. Hier stellten Journalist*innen auf den Pressekonferenzen plötzlich unangenehme Fragen zu den Kohle-Geschäften basierend auf den *Unfriend Coal*-Recherchen – ein Thema, das den Konzernvorständen sichtlich missfiel. Die ethischen Widersprüche im Geschäft hatten es damit in die konzerneigene Arena geschafft. Gemeinsam mit den Partnern erhöhte urgewald den Druck weiter, auch über die Sozialen Netzwerke, und startete eine Unterschriftenkampagne, die rund 7.000 Unterschriften einbrachte. Und wir plantem kritische Redebeiträge zusammen mit Partnern aus Polen auf den Konzern-Hauptversammlungen von Allianz und Munich Re. Solche Hauptversammlungen sind Gelegenheiten, die urgewald regelmäßig nutzt, um Konzernvorstände und Aktionär*innen direkt mit Missständen bei Konzernprojekten zu konfrontieren.

urgewald erfuhr in Gesprächen mit der Allianz, dass der Konzern bereits seit längerer Zeit daran arbeitete, die eigenen Kohle-Richtlinien zu verschärfen, was von Vertreter*innen auch mit dem Druck von urgewald und anderen NGOs begründet wurde. Im Konzern herrschte jedoch noch Uneinigkeit: Die Details waren noch nicht final abgestimmt und es gab intern offenbar auch kritische Stimmen gegen Einschränkungen des Kohlegeschäfts. Sie nutzten die Kritik der NGOs, um zu argumentieren, diese seien ohnehin nie zufrieden, weshalb man es auch gleich sein lassen könne. Für urgewald war dies eine Abwägungssituation.

Klar ist, dass wir die Kommunikationskanäle zum Konzern in solchen und anderen Fällen immer versuchen offen zu halten. Nur, wenn wir direkt mit Konzernvertreter*innen sprechen können, haben unsere Forderungen Chancen durchzudringen. Ein zu forsches

Vorpreschen hätte auch hier schnell sämtliche Türen verschließen und möglicherweise dazu führen können, dass das interne Projekt beendet worden wäre. Ein solches Austarieren gehört zum Erfahrungsschatz langjähriger Finanz-Campaigner*innen von NGOs. Bei der Allianz war die Konsequenz: Scharfe öffentliche Kritik (um eine Schwächung der Ambitionen zu verhindern), gleichzeitig ein respektvoller, offener Umgang im direkten Gespräch.

In diesem Fall hat der gewählte Weg funktioniert. Die Anzeichen auf eine Veränderung in der Konzernpolitik verdichteten sich – schließlich verkündete der Konzern kurz vor seiner Hauptversammlung im Mai 2018 eine massive Einschränkung seines Kohlegeschäfts. Unter anderem beendete er die Versicherung von Kohlekraftwerken und -minen: ein Durchbruch, der unter anderem die umtriebigen Kohlekonzerne in Polen direkt treffen wird. urgewald, sonst zurückhaltend mit lobenden Bemerkungen über Konzerne, gab ein positives Statement dazu heraus. Gleichzeitig machten wir deutlich, welcher Konzern nun aus deutscher Sicht an der Reihe war nachzuziehen: Munich Re.

Stufe 4: Dominoeffekt

Zahlreiche weitere Positivnachrichten hatten die *Unfriend Coal*-Kampagne aus den Reihen der Versicherer seit Start der Kampagne erreicht. Diese sammelte *Unfriend Coal* auf der eigenen Kampagnen-Webseite. Im Juni verkündete Hannover Re, drittgrößter Rückversicherer weltweit, dass er nicht mehr in Konzerne investieren wolle, die mehr als 25 Prozent ihres Umsatzes mit Kohle generieren. Obwohl Hannover Re sich beim Thema der Kohle-Versicherungen nicht bewegt hatte, konnte der Beschluss doch genutzt werden, um zusätzlichen Druck auf direkte Konkurrenten wie Munich Re auszuüben. *Unfriend Coal* stellte eine Rechnung auf, laut der nun annähernd die Hälfte der globalen Rückversicherer-Industrie Kohle-Investitionen eingeschränkt hatte. Im Juli folgte Swiss Re, größter Rückversicherer weltweit, mit der Ankündigung, keine Versicherungen und Rückversicherungen mehr für Unternehmen anzubieten, die mehr als 30

Prozent ihres Geschäfts mit Kraftwerkskohle machen. Solche Meldungen halfen ebenfalls, um nun Munich Re in Deutschland verstärkt als „Nachzüglerin“ bzw. „Zögerin“ öffentlich anzuprangern. *Unfriend Coal* und urgewald wiesen in der öffentlichen Kommunikation zudem stark auf den Widerspruch zwischen den Klimafolgenstudien, die der Rückversicherer seit über 40 Jahren regelmäßig herausgibt, auf der einen und den massiven klimaschädlichen Kohlegeschäften auf der anderen Seite hin.

Auch auf Branchentagungen der Versicherer suchten Campaigner*innen Kontakt zu Verantwortlichen der Konzerne und konfrontierten sie mit den eigenen Erkenntnissen. Es gab mehrere kreative Protestaktionen etwa bei einer internationalen Tagung in Paris im Juni und einer in Berlin im Juli 2018. Vor allem die Aktion in Berlin nutzte die Bewegung, um den deutschen Konzern Munich Re öffentlich für seine Kohlegeschäfte zu kritisieren. Mit dabei war nun auch die globale Kampagnenorganisation Avaaz. Sie hatte kurz zuvor eine großangelegte Online-Petitionskampagne gegen Munich Re gestartet und innerhalb kurzer Zeit mehr als 850.000 Unterschriften gegen die Kohlegeschäfte des Rückversicherers gesammelt.

Erstmals kamen nun auch von der Munich Re Signale gegenüber Medien, dass der Konzern zu Einschnitten bei Kohle bereit sei. Am 5. August 2018 schließlich verkündete Konzernchef Joachim Wenning diese Pläne in einem Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung. urgewald verbreitete am Morgen danach in Deutschland und international zusammen mit *Unfriend Coal* eine Stellungnahme dazu, die erneut breit in den Medien erwähnt wurde. Es folgten Kommentare in den Sozialen Netzwerken.

Die Analyse zeigte, dass die angekündigten Schritte zwar einen klaren Kurswechsel des Konzerns markierten, jedoch bei weitem nicht ausreichten, um das eigene Geschäft an die Pariser Klimaschutzziele anzupassen. Während neue Kohlekraftwerke und -minen in Industrieländern keine Versicherungen mehr erhalten, sollen Ausnahmen für Kohleprojekte in Schwellenländern möglich bleiben. Das

Problem: Gerade dort sind nach Recherchen von urgewald und Partnerorganisationen wie *Coal Swarm* zahlreiche neue Kohlekraftwerke geplant. Weil die Kriterien, nach denen die Munich Re hierüber entscheiden will, noch unklar sind, kommt es für urgewald nun darauf an, hier auf Klarheit und scharfe Standards zu drängen. Auch darüber hinaus bleibt für den Rückversicherer noch Luft nach oben, wenn er beim Klimaschutz gegenüber anderen Versicherern wie Allianz oder Swiss Re aufholen will.

Gleichzeitig gerät nach der Ankündigung von Munich Re nun die weltweite Nummer 3 der Rückversicherer-Branche unter stärkeren Handlungsdruck: Hannover Re. Der Konzern hat zwar eine Einschränkung von Kohle-Investitionen verkündet, aber nichts über seine Kohle-Versicherungen gesagt, die eine wesentliche Stütze der Kohleindustrie bilden. Solche Differenzen werden wir weiter nutzen, um auf mehr Klimaverantwortung der Versicherungsindustrie zu drängen.

Resümee

Auch wenn die internationale und deutsche Kampagne gegen Kohle-Versicherer noch längst nicht beendet ist, lässt sich doch jetzt schon konstatieren, dass es mehrere Elemente gibt, die sie erfolgreich machen:

- 1) Ein starkes NGO-Netzwerk mit professionellen und verlässlichen Partnern.
- 2) Die Koordinierung durch eine Dachorganisation, die der Kampagne zusätzlichen Druck verleiht.
- 3) Solide Recherchen und Vergleichsmöglichkeiten zu den kritisierten Konzernen.
- 4) Intensive und professionelle Öffentlichkeits- und Medienarbeit, die Widersprüche im Konzernhandeln aufzeigt und sich starken Narrativen bedient.
- 5) Das Verstehen und Nutzen der Branchenlogiken und Branchenregeln, denen die Versicherer folgen.

Moritz Schröder ist Pressesprecher von urgewald

Weitere Infos: www.urgewald.org

Das Ende des „Arabischen Frühlings“ der Bewegungsforschung

Jannis Grimm

1 | Der „Arabische Frühling“ und die Protestforschung

Mit den Massenprotesten von 2011 rückte der arabische Raum endlich auch in den Fokus der Bewegungsforschung. Angesichts der flächendeckenden Abwesenheit des Phänomens „neuer sozialer Bewegungen“ im arabischsprachigen Raum hatten sich bis dato lediglich einige wenige Autor*innen des theoretischen Vokabular der Bewegungs- und Protestforschung im Kontext des Nahen Ostens bedient – zumeist um hierüber (mit gemischtem Erfolg) islamistische Bewegungen jenseits von kulturalistischen und rein ideologiebezogenen Ansätzen fassbar zu machen (etwa Hafez 2003; Wiktorowicz 2004). Daneben hatte eine eher mikro-soziologisch inspirierte Forschungsstradition zur „Staatsanalyse von unten“ alternative Mobilisierungspotenziale in den Blick genommen, die sich unterhalb der organisatorischen Schwelle von sozialen Bewegungen und Massenprotesten abspielten. Ihre politischen Effekte leiteten überdies keine demokratischen Transitionen ein, trugen jedoch graduell zur Transformation sozialer Verhältnisse in der Region bei (Bayat 2010; Harders 2009). Bis zu den Umbrüchen 2011 fand diese Forschung aber wenig Anklang in der europäischen Bewegungsforschung, die im Nahen Osten letztlich einer elitenzentrierten Regimeforschung das Feld überließ (Grimm 2015: 100). Selbige behandelte die Region vor allem unter dem Gesichtspunkt autoritärer Stabilität und versuchte zu erklären, wie es den dortigen Autokraten gelang, dem globalen Demokratisierungsdruck zu widerstehen, indem sie sich als partizipative Regime mit demokratischen Fassadeneinrichtungen neu erfanden.

Der wissenschaftliche Fokus auf die Resilienz und Anpassungsstrategien autoritärer Regime (für einen Überblick siehe Bank 2009) erklärt

wohl auch in Teilen die Überraschung über das Hereinbrechen des „Arabischen Frühlings“. Die Ideologie-übergreifenden revolutionären Koalitionen aus Jugendlichen, Arbeiterschaft und politischen Aktivist*innen zeigten einerseits, dass den Regimen die Repression oder Kooptation oppositioneller Gruppen offensichtlich nur oberflächlich gelungen war. Gleichzeitig offenbarte die Mobilisierung breiter, zuvor als phlegmatisch und apolitisch geltender Bevölkerungsschichten aber auch die Forschungslücke, welche die fehlende Bewegungsforschung über Jahrzehnte in den theoretischen Rahmenwerken der Nahostforschung hinterlassen hatte. Mit den Massenprotesten, die in Tunesien ihren Anfang nahmen und von dort auf die Nachbarschaft übergriffen, änderte sich nicht nur das Bild des arabischen Raums als letzter Bastion des Autoritarismus. Aufgrund des plötzlichen Bedarfs an wissenschaftlicher Expertise zu den beobachteten Mobilisierungsprozessen bewirkten sie auch in der Bewegungsforschung eine regelrechte Goldgräberstimmung.

Gepaart mit der Anknüpfungsfähigkeit zu damaligen Themenkonjunkturen, etwa zur *Occupy*-Bewegung und den Platzbesetzungen der Anti-Austeritäts-Proteste in Südeuropa, wurde der „Arabische Frühling“ auch zu einem Frühling für die Bewegungsforschung. Dies schlug sich beispielsweise in großzügigen Finanzierungsmöglichkeiten für Forschungsvorhaben zu sozialer Mobilisierung im arabischen Raum nieder. Einige dieser Projekte versuchten den Brückenschlag zur Eliten- und Regimeforschung (z. B. Asseburg/Wimmen 2017; della Porta 2014). Andere stießen hingegen neue Debatten zur Affektivität, der Räumlichkeit und der Performativität von Protestcamps an (z. B. McCurdy et al. 2016; Pearlman 2013; Volpi/Jasper 2018). Überdies fanden die Revolutionen unter vielen jungen Protest-

forscher*innen Anklang, die sich aufgrund der vertrauten Protestrepertoires (Besetzung und Aneignung öffentlicher Plätze), der heterogenen und inklusiven Zusammensetzung (Arbeiter und Akademiker, Säkulare und Religiöse, Frauen und Männer jeden Alters) und der emanzipatorischen *Frames* (Freiheit, Partizipation, soziale Gerechtigkeit) mit den arabischen Freiheitsbewegungen identifizieren konnten. Die Hochkonjunktur der „Arabellion“ unter Doktorand*innen mündete letztlich in einigen exzellenten Promotionen, welche die Nahostforschung aus ihrem Nischendasein ins Zentrum der Bewegungsforschung holten (z. B. Donker 2013; Ketchley 2017; Ritter 2014).

Die beteiligten Wissenschaftler*innen wirkten überdies als internationale Multiplikator*innen für die Forderungen der Protestakteure und trugen mit ihrer Forschung dazu bei, dass jene als legitime Adressat*innen wahrgenommen wurden: Zwischen 2011-2013 etablierte sich ein reger Austausch zwischen westlichen Entscheidungsträger*innen und arabischen Aktivist*innen und Menschenrechtsorganisationen.¹ Häufig stellten Protestforscher*innen dabei die Kontakte her, empfahlen passende Ansprechpartner*innen oder begleiteten öffentliche Veranstaltungen wissenschaftlich. Dadurch zementierten sie indes das im letzten Beitrag zu dieser Rubrik beschriebene Bild der Bewegungsforschung als *politischer* Wissenschaft, die ihrem Forschungsfeld im Kontext des „Arabischen Frühlings“ nicht nur „mit offener Sympathie“ gegenüber (Teune/Ullrich 2018: 418), sondern auch tatkräftig zur Seite stand. Verstärkt wurde dieser Eindruck dadurch, dass ein Großteil der Literatur über die Umbrüche aus der Feder von Autor*innen stammte, die über Nacht eine neue Region „für sich“ entdeckt hatten und über begrenzte Vorerfahrungen mit den lokalen Forschungskontexten verfügten.

2 | Katerstimmung in der Nahostforschung

Im Zuge der „politischen Restauration von oben“ (Harders 2017: 328), die dem „Arabischen Frühling“ folgte, erfuhr das Umfeld für

sozialwissenschaftliche Forschung schließlich dramatische Veränderungen. Vor den Umbrüchen von 2011 waren Wissenschaftler*innen als lästige Einmischung empfunden worden. Die meisten autoritären Machthaber – erpicht darauf, sich einen quasi-demokratischen Anstrich zu verleihen – hatten ihre Forschungstätigkeit aber als liberales Feigenblatt gegenüber der westlichen Gebergemeinschaft toleriert. Gegenüber den potenziellen Kosten einer Ausweisung oder Verhaftung kritischer westlicher Forscher*innen für die eigene internationale Legitimität war ihre Präsenz schlichtweg das kleinere Übel. Mit dieser Toleranzhaltung war es nach dem Intermezzo des „Arabischen Frühlings“ vorbei:

In einem Großteil der Transformationsstaaten und ihrer Nachbarschaft verengten sich die Möglichkeitsgrenzen vor allem für Projekte zu nicht-staatlichen Akteuren – Oppositionsparteien, kritischer Zivilgesellschaft oder sozialen Bewegungen – rapide. In Syrien, Libyen, Jemen und Irak verkomplizierten Krieg und Staatszerfall den Feldzugang. In Ägypten, Israel, am arabischen Golf, im Maghreb und in der Türkei wurden Forschende dagegen zur Zielscheibe staatlicher Repressionen. Ausschlaggebend für diese Trendwende war einerseits ihre oben beschriebene Vermittlerfunktion, aber auch ihre Rolle bei der Verbreitung von subalternem Wissen, welches die propagierten nationalistischen und versicherheitlichenden Narrative (Edel 2016) der neuen Autokraten in der Region als Propaganda entlarvte.²

Bislang gibt es noch keine systematische internationale Dokumentation der Fälle, in denen Wissenschaftler*innen an ihrer Forschung gehindert, ihre Möglichkeit zu reisen unterbunden oder ihr Leib und Leben bedroht wurden.³ Betroffene Kolleg*innen haben aus nachvollziehbaren Gründen wenig Interesse, ihre Fälle öffentlich zu machen – einerseits, um sich den zukünftigen Feldzugang nicht durch mediale Aufmerksamkeit zu verbauen, andererseits, um ihre eigenen Kontakte vor Ort nicht zu gefährden. Aus denselben Gründen veröffentlichen auch die wenigen Nichtregierungsorganisationen, die Daten über

die weltweite Einschränkung von Forschungstätigkeiten erheben, nur aggregierte Zahlen und selten Rohdaten, die Rückschlüsse auf Einzelschicksale zulassen. Dennoch zeichnen ihre Statistiken ein sehr deutliches Bild von der Lage im Nahen Osten und Nordafrika.

So erreichten die Hilfesuche verfolgter Forscher*innen an das britische *Council of At-Risk Academics* 2016/2017 das höchste Niveau seit dem Zwangsexodus jüdischer Wissenschaftler*innen aus Europa in den 1930er Jahren.⁴ Verantwortlich für den massiven Anstieg auf 15-20 Anfragen pro Woche (von durchschnittlich 3-4 pro Woche vor den arabischen Umbrüchen) waren dabei vor allem die Verfolgung regimekritischer Wissenschaftler*innen in Syrien, die Inhaftierung von Akademiker*innen mit Verbindungen zur Muslimbruderschaft in Ägypten nach dem Militärputsch 2013 sowie die Suspendierung und Inhaftierung von Wissenschaftler*innen nach dem gescheiterten Militärputsch 2016 in der Türkei.

Der Ausschuss für Forschungsfreiheit der amerikanischen Fachvereinigung *Middle East Studies Association* versandte im selben Jahr etwa doppelt so viele monatliche Protestnoten wie in den Vorjahren gegen die Kriminalisierung von Forscher*innen durch Regime in der Region. Ähnliche Tendenzen lässt auch der *Academic Freedom Monitor* des *Scholars-at-Risk* Netzwerks erkennen, in dem regelmäßig Fälle von Verstößen gegen Wissenschaftsfreiheit publiziert werden.⁵ Der diesjährige *Education under Attack*-Bericht der *Global Coalition to Protect Education from Attack* benennt gleich neun Staaten der Region als Brennpunkte für wissenschaftliches Arbeiten (Ägypten, Irak, Israel, Jemen, Libyen, Palästina, Sudan, Syrien, Türkei).⁶

3 | Regenis Ermordung als politisches Signal

Brutale Gewalt gegen einzelne Wissenschaftler*innen, die auch im Westen Aufmerksamkeit erfahren, wie die Ermordung des Gewerkschaftsforschers Giulio Regeni in Ägypten (Roll/Brozus 2017), sind dabei nur die Spitze

des Eisbergs. Am 25. Januar 2016, dem fünften Jahrestag der ägyptischen Revolution, verschwand der Doktorand in Kairo. In der darauffolgenden Woche wurde sein Leichnam gefunden. Die Foltermale auf dem Körper des 28-jährigen trugen die Handschrift des ägyptischen Sicherheitsapparats, der bis heute die Aufklärung des Mordes torpediert. Das Bezeichnende an Regenis Entführung und Ermordung war indes nicht das Opfer selbst. Bezüglich seines Verhaltens im Feld, seiner institutionellen Affiliationen, oder seiner persönlichen Merkmale stach Giulio Regeni kaum aus der Masse an Bewegungsforscher*innen in Nahost heraus. Selbst sein Forschungsthema – Gewerkschaftsbildung unter Kairoer Straßenhändlern – schien zwar sensibel, jedoch weit weniger riskant als das von Kolleg*innen, die z.B. über die kriminalisierten islamistischen Bewegungen oder die Schattenwirtschaft des Militärs schrieben. Doch gerade auf der hohen Repräsentativität von Regeni für das gesamte Forschungsfeld die (vermutlich beabsichtigte) Signalwirkung seiner Ermordung begründete: Es kann Jede*n jederzeit unvermittelt treffen.

Zwar gab es seitdem keine weiteren derartigen Todesfälle (zumindest unter ausländischen Wissenschaftler*innen). Doch löste der Mord einen regelrechten Rückzug kritischer Bewegungsforschung aus dem Land aus. Insgesamt ähneln die Reaktionen denen nach der Säuberungswelle der türkischen Regierung gegen angebliche Unterstützer*innen der Gülen-Bewegung ab Sommer 2016: Etablierte Wissenschaftler*innen verließen fluchtartig das Land, Doktorand*innen weltweit wechselten ihren Länderfokus (bald dürfte es eine Fülle an Dissertationen zu Marokko und Jordanien geben) und Graduiertenschulen nahmen zeitweilig keine Projekte mehr an, die Feldforschung in Ägypten involvierten. Überdies führte der Fall zu einem Vertrauensverlust zwischen Bewegungsforscher*innen und ihren Forschungsprojekten: Regeni war von einem Interviewpartner aus der unabhängigen Gewerkschaftsbewegung denunziert worden, der es im Kontext eines grassierenden neuen ägyptischen Nationalismus als seine Bürgerpflicht verstanden hatte,

die Sicherheitsbehörden über die Aktivitäten des Wissenschaftlers zu unterrichten.

Wer konnte den Bewegungsforscher*innen versichern, dass Feldkontakte in anderen sozialen Bewegungen nicht ebenso von ihrer Scharnierfunktion Gebrauch machen würden und sich, etwa im Gegenzug für einen Abbau von Restriktionen oder finanzielle Vorteile, als Informanten verdingen würden? Die Frage wiegt umso schwerer, da die Verfolgung von Oppositionellen im Land seit Regenis Tod voran geschritten ist, und mittlerweile nahezu alle Gewerkschaften, Oppositionsparteien und sozialen Bewegungen, die nach 2011 im Fokus der Protestforschung standen, ins Visier des Sicherheitsstaats geraten sind.

Ernüchternd waren überdies die internationalen Reaktionen auf Regenis Tod: Der halbherzige Aufklärungsdruck seitens italienischer Diplomaten sowie eine Kampagne der konservativen italienischen Presse gegen seine Doktormutter Maha Abdelrahman, eine renommierte Nahost-Bewegungsforscherin der Universität Cambridge,⁷ trugen zum Verlust des Sicherheitsgefühls unter vielen Wissenschaftler*innen bei, die sich bis dato auf die Rückendeckung ihrer Heimatinstitute und diplomatischen Vertretungen verlassen hatten. Deren Reaktionen schienen indes das Gegenteil zu belegen: Nicht lange, da wurde aus dem Vorwurf, Abdelrahman habe bei Regenis Betreuung ihre Führsorgepflicht verletzt, ein Generalverdacht gegenüber allen, die im Nahen Osten und Nordafrika *Politik von unten* erforschten: Was hatten sie dort überhaupt verloren? Mit welchem Recht befassten sie sich mit denjenigen, von denen die arabischen Regime behaupteten, sie trieben Terrorismus und Staatszerfall voran?

4 | Wachsende Verunsicherung

Es mutet besonders zynisch an, dass diese Vorwürfe (vermutlich unwissentlich) die Diktion arabischer Autokraten reproduzieren, wonach die Entsendung westlicher Forscher*innen in den arabischen Raum ohnehin nur eine Fortschreibung klassischer neo-kolonialer

Asymmetrien darstellte, innerhalb derer der Globale Norden Herrschaftswissen über den Globalen Süden produzierte. Gepaart mit den in der kleinen Nahost-Forschungs-Community verbreiteten Anekdoten über weitere Repressalien im Feld⁸ entstand so ein Klima der Angst (oder zumindest der Unsicherheit), das bei der Protest- und Bewegungsforschung im Zeitraum *nach* dem „Arabischen Frühling“ letztlich einen massiven Konjunkturbruch bewirkte.

Das Projekt SAFEResearch, das sich mit der Entwicklung eines Handbuchs für sichere Feldforschung befasst und an dem sich mehr als 30 Wissenschaftler*innen beteiligen (siehe Kasten), hat hierzu Erfahrungswerte gesammelt. Diese offenbaren vor allem drei Herausforderungen, mit denen Wissenschaftler*innen mit Interessenschwerpunkt auf zivilgesellschaftlichen Akteuren konfrontiert und bisweilen alleine gelassen werden. Neben Selbstschutz und angemessenen Vorbereitungen auf die Risiken von Feldforschung in einem sich ständig verändernden Nahen Osten, in dem die roten Linien – anders als vor 2011 – eben nicht länger klar sind, betreffen sie vor allem den Schutz von Informant*innen.

Eine offene und nicht zuletzt forschungsethische Frage ist hier, ob sich unter den gegenwärtigen Bedingungen größerer Aufmerksamkeit von Sicherheitsapparaten Kolleg*innen oder auch private Kontakte vor Ort noch angemessen schützen lassen. Ohnehin sind es vor allem lokal ansässige Forscher*innen, die am stärksten von Repression betroffen sind. Wie lässt sich das zusätzliche Augenmerk des Polizeistaats legitimieren, das der „akademische Tourismus“ (Abaza 2011) aus dem Globalen Norden für lokale Wissenschaftler*innen mit sich bringt? Zudem ist es ja nicht die Forschung, die am meisten von autoritären Unterdrückungsmaßnahmen betroffen ist. Weit gefehlt: Wenn schon Mitglieder deutscher und amerikanischer Universitäten um ihre physische und psychische Unversehrtheit fürchten, wie steht es dann um all die professionellen Bekanntschaften vor Ort, mit denen sie sich austauschen und die als Interviewpartner*innen, Fahrer*innen oder Vermittler*innen fungieren?

Sicher ist es schwierig abzuschätzen, inwieweit allein die zusätzliche wissenschaftliche Aufmerksamkeit Feldkontakte in Gefahr bringen kann. Doch bleibt die Frage zu diskutieren, ob es Forschungsvorhaben gibt, deren Durchführung im Kontext autoritärer Repression schlichtweg nicht mehr moralisch vertretbar ist. Diese Entscheidungen müssen nicht zuletzt auch auf institutioneller Ebene verhandelt werden, um Wissenschaftler*innen – von Promovierenden bis hin zur Projektleiter*innen – besser auf die erschwerten Kontextbedingungen für Feldforschung vorzubereiten. Der Nahe Osten und Nordafrika bieten hierfür nicht das einzige Beispiel, derzeit aber wohl das offensichtlichste.

5 | Kontrolle statt Unterstützung

Damit kommen wir zur Gretchenfrage nach den bisherigen Reaktionen von Forschungseinrichtungen auf die Repression von Forscher*innen. Die Antwort ist größtenteils ernüchternd: Die Reaktion der großen europäischen und amerikanischen Universitäten und Think Tanks reichen von Ignoranz und einer strategischen Nichtbeachtung der veränderten Großwetterlage bis hin zur Rückkehr in die Komfortzonen aus der Zeit vor dem „Arabischen Frühling“. Damals beschäftigte sich der Großteil der Forschung mit statischen Regimetypen oder der Studie von Strukturvariablen auf der Makroebene. Der Vorteil hiervon: Wissenschaftler*innen müssen nicht mehr notwendigerweise vor Ort mit Bewegungsakteuren sprechen, sondern können eine ungefährlichere Außensicht auf die Nahostregime einnehmen. Die Crux: Genau diese Art von Forschung „aus der Vogelperspektive“ (Said 1978: 239) war über Jahrzehnte als neo-koloniale Form der Wissensgenerierung über „den Orient“ kritisiert worden.

Weitere Institutionen kontrollieren das Risiko, dass ihre Forschenden ins Visier des Sicherheitsstaats kommen könnten, dagegen durch mehr oder weniger formale Embargos für Feldforschungsaufenthalte in konfliktbehafteten Staaten. Prinzipiell ist diese Formalisierung kaum zu verurteilen, schließlich zeigt sie, dass sich die betroffenen Einrichtungen ernsthaft

mit der Frage auseinandersetzen, wie sie ihr Personal wirksam schützen können. Reiseverbote oder Aufenthaltsbeschränkungen folgen meist der Einsicht, dass man als Universität wenig tun kann, um Studierenden und Wissenschaftler*innen in Notsituationen beizustehen. Sie sind somit vor allem Zeichen der Wahrnehmung einer institutionellen Sorgfaltspflicht. Dies gilt auch für Professor*innen, die sich – aus durchaus nachvollziehbaren Gründen – nicht mehr in der Lage sehen, guten Gewissens noch Promotionsstudent*innen nach Libyen, Ägypten oder in die Türkei zu entsenden (umso weniger, wenn deren Arbeit auf Oppositionsakteure fokussiert) und daher individuell beschließen, solche nicht mehr zu betreuen.

Weitere renommierte Forschungseinrichtungen, darunter die *School of African and Oriental Studies*, die *George Washington University* oder das *European University Institute*, haben zwar von einem vollständigen Embargo abgesehen, dafür aber zuletzt die Genehmigungsprozeduren für Feldforschungsaufenthalte ihrer Mitglieder verschärft. Durch den prägenden Einfluss dieser Institutionen auf das Forschungsfeld fungieren sie dabei als Vorreiter einer Versicherheitlichung und Verrechtlichung von Feldforschung an anderen Universitäten. Der Grad der Bürokratisierung reicht dabei von der Pflicht zur Beantragung von Forschungsvisa (deren Erteilung z. B. im Falle Ägyptens für Forschung zu Protesten oder Zivilgesellschaft von vornherein ausgeschlossen ist) über den Abschluss von speziellen Risikoversicherungen für Konfliktgebiete (mit für öffentliche Universitäten nahezu unbezahlbaren Versicherungspolicen) bis hin zu hastig erarbeiteten Antragsverfahren für Feldforschung. Letztere beinhalten zumeist Formblätter zur Bewertung von Sicherheitsrisiken, ohne dass aber den Antragsteller*innen gleichermaßen Kurse zur Aneignung sinnvoller Risikobewertungsstrategien gestellt werden. Mangels ausreichend informierter Fachgremien zur Bewertung der Anträge ist zudem abzusehen, dass es Antragsteller*innen meist gelingen dürfte, die Risiken im gewünschten Reiseland zu relativieren (hierfür schafft die Genehmigungspflicht letztlich einen nachvollziehbaren Anreiz). So bleibt

Formalisierung von Feldforschungsprozeduren letztlich ein Feigenblatt, das trotz immensem strukturellen Aufwand kaum in der Lage ist, Forschende effektiv zu schützen.

Flächendeckend mangelt es weiterhin vor allem an verlässlichen Ressourcen, Informationsquellen und Weiterbildungsmöglichkeiten, durch die Forschende für Risiken von akademischer Feldforschung sensibilisiert oder in ihrem Umgang geschult werden. In Italien und Großbritannien (dem Heimatland bzw. dem Ausbildungsort von Giulio Regeni) sind zwar mittlerweile konzertierte Bemühungen zu erkennen, den wissenschaftlichen Nachwuchs an Universitäten besser auf die Unwägbarkeiten im Feld vorzubereiten. In Deutschland wird das Thema Forschungssicherheit dagegen – trotz medialer Aufmerksamkeit auf Einschränkungen akademischer Freiheit – bislang eher stiefmütterlich behandelt. Graduiertenschulen und Forschungsinstitute, die das Thema auf die Agenda gesetzt haben und ihren Mitgliedern ein spezielles Schulungsangebot anbieten, bilden die Ausnahme. Dass hierzu Institute wie die *Berlin Graduate School Muslim Cultures and Societies*, das *Deutsche Institut für Wirtschaftspolitik*, oder das *Wissenschaftszentrum Berlin* zählen, die in den letzten Monaten Sicherheitstrainings oder Seminare zur Feldvorbereitung abgehalten haben, ist kein Zufall: Es sind fast ausschließlich Einrichtungen, die entweder direkt oder indirekt über ihre Mitarbeiter*innen mit dem Fall Regeni zu tun hatten.

Größtenteils eignen sich Nachwuchsforscher*innen ihr Wissen über potenzielle Risiken ihrer Arbeit jedoch weiterhin im Zuge ihrer Ausbildungserfahrung über die Ratschläge und Anekdoten von Kolleg*innen an. Dieser Erfahrungstransfer ist üblicherweise vertikal, d.h. von erfahreneren Mentor*innen zu jüngeren und unerfahrenen Forscher*innen. Horizontaler Austausch findet parallel aber auch zwischen Wissenschaftler*innen auf demselben Karrierelevel statt. Im besten Fall sind die so vermittelten Strategien nicht nur „felderprobt“, sondern auch noch nachhaltig wirksam und übertragbar. Im schlechtesten sind sie ineffektiv oder sogar kontraproduktiv (etwa weil sich

der politische Kontext in einem Land seit der Felderfahrung einer Mentor*in verändert hat).

6 | Perspektiven für die Bewegungsforschung im Nahen Osten und Nordafrika

Als Forschungsgemeinschaft sollten wir uns eingestehen, dass wir uns zu lange zu wenig und zu unsystematisch mit den potenziellen Risiken unserer Feldforschung auseinandergesetzt haben. Die gilt nicht nur für die Bewegungsforschung im arabischen Raum. Betroffen ist sie aber im besonderen Maße, weil ihr „Tun immer wieder *als Politikum empfunden* wird“ (Teune/Ullrich 2018: 418). Die verschlechterte Großwetterlage im Nahen Osten hat nicht nur Implikationen für disziplinäre Paradigmen (Pace/Cavatorta 2012), sondern auch praktische Konsequenzen für die Art von Forschung, die künftig noch in dieser Weltregion möglich ist: Für die Studie von Repression und autoritären Regimen mögen gerade wieder goldene Zeiten anbrechen und die Konfliktforschung ist seit der Internationalisierung der arabischen Bürgerkriege ebenfalls gut beschäftigt. Der Protest- und Bewegungsforschung im Nahen Osten dagegen steht eine Durststrecke bevor.

Um diese zu überstehen, bedarf es einer Doppelstrategie: Einerseits erfordern die erschwerten Zugangsbedingungen eine Weiterentwicklung bestehender Methoden der Bewegungsforschung für den Nahen Osten und andere Konfliktregionen (Clark/Cavatorta 2018). Jüngste Versuche von Politikwissenschaftler*innen der Universität Oxford, neue Verfahren der Datenerhebung für Protestevent-Kataloge sowie neue Ansätze zur Social Media-Analyse zu entwickeln, bieten hier bereits Ansatzpunkte (z.B. Barrie/Ketchley 2018; Kadivar/Ketchley 2018; Ketchley 2017). Gleichzeitig ist aber auch klar, dass der große Wert vieler Analysen, die im Nachgang der Massenproteste 2011 entstanden, vor allem in ihrer Detailtiefe lag und auf dem Zugang zu signifikanten Interviewpartner*innen und Primärquellen beruhte. Protesteventanalyse kann noch so weit ausgereift sein, sie wird nie alle relevanten Fragestellungen abdecken können.

Daher gilt es, zusätzliche Ressourcen anzubieten, auf die sich die Forschungsgemeinschaft stützen kann, die weiterhin zur Feldforschung in die Konfliktregionen Nordafrikas und des Nahen Ostens reist. Hier ist nicht zuletzt institutionelles Engagement gefragt: Auf der Mikroebene müssen Nahostwissenschaftler*innen selbst entscheiden, welche Risiken sie bereit sind einzugehen. Allerdings führt die mangelnde institutionelle Unterstützung dazu, dass sich derzeit viele von ihnen entweder anderen risikoärmeren Weltregionen oder anderen Forschungsthemen zuwenden. Individuell ist das angesichts der politischen Lage und der fehlenden Unterstützung nachvollziehbar. Für die Bewegungsforschung als Disziplin bedeute es nach einem kurzen Frühling aber unweigerlich die Entstehung neuer blinder Flecken im Nahen Osten. Strukturell gesehen ist das keine nachhaltige Lösung.

Jannis Grimm ist Mitglied des Instituts für Protest- und Bewegungsforschung (ipb). Er promoviert an der Berlin Graduate School Muslim Cultures and Societies zu Protest-Repressions-Dynamiken in Nordafrika. Gemeinsam mit Kolleg*innen aus Berlin und Göteborg leitet er seit Anfang des Jahres das SAFEResearch Projekt zur Entwicklung eines sozialwissenschaftlichen Handbuchs für sichere Feldforschung.

Kontakt: jj.grimm@fu-berlin.de

Anmerkungen

- ¹ Letztere hatten zwar nicht selbst politisch mobilisiert, trieben jedoch aktiv die Aufarbeitung von Repression und Polizeiverbrechen gegen oppositionelle Demonstrant*innen voran.
- ² Der Begriff der Versicherheitlichung bezieht sich auf einen Prozess sprachlicher Bedeutungsprägung, durch den gewisse Themenfelder oder soziale Gruppen mit einer Bedrohung assoziiert werden. Bereits in den 1990er Jahren beschrieben Forscher der Universität von Kopenhagen, wie durch diesen Konstruktionsprozess (nicht nur in autoritären Regimen) verinnerlichte Normen und institutionalisierte Regeln des friedlichen Zusammenlebens transformiert werden. Im

Namen der nationalen Sicherheit erscheinen plötzlich sicherheitspolitische Maßnahmen als legitim, die vorher undenkbar waren, so zum Beispiel der Einsatz von Soldaten gegen Demonstrierende in Ägypten. Für den deutschen Kontext haben Simon Teune und Peter Ullrich im letzten Beitrag zu dieser Rubrik den versicherheitlichenden Effekt des Extremismus-Paradigmas auf die Erforschung sozialer Bewegungen beschrieben.

- ³ Gemeinsam mit seinem Kollegen Ilyas Saliba arbeitet der Autor dieses Artikels derzeit an der Konzeption eines solchen Academic Freedom Index, um den Stand der Verstöße gegen die akademische Freiheit weltweit und staatliche Repressionen gegen Forschende und Studierende zu dokumentieren (siehe Grimm/Saliba 2017).
- ⁴ Abrufbar unter: <http://www.cara.ngo/wp-content/uploads/2017/09/170912-CARA-AR-Final.pdf>
- ⁵ Abrufbar unter: <https://www.scholarsatrisk.org/category/monitoring-incidents/>
- ⁶ Abrufbar unter: http://www.protectinge-ducation.org/sites/default/files/documents/eua_2018_full.pdf
- ⁷ Eine Petition von fast 400 namhaften Nahostforscher*innen zur Unterstützung der Professorin gegen die Anfeindungen ist abrufbar unter: https://docs.google.com/forms/d/1wPegjOyRV53oagnX-80pge_fPGbUxvadxp_axTaWkx2g/view-form?ts=5a1624c2&edit_requested=true
- ⁸ Darunter kurzzeitige Festnahmen, Verleumdungskampagnen, Einreiseverbote, Hausarrests oder persönliche Drohungen gegen Familienangehörige oder Freunde.

Literatur

- Abaza, Mona* 2011: Academic Tourists Sight-Seeing the Arab Spring. <http://www.jadaliyya.com/Details/24454/Academic-Tourists-Sight-Seeing-the-Arab-Spring> [31.07.2018].
- Asseburg, Murie/Wimmen, Heiko* (Hg.) 2017: Dynamics of Transformation, Elite Change and New Social Mobilization: Egypt, Libya, Tunisia and Yemen. New York, NY: Routledge.

Bank, André 2009: Die Renaissance des Autoritarismus. Erkenntnisse und Grenzen neuer Beiträge der Comparative Politics und Nahostforschung. In: Hamburg Review of Social Science, Jg. 4, Heft 1, 10-41.

Barrie, Christopher/Ketchley, Neil 2018: Opportunity without Organization: Labour Mobilization in Egypt after the 25th January Revolution. In: Mobilization, Jg. 23, Heft 2, 181-202.

Bayat, Asef 2010: Life as Politics: How Ordinary People Change the Middle East. Stanford, CA: Stanford University Press.

Clark, Janine A./Cavatorta, Francesco (Hg.) 2018: Political Science Research in the Middle East and North Africa: Methodological and Ethical Challenges. New York, NY: Oxford University Press.

Donker, Teije Hidde 2013: Islamism & the Arab Spring: A Social Movements Approach. Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades. Florenz: EUI.

Edel, Mirjam 2016: Sicherheit über alles? In: Zeitschrift für Politik, Jg. 63, Heft 3, 287-306.

Grimm, Jannis 2015: Eine Schwalbe macht noch keinen Frühling: Die arabischen Umbrüche in der politikwissenschaftlichen Literatur. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, Jg. 9, Heft 1, 97-118.

Grimm, Jannis/Saliba, Ilyas 2017: Free Research in Fearful Times: Conceptualizing an Index to Monitor Academic Freedom. In: IdPS-Interdisciplinary Political Studies, Jg. 3, Heft 1, 41-75.

Hafez, Mohammed 2003: Why Muslims Rebel: Repression and Resistance in the Islamic World. Boulder, CO: Lynne Rienner.

Harders, Cilja 2009: Politik von unten - Perspektiven auf den autoritären Staat in Ägypten. In: Beck, Martin/Harders, Cilja/Jünemann, Annette/Stetter, Stephan (Hg.): Der Nahe Osten im Umbruch. Wiesbaden: VS, 299-323.

Harders, Cilja 2017: Aufbruch von Unten und Restauration von Oben. Ägypten im Jahr sechs seiner postrevolutionären Dauerkrise. In: Demmelhuber, Thomas/Paul, Axel T./Reinkowski, Maurus (Hg.): Arabellion. Vom Aufbruch zum Zerfall einer Region?. Baden-Ba-

den: Nomos, 325-352.

Kadivar, Mohammad Ali/Ketchley, Neil 2018: Sticks, Stones, and Molotov Cocktails: Unarmed Collective Violence and Democratization. In: Socius, Jg. 4, Heft 1.

Ketchley, Neil 2017: Egypt in a Time of Revolution: Contentious Politics and the Arab Spring. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

McCurdy, Patrick/Feigenbaum, Anna/Frenzel, Fabian 2016: Protest Camps and Repertoires of Contention. In: Social Movement Studies, Jg. 15, Heft 1, 97-104.

Pace, Michelle/Cavatorta, Francesco 2012: The Arab Uprisings in Theoretical Perspective - An Introduction. In: Mediterranean Politics, Jg. 17, Heft 2, 125-138.

Pearlman, Wendy 2013: Emotions and the Microfoundations of the Arab Uprisings. In: Perspectives on Politics, Jg. 11, Heft 2, 387-409.

Della Porta, Donatella 2014: Mobilizing for Democracy. Comparing 1989 and 2011. Oxford, UK: Oxford University Press.

Ritter, Daniel 2014: The Iron Cage of Liberalism: International Politics and Unarmed Revolutions in the Middle East and North Africa. Oxford, New York: Oxford University Press.

Roll, Stephan/Brozus, Lars 2017: Repressionen gegen Wissenschaftler und Journalisten am Nil: Der Regeni-Mord und seine Folgen für die westliche Ägyptenpolitik. <https://de.qantara.de/inhalt/repressionen-gegen-wissenschaftler-und-journalisten-am-nil-der-regeni-mord-und-seine-folgen> [31.07.2018].

Said, Edward W 2003: Orientalism. London: Penguin.

Teune, Simon/Ullrich, Peter 2018: Protestforschung mit Politischem Auftrag?. In: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Jg. 31, Heft 1-2, 418-424.

Volpi, Frédéric/Jasper, James M. (Hg.) 2018: Microfoundations of the Arab Uprisings: Mapping Interactions between Regimes and Protesters. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Wiktorowicz, Quintan (Hg.) 2004: Islamic Activism: A Social Movement Theory Approach. Bloomington, IN: Indiana University Press.

Um den Risiken zu begegnen, denen sich Protest- und Zivilgesellschaftsforscher*innen in weiten Teilen des arabischen Raums, aber auch in immer mehr Staaten des globalen Südens ausgesetzt sehen, hat sich der Autor dieses Beitrags gemeinsam mit Kolleg*innen im internationalen Methodenprojekt *SAFERresearch* zusammengeschlossen. Das Projekt wird vom Riksbankens Jubiläumfond und dem Schwedischen Forschungsrat Vetenskapsrådet unterstützt und verfolgt das Ziel, ein interdisziplinäres Netzwerk zum wissenschaftlichen Erfahrungsaustausch über sichere Methoden und Praktiken der Feldforschung in Konfliktgebieten und autoritären Kontexten zu etablieren. Bislang beteiligten sich hieran mehr als 30 Autor*innen, Reviewer*innen, Sicherheitstrainer*innen und Hilfskräfte. Koordiniert wurden deren Beiträge von Jannis Grimm (ipb/Freie Universität Berlin), Kevin Koehler (Universität Leiden), Ellen Lust (GLD/Universität Göteborg), Ilyas Saliba (Amnesty International/Wissenschaftszentrum Berlin) und Isabelle Schierenbeck (Universität Göteborg), die das Projekt gemeinsam leiten.

In diesem Rahmen wird als erster Schritt hin zu mehr Austausch über Feldforschungsroutinen und zur Sensibilisierung für die wachsenden Risiken kritischer Wissenschaft derzeit ein Handbuch entwickelt, welches unter Rückgriff auf die Expertise von Bewegungs- und Konfliktforscher*innen, Journalist*innen, Menschenrechtsverteidiger*innen und Cybersicherheits-Expert*innen „best practices“ für sichere Feldforschung systematisiert. Insgesamt 17 Autor*innen – darunter Nachwuchs-Forscher*innen ebenso wie etablierte Wissenschaftler*innen – bearbeiten in fünf zentralen Kapiteln aus unterschiedlichen Perspektiven die Frage nach methodischen und ethischen Standards zur Minimierung von Risiken für konfliktbehaftete wissenschaftliche Forschung. Der erste Handbuchteil thematisiert dabei sinnvolle Schritte zur Vorbereitung und Planung, sowie die Durchführung von Forschungsprojekten in eventuell risikoreichen Kontexten, zu risikobehafteten Themen, oder mit potenziell durch die Forschung gefährdeten Gruppen: Wie können sich Wissenschaftler*innen besser auf Forschungsaufenthalte vorbereiten und Risiken für sich und ihre Interviewpartner im Vorfeld verlässlich abschätzen? Welche finanzielle, logistische oder didaktische Hilfe sollten ihnen universitäre Einrichtungen, Kolleg*innen und Betreuer*innen zur Seite stellen? Und wie ist mit Unabwägbarkeiten im Feld konkret umzugehen? Weitere Kapitel befassen sich mit Prozeduren zum Krisenmanagement und dem Umgang mit Situationen, in denen Forscher*innen oder ihre Feldkontakte zur Zielscheibe werden, sowie mit der Phase nach der Durchführung der Forschung. Sie reflektieren die möglichen psychologischen Folgen traumatischer Erfahrungen im Feld, wie auch die Frage nach sinnvollen Prozeduren zur Anonymisierung von Rohdaten. Ein separates Kapitel ist zudem Aspekten von Datensicherheit sowie praktischen Hilfestellungen zum Selbstschutz vor digitaler Überwachung gewidmet.

Nähere Informationen zum Projekt finden sich unter: <http://gld.gu.se/en/research-projects/saferresearch/>

Informationen über die laufenden Aktivitäten verbreitet das SAFERresearch Team zudem auch über Twitter: <https://twitter.com/SAFERresearchPro/>

Das *Forschungsjournal Soziale Bewegungen* hat mit der Rubrik ‚ipb beobachtet‘ ein neues Format etabliert, in dem Mitglieder des Instituts für Protest- und Bewegungsforschung in pointierter Form aktuelle Fragen der Bewegungsforschung diskutieren. Mit dem Beitrag „Protestforschung mit politischem Auftrag?“ haben Simon Teune und Peter Ullrich im Heft 1-2.2018 die Rubrik eröffnet. Da deren Beitrag vernehmlichen Widerspruch seitens einiger Forscher/innen aus dem Göttinger Institut für Demokratieforschung ausgelöst hat, räumen wir nachfolgend die Möglichkeit zu einer direkten Replik ein. Die Tatsache, dass wir diese veröffentlichen, ist selbstverständlich nicht als Meinungsäußerung der Redaktion des *Forschungsjournals Soziale Bewegungen* zu verstehen. Aus Gründen der publizistischen Fairness haben wir redaktionell von weitergehenden inhaltlichen oder stilistischen Eingriffen abgesehen. Der Beitrag erscheint außerhalb der Rubrik ‚ipb beobachtet‘ und wurde nicht von den Rubrikverantwortlichen redigiert.

Der Aktivist als „besserer“ Forscher? Göttinger Antwort auf Berliner Kritik

Von Florian Finkbeiner und Julian Schenke

*In Zusammenarbeit mit Lars Geiges, Stine Marg,
Matthias Micus und Katharina Trittel*

Es gibt Schlagwörter, die einzufordern einen automatisch auf die richtige, die „gute“ Seite stellt. „Transparenz“ ist ein solches Wort. Doch verschleiern derartige Forderungen oftmals dahinterstehende Interessen. Und auch Simon Teune und Peter Ullrich nehmen es mit der von ihnen vehement eingeklagten Transparenz und Offenheit selbst nicht so genau. Zwar sei es „falsch“, so schreiben sie in ihrem Beitrag *Protestforschung mit politischem Auftrag?*, „nur mit dem Finger auf die Kolleg*innen in Göttingen zu zeigen“¹ – doch im Großen und Ganzen tun sie genau das.

Die beiden Forscher des Berliner „Instituts für Protest- und Bewegungsforschung“ (IPB) versuchen in ihrem Artikel einen Rundumschlag gegen den aktuellen Zustand „der Protestforschung“. Insbesondere fragen sie – wenn auch letztlich eher rhetorisch – nach den Möglichkeiten der Forschungsfreiheit angesichts staatlicher und drittmittelbasierter Projektfinanzierung. Ihre Gegenstandsbemessung exemplifizieren sie an drei Institutionen, die in ihren Augen mit ihrer Forschungsarbeit einen „politischen Auftrag“ erfüllen: neben dem „Institut für Demokratie und Zivilgesellschaft“ in Jena und der „Emil Julius Gumbel Forschungsstelle

Antisemitismus und Rechtsextremismus“ in Potsdam ist dies in erster Linie das „Göttinger Institut für Demokratieforschung“, an das die „Forschungs- und Dokumentationsstelle zur Analyse politischer und religiöser Extremismen in Niedersachsen“ (FoDEX) und unabhängig davon die „Bundesfachstelle Linke Militanz“ angegliedert sind. Herausgekommen ist ein Traktat im Duktus vermeintlich analytischer Entlarvung und moralischer Entrüstung.

Politisch motivierte Protestforschung vs. fiktive Wertfreiheit

Teune und Ullrich zählen zu den wenigen Protestforschern in der Bundesrepublik, insofern ist ihr Versuch, pro domo zu sprechen, d.h. Forschungsfeld und Disziplin aktualitätsbezogen zu bestimmen, durchaus verständlich. Allerdings wird stattdessen ein Wissenschaftsverständnis in Stellung gebracht, das uns in einer Form abqualifizieren soll, dass man zunächst gar nicht recht weiß, an welcher Stelle man ansetzen soll, um dieser Kompilation aus wütendem Verdacht und bitterer Jeremiade über den „Stand der Protestforschung in Deutschland“ zu entgegnen.

Teune und Ullrich legen nahe, ihr Forschungsinteresse aus persönlichem „eigenem Engagement“ zu beziehen und „Teilen des Forschungsfeldes mit Sympathien“ gegenüberzustehen.² Vor diesem Hintergrund mutet die Verwunderung, von den Pegida-Demonstranten „als politische Gegner*innen wahrgenommen“ zu werden³, ebenso grotesk an, wie der Versuch, dafür andere Forschungsinstitutionen verantwortlich zu machen. Problematisch ist aber vor allem, dass mit einer solch demonstrativ

postulierten Voreingenommenheit der eigenen politischen Verortung fernstehende Phänomene wie beispielsweise Pegida allzu leichthändig pauschalisiert werden – normativ zwar durchaus sympathisch, wissenschaftlich aber bedenklich. Jedenfalls: Die Dresdner Demonstranten, die sich in einschlägigen Studien – darunter mehrere aus dem Göttinger „Institut für Demokratieforschung“ – als weltanschaulich äußerst heterogen erwiesen haben, in ihrer Gesamtheit als „völkisch“ abzutun,⁴ ist in dieser Eindimensionalität fahrlässig und auch schlichtweg falsch. Die postulierte „eingreifende“ Wissenschaft leistet hier vor allem Legitimationsarbeit für politische Projekte, die von vorneherein wissen, wo „der Feind“ steht. Eine einseitige Fixierung auf das Protestphänomen vernachlässigt die Einordnung des Protestes für die Gesellschaft (und führt daher mitunter zu abwegigen Deutungen).

Der Gemeinplatz der „Extremismus“-Kritik der Autoren wiederum erschöpft sich in Altbekanntem. Deshalb ist es auch überflüssig, noch einmal auf ein Konzept einzugehen, dessen analytische Defizite für die forschersische Praxis wir (keinesfalls als erste) auch selbst wiederholt dargelegt haben.⁵ Aber es ist nicht einfach nur polemisch, wenn das vermeintlich „hegemoniale Extremismusparadigma“⁶ wissentlich verkürzt wiedergegeben wird – und nicht einmal die wesentliche funktionale Differenz zwischen einem politischen Ordnungskonzept für Behörden und dem erkenntnisorientierten Verständnis von Wissenschaftlern eine Rolle zu spielen scheint. Erst recht nicht, wenn diese Zuspitzung darin gipfelt, eine „implizite Gleichsetzung von so unterschiedlichen Phänomenen wie dschihadistischen Anschlägen, rassistischen Morden und Konfrontationsgewalt bei Demonstrationen“⁷ zu unterstellen.

Wer wird hier eigentlich beschuldigt? Ist es nicht geradezu bigott, einerseits mit dem an uns gerichteten Vorwurf einer unterstellten Zusammenarbeit mit dem Verfassungsschutz zu kokettieren, wenn andererseits, um nur ein Beispiel zu nennen, der ehemalige Vorstandsvorsitzende des Vereins für Protest- und Bewegungsforschung, Dieter Rucht, selbst in der Vergangenheit mit dem Politikwissen-

schaftler Thomas Grumke kooperierte, der lange als wissenschaftlicher Referent für den nordrhein-westfälischen Verfassungsschutz arbeitete und dort für die berühmten „Andi-Comics“ mitverantwortlich war?⁸ Rucht ließ Grumke für seinen Sammelband über soziale Bewegungen in Deutschland einen Aufsatz über rechtsradikale Bewegungen verfassen.⁹ Das Buch ist ein Standardwerk. Gewiss, damit ist nicht viel gesagt. Doch angesichts der uns gegenüber erhobenen Vorwürfe ist doch fraglich, ob man im 2012 gegründeten IPB diese eigene Vorgeschichte als widersprüchlich oder problematisch empfindet.

Ein Schelm, wer angesichts dessen mutmaßt, dass der belehrend erhobene Zeigefinger die tatsächlichen Absichten der Autoren bloß camoufliert. Wird hier nicht in Wirklichkeit um Deutungshoheiten in der Forschungslandschaft gerungen? Teune und Ullrich scheinen ihre privilegierte Position als intradisziplinäre Interpretationselite gefährdet zu sehen, eine zentrale Ressource bei der Werbung um künftige Förderer, auf die man als Verein angewiesen ist. Darum erscheint ein solch schweres Geschütz wie der besagte Text wohl auch unangekündigt und öffentlichkeitswirksam in einer Fachzeitschrift.¹⁰ Jedenfalls sagt auch einer der Autoren ganz selbstverständlich zu, wenn er von einer Institution wie dem Familienministerium (BMFSFJ), mit dem zusammenzuarbeiten den Göttinger Demokratieforschern vorgehalten wird, für einen Workshop zwecks Weiterentwicklung des Programms „Demokratie leben“ eingeladen wird, jenes Programms, in dessen Rahmen auch die „Bundesfachstelle Linke Militanz“ gefördert wird.

Die Frage der staatlich „beauftragten“ Forschung

Die tatsächlich von uns getätigte und von Teune und Ullrich markant verzerrt wiedergegebene Aussage, in unserer Arbeit „frei und unabhängig“ von „Einflussnahme, etwa durch den Verfassungsschutz, aber auch durch das Innenministerium oder andere Regierungsinstitutionen und Behörden“¹¹ zu sein, ist indes nichts anderes als eine Ausformulierung der

vertraglich garantierten Forschungsfreiheit, wie sie für Grundlagenforschung nun einmal gültig ist. Die Wertsetzungen der Forscher sind davon unberührt. Das aber wird nicht zur Kenntnis genommen. Man kolportiert – unter nonchalanter Vermengung von FoDEx und Bundesfachstelle –, wir würden „politisch beauftragt“¹² forschen.

Diese Auffassung teilt man anscheinend mit den zitierten aktivistischen Kritikern¹³, belegt wird sie jedoch nicht. Stattdessen wird lieber Hörensagen aus „einzelnen Treffen der linken Szene und Wohngemeinschaften“¹⁴ wiedergeben. Das könnte man zunächst als hastig zusammenrecherchiertes Informationsdefizit abtun, in seiner Konsequenz handelt es sich jedoch um eine Beschuldigung, die den Modus berechtigter kollegialer Kritik weit überschreitet. Denn hier wird nicht weniger behauptet, als dass Mitarbeiter des niedersächsischen Innen- und des Bundesfamilienministeriums – noch einmal: an dessen Förderprogrammentwicklung sich zu beteiligen die Autoren Teune und Ullrich selbst keine Skrupel haben – uns mit Blick auf unsere Forschungsergebnisse politisch motivierte Zielvorgaben erteilen dürften. Ähnliches wurde schon 2013 in Verbindung mit einer anderen am Göttinger „Institut für Demokratieforschung“ entstandenen Studie insinuiert, ebenso ungedeckt durch die Realität und in gleicher Weise intransparent sich hinter fremden Stimmen verbergend.¹⁵

Ob solche Vorwürfe, welche die Unterschiede zwischen der finanziellen Unterstützung von Grundlagenforschung, Forschungsförderung und Auftragsforschung vernebeln, die den Verfassern sicher bekannt sind, einer redlichen „wissenschaftssoziologische[n] Erforschung der Protestforschung“ genügen¹⁶, wie sie die Autoren einfordern, darf stark bezweifelt werden. Immerhin ignoriert das Autorenduo, dass wir am Göttinger Institut eben nicht ausschließlich auf Protest schauen, sondern die gesellschaftspolitischen Entwicklungen, bewegungsförmigen Initiativen oder zivilgesellschaftlichen Zusammenschlüsse der gegenwärtigen Bundesrepublik durch die Brille der „Demokratieforschung“ betrachten. Nicht das isolierte Phänomen als

einmaliges Protestereignis spielt für uns eine Rolle, sondern dessen funktionale Bedeutung für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die langen historischen Linien politischer Repräsentation, die politische Kultur. Schon aufgrund dieser „Forschungstradition“ ist die Unterstellung einer „sicherheitspolitischen Logik“¹⁷ unserer Arbeit verleumderischer Natur.

Dass Forschungsergebnisse öffentlich verwendet, „vom Staat vereinnahmt“, ja auch instrumentalisiert werden können, ist trivial. Hier unterscheidet sich „die Protestforschung“ von keiner anderen Forschungsrichtung. Jeder Versuch, eine Art Selbstimpregnierung durchzuführen, muss scheitern. Zudem: Inwiefern beispielsweise Peter Ullrich selbst mit Forschungsprojekten wie zum Beispiel über den Einsatz von Videoüberwachung bei Demonstrationen den staatlichen Stellen in die Hände spielt, wäre zu diskutieren. Dass „der Staat“ dafür keinen müden Cent ausgibt, ist insofern irrelevant, als dass namhafte IPB-Forscher selbst an Universitäten angestellt, also Staats- bzw. Landesbedienstete sind. Wem soll hier eigentlich etwas vorgemacht werden?

Die Behauptung, dass man sich stets zu seinem Forschungsthema positioniert, stimmt. Protestforschung ist tatsächlich – wie fast jede Forschung – „politische“ Forschung, weil sie zur „gesellschaftlichen Konstruktion ihres Gegenstands beiträgt“¹⁸. Doch zeigt sich wissenschaftliche Urteilskraft erst im Prozess des Denkens und Schreibens. Wollen Teune und Ullrich stattdessen eine *grundsätzliche*, d.h. statische und gegenstandsunabhängige Gesinnungserklärung? Das wäre etwas Anderes als selbstreflexive Forschung, nämlich politischer Aktivismus im Forschergewand, eine selbstverordnete Denkschablone, wenn nicht gar die völlige Unterbindung eines offenen und damit kritikfähigen wissenschaftlichen Denkens.

Nach unserer Auffassung sollten politische Forscher *zwischen den Stühlen* sitzen, was sehr oft sehr unbequem ist, wie unser Institut vielfach erfahren hat.¹⁹ Sie sollten ihre geistige Eigenständigkeit trotz nicht zu leugnender politischer und ökonomischer Abhängigkeiten hochhalten, auch wenn das nicht immer leicht

ist. Vom Wiener Philosophen Konrad Paul Liessmann stammt der treffende Hinweis, „dass rigide Reinheitsgebote, wo und von wem auch immer sie formuliert werden, ein Übel sind“²⁰. Es sind nicht immer nur die „politischen Auftraggeber“, die unsere Aufgabe des freien Forschens und Denkens desavouieren, sondern auch die eigenen hausgemachten Rigorismen und Vorfestlegungen.

Deswegen sind den Berliner Kollegen ihre eigenen Finanzierungsquellen auch nicht vorzuwerfen, zu denen neben freiwirtschaftlichen, politischen Stiftungen und lobbyistisch tätigen Nichtregierungsorganisationen auch staatliche Geldgeber gehören. Nur als das benennen, was sie allesamt sind, sollte man sie schon: politische Auftraggeber. Es ist der Gegensatz von Gesagtem und der inszenierten Praxis, der aufstößt. So haben die IPB-Autoren Dieter Rucht, Simon Teune und Moritz Sommer keine Schwierigkeiten damit, wie zuletzt 2016/17, eine Studie über „Großdemonstrationen in der Medienberichterstattung“ durchzuführen, die von der Otto-Brenner-Stiftung und *compact* finanziert wurde.²¹ Gerade, dass *compact* als Geldgeber der Studie fungiert, ist doch beachtlich, schließlich hat die NGO von den sieben in der Studie untersuchten Demonstrationen mehrere entscheidend mitorganisiert.²²

Wollten an dieser Stelle einmal wir die Entlarvungspose einnehmen, müssten wir fragen: Hat man den Imperativen der freien, „guten“, politisch reflektierten Forschung genügt, als man sich von *compact* dafür bezahlen ließ, den von *compact* unterstützten Protest zu erforschen? Gleiches gilt für das Projekt „DELIKAT Fachdialoge Deliberative Demokratie“, an dem die IPB-Forscher Heike Walk und Peter Ullrich beteiligt waren. Bezahlt hat die „Analyse partizipativer Verfahren“ das damalige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Dienten die Protestforscher*innen hier als ministerielles Feigenblatt, dem Staat „Insights“ aus den Umweltbewegungen liefernd?

Auf ein solches Geraune haben wir Göttinger stets verzichtet. Andersherum aber lasen wir praktisch zeitgleich zur Veröffentlichung eben jenes DELIKAT-Projektberichtes 2013 in der

renommierten Fachzeitschrift „Soziologie“, wie Ullrich und Sebastian Haunss unsere BP-Gesellschaftsstudie pauschal als „Industriefinanzierung“²³ abqualifizierten und uns – freilich ohne mit uns darüber gesprochen zu haben – einen „wohl zum Teil intransparenten Umgang mit dem Finanzier“²⁴ vorwarfen.

Denunziation statt Dialog

Den Vorwurf der Intransparenz erheben Teune und Ullrich auch jetzt wieder, wenn sie die an unserem Institut angegliederten Projekte FoDEX und „Bundesfachstelle Linke Militanz“ als „für Außenstehende schwer zu durchschauen“²⁵ bezeichnen. Die Invektive ist absurd. Es liegen Texte im „Demokratie Dialog“ sowie auf dem Institutsblog zum freien Abruf vor.²⁶ Mitarbeiter geben den Medien Auskunft über die Projekte, stehen politischen Vertretern ausführlich Rede und Antwort.²⁷ Die von uns frei gewählten Fragestellungen und Forschungsperspektiven sind somit, soweit schon ausformuliert, öffentlich einsehbar und werden in wenigen Monaten auch in größeren Publikationen nachzulesen sein. Nichts geschieht im Verborgenen. Allerdings: Wir werden weiter unserer Verantwortung nachkommen, junge studentische Nachwuchswissenschaftler im Zweifel vor Anfeindungen zu schützen, und sie daher nicht namentlich auf der Homepage den einzelnen Projekten zuordnen.

Abschließend: Im Sommer 2017 kooperierte das IPB noch mit unserem Institut im Rahmen einer Demonstrationsbefragung während des Hamburger G-20-Gipfels.²⁸ FoDEX und die Bundesfachstelle hatten da bekanntermaßen ihre Arbeit bereits aufgenommen. Die Zusammenarbeit verlief nach unserer Einschätzung durchaus erfolgreich. Das schließt – selbstverständlich auch öffentlich geäußerte – Kritik untereinander nicht aus. Perspektivenvielfalt und Fachdialog, auch der wechselseitige – inhaltliche! – Widerspruch, bringen die Wissenschaft weiter. Und die öffentlich nachvollziehbare Darlegung von Kontroversen ist der Wissenschaft geradezu immanent. In dem Beitrag *Protestforschung mit politischem Auftrag?* aber wird moralisiert und denunziert. Insgesamt ein äußerst schlechter Stil. Schade.

Anmerkungen

- ¹ Vgl. Teune, Simon/Ullrich, Peter: Protestforschung mit politischem Auftrag? In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, 31. Jg. 2018, H. 1-2, S. 418-424, hier S. 418.
- ² Ebd., S. 418.
- ³ Ebd., S. 420
- ⁴ Ebd., S. 418.
- ⁵ Vgl. eingehend Riedl, Jonathan/Micus, Matthias: Der blinde Fleck des Extremismus (-Begriffes). Überlegungen zu einer möglichen Alternative. In: *Demokratie-Dialog*, 2017, H. 1, S. 16-22.
- ⁶ Teune/Ullrich 2018, S. 419.
- ⁷ Ebd.
- ⁸ „Andi ist eine Comic-Figur, die wir 2004 entwickelt haben.“ O. V.: Interview mit Thomas Grumke zur dritten Ausgabe von „Andi“. In: *Bündnis für Demokratie und Toleranz - gegen Extremismus und Gewalt (bftd)*, Internetpräsenz, 08.01.2010. Online einsehbar unter: <https://bit.ly/2LNHU4i> [eingesehen am 31.07.2018].
- ⁹ Gemeint ist ein Aufsatz in einem 2008 erschienenen Sammelband, vgl. Grumke, Thomas: Die rechtsextremistische Bewegung. In: Roth, Roland/Rucht, Dieter (Hg.): *Die Sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945. Ein Handbuch*, Frankfurt/New York 2008, S. 475-492. Thomas Grumke war von 2004 bis 2012 u. a. als wissenschaftlicher Referent des Verfassungsschutzes im Innenministerium Nordrhein-Westfalen tätig.
- ¹⁰ Deren Herausgebern wir explizit für die Möglichkeit danken, an dieser Stelle zu replizieren
- ¹¹ Trittel, Katharina/Micus, Matthias/Marg, Stine/Geiges, Lars: *Demokratie-Dialog. Die Arbeit des Instituts für Demokratieforschung im Rahmen der „Forschungs- und Dokumentationsstelle zur Analyse politischer und religiöser Extremismen in Niedersachsen“*. In: *Demokratie-Dialog 1* (2017), S. 2-9, hier S. 3. Fehlerhaft wiedergegeben in Teune/Ullrich 2018, S. 424, Fn. 11
- ¹² Teune/Ullrich 2018, S. 421.
- ¹³ Vgl. ebd., S. 420.
- ¹⁴ Ebd.
- ¹⁵ Vgl. ebd., S. 424, Fn. 12.
- ¹⁶ Vgl. ebd., S. 422.
- ¹⁷ Ebd., S. 419.
- ¹⁸ Vgl. ebd., S. 418.
- ¹⁹ Es sei verwiesen auf die Forschungen zur Pädosexualität und auf die Studie zu Rechtsextremismus in bestimmten Regionen Ostdeutschlands.
- ²⁰ Liessmann, Konrad Paul: *Bildung als Provokation*, Wien 2017, S. 217.
- ²¹ Online einsehbar unter: <https://bit.ly/2LGYVOA> [eingesehen am 31.07.2018].
- ²² Auch die Herkunft der Mittel und (politische) Stoßrichtung der *compact*-Protestorganisationen ist bereits mehrfach kritisiert worden, vgl. Anna Steiner, *Wie eigennützig sind Compact-Aktivist:innen?* In: *FAZ.net*, 03.01.2016, online einsehbar unter: <https://bit.ly/2mXH6f6> [eingesehen am 16.07.2018]; Christoph Seils, *Die Empörungsmaschine*, in: *Cicero*, 30.09.2015, online einsehbar unter: <https://bit.ly/2LL7zdZ> [eingesehen am 16.07.2018]; Thomas Maron: *Was hinter der Organisation Compact steckt*, in: *Badische Zeitung*, 11.12.2015, online einsehbar unter: <https://bit.ly/2LQ1yws> [eingesehen am 16.07.2018].
- ²³ Die von den Autoren verwandte Passiv-Konstruktion ändert daran nichts, vgl. Haunss, Sebastian/Ullrich, Peter: *Viel Bewegung - wenig Forschung*, in: *Soziologie*, 42. Jg. (2013) H. 3, S. 290-304, hier S. 293.
- ²⁴ Ebd.
- ²⁵ Vgl. Teune/Ullrich 2018, S. 420.
- ²⁶ Online einsehbar unter <https://bit.ly/2A-BiYc3> [eingesehen am 04.07.2018] oder auch <https://bit.ly/2Otezdp> [eingesehen am 04.07.2018]
- ²⁷ Vgl. Schebitz, Tanita: *Forschungsstelle zur Analyse politischer und religiöser Extremismen*, Stadtradio Göttingen, 15.03.2018, online einsehbar unter: <https://bit.ly/2LFDJIz> [eingesehen am 04.07.2018]; vgl. Bericht des SPD-Landtagsabgeordneten Deniz Kurku, 27.04.2018, online einsehbar unter: <https://bit.ly/2AqULVr> [eingesehen am 04.07.2018].
- ²⁸ Vgl. Haunss, Sebastian et al.: *#NoG20. Ergebnisse der Befragung von Demonstrierenden und der Beobachtung des Polizeieinsatzes*, Berlin 2017, online einsehbar unter: <https://bit.ly/2NV069A> [eingesehen am 03.07.2018].

REZENSIONEN

Expertise als Schlüssel für Einfluss oder wie NGOs die Gesellschaft und Politik Großbritanniens prägten

Hilton, Matthew/McKay, James/Crowson, Nicholas/Moubot, Francois 2013: *The Politics of Expertise: How NGOs Shaped Modern Britain*. Oxford: Oxford University Press.

Nichts weniger als den aktuellen Zustand der britischen Demokratie will das Buch „The Politics of Expertise: How NGOs Shaped Modern Britain“ durch die Aufarbeitung der Entstehung und der Rolle von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) in Großbritannien erklären.

Mit den Fragen nach der Position von NGOs im politischen Betrieb und den damit verbundenen demokratietheoretischen Implikationen widersprechen die Autoren zunächst der pessimistischen These einer stetig sinkenden politischen Beteiligung der Bevölkerung, die unter anderem an rückläufiger Wahlbeteiligung, schwindenden Mitgliederzahlen in Parteien, Gewerkschaften und Kirchen sowie an einer diffusen Politikverdrossenheit festgemacht wird. Die Autoren zeigen, dass politische Teilhabe eng mit gesellschaftlichen Veränderungsprozessen verbunden ist und eher eine qualitative als eine quantitative Veränderung erkennbar wird. Denn die Mitglieder und Unterstützkerkreise von NGOs wachsen kontinuierlich und begründen eine vitale, sich ständig verändernde Form institutionalisierten Lebens. Die Personalisierung von Politik ist hier das Stichwort: Bürger sind in der Lage, gezielt ihre Unterstützung für einzelne Themen zu zeigen und damit quasi eine politische Beteiligung à la carte zu praktizieren – mit opt-in und opt-out Optionen. Aber diese Transformation ist nicht zwangsläufig Ausdruck von progressiven, liberalen Kräften. Die Autoren weisen immer wieder darauf hin, dass diese Art der politischen Beteiligung über NGOs weder der Phönix aus

der Asche einer angeschlagenen Demokratie ist, noch ihr Todesstoß. Als zentrales Element dieses gesellschaftspolitischen und sozialen Transformationsprozesses machen die Autoren eine Ausdifferenzierung von Expertise und Professionalisierung aus, sowohl im privaten wie auch im politischen Leben. NGOs sind insbesondere deshalb entstanden und gewachsen, weil sie auf die veränderten gesellschaftlichen Ansprüche eine Antwort geben konnten.

Mehrjähriges Forschungsprojekt

Das Buch ist der Abschlussbericht eines mehrjährigen Forschungsprojekts (www.ngo.bham.ac.uk) der Autoren an der University of Birmingham. Auf etwas mehr als 250 Seiten wird die Entstehungsgeschichte, die Ausbildung der verschiedenen Formen der Professionalisierung und der Erwerb an Expertise von NGOs in Großbritannien beschrieben und analysiert. Aufgrund der unüberschaubaren Menge und Ausgestaltung von NGOs haben sich die Autoren dafür entschieden, die Aktivitäten von NGOs in drei relevanten Sektoren – Umweltschutz, Entwicklungshilfe und Bekämpfung von Obdachlosigkeit in Großbritannien – zu untersuchen. Der erste Teil des Buches widmet sich der fortschreitenden Profilierung sowie der thematischen und organisatorischen Professionalisierung der britischen Gesellschaft und NGOs. Im Rahmen der Professionalisierung der politischen Interessenvermittlung wurden NGOs – so konstatieren die Autoren – bewusst zu (internationalen) Marken. Auch ihre Ausrichtung als klassische Interessengruppen und ihre Einflussstrategien als Anbieter von Expertise und Informationen wird von den Autoren nachvollzogen. Der letzte Teil des Bandes widmet sich gezielt den professionalisierten Medien- und Mitgliederstrategien, mit denen NGOs ihre eigene Relevanz sichern. Da NGOs sich durchaus der Begrenztheit ihrer Effizienz bewusst sind, sind sie Experten darin geworden, Interessenartikulation bei politischen Akteuren mit großen Aktionen zu verbinden, um dadurch ein Momentum zu erreichen.

Diese Befunde werden durch aktuelle Forschungen zu Austauschbeziehungen und

Strategien von Interessengruppen unterstrichen (vgl. u. a. Berkhout 2013, Sack 2017, Zimmer 2018, Remus u. Rademacher 2018). Die Hauptstrategien zum Selbsterhalt und zur Maximierung von Relevanz finden sich auch in diesem Buch: Zugänge zum politischen System über Logiken des Einflusses; Salienz als wichtigstes Mittel, erreicht durch das perfekte Bespielen der Medienlogik; die Gewinnung von Unterstützern und Finanziers durch die Logik der Unterstützung.

Erfolge und Rückschläge

Die gesellschaftliche Wirkung, welche die Ausbildung von Expertise, die Professionalisierung und Profilierung von NGOs und ihrer Rolle als Akteur im politischen Betrieb hat, wird abschließend anhand der Erfolge und Rückschläge in der internationalen Entwicklungshilfe und der Umweltpolitik kritisch bilanziert. Die Arbeit vieler NGOs gleicht einer widersprüchlichen Dichotomie: Es gibt keine klare Demarkationslinie zwischen Regierung und Nicht-Regierung, NGOs sind gleichzeitig Partner und Gegner staatlicher Institutionen. Auch müssen NGOs untereinander Allianzen schmieden, die unter den Vorzeichen eines umkämpften NGO-Marktes nur temporär und halbbrecherisch sein können.

Die Analyse der Autoren bleibt neutral, die Schwachstellen und die Misserfolge von NGOs werden nie eindimensional betrachtet, sondern in Bezug zum Einfluss der ausübenden Akteure und zum gesellschaftlichen Kontext. Dies relativiert die Kritik nicht, ordnet sie aber ein.

Das Buch leistet Grundlagenarbeit in einem Bereich, der auch in der deutschen Forschungslandschaft noch unterrepräsentiert ist. Dennoch lässt sich mit Blick auf die angebotene Analyse kritisch festhalten, dass die Ergebnisse nicht direkt auf andere Länder übertragen werden können. Denn im Unterschied zu Deutschland beispielsweise sind die britische Gesellschaft und die Beziehungen zwischen Bürger, Staat und Interessengruppen von einer Public Interest Culture geprägt, die keine strikte Trennung zwischen öffentlicher und privater Sphäre kennt und die dem Staat

weniger Wert an sich oder ein integrierendes Moment zuerkennt.

Dennoch ist der Forschungsansatz einer systematischen, nicht-normativen Einordnung der Rolle von NGOs im politischen Betrieb und von deren Entstehungskontext per se auch für die deutsche Forschungslandschaft von enormer Relevanz. Ein analytischer Vergleich verschiedener Länder wäre hier eine sinnvolle Forschungsrichtung.

Annika Körner, Duisburg

Verwendete Literatur

Berkhout, Joost 2013: Why interest organizations do what they do: Assessing the explanatory potential of ‚exchange‘ approaches. In: Interest Groups & Advocacy, Jg. 2, Heft 2, 227-250.

Remus, Nadine/Rademacher, Lars (Hrsg.) 2018: Handbuch NGO-Kommunikation. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Sack, Detlef 2017: Methoden und Daten zur Erforschung spezieller Organisationen: Interessenorganisationen. in: Liebig, Stefan/Matiaske, Wenzel/Rosenbohm, Sophie (Hrsg.): Handbuch empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 675-698.

Zimmer, Annette 2018: Non-Profit-Organisationen. in: Voigt, Rüdiger (Hrsg.) Handbuch Staat. Wiesbaden Springer Fachmedien.



1968 – ein halbes Säkulum später

Hodenberg, Christina von 2018: Das andere Achtundsechzig. Gesellschaftsgeschichte einer Revolte. München: C. H. Beck.

Siegfried, Detlef 2018: 1968. Protest, Revolte, Gegenkultur. Ditzingen: Reclam.

Vinen, Richard 2018: 1989 – Der lange Protest. Biografie eines Jahrzehnts. München: Piper.

Das Thema „68“ bewegt nach wie vor die Gemüter. Davon zeugt die Fülle der einschlägigen Bücher – allein in den ersten sechs Monaten

des Jahres 2018 ungefähr 50: Darunter sind Arbeiten prominenter Autoren wie Wolfgang Kraushaar, der auf „blinde Flecken“ der Bewegung hinweist, oder von Heinz Bude, der in einem Essay mit Beteiligten erkennen lässt, wie stark „68“ seinerzeit polarisiert hat. Während Gretchen Dutschke, die Frau des 1979 an den Spätfolgen des auf ihn verübten Attentats verstorbenen „Studentenführers“, die positiven Folgen der 68er betont, kommt Bettina Röhl, die Tochter Ulrike Meinhofs, zu einem krass entgegengesetzten Ergebnis. Die an dieser Stelle exemplarisch herausgegriffenen drei Studien von Historikern, die alle im Ausland lehren und schon wegen ihres Alters keine 68er waren, gehören zu den besten.

Kein Generationenkonflikt, aber ein Geschlechterkonflikt?

Christina von Hodenberg, Jahrgang 1965, die an der Queen Mary University in London unterrichtet, versucht in ihrer „Gesellschaftsgeschichte“ die prägende Rolle der Frauen in der 68er-Bewegung herauszuarbeiten. Sie will ferner den Nachweis dafür liefern, dass die Kritik an den Versäumnissen der Aufarbeitung der NS-Vergangenheit ihrerzeit nicht im Vordergrund stand. „Das bedeutet, dass wir die Revolte vor allem als einen Geschlechterkonflikt und nicht als einen Generationenkonflikt verstehen sollten“ (190). Dabei wertet sie von ihr entdecktes Quellenmaterial aus. In der zweiten Hälfte der 1960er Jahr wurden in Bonn Leute über 60 aus allen sozialen Schichten befragt, unter anderem zur Studentenbewegung und zum Verhältnis zwischen den Generationen. Zu diesem Quellenfund gesellen sich weitere Interviews mit Personen zwischen Mitte 30 und Mitte 50. Sie selber hat Interviews mit früheren Studenten der Universität Bonn geführt. Die Verfasserin beklagt die Fixierung der Forschung auf Berlin und Frankfurt, auf den SDS, auf die Ikonen Rudi Dutschke, Horst Mahler, Fritz Teufel und damit die Ausblendung der ebenfalls von der Bewegung der 68er erfassten Provinz. Ein Protestklima sei hier ebenso verbreitet gewesen.

Wie die Autorin anhand dieser Interviews gut belegen kann, spielte der Generationenkonflikt ungeachtet des Diktums „Trau keinem über 30“ eine marginale Rolle, ebenso die sexuelle Revolution, stand doch die Emanzipation sexueller Minderheiten noch nicht auf der Tagesordnung, lediglich die Liberalisierung der herkömmlichen Sexualität. Die kritische Jugend wahrte gutes Einvernehmen mit den Eltern, war nicht über deren Schweigen zum Dritten Reich und ihrem Verhalten empört. Der Vorwurf, damals versagt und mitgemacht zu haben, zielte auf den politischen Gegner. Ihm wohnte eine instrumentelle Dimension inne. Hodenberg hätte ihre Position durch folgendes Argument noch besser untermauern können: Die seinerzeitige Fixierung auf die Kritik am Kapitalismus und am Faschismus durch die Studentenbewegung ignorierte die totalitäre Dynamik des Nationalsozialismus. Hodenberg kritisiert zu Recht eine retrospektive Sichtweise, der sie jedoch in einem anderen zentralen Punkt selber erliegt.

So leuchtet ihre zentrale These von der starken Rolle der Frauen in der Bewegung weitaus weniger ein. Die Frauenbewegung nahm zwar von den 68ern ihren Ausgang, setzte allerdings erst später ein. Gleiches gilt etwa für die Friedens- und Umweltbewegung. Aus den Interviews lässt sich diese steile These nicht rekonstruieren. Die spektakuläre Rede Helke Sanders, der Initiatorin des „Aktionsrats zur Befreiung der Frau“, auf der Delegiertenkonferenz des SDS im September 1968 und die anschließenden Tomatenwürfe Sigrid Rügers belegen doch eher die ihrerzeit marginale Rolle von Frauen in der Bewegung. „Feministische Ideen wurden zum Rückenwind der Bewegung“ (149). Der Satz weist auf die spätere Wirkung hin. Was nämlich stimmt: In den folgenden Jahren trat ein fundamentaler Wandel der Geschlechterrollen ein. Die seinerzeitige Auffassung, das Private sei politisch, ist allerdings wohl keine spezifisch weibliche Sichtweise.

Auch wenn eine der Kernthesen („Achtundsechzig war weiblich“, 103) nicht zu überzeugen vermag, zeichnet sich die exzellent geschriebene Studie durch ein hohes Maß an

Originalität aus. Der oft vernachlässigte Blick auf die westdeutsche „Provinz“ ist erhellend, und die Art der Umsetzung, wie die Autorin die Interviews in ihre Analyse einbettet, verdient größten Respekt.

1968 als Kulturrevolution

„Dem Gemeinplatz, dass die Bewegung ‚politisch gescheitert, aber kulturell erfolgreich‘ gewesen sei, ist nicht zuzustimmen“ (192). Diese These Hodenbergs dürfte der 1958 geborene Zeithistoriker Detlef Siegfried, der an der Universität Kopenhagen lehrt, ganz und gar nicht teilen. Gemeinsam mit Hodenberg hatte er einen Sammelband zur Bedeutung der 68er herausgegeben, in dem einerseits auf die Rolle der Sozial- und Kulturgeschichte abgehoben wurde, andererseits auf die langen 1960er Jahre (Hodenberg/Siegfried 2006). War Hodenberg in ihrer Studie vor allem sozialgeschichtlich vorgegangen, so wählt Siegfried einen kulturgeschichtlichen Ansatz. Er fängt mit großer Sympathie den Protest der 68er ein und betont deren Langzeitwirkung – ungefähr eine Million hätte sich ein Jahrzehnt später in der alternativen Szene getummelt. Drei Perspektiven stehen im Vordergrund: die Hervorhebung der kulturellen Seite gegenüber der politischen; die Ausweitung des zeitlichen Kontextes auf 1958 bis 1973 sowie die Einbettung der deutschen 68er in den internationalen Bezugsrahmen.

Der Autor, bereits mit einer Habilitationsschrift über Konsum und Politik in der Jugendkultur der 1960er Jahre hervorgetreten, entfaltet das Lebensgefühl des Alternativmilieus anhand diverser Verhaltensweisen: Drogenkonsum, Leben in Kommunen, Lust am Reisen und Lust an der Theorie. „1968 war also auch eine Lesebewegung, in der sich ein Wille zum Wissen Bahn brach, nicht zuletzt, weil es zum intellektuellen Habitus gehörte und über soziale Chancen in der Gruppe entschied“ (69). Zentralen Stellenwert misst der Autor der Rolle der Sexualität zu, der grassierenden Liberalisierung und der Sexualerziehung, wobei über die spätere Pädophilie-Debatte schnell hinweggegangen wird. Siegfrieds Hinweise auf feministische Positionen lassen, anders als

bei Hodenberg, deren überwiegende Randständigkeit erkennen. Ausführlich kommt die Popkultur zur Geltung, ebenso die herrschende Kulturindustrie, die diese zu vereinnahmen versuchte. Hier ist der Autor ganz in seinem Element.

In den eher knappen Passagen über die politischen Vorgänge, zum Teil verbunden mit den kulturrevolutionären, taucht auch die sonst oft ignorierte Schüler- und Lehrlingsbewegung auf, ebenso der vom Autor wohl überschätzte „Arbeiteraktivismus“ (183). Siegfried begegnet den Reaktionen des Establishments nicht mit ausgereizter Empathie. Willy Brandt und Gustav W. Heinemann zählten zu den wenigen SPD-Politikern, „die Gelassenheit anmahnten und nach den Ursachen der Proteste fragten“ (175). In der von Romantizismus wahrlich nicht freien Studentenbewegung gab es eine vielfache Bezugnahme auf die Dritte Welt, nicht nur wegen des Vietnam-Krieges. Zu Recht kritisiert Siegfried den bei den 68ern grassierenden Antizionismus sowie die Idealisierung Che Guevaras und Mao Tse-tungs. „1968 taugt nicht zu einer BRD-Noir-Erzählung“ (251). Das stimmt, aber ist die These haltbar, der deutsche Staat habe repressiv und hysterisch reagiert? Denn eine „BRD-Noir-Erzählung“ verbietet sich ebenso in anderer Hinsicht, wozu Siegfried jedoch neigt: „Die wirklich dunklen Seiten der westdeutschen ‚Erfolgsgeschichte‘ sind in erster Linie in den Nebenfolgen der Modernisierung, aber auch in vordemokratischen Kontinuitäten der Bevölkerung und des Staates zu finden“ (251). Der Verfassungsschutz habe seine Aufgabe seinerzeit „vorrangig in der Beobachtung des ‚sogenannten ‚Linksextremismus‘“ (237) gesehen. Des „sogenannten“?

Wie Hodenberg misst der Autor dem Generationskonflikt eher eine untergeordnete Relevanz zu. Anders als bei ihr ist die Bezugnahme auf Berlin und Frankfurt auffallend. Ungeachtet mancher Zuspitzungen: Das Buch, anschaulich geschrieben (fast jedes Kapitel beginnt mit einem „Aufhänger“), erfasst gut den Aufbruch der Jugendbewegung, wenngleich die Ursachen für die Gleichzeitigkeit der seinerzeitigen Revolte zu kurz kommen. Die

zahlreichen, häufig unbekanntem Abbildungen, insgesamt 60, verstärken die Lebendigkeit des Geschriebenen.

Blick von außen

Während Hodenberg und Siegfried ausschließlich die hiesige 68er-Bewegung analysieren, legt Richard Vinen, ein britischer Gelehrter, der seit 1991 am Londoner King's College forscht, seit 2007 als Professor, eine Gesamtdarstellung vor. Der Autor, Jahrgang 1963, bietet einen kenntnisreichen Überblick zu 1968 in ausgewählten demokratischen Industriegesellschaften (neben der Bundesrepublik Deutschland: USA, Frankreich, Großbritannien) und argumentiert dabei weder als unkritischer Verteidiger noch als scharfer Ankläger der 68er. Mehr noch: Er konzentriert sich dabei auf ein ganzes Jahrzehnt, etwa die Zeit zwischen Mitte der 1960er und Mitte der 1970er Jahre. So ist eine Art Synthese entstanden. Vinen sieht die 68er-Bewegung in Deutschland in erster Linie nicht als eine Reaktion auf die Zeit des Nationalsozialismus – hier sind also Parallelen zu Hodenberg und Siegfried erkennbar. Die Bewegung der 68er zeigte in Deutschland besonders heftige Ausmaße. Allerdings spricht der Autor deshalb nicht von einem Sonderfall; in einem anderen Punkt schon: „Der ewige Student, der jahrelang intellektuelle und politische Projekte verfolgen konnte, war ein wesentliches Merkmal deutscher Universtitäten“ (204 f.).

Das Thema „Sexuelle Befreiung und Familie“ gilt als „Revolution in der Revolution“ (265), eine Wendung, die Régis Debray in einem anderen Zusammenhang gebraucht hat. Recht allgemein heißt es: „Frauen bildeten wohl eine Minderheit, aber eine bedeutsamere als in der Mainstreampolitik“ (268). Die folgende Aussage deckt sich mit der Hodenbergs: „Die lautstärksten Befürworter einer Aufhebung der Trennung zwischen Privatleben und Politik in den 1970er Jahren waren die Feministinnen“ (384). Die Frage der Gewalt klammert der Autor nicht aus, anders als weithin Hodenberg und Siegfried. Nach Vinen ist die Radikalität der Proteste kennzeichnend für Deutschland. So habe der charismatische Dutschke mit

Gewaltphantasien kokettiert. „Die Tendenz, alle politischen Gegner der radikalen Linken über einen Kamm zu scheren, schuf zumindest für eine gewisse Zeit eine Form der radikalen Opposition in Deutschland, die es in anderen Ländern nicht gab“ (222 f.).

Hingegen spielt Deutschland beim Kapitel „Arbeiter, Streiks und Gewerkschaften nach 1968“ eine untergeordnete Rolle. Im Gegensatz zu den anderen Ländern war die Folge von „68“ eine linksgerichtete Regierung. Die SPD verstand es, einen beträchtlichen Teil der Oppositionellen in das demokratische System zu integrieren. Der „lange Marsch durch die Institutionen“, den Dutschke propagiert hatte, wurde vollzogen, aber die Institutionen veränderten die 68er mindestens so sehr wie diese jene.

Die Stärke des Buches: instruktive Beschreibung und differenzierte Analyse der Vorgänge. Es lässt sich darüber streiten, ob die zurückhaltend-abgeklärte Bewertung eine Stärke oder eine Schwäche ist. Die offenkundige Schwäche: Da der Verfasser – trotz vieler Beispiele – weithin „brav“ formuliert, wird so das Faszinierende des Aufbegehrens nicht recht deutlich. Die Kehrseite der Gründlichkeit: Beim Leser stellt sich eine gewisse Langeweile ein.

Was bleibt?

Wer die drei Studien betrachtet, erkennt Unterschiede und Gemeinsamkeiten. Der Jubiläumstrubel schlägt nur bedingt in Jubiläumsjubiläum um, am stärksten bei Detlef Siegfried, am schwächsten bei Richard Vinen. Alle Autoren sind zwar engagiert, aber frei von Hämne und Polemik. Historisierung hat damit eingesetzt, obwohl die Revolte nach wie vor die politisch interessierte Bevölkerung spaltet. Am kühnsten argumentiert Christina von Hodenberg mit ihrer Behauptung, „68“ sei weiblich gewesen, am thesenärmsten ist der Brite, der mehr referiert und analysiert. Während Hodenberg und Siegfried die sozial- und kulturgeschichtliche Dimension in den Vordergrund rücken, ist Vinen mit seinem politikgeschichtlichen Ansatz konventioneller ausgerichtet. Alle drei Bücher, jeweils mit einem Anmerkungsapparat

versehen, sind wissenschaftlich ausgerichtet, keine politischen Polemiken.

In dem halben Jahrhundert zwischen 1918 und 1968 erlebte Deutschland drei Systemwechsel (1918/19, 1933, 1945/49), in dem letzten halben Jahrhundert zwischen 1968 und 2018 nur einen (1989/90) - und den in erster Linie in einem Teil des Landes. Aber das ist bloß die eine Seite. Die Kehrseite: Der kulturelle Wandel in den letzten fünf Jahrzehnten ist weitaus deutlicher ausgefallen, als in den fünf zuvor. Dieser Sachverhalt geht maßgeblich auf die 68er zurück.

Eckhard Jesse, Chemnitz

Verwendete Literatur

Hodenberg, Christina von/Siegfried, Detlef (Hrsg.) 2006: Wo „1968“ liegt. Reform und Revolte in der Geschichte der Bundesrepublik, Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.



Wer bewegt wie was wieso wohin 4.0

Ganz, Kathrin 2018: Die Netzbewegung. Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft. Opladen/ Berlin/ Toronto: Verlag Barbara Budrich.

Was ist die Netzbewegung? Was fordert sie? Wer bildet sie? Und wie formt sie wiederum die in ihr aktiven Subjekte, sprich: Wie verändern sich Menschen in ihr und durch sie?

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der ‚Netzbewegung‘ besteht seit nicht einmal zehn Jahren; eine eingehende Untersuchung nicht nur ihrer Ziele, sondern auch ihrer internen Differenzen sowie der Zusammensetzung ihrer Akteur_innen stand bislang noch aus. Die Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlerin Kathrin Ganz liefert dies mit ihrem Buch ‚Die Netzbewegung‘ (2018), und basiert ihre qualitativ empirische Forschung dabei auf zwei Theorien, die explizit eine machtkri-

tische Perspektive auch auf interne Strukturen aufzeigen: zum einen die diskurstheoretische Hegemonietheorie von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe, zum anderen die intersektionale Mehrebenenanalyse von Gabriele Winker und Nina Degele.

Kathrin Ganz, selbst als Netzfeministin bekannt, setzt mit diesen Ansätzen den mit der Netzbewegung verbundenen Anspruch nach P2P-Beziehungen, also Beziehungen unter Ebenbürtigen, auch theoretisch um. Dass das Eingangszitat von Chelsea Manning stammt, kann getrost als Bekenntnis zu einer emanzipatorischen Gesellschaft, auch im queerfeministischen Sinne, verstanden werden. So sind es die „Subjektpositionen im politischen Diskurs der digitalen Gesellschaft“, wie der Untertitel lautet, die Ganz besonders interessieren.

Nerds als neue Elite?

Das öffentliche Bild der Aktiven der Netzbewegung zeichnet sich durch scheinbare Homogenität aus: Es sind der zurückgezogene Nerd und der dauervernetzte ‚Digital Native‘ - beide männlich besetzt. Das Nerd-Stereotyp bildet sich aber auch im Wechselspiel mit heterosexistischen, rassistischen und bodyistischen Repräsentationen heraus; es signifiziert einen Außenseiter, der trotz seiner intellektuellen Fähigkeiten, seines Weißseins und seiner Männlichkeit nicht zur Riege hegemonialer Männlichkeit gehört. Anhand der äußerlichen Veränderung des ehemaligen BILD-Chefredakteurs Kai Diekmann vom Manager-Look zum Nerd argumentiert Ganz allerdings, es komme neuerdings zu einer Erneuerung der hegemonialen Männlichkeit in der Figur des nerdigen Start-Up-Gründers.

Auf der Grundlage von zwölf qualitativ geführten Interviews spürt Ganz den Verhältnissen nach, angefangen bei der Frage, wer sich der Netzbewegung zugehörig fühlt. Dass die Interviewpartner_innen relativ heterogen zusammengesetzt sind, ist vermutlich eine bewusste Entscheidung. Es geht Ganz nicht um eine rein statistische Erhebung, dafür wäre das Sample viel zu klein. Dennoch können aus unterschiedlichen Subjektpositionen

heraus Unterschiede festgestellt werden, wie bei den Interviewpartnerinnen Carolin und Hanna, die bei großen Ähnlichkeiten auf der Identitätsebene durch differente Klassenpositionen auf verschiedenen Wegen ins politische Engagement fanden.

Die intersektionale Mehrebenenanalyse von Gabriele Winker und Nina Degele beruht auf dem Ansatz von Kimberlé Williams Crenshaw. Dabei geht es zum einen um die Berücksichtigung gleichzeitiger und letztlich aller Subjektpositionen und damit verbundener Privilegien und Diskriminierungen. Gerade in den jüngeren Ausprägungen wird aber immer auch die Artikulation zwischen diesen Verhältnissen betont, also die Frage, wie diese sich gegenseitig durchdringen und bedingen. So ist die männliche Besetzung des Nerd-Stereotyps wohl auch verantwortlich dafür, dass die im Sample interviewten Frauen sich eher als ‚Übersetzerinnen‘ zwischen Nerds und ‚Normalos‘ definieren. Das Stereotyp der „scheiternden heterosexuellen Männlichkeit“ lässt keinen Platz für Frauen als gleichberechtigte ‚Mit-Nerds‘, so Ganz; „sie bleiben Objekte, die präventiv verworfen werden“ (220). Gleichzeitig kommt es bei den Interviews teilweise zu einer Selbstdefinition der Netz-Aktivist_innen als gesellschaftliche Avantgarde. Entsprechend wird von anderen innerhalb der Bewegung die Forderung erhoben, mit dem „Nerd-Pride“ aufzuhören.

Die ‚Freiheit des Internets‘ als verbindendes Element

Die auf Antonio Gramsci gründende und von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe diskurstheoretisch weiterentwickelte Hegemonietheorie erlaubt ebenfalls die Untersuchung der in einer Gesellschaft geronnenen, materialisierten Machtverhältnisse in ihrer Heterogenität; darüber hinaus liefert sie ein Werkzeug zur diskursanalytischen Untersuchung von Sprache und Text. In diesem Sinne nutzt Ganz die Diskurstheorie für das Herauskrystallisieren des „Hegemonieprojekts“ der Netzbewegung, also der Forderung, bzw. Utopie, hinter der sich die Netzbewegung sammelt.

Auf diese Weise schält Ganz die ‚Freiheit des Internets‘ als ‚leeren Signifikanten‘ der Bewegung heraus; mit dieser theoretischen Figur erklären Laclau/Mouffe das verbindende Element einer jeden Bewegung, welches zugleich so wenig in sich aussagt, dass letztlich alle Forderungen der Netzbewegung damit repräsentiert werden können.

Gemeinsam ist den Aktivist_innen ein Narrativ, wonach das Internet hauptsächlich durch Kooperation und den freien Austausch von Information entstanden ist, womit es eine emanzipatorische Technologie darstellt, welche staatliche und ökonomische Interessen unterminiert. Was genau sich damit für die Aktivist_innen verbindet, ist dagegen sehr unterschiedlich: Vom Eintreten für Netzneutralität über die Ablehnung von Eigentumsrechten an digitalen Gütern und Plattformneutralität im Sinne eines diskriminierungsfreien Zugangs gesellschaftlich relevanter Infrastrukturen, bis hin zur grundsätzlichen Ablehnung kapitalistischer Verwertungslogik. Insofern interessiert sich Ganz auch für das Ringen um Hegemonie innerhalb der Bewegung als „Hegemonieprojekt 2. Ordnung“. Insbesondere untersucht sie hierfür die gegensätzlichen Positionen beim Thema Post-Privacy, also der Frage nach der Bedeutung von Datenschutz einerseits und Transparenz andererseits.

Vom digitalen Subjekt zur digitalen Solidarität?

Dabei bindet Ganz ihre Interviews zurück auf gesamtgesellschaftliche Diskurse aufgrund bestimmter Entwicklungen wie dem ‚Krieg gegen Terror‘ oder der EnthüllungEN von Edward Snowden. Das Verhältnis von Technologie und Gesellschaft wird als sich wechselseitig konstituierend verstanden. Auch in diesem Sinne ist die Netzbewegung nicht als völlig neuartiges Phänomen zu sehen, sondern als eine Neue Soziale Bewegung im klassischen Sinne, so Ganz. Doch welcher grundlegende soziale Wandel wird angestrebt?

Die Medienspezialisten Christian Fuchs und Felix Stalder betonen den sich durch die IT-Revolution zuspitzenden Widerspruch zwischen

Produktivkraftentwicklung und Produktionsverhältnis. Gleichzeitig beobachten sie eine neue Form ‚digitaler Solidarität‘ und eines ‚networked individualism‘. „Digitale Subjekte“ strebten nach Austausch und Kollaboration, nicht nach Ausschluss und Konkurrenz, so Stalder. Im Anschluss an dessen Überlegungen formuliert Ganz: „Die Netzbewegung in Deutschland steht damit nur exemplarisch für das politische Begehren eines zum vernetzten Individuum subjektivierten Subjekts, die Gesellschaft im Ganzen so zu gestalten, dass sie seinen Entfaltungs- und Verknüpfungsbedürfnissen gerecht wird“ (167). Da der Zugang zu Infrastrukturen, die Kommunikation und Vernetzung erlauben, die Möglichkeit reguliere, sich als vernetztes Individuum zu entfalten, verstünden viele Aktive der Netzbewegung gesellschaftliche Veränderungen nicht als Resultat von Kämpfen, sondern als Anpassung eines Systems an die Bedürfnisse der Nutzer_innen.

Das Ergebnis ist eine Bewegung, die zwar stark von ‚a-kapitalistischen‘ Praktiken geprägt ist, deren verbindendes Element jedoch bereits brüchig wird, was sich auch an der mangelnden Mobilisierungsfähigkeit nach dem von Edward Snowden enthüllten Skandalen zeigt. Und dennoch macht Kathrin Ganz‘ Untersuchung gespannt darauf, in welche Richtung sich die Netzbewegung weiterentwickeln wird, und welche gesellschaftlichen Impulse wir von ihr weiterhin erwarten können.

Friederike Habermann



Kollektive Mobilisierungen und Solidarität entlang der Fluchtrouten 2015 und 2016

della Porta, Donatella (Hg.): 2018. *Solidarity Mobilizations in the ‚Refugee Crisis‘*. London: Palgrave Macmillan.

Bis vor wenigen Jahren war Forschung, in der klassische Theorien der Forschung zu sozialen Bewegungen mit dem Thema Migration und

Flucht kombiniert wurden, noch rar gesät. Die politischen Umstände der letzten Jahre haben dies schlagartig geändert. Fluchtmigration als Forschungsthema liegt im Trend vieler Disziplinen und damit auch das Interesse an und der Fokus auf Mobilisierungen von, für und mit Geflüchteten und anderen Migrant_innen.

Im Falle von Themenkonjunkturen kann die Forschungsqualität oft schwanken. Es ist daher erfreulich, dass der von Donatella della Porta herausgegebene Sammelband *Solidarity Mobilizations in the ‚Refugee Crisis‘* einen wesentlichen Beitrag für den Stand der Forschung zu Mobilisierungen in Solidarität mit Geflüchteten, sowie Gegenmobilisierungen, liefert¹. Ein Ausgangspunkt des Buches ist das Ansinnen eines theoretischen Brückenschlags zwischen den Konzepten der *critical citizenship studies* und der Bewegungsforschung. Es wird davon ausgegangen, die *critical citizenship studies* betone, dass Fluchtmigration aufzeige, inwiefern Staatsbürgerschaft historisch kontingent und porös sei. Bewegungsforschung andererseits helfe zu verstehen, wie Migrant_innen und ihre Unterstützer_innen politisch handlungsfähig werden und Zugehörigkeiten kreieren, die über Staatsbürgerrechte hinausgehen (2). Zweiter Ausgangspunkt des Sammelbandes ist es, die jüngsten Mobilisierungen um den sogenannten „langen Sommer der Migration“, genauer um die Jahre 2015 und 2016, analytisch festzuhalten. Die zehn Beiträge präsentieren Fall- und Vergleichsstudien aus Ländern und Orten entlang der Fluchtrouten, die unterschiedlich als „countries of first arrival, transit and [...] destination“ (330) einzuordnen sind - angefangen mit der Türkei, über mediterrane EU-Eintrittsländer, die Länder der Balkan-Route und nordeuropäische Zielländer.

Der Sammelband wurde von Autor_innen aus dem Netzwerk von COSMOS, dem von Donatella della Porta geleiteten Zentrum für die Erforschung sozialer Bewegungen an der Scuola Normale Superiore in Florenz verfasst. Die internationale Zusammensetzung der Autor_innen aus Italien, Griechenland, Spanien, Deutschland und der Türkei schaffte Zugänge zu unterschiedlichen nationalen Kontexten.

Angenehm fällt auf, dass ein Dialog zwischen den Autor_innen stattgefunden zu haben scheint, worauf gegenseitige Bezüge schließen lassen. Es ist also ein Sammelband, der dieses Begriffs würdig ist.

Theoriearbeit

Theoretisch arbeiten die meisten Beiträge mit klassischen Konzepten der Forschung zu sozialen Bewegungen, wie *political opportunity structures*, *collective action* und *frames-and-claims*-Analysen.

Konzeptionell interessant ist Çeliks Diskussion zur eingeschränkten Erklärungskraft des *political opportunity* Ansatzes, während der sogenannten „Flüchtlingskrise“ in der Türkei. Dieser Ansatz geht davon aus, dass es weniger Mobilisierungen gibt, je repressiver ein politischer Kontext ist. Und während lokale Aktivist_innen die Repression in der Türkei für das allgemeine Fehlen von Großprotesten verantwortlich machten, schienen sie zu übersehen, dass sich das Engagement für Geflüchtete und auch Protest zu dem Thema insgesamt vervielfältigte.

Einen weiteren konzeptionellen Ansatz nutzen die Beiträge von Milan und Kleres, die auf die Rolle von Emotionen in solidarischen Mobilisierungen fokussieren und sich dabei auf die Emotionsklassifizierungen von Jasper stützen. Milan ordnet sich dabei explizit in den cultural turn der social movement studies ein.

Mobilisierungen und Diskurse im politischen Kontext

Mit Ausnahme der vergleichenden Protest Event Analyse (Griechenland, Italien & Spanien) von Andretta und Pavan, sind alle Beiträge Fallstudien zu Ländern oder Städten oder Ländervergleiche, bei denen die Datenerhebung ethnografisch und/oder über Interviewführung erfolgte.

In allen Beiträgen zeigt sich das lokal stark variierende Reiben mit den Staatsorganen. Alcalde und Portos arbeiten für Spanien heraus, wie stark sich die Situation von Städten je nach Lokalregierung und lokalen Allianzen ändert. So gibt es in den Grenzstädten zu Marokko

mit konservativen Parlamentarier_innen wenige Protestteilnehmer_innen und auch relativ gesehen weniger Demonstrant_innen als beispielsweise im links geführten Barcelona, obgleich der Bevölkerungsanteil von Migrant_innen mit Bedarf an direkter humanitärer Hilfe und die unmittelbare Betroffenheit in jenen Kommunen deutlich größer ist als in der katalanischen Hauptstadt.

Die Untersuchungen in unterschiedlichen politischen Kontexten lassen trotz aller Differenzen wiederkehrende Themen auffallen. Neben reaktiven und emotional-empathischen Elementen in der Mobilisierung, wird wiederkehrend eine Unterscheidung von humanitären vs. politischen Motiven thematisiert. Klassisches Protestrepertoire wie Demonstrationen und Kampagnen folgen der Logik, politische Rahmenbedingungen zu verändern. Direkte Hilfe ist eher humanitär orientiert und zielt darauf ab, Unterkunft und Nahrung zu organisieren, wofür aber häufig Dankbarkeit von den Geflüchteten eingefordert würde. Dies wird in der Wahrnehmung vieler (politischer) Aktivist_innen problematisiert, würde es doch Geflüchtete auf passive Bittsteller_innen reduzieren; „I don't want to be involved with such charity work“, bemerkt eine Aktivistin in der Türkei (55). Diese diskursiven Aushandlungen, ob eine wohlätig-motivierte oder eine eher politisch-motivierte Handlung sinnvoller sei, bewegt Akteur_innen unter unterschiedlichsten politischen Bedingungen. Während Zamponi dies konzeptionell mit dem Begriff der „direct social action“ zusammen führt und schildert, dass humanitäre Helfer_innen auch Demonstrationen besuchen, haben diese bewegungsinternen Debatten aber konkrete Auswirkungen auf die Kooperationen, die geschlossen wurden. So diagnostiziert Kleres, dass Willkommensinitiativen in deutschen Großstädten stark humanitär ausgerichtet waren und wenig mit linksaktivistischen Strukturen zusammen arbeiteten. In Schweden gab es, seiner Analyse nach, keine nennenswerte Spaltung, da trotz marginalisierter linksradikaler Szene ein politisiertes Narrativ dominierte (232).

Dass diskursive Aushandlungen in Bewegungen zuweilen nur wenig vom politischen Kontext abhängen, zeigt sich in Gattinaras Vergleich der rechtskonservativen *anti-refugee* Mobilisierungen in Frankreich und Italien. Strategien, um Fluchtmigrant_innen zu stigmatisieren und Unterkünfte zu verhindern, wie der Verweis auf die Sicherheit der lokalen Bevölkerung oder der Vorwand, dass Unterkünfte den Ansprüchen der Geflüchteten nicht genügen, treten in beiden Ländern auf, obwohl die Regierungen der Länder hinsichtlich ihrer Politik gegenüber Geflüchteten unterschiedliche Kontexte bilden.

Ein Alleinstellungsmerkmal weist der Beitrag von Oikonomakis zur Solidaritätsbewegung in Griechenland auf, der sich als einziger der Unterscheidung zwischen ‚älteren‘ Akteur_innengruppen, die bereits vor 2015 aktiv waren und ‚jüngeren‘ Gruppen, also jenen die sich im Rahmen der ‚refugee crisis‘ neu gründeten, widmet.

Länderübergreifende Analysen

Die Lektüre der Beiträge zeigt, dass ein besseres Verständnis der Situation nur länderübergreifend stattfinden kann. Zamponi macht explizit, wie sich viele Mobilisierungen reaktiv an lateralen policy-Änderungen entlanghangelten; insbesondere die EU-Türkei-Regelung wird in beinahe jedem Beitrag erwähnt, aber auch die Beendigung der italienischen Operation zur Seenotrettung Mare Nostrum im Jahre 2014 war für das Feld relevant. Ländervergleichende Forschungsdesigns zeigen auch, inwiefern die politische Situation eines Landes die eines anderen beeinflusst. Der Vergleich von Ungarn und Serbien (Milan & Pirros) macht deutlich, wie die Schließung der Grenzen des EU-Landes dazu führte, dass Serbien vom Transit- zum Ankunftsland wurde. Die Ablehnung gegenüber Geflüchteten in der Bevölkerung wuchs, da diese dort nun bleiben mussten anstatt nur durchzureisen. Mobilisierungen für Geflüchtete nahmen ab. Zuletzt sticht der Beitrag von Alcalde und Portos zur Transnationalisierung der Solidaritätsbewegungen heraus: Sie zeigen anhand der Arbeitsweise von NGOs in Brüssel und

der grassroot-förmigen Zusammenarbeit von Aktivist_innen in Calais, wie sich Aktivismus transnationalisierte, auch wenn übergreifende Koordinationsbemühungen angesichts des fragmentierten Mobilisierungsfeldes häufig scheiterten.

Für wen ist dieses Buch?

Beiden Anliegen des Buches, der theoretische Brückenschlag sowie die inhaltlich-analytische Dokumentation der Geschehnisse 2015 und 2016 wird der Sammelband größtenteils gerecht und er schafft eine Grundlage sowohl für einen theoretischen als auch einen inhaltlichen Dialog. Das Protestrepertoire der jeweiligen Mobilisierungen zwischen Widerstand und Solidarität wird dargelegt, genauso wie die organisatorischen Strukturen, die zwischen bewegungstypischen Netzwerkstrukturen und fragmentiertem Einzelengagement changieren. Methodisch bleibt es mit den hauptsächlich interviewgeleiteten Studien etwas einseitig und konzeptionell etwas inkonsistent, was durch die analytisch dichte Rahmung der Herausgeberin aber teilweise kompensiert wird. Sie kommt zum Schluss, die Spannung zwischen Integration und Mobilität würde die Definition von Grenzen und Staatsbürgerschaft an sich in Frage stellen, und fordert auf, diese politischen Veränderungen weiter zu beforschen (344).

Ich empfehle dieses Buch jeder_m, der_sie sich für diese Weiterentwicklung in der Anwendung von theoretischen Konzepten in der Bewegungsforschung interessiert, aber mehr denen, die sich inhaltlich über die verschiedenen Mobilisierungen zum Thema Geflüchtete zwischen 2015 und 2016 informieren möchten.

Ein Wermutstropfen bleibt, dass die Mobilisierungen von Geflüchteten selbst kaum ins Blickfeld geraten. Und wenn, dann eher als Mobilisierungsanlass der inländischen Bevölkerung. Es fällt darüber hinaus auf, dass zwischen den Beiträgen changiert, wer der vielen mobilisierten Akteur_innen hier nun als Aktivist_in oder Bewegungsakteur_in definiert sind: Sind NGO-Angestellte Teil der Bewegung, oder eben nicht? Sind unabhängige, zivilgesellschaftliche Einzelpersonen Aktivist_innen oder doch

„nur“ Ehrenamtliche? Wenig Einheitlichkeit herrscht auch in der Definition des zu untersuchenden Gegenstandes, beitragsübergreifend, aber häufig auch innerhalb der einzelnen Beiträge. „Solidarity movements“, „solidarity mobilizations“ oder auch „pro-Asylum seeker activism“ sind zusammengefasst als „Solidarity Mobilizations in the ‚Refugee Crisis‘“, denen „anti-refugee street politics“ gegenüber stehen. Dies ist für das Buch kein grundsätzliches Problem, zeigt aber deutlich diese Leerstelle und definitorische Unentschlossenheit bezüglich des Forschungsfelds auf.

Leslie Gauditz, Bremen

Anmerkung

¹ Das Buch bildet einen wesentlichen Stand der Forschung im englischsprachigen Raum ab. Für interessierte Leser_innen sei an dieser Stelle auf den Sammelband zum „Protest Movements in Asylum and Deportation“, (2018, Springer) verwiesen, der ähnliches für den kleineren deutschsprachigen Raum leistet, aber einen früheren Forschungszeitraum mit einschließt.



Eine Geschichte gemeinsamen Kämpfens

Daphi, Priska 2017: *Becoming a Movement – Identity, Narrative and Memory in the European Global Justice Movement*. Lanham: Rowman & Littlefield.

Der Gegenstand der Studie *Becoming a Movement – Identity, Narrative and Memory in the European Global Justice Movement* von Priska Daphi ist die globalisierungskritische Bewegung in Italien, Deutschland und Polen. Das Buch beginnt mit einem historischen Abriss über die Bewegung von den frühen 1990er Jahren bis in die späten 2000er Jahre.

Im *ersten Kapitel* wird die Fragestellung des Buches vorgestellt und eine Verortung der Forschungsmethoden vorgenommen. Die Studie geht der Frage nach, wie aus dem Zusammenspiel kognitiver, relationaler und emotionaler Dynamiken der Identitätsbildung ein gemeinsam geteiltes Narrativ der globalisierungskritischen Bewegung entstanden ist. Der Forschungsansatz besteht dabei aus einer Verbindung der Frame-Analyse, der Untersuchung kollektiver Protestpraxen sowie narrativer Ansätze, um die kollektive Identitätsbildung im Gruppengedächtnis nachzuvollziehen. Dabei stützt sich die Autorin auf eine Analyse der Strukturen sowie der Inhalte der Narrationen der beteiligten Aktivist*innen. Die Studie basiert auf 71 Interviews und drei Fokus-Gruppen mit Aktivist*innen der globalisierungskritischen Bewegung sowie auf 15 Expert*innen-Interviews mit Forscher*innen und Journalist*innen, die zu dem Thema gearbeitet haben. Die interviewten Aktivist*innen weisen unterschiedliche Positionen in Bezug auf Alter, Gender, Region der Herkunft sowie ihrer Rolle innerhalb der Bewegungen auf und kommen darüber hinaus aus unterschiedlichen aktivistischen Spektren der globalisierungskritischen Bewegung.

Länderspezifische Erzählungen

Das *zweite Kapitel* stellt das erste empirische Kapitel dar. Hier werden die länderspezifischen Erzählungen der globalisierungskritischen Bewegung in Italien, Deutschland und Polen dargestellt. Durch die Herausarbeitung von Unterschieden in den Narrativen wird die Bedeutung der jeweiligen länderspezifischen und auch lokalen Kontexte betont. Unter den Aussagen der Interviewpartner*innen aus Italien gibt es im Gegensatz zu den Interviews mit Aktivist*innen aus Deutschland und Polen ein höheres Maß an Übereinstimmung in Bezug darauf, welche Gruppen und Akteure Teil der globalisierungskritischen Bewegung waren. Im Vergleich zu den Aussagen deutscher und polnischer Aktivist*innen bestand bei den italienischen Gesprächspartner*innen auch eine Übereinstimmung darüber, dass die globali-

sierungskritische Bewegung im Jahre 2004 an ihrem Ende angekommen war. Der Grund lag in dem Erlebnis, dass die Bewegung trotz sehr hoher Mobilisierungsfähigkeit politische Entscheidungen etwa über den Eintritt Italiens in den Irakkrieg 2003 nicht beeinflussen konnte. Die Unterschiede in den Narrativen zwischen den untersuchten Ländern resultieren auch aus einem jeweiligen Fokus der Befragten auf nationale Ereignisse wie die Gipfelproteste in Genua 2001 oder Heiligendamm 2007 sowie Warschau 2004.

In einem weiteren Schritt stellt Priska Daphi Übereinstimmungen zwischen den drei Ländern heraus. Daphi macht dabei in allen drei Ländern drei wesentliche Gruppen von Aktivist*innen (activist sectors) aus: anti-neoliberale Gruppen, öko-pazifistische Gruppen sowie antikapitalistische Gruppen.

Im *dritten Kapitel* wird aufgezeigt, inwiefern trotz aller Abweichungen zwischen den jeweiligen Ländern und aktivistischen Spektren auch ein gemeinsames, länderübergreifendes Narrativ der globalisierungskritischen Bewegung existiert. Dieses Narrativ umfasst einen Plot, der die geteilte Erfahrung kollektiver Anstrengungen und Triumphe enthält. Es erlaubt den Beteiligten, ihre Geschichte als eine von geteilten Vorstellungen, Abgrenzungen und empfundener Nähe wahrzunehmen. Der Plot setzt sich aus folgenden vier Episoden zusammen: 1.) die Situation vor Beginn der globalisierungskritischen Bewegung; 2.) eine Aufbauphase, in der eine transnationale Kooperation anwächst, Spaltungen aber wirksam bleiben; 3.) die Hochphase der Bewegung, in der sie die in der Linken bestehenden Spaltungen fast vollständig überwinden sowie die ideologische Hegemonie des Neoliberalismus erschüttern kann; und schließlich 4.) ein Abschwung und Ende der Bewegung, gekennzeichnet durch ein sinkendes Mobilisierungspotential und einen Rückgang spektrenübergreifender und transnationaler Kooperation.

Kollektive Identität

Die sich aus diesem Narrativ herausbildende kollektive Identität wird in *Kapitel vier* weiter

nachvollzogen. Dabei gleicht Daphi die Erzählungen aus den Interviews von 2011 und 2012 mit aktivistischen Publikationen der Jahre 1997-2007 ab. Dieser Vergleich zeigt eine erstaunliche Übereinstimmung und Kontinuität in den Kernaspekten des Narrativs der globalisierungskritischen Bewegung.

Aktivist*innen, die nicht oder nicht mehr Teil der Bewegung waren, erzählen die Geschichte hingegen anders. Mit ihrem sozial-konstruktivistischen Ansatz kann die Autorin zeigen, wie unterschiedliche Aktivist*innengruppen in der erzählten Erinnerung desselben Zeitabschnitts durch bestimmte Aspekte hervorheben oder weglassen. Innerhalb der globalisierungskritischen Bewegung wird beispielsweise die Situation vor dem Beginn der Bewegung als sehr stark von Spaltungen und fehlender Mobilisierungsfähigkeit erinnert; dies ändert sich dem Narrativ zufolge erst mit dem Erstarken der Bewegung. Gruppenspezifische Narrationen hingegen, die auf eine stärkere Identifikation mit der eigenen aktivistischen Gruppe hinweisen, tendieren demgegenüber dazu, den Unterschied zu vorherigen und nachfolgenden Bewegungen nicht so stark zu betonen. Wichtige Ereignisse der Aufbau- und Hochphase werden eher als Herausforderungen an die eigene Gruppenpolitik erinnert und nicht als Herausforderungen der gesamten Bewegung erzählt.

Von diesen gruppenspezifischen Narrationen grenzt Daphi noch eine weitere Form der Erzählung ab; abgetrennten Narrationen von Aktivist*innen, die sich einmal der globalisierungskritischen Bewegung zugerechnet haben und dies zum Zeitpunkt der Befragung nicht mehr taten. In diesen abgetrennten Narrationen werden Ereignisse, die jedoch nur für bestimmte Aktivist*innengruppen von großer Bedeutung waren, mit dem größeren Narrativ der globalisierungskritischen Bewegung kombiniert. Auf diese Weise entsteht eine Erzählung, die nicht mehr für alle an der Bewegung beteiligten Gruppen und Akteure Gültigkeit hat und die mithin auch keine geteilten Erfahrungen mitteilt, die eine gemeinsame Identitätsbildung ermöglichen könnte.

Daphi zieht daraus die Schlussfolgerung, dass das Narrativ der globalisierungskritischen Bewegung nur für bestimmte Aktivist*innen-gruppen zu einer bestimmten Zeit Gültigkeit hatte.

Im *Kapitel fünf* liefert Daphi eine Zusammenfassung und Diskussion der zentralen Ergebnisse. Die Untersuchung der Erzählungen in den kollektiven Erinnerungen von Aktivist*innen der globalisierungskritischen Bewegung zeigt, dass es nicht nur eine Vielzahl von Akteuren, sondern auch eine Vielzahl von Perspektiven gab, die jeweils von länderspezifischen Konstellationen, Spektren- und Gruppenzugehörigkeiten geprägt waren und sich voneinander unterscheiden. Allerdings kann die Autorin auch übereinstimmende Muster in den Erzählungen identifizieren, die jeweils für bestimmte Aktivist*innengruppen über nationale Grenzen hinweg Gültigkeit haben. Aktivist*innen innerhalb eines bestimmten Spektrums tendierten dazu, übereinstimmende Aussagen zur Relevanz beteiligter Gruppen und zu den zentralen Ereignissen sowie deren Bedeutung zu tätigen; und zwar unabhängig davon, ob sie in Italien, Deutschland oder Polen aktiv waren. Daphi zeigt, wie die Bewegung durch dieses Narrativ, gegenüber anderen Mobilisierungen an Profil gewann und spektrenübergreifend und transnational ein Gefühl der Zusammengehörigkeit und geteilter Erfahrungen entstehen lassen konnte. Dieses Narrativ wurde nur von Aktivist*innen geteilt, die sich selbst primär als Teil der Bewegung ansahen.

Zu guter Letzt gibt Daphi verschiedene Ausblicke für die zukünftige Beforschung sozialer Bewegungen. Diese lassen sich grob in zwei Perspektiven einordnen. Zum einen in Forschungen zu Fragen nach der Bildung kollektiver Identität sowie zum anderen Forschungen zu Fragen nach der Lebensdauer und dem (indirekten) Fortwirken von Bewegungen in anderen Mobilisierungen. Daphi zeigt, dass gerade das Zusammenspiel kognitiver, relationaler und emotionaler Dimensionen wichtig ist. Weiterhin betont sie die Notwendigkeit, die Herstellung von Bedeutung und die Produktion von Sinn als einen kollektiven Prozess zu ver-

stehen, in dem kollektive Praxen und Ritualen eine wichtige Rolle innehaben. In Bezug auf die Fragen nach der Lebensdauer und dem Fortwirken von Bewegungen stellt die Autorin drei Aspekte heraus, die für zukünftige Forschungen wichtig sein können: 1.) die generelle Frage nach der Lebensdauer von Bewegungen, 2.) die Frage nach Kontinuität und Wandel innerhalb eines Mobilisierungszyklus sowie 3.) Kontinuitäten und Veränderungsprozesse über verschiedene, aufeinander folgende Mobilisierungszyklen hinweg.

Das Buch stellt aufgrund des Forschungsansatzes sowohl für Forscher*innen, die an den bisherigen blinden Flecken der jeweiligen Ansätze der Bewegungsforschung weiterarbeiten wollen, als auch aufgrund des umfangreich dargestellten Forschungsstandes für Nachwuchswissenschaftler*innen eine interessante Lektüre dar. Nicht zuletzt ist an Daphis Buch reizvoll, das sie mit ihrem narrativen Ansatz der Untersuchung einer gemeinsam erinnerten Bewegungsgeschichte einem Geschehen nachspürt, das zum Zeitpunkt der Befragung für die Akteur*innen buchstäblich schon *Geschichte ist*. Sie kommt damit einer bisweilen in der Forschungsdebatte vorgebrachten Aufforderung nach, Protest und soziale Bewegungen nicht nur dann zu untersuchen, wenn die Phänomene noch neu sind und die beteiligten Akteur*innen sich noch auf ihrem Höhepunkt befinden. Die Frage nach der gemeinsam erinnerten Geschichte erlaubt es der Autorin, auf diese Weise auch die Selbstkritik der Aktivist*innen einzubeziehen und abzubilden.

Johannes Diesing, Gießen



Gelungener Beitrag zu einer postfundamentalistischen Bewegungsforschung

Mullis, Daniel 2017: Krisenproteste in Athen und Frankfurt. Raumproduktionen der Politik zwischen Hegemonie und Moment. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Daniel Mullis' im Jahr 2016 eingereichte Dissertation wurde 2017 im Verlag Westfälisches Dampfboot veröffentlicht und bietet einen gut recherchierten und differenzierten Einblick in die Krisenproteste in Athen in den Jahren 2008 bis 2014 und in Frankfurt/Main von 2012 bis 2015. Darüber hinaus stellt die Monografie eine theoriegeleitete, postfundamentalistische¹¹ Auseinandersetzung mit den Konzepten Protest, Raum, Politik und Stadt dar und liefert eine wertvolle Perspektiverweiterung in der sozialen Bewegungsforschung *und* im Bereich der politischen Theoriebildung. Schwerpunkt und Zielsetzung der Arbeit ist die relationale Verbindung der *politischen Konstitution von Raum* und der *räumlichen Konstitution von Politik*. Was zunächst einmal sehr komplex und etwas sperrig klingt, bekommt bei der Lektüre des Textes schnell ein Gesicht und einen gut nachvollziehbaren Inhalt: Das Begriffspaar ermöglicht „eine dahingehende Befragung der Auseinandersetzungen [...], wie, warum und wo durch Politik Raum produziert wurde und welche Rolle verstetigte Raumproduktionen für Politik spielen“ (297 f.). Es geht also darum zu verstehen, wie auf der einen Seite durch Politik ein spezifischer Raum – zum Beispiel die Stadt – hergestellt wird und auf der anderen Seite, wie bestehende Räume sich auf die Art der Politik auswirken können.

Das Buch lässt sich grob in drei Teile untergliedern: Im ersten, theoretischen Teil wird ein Einblick in eine kritische (geografische) Stadtforschung und soziale Kämpfe gegeben (Kapitel eins). Im daran anschließenden zweiten Kapitel „Die Politik zwischen Hegemonie

und Moment“ werden diese beiden Modi von Politik, die die theoretischen Ausgangspunkte der Arbeit bilden, in Bezugnahme auf Ernesto Laclau und Chantal Mouffe einerseits und Jacques Rancière andererseits genauer beleuchtet und reflektiert. Im dritten Kapitel wird auf Henri Lefebvres Raumkonzept, auf dem die Arbeit aufbaut, eingegangen. Abschließend werden die verwendeten Politik- (Laclau/Mouffe und Rancière) und Raumbegriffe (Lefebvre) miteinander verbunden und auf dieser Basis konkrete Fragen an die Empirie abgeleitet (Kapitel vier). In einem zum zweiten, empirischen Teil der Arbeit überleitenden Kapitel fünf werden das Forschungsdesign vorgestellt und eine Selbstreflexion vorgenommen. Kapitel sechs und sieben widmen sich nun ausführlich der Analyse des Widerstands gegen das Austeritätsregime in Athen 2008 bis 2014 und den Blockupy-Krisenprotesten in Frankfurt/Main in den Jahren 2012 bis 2015. Der dritte, wiederum stark theoretische, jedoch deutlich kürzere Teil, das achte Kapitel, bildet ein theoretisch inspiriertes Resümee der Proteste und verwendeten Theorien und legt einen Vorschlag vor, „wie die politische Konstitution von Raum sowie die räumliche Konstitution von Politik zu denken sind“ (296). In einem Nachwort werden abschließend „Anmerkungen für eine emanzipatorische Politik“ gegeben.

Zunächst muss hervorgehoben werden, wie umfangreich die empirische Analyse angelegt ist: Die Darstellung von sechs Jahren Protestbewegung in Athen und vier Jahren in Frankfurt, verdichtet und dennoch detailgetreu auf insgesamt mehr als 150 Seiten rekonstruiert, gibt einen fundierten Einblick in die Geschehnisse in den jeweiligen Ländern (und darüber hinaus). Die Analyse basiert auf teilnehmender Beobachtung, Expert*inneninterviews und einer Dokumenten- und Quellenanalyse. Mullis' umfangreichen Kenntnisse der jeweiligen gesellschaftspolitischen Entwicklungen und deren Einordnung sowie die lange Dauer der qualitativen Feldforschung beeindrucken. Dabei gelingt dem Autor die historische Einbettung ebenso wie die Bezugnahme auf internationale Zusammenhänge der Proteste – vor allem hin-

sichtlich vorhergehender Protestbewegungen, wie dem ‚Arabischen Frühling‘ und Occupy Wall Street. Die Leserin erhält einen präzisen und spannend zu lesenden Einblick in zwei wichtige europäische Protestbewegungen und die gesamtgesellschaftlichen, vor allem ökonomischen und politischen Entwicklungen der beiden Länder und im Europa der vergangenen zehn Jahre. Veranschaulicht und unterlegt werden die Daten mittels zum Teil selbst erstellter Karten, Grafiken und Fotos. Generell werden die Rekonstruktion und Analyse anschaulich dargestellt sowie verständlich und mitreißend geschrieben. Da Mullis nicht die Frage nach Identitätsbildung und auch nicht nach der Verbindung einzelner Proteste durch einen gemeinsamen Bezugspunkt ins Zentrum stellt – wie dies in vielen Arbeiten der sozialen Bewegungsforschung der Fall ist –, werden die Vielschichtigkeit, Heterogenität und auch innere Widersprüchlichkeit der Proteste nicht verdeckt, sondern offen zur Kenntnis genommen (160). Diese Perspektivverschiebung ist auch für poststrukturalistisch informierter Analysen, die bisweilen ebenfalls zu einer Vereindeutigung neigen, ein Zugewinn.

Postfundamentalistische Blickverschiebungen und ihre Grenzen

Die Monografie überzeugt nicht nur bezüglich der empirischen Aufarbeitung der beiden Protestbewegungen, sondern auch durch deren geschickte Verknüpfung mit einer theoretisch inspirierten Perspektive, die vor allem in der deutschsprachigen Bewegungsforschung immer noch stark unterbelichtet und deren Systematisierung und Eingang in den Mainstream-Kanon erst in den Anfangszügen ist (auch wenn es bereits eine kontinuierlich steigende Anzahl poststrukturalistischer Bewegungsforscher*innen aus verschiedenen Disziplinen gibt, siehe Leinius et al. 2017). Der empirischen Betrachtung und Analyse wird dementsprechend eine theoretische Rahmung gegeben, mittels der auf soziale Realität geblickt und diese interpretiert wird. Die zentralen Bezugsrahmen Laclau/Mouffe und Rancière sind geschickt gewählt und vermögen es, mittels der Konzepte Hege-

monie und Moment temporäre Ereignisse *und* längerfristige Entwicklungen zu verbinden und verstehbar zu machen. Generell gelingt Mullis der nicht einfache Spagat zwischen theoretisch-abstrakten Begriffen und Denkfiguren und deren Anwendung auf das erhobene Material sehr gut.

Zentraler Ausgangspunkt ist bei ihm inofgedessen, dass Stadt nicht vorab definiert und als Erklärung herangezogen wird, um die betrachteten Proteste zu charakterisieren und zu analysieren (vgl. 30). Stattdessen wird gefragt: „Wo ist *Politik*, welche Rolle spielt *Raum* und was hat das mit *Stadt* zu tun? Bzw. was ist das Städtische an *Politik*?“ (30, Hervorhebung im Original). Das Städtische muss quasi erst als solches artikuliert und damit in seiner konkreten Rolle definiert werden, um relevant zu werden. Die Vereinfachung und Objektivierung sozialer Realität auf (deterministische) Kausalzusammenhänge kann damit vermieden werden. Dies bringt uns jedoch gleichzeitig zu einem Grundproblem postfundamentalistischer Theorien und Analysen, das es zu lösen gilt: Mullis kann sehr überzeugend rekonstruieren, *wie* bestimmte Momente artikuliert wurden und *wie* sich die Proteste im Spannungsfeld zwischen Moment und Hegemonie entwickelt haben. *Warum* hingegen *etwas auf eine bestimmte Art und Weise artikuliert* wurde, *warum überhaupt* und *andere Elemente nicht*, kann jedoch nur im Nachhinein rekonstruiert, aber nicht zufriedenstellend begründet werden. Die Proteste hätten sich bei gleicher Ausgangslage auch anders entwickeln können; (andere) Missstände hätten als relevant artikuliert werden können. Warum sie sich jedoch auf diese spezifische Art und Weise entwickelt haben, kann mit dieser Perspektive nicht ausreichend erklärt werden, sondern eben nur deren Verlauf und dieser auch nur im Nachhinein. Ist daher doch eine materialistische Rückbindung notwendig? Möglich, denn genau dies tut Mullis unbewusst, wenn er im Rahmen seiner Analyse der beiden Fallbeispiele als bestimmte Ereignisse, ökonomischer und politischer Entwicklungen zur Erklärung des weiteren Protestverlaufes anführt. Das beschriebene Problem ist jedoch

ein Grundproblem postfundamentalistischer Theorien und kann im Rahmen dieser Arbeit schwerlich gelöst werden.

Hegemonie und Moment – eine zu starre Trennung?

Ein zentraler Ausgangspunkt der Arbeit stellt die relativ strikte Unterscheidung zwischen Hegemonie und Moment dar. In Rekurs auf Laclau und Mouffe versteht der Autor Hegemonie als „verknüpfende und sukzessive politische Praxen“ und „Praxis des konflikthafter Knüpfens von hegemonialen Formationen, die um den Status von Ordnung ringen“ (17f.). Dem gegenübergestellt wird Rancières Fokussierung auf momenthaften Ereignissen, die bei Laclau/Mouffe als untertheoretisiert angenommen werden. Mullis' Schlussfolgerung, dass sich mittels Laclau und Mouffes Theorie eruptive Momente nicht genauer bestimmen lassen, würde ich so jedoch nicht teilen. Den Grund für seine Annahme liegt eher in einem zu starren Begriff von Hegemonie, mit dem vor allem ein organisierter, strategischer Stellungskrieg, wie er bei Gramsci beschrieben wird, gemeint ist und Hegemonie dementsprechend als funktionaler und intentionaler Prozess gedacht wird. Dies scheint jedoch zu kurz gegriffen. Gerade durch momenthafte Verknüpfungen von vorher unverbundenen Elementen, wie sie bei spontanen Ereignissen wie Platzbesetzungen oder auch dem Tod eines Demonstranten und darauffolgender Proteste der Fall sind, werden neue Sinn- und Möglichkeitsräume produziert, die sich sehr gut mit Laclau und Mouffes Ansatz denken und erklären lassen. Sie bezeichnen solche Momente der Eruption als Dislokationen, in denen die hegemoniale Ordnung und Wahrheit auf Tiefste erschüttert und das Soziale als vergessene, sedimentierte Kämpfe re-politisiert wird. Auch Mullis scheint diese von ihm getätigte strikte Unterscheidung aufzuweichen, wenn er argumentiert, dass die eruptiven Momente in gesellschaftliche Strukturen und Kämpfe eingebunden werden müssen, um Wirkmächtigkeit entfalten zu können: „(...) andererseits müssen Momente, sollen sie nicht ins Leere fallen, von hegemonisierenden

Praxen aufgefangen, vertieft und verbreitert werden“ (306). Mullis' Kritik an Laclau und Mouffes fehlender Theoretisierung der Sedimentierungsprozesse (53) überzeugt hingegen und stellt einen wichtigen Ansatzpunkt für eine Weiterentwicklung des Laclau/Mouffe'schen Ansatzes dar.

Abschließend lässt sich resümieren, dass sich Mullis' Analyse passgenau in das kontinuierlich größer werdende Feld einer poststrukturalistisch inspirierten und informierten Bewegungsforschung einreicht und insgesamt einen wichtigen Beitrag in der Bewegungsforschung leistet, in dem er seine empirischen Analysen in einen gesellschaftstheoretischen und -analytischen Rahmen einbettet. Er trägt somit elementar zu einer „notwendige[n] poststrukturalistischen] Blickverschiebung“ (Leinius et al. 2017: 6) bei.

Judith Vey, Berlin

Verwendete Literatur

Leinius, Johanna/Vey, Judith/Hagemann, Ingmar 2017: Poststrukturalistische Perspektiven auf soziale Bewegungen. Plädoyer für eine notwendige Blickverschiebung. In: *Forschungsjournal Soziale Bewegungen*, Jg. 30, Heft 4, 6-20.

Anmerkung

¹ In postfundamentalistische Theorien wird die Annahme der Existenz von Letztbegründungen und Fundamenten, auf den die soziale Realität basiert, negiert. Stattdessen erhalten Objekte, Handlungen und Subjekte ihre Bedeutung erst durch ihre relationale Beziehung zueinander.

Rudolf Speth, *Machtkontrolle durch Watchdogs* (FJ SB 3/2018, S. 6-18)

Politische Machtausübung bedarf der Kontrolle. In westlichen Gesellschaften haben sich dazu - neben den systeminternen Kontrollinstanzen - zivilgesellschaftliche Organisationen gegründet, deren Aufgabe es ist, politische Macht zu kontrollieren. Sie werden als Watchdogs bezeichnet. Sie sind entstanden, weil die systemeigenen Kontrollinstanzen nicht mehr ausreichten und der Anspruch der Zivilgesellschaft, die Ausübung politischer Macht zu kontrollieren, stieg. Watchdog-Organisationen nutzen die Öffentlichkeit und drängen zur Einhaltung von Normen (Grenzwerte, Gesetze, Menschenrechte). Sie sind aber auch selbst legitimationsbedürftig.

Rudolf Speth, *Control of political power through watchdogs* (FJ SB 3/2018, pp. 6-18)

Political power needs to be controlled. In western society in the past centuries a lot of organizations of the civil society emerged. One of their function is to control political power. There are also a lot of organizations within the political system to supervise the exercise of political power. But they are not sufficient any longer. We need more watchdog-organizations of the civil society, because the state is no longer able to supervise his own institutions. Beyond that we watch the raising claim of the civil society to keep an eye on political forces. Watchdogs need to be legitimate and they produce legitimacy for the political system.

Ricarda Drüeke, *Medien, Öffentlichkeit und Demokratie: Zur Watchdog-Funktion von Medien* (FJ SB 3/2018, S. 19-28)

Die Watchdog-Funktionen von Medien leiten sich aus normativen Demokratiemodellen ab, die die Kontrollfunktion von Medien herausstreichen und diese neben Information, Transparenz und damit Legitimierung politischer Prozesse als zentral für das Funktionieren einer Demokratie ansehen. Der Beitrag erläutert ausgehend von diesen Demokratiemodellen die öffentliche Aufgabe von Medien und zeigt auf, welche verschiedenen Formen Watchdog-Journalismus annehmen kann. Gegenwärtige Veränderungen, insbesondere durch digitale Medien und die damit einhergehende Erweiterung der Akteur*innen, die Kontrolle sowohl des Staates als auch andere Medien ausüben können, werden anschließend diskutiert.

Ricarda Drüeke, *Media, the public and democracy: The watchdog-function of media* (FJ SB 3/2018, pp. 19-28)

The Watchdog function of the media is derived from normative models of democracy; in these theoretical approaches the control function of the media is emphasized in addition to the functions of information, transparency and thus legitimization of political processes. Based on these approaches the contribution aims to explain the public role of media and highlights various forms of watchdog journalism. Subsequently current challenges triggered by digital media are discussed with focus on the increased numbers of actors who could exercise control on both the state and the media.

Samuel Greef/Lukas Kiepe, *Staatsnahe Watchdog-Organisationen* (FJ SB 3/2018, S. 28-37)

Eine zentrale Funktion von Watchdog-Organisationen ist die Überwachung, kritische Begleitung und Kontrolle der Tätigkeit des Staates und seiner Institutionen. Der Aufsatz untersucht staatsnahe Watchdogs, die nicht dem zivilgesellschaftlichen Kern zugerechnet werden. Die Autoren argumentieren, dass Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, der Bundesrechnungshof (BRH), der Bundesbeauftragte für den Datenschutz und die Informationsfreiheit (BfDI) sowie der Bund der Steuerzahler Deutschland (BdSt) die accountability staatlichen Handelns erhöhen. Damit stabilisieren sie als Kontrollorgane die repräsentative Demokratie.

Samuel Greef/Lukas Kiepe, *State-affiliated Watchdog-Organisations (FJ SB 3/2018, pp. 28-37)*
Monitoring and critical control of the activities of the state and its institutions is a central function of watchdog organizations. The paper examines government-related watchdogs that are not part of the core of the civil society. The authors argue that labor unions, welfare organizations, the Federal Audit Office, the Federal Commissioner for Data Protection and Freedom of Information and the German Taxpayers Federation increase the accountability of government action. In this way, they stabilize representative democracy as control bodies.

Matthias Freise/Luisa Menzemer, *Wachhunde an der kurzen Leine? NGOs in der Europäischen Union (FJ SB 3/2018, S. 38-47)*

NGOs spielen eine wichtige Rolle in den politischen Aushandlungsprozessen der Europäischen Union. Darin übernehmen sie vor allem drei Funktionen: (1) Sie steuern Expertise und politische Legitimität bei, (2) betreiben ein Monitoring der komplexen Gesetzgebung (3) und unterstützen die Kommission bei der Überwachung der Implementierung europäischen Rechts in den Mitgliedsstaaten. Entstanden ist so ein symbiotisches Verhältnis vieler NGOs zu den Institutionen der EU, das ihnen Einflusskanäle eröffnet, aber auch Widerstand gegen politische Entscheidungen der Union unterbindet.

Matthias Freise/Luisa Menzemer, *Watchdogs on short leash? NGOs in the European Union (FJ SB 3/2018, pp. 38-47)*

NGOs play an important role in the process of policy-making in the European Union. Particularly, they fulfil three functions: (1) They contribute expertise and legitimacy, (2) monitor the complex European regulations for their members, (3) and support the Commission in the supervision of policy-implementation in the member states. Over the years, a symbiotic relationship between NGOs and the European institutions has evolved, which opens channels of influence for NGOs, but also prevents resistance and protest against political decisions of the EU.

Claus Körting/Lukas Goltermann, *Watchdog und politische Mitwirkung – (wie) geht das zusammen? (FJ SB 3/2018, S. 47-53)*

Für den Verband Entwicklungspolitik und Humanitäre Hilfe (VENRO) ist die Wahrnehmung einer Watchdog-Funktion gegenüber staatlichem Handeln von zentraler Bedeutung. Im Sinne eines „Prozess-Watchdogs“ beobachtet, begleitet und beeinflusst VENRO politische Prozesse auf unterschiedlichen Ebenen, wie zum Beispiel die Umsetzung der Agenda 2030 oder des Pariser Klimaabkommens. Ein besonderes Augenmerk legt VENRO auf die Sicherung von Handlungsspielräumen der Zivilgesellschaft weltweit, die in vielen Staaten zunehmend eingeschränkt werden.

Claus Körting/Lukas Goltermann, *Watchdogs and political participation – does this be a good match? (FJ SB 3/2018, pp. 47-53)*

The association VENRO is the umbrella organisation of development and humanitarian aid in Germany. The watchdog-function with a view to government action is of fundamental importance. VENRO monitors, accompanies and influences political processes on different political levels. Therefore VENRO can be called a „Process-watchdog“. One example is the implementation of the Agenda 2030 and the agreement of United Nations Framework Convention on Climate Change in Paris. VENRO pays a particular attention to the scope of action of the civil society in the entire world because we observe shrinking spaces of civil society organisations.

Maximilian Schiffers, *Zivilgesellschaftliche Aufpasser brauchen langen Atem: Die watchdog-Funktion von NGOs am Beispiel von LobbyControl* (FJ SB 3/2018, S. 53-63)

Die watchdog-Funktion ist systematischer Teil der kritischen Öffentlichkeit. Durch die Asymmetrie der Interessenlandschaft nehmen NGOs als zivilgesellschaftliches Gegengewicht darin eine besondere Stellung ein. Der Beitrag entwickelt das Argument, dass NGOs, die eine Watchdog-Strategie verfolgen wollen, die punktuelle und kontinuierliche Themenbearbeitung kombinieren müssen. Am Beispiel der Transparenzinitiative LobbyControl und anhand des Dreiecks der Unterstützungs-, Einfluss- und Reputationslogik werden verschiedene Ausprägungen dieser Strategie dargestellt und diskutiert.

Maximilian Schiffers, *Watchdogs of the civil society need staying power: The watchdog-function of NGOs exemplified by LobbyControl* (FJ SB 3/2018, pp. 53-63)

The role of watchdogs is essential for a critical public sphere. Due to the dominance of business interests, NGOs can serve as an important counterbalance. This article argues that NGOs need to combine both short term and long term issue management for their watchdog strategy. Using the threefold organisational logics of support, influence and reputation this article presents varying strategies employed by the German transparency NGO LobbyControl and discusses their role in NGO advocacy and interest representation.

Katharina Witterhold, *Watch out? Watch me! Neue Kooperationsformen von Konsum-Watchdogs im Netz* (FJ SB 3/2018, S. 63-73)

Dieser Beitrag befasst sich mit a) der Notwendigkeit und b) den Kriterien von Marktkontrolle vor dem Hintergrund der c) Akteurskonstellation, die gegenwärtig eine solche Kontrollfunktion für sich reklamiert. Bei dieser Betrachtung stehen jedoch weniger einzelne Verbraucherorganisationen (VO) im Vordergrund, sondern vielmehr neue Kooperations- und Assoziationsformen, die durch digitale Kommunikationsmedien ermöglicht werden. Statt einem Abwägen zwischen einem Mehr an staatlicher Kontrolle und mehr Kontrolle durch zivilgesellschaftliche Organisationen, wird die Annahme geprüft, dass neue Formen der Zusammenarbeit zwischen betroffenen Verbraucher(-bürgern) und VO Legitimationsdefizite abfedern, die Effizienz von Marktkontrolle steigern und zur (Weiter-)Entwicklung von Bewertungsnormen von Markthandeln beitragen. Letztere setzt jedoch einen breiten gesellschaftlichen Diskurs zur Interpretation des Verbrauchergemeinwohls voraus.

Katharina Witterhold, *Watch out? Watch me! New forms of cooperation of consumer watchdogs on the internet* (FJ SB 3/2018, pp. 63-73)

This article deals with the a) necessity and b) the general criteria of market controls against the background of the constellation of involved actors. This actors claim control functions. In the center of this consideration are not single consumer organisations but rather news forms of cooperation and association which are enabled through digital communication media. Instead of balancing between control through government agencies and control through the civil society the text examines the assumption that new forms of cooperations between consumer(-citizens) could cushion the deficiencies of legitimacy of consumer organisations, can increase the efficiency of market control and develop new evaluation criteria of market activities. But this requires a new level of public discourse to discuss the public good with a view to consumer.

Forschungsjournal Soziale Bewegungen

bis 2010: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen

Gegründet 1988, Jg. 31, Heft 3, September 2018

Für die Forschungsgruppe SB herausgegeben von PD Dr. Ansgar Klein; Jupp Legrand; Prof. Dr. Thomas Leif (†); Jan Rohwerder, PD Dr. Jochen Roose

Abstracted/Indexed in: SCOPUS, Gesis, GBI/Genios, SOLIS, IPSA (International Political Science Abstracts), IBSS (International Bibliography of the Social Sciences), sociological abstracts, BLPES (International Bibliography of Sociology)

Preis- und Bezugsinformationen, Hinweise zur Manuskripteinreichung und zu älteren Jahrgängen stehen unter www.degruyter.de/journals/fjsb zur Verfügung.

ISSN 2192-4848 • e-ISSN 2365-9880

Redaktion: Vera Faust, Aachen; Alexander Flohé, Düsseldorf; Jannis Grimm, Berlin; PD Dr. Ansgar Klein, Berlin; Peter Kuleba, Berlin; Jupp Legrand, Wiesbaden; Dr. Aleksandra Lewicki, Berlin; Dr. Albrecht Lüter, Berlin; Dr. Melanie Müller, Berlin; Tobias Quednau, Berlin; PD Dr. Markus Rohde, Bonn; Jan Rohwerder, Aachen; PD Dr. Jochen Roose, Berlin; Laura Sasse, Berlin; Dr. Gabriele Schmidt, Hannover/Berlin; Stephanie Schmoliner, Hamburg; Moritz Sommer, Berlin; PD Dr. Rudolf Speth, Berlin; Dr. Karin Urich, Mannheim

Redaktionelle Mitarbeit: Nadine Kreitmeyr, Tübingen; Miriam Küller, Berlin; Maria Langenthal, Berlin; Markus Mertens, Mannheim; Florian Muarrawi, Kassel; Franziska Scholl, Berlin; Regina Vierkant, Berlin

Verantwortlich für den Themenschwerpunkt: Dr. Rudolf Speth, Berlin (V.i.S.d.P.)

Rubrikverantwortlichkeiten: für *IPB beobachtet* Moritz Sommer, E-Mail: sommer.moritz@fu-berlin.de, und Jannis Grimm, E-Mail: jj.grimm@fu-berlin.de; für *Pulsschlag* Alexander Flohé, E-Mail: alex.flohe@web.de; für *Literatur* Dr. Karin Urich, E-Mail: karin.urich@online.de, und Moritz Sommer, E-Mail: moritzsommer@gmail.com; für *die Rubrik Aktuelle Analyse*; für *FJSBplus* PD Dr. Ansgar Klein, E-Mail: ansgar.klein@snafu.de, Laura Sasse, E-Mail: laura.sasse@gmail.com und Vera Faust, E-Mail: Vera.Faust.vera.f Faust@gmail.com; für *Homepage und Social Media* Regina Vierkant, E-Mail: regina.vierkant@sevenminds.de, und Franziska Scholl, E-Mail: franziska.scholl@posteo.de

Beratung und wissenschaftlicher Beirat: Prof. Dr. Andreas Buro (†); Volkmar Deile, Berlin; Dr. Warnfried Dettling, Berlin; Prof. Dr. Ute Gerhard-Teuscher, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Friedhelm Hengsbach SJ, Frankfurt/M.; Prof. Dr. Robert Jungk (†); Prof. Dr. Joachim Raschke, Hamburg; Prof. Dr. Roland Roth, Berlin; Prof. Dr. Dieter Rucht, Berlin; Dr. h. c. Wolfgang Thierse, Berlin; Dr. Antje Vollmer, Berlin; Detlef Wetzel, Frankfurt/M.; Heidemarie Wieczorek-Zeul, Berlin

Redaktionsanschrift: Forschungsgruppe SB, c/o Jan Rohwerder, Weberstraße 35, 52064 Aachen, E-Mail: jan.rohwerder@gmx.de

Homepage: www.forschungsjournal.de

Förderverein: *Soziale Bewegungen e.V.*, c/o PD Dr. Ansgar Klein, Morusstraße 16, 12053 Berlin, E-Mail: ansgar.klein@snafu.de; **Spendenkonto:** Sparkasse KölnBonn, BIC: COLSDE33XXX, IBAN: DE76 3705 0198 0007 5146 07

Journal Manager: Jana Kuchta, De Gruyter, Genthiner Straße 13, 10785 Berlin, Germany, Tel.: +49 (0)30 260 05-228, Fax: +49 (0)30 260 05-250, E-Mail: jana.kuchta@degruyter.com

Anzeigenverantwortliche: Claudia Neumann, De Gruyter, Genthiner Straße 13, 10785 Berlin, Germany, Tel.: +49 (0)30 260 05-226, Fax: +49 (0) 30 260 05-264, E-Mail: anzeigen@degruyter.com

Karikaturen: Gerhard Mester, Wiesbaden

Umschlag: Nina Faber de.sign, Wiesbaden

Satz: com.plot Klemm & Schott, Mainz

© 2018 Walter de Gruyter GmbH, Berlin/Boston

Druck: Franz X. Stückle Druck und Verlag e.K., Ettenheim
Printed in Germany

