

# Dritter Teil



# Anerkennung in der Zivilgesellschaft

---

Um als nicht-gewählter politischer Repräsentant sowohl von der eigenen Gruppe als auch von anderen Entscheidern Anerkennung zu erhalten, muss in der Interessenvertretung einiges geleistet werden. Zur Bewertung dieser Aktivitäten wird zu Beginn der Begriff der Zivilgesellschaft mit einem Blick auf das ›Skript‹ der Zivilgesellschaft definitorisch gefasst, um den Anspruch auf Gemeinwohlorientierung dieser Akteure hervorzuheben. Damit lassen sich dann in der politischen Kommunikation dieser Akteure bei der Vertretung ›schwacher Interessen‹ verschiedene Argumentationsmuster voneinander differenzieren.

## DAS SKRIPT DER ZIVILGESELLSCHAFT

Zivilgesellschaft ist nach allgemeinem Verständnis jener öffentliche und nicht-private Bereich gesellschaftlicher Selbstorganisation, der sich weder dem staatlichen noch dem wirtschaftlichen Sektor zuschreiben lässt. Organisationen aus diesem Bereich weisen eine Gemeinwohlorientierung auf, welche durch eine Gemeinwohrrhetorik kommuniziert, demonstriert und inszeniert wird. Die strategische Intention ist es, Interessen, Anliegen und Bedürfnisse so zu artikulieren, so dass potentielle Unterstützer sich angesprochen und zur Partizipation eingeladen fühlen. Zivilgesellschaftliche Akteure nutzen dabei einen bestimmten Modus der Rechtfertigung, ein *ordre de la grandeur* (Boltanski/Thévenot 1991 in: Eder 2009: 23). Mit diesem narrativen Skript kommunizieren sie die eigenen Praktiken und Handlungen als gut und richtig. Das Skript der Zivilgesellschaft nutzt verschiedene rhetorische Strategien und Argumentationsmuster, um Repräsentationsansprüche zu inszenieren und Glaubwürdigkeit im eigenen Lager der Unterstützer als auch auf dem politischen Feld bei Gegnern und Verhandlungspartnern zu konstruieren. Um die Zivilgesellschaft von konkurrierenden Ansprüchen und Handlungsrechtfertigungen der Akteure aus familiären, religiösen, staatlichen oder wirtschaftlichen Bereichen abzugrenzen, müssen die eigenen Handlungsweisen jedoch als spezifisch anders, nämlich als auf Solidarität begründet dargestellt werden. In der Kommunikation und bei der

Vertretung schwacher Interessen sind sie folglich darauf angewiesen, Repräsentationsansprüche zu erheben und diese in spezifischen Argumentationsmustern zu bündeln, um Rechtfertigungen so zu konstruieren, dass Glaubwürdigkeit und Anerkennung entstehen.

Das Skript wird nicht nur von den Akteuren der Zivilgesellschaft geschrieben sondern die Handlungs- und Argumentationsrepertoires sind zwischen staatlichen und ökonomischen Akteure eingeklemt, was zumindest auf die ›äußere‹ Form des Skripts einwirkt. Nur mit einem zivilen Skript haben Repräsentanten der Zivilgesellschaft einen relativ freien Spielraum zur Entfaltung ihrer Aktivitäten. Die gegenseitige Beobachtung führt dazu, dass sich die Rollenerwartungen der unterschiedlichen Bezugsgruppen ineinander verkeilen und dadurch stabilisiert werden. Die bestehenden Stellvertretungsfigurationen werden in ihren Wandlungsdynamiken entschleunigt. Bei der ›inneren‹ Form des zivilgesellschaftlichen Skripts verpflichten sich diese Organisationen auf eine zivile Ethik, wobei diese Handlungsanleitung eng mit ihrer Gemeinwohlorientierung verknüpft ist. Aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung sind diese Organisationen in der Pflicht, ein Abbild des Gemeinwesens zu erzeugen und eine ›bessere‹ Welt zu imaginieren. Zum Repertoire zivilgesellschaftlicher Organisationen gehört daher eine Vision, wie die Welt besser gemacht werden sollte. Gegenüber profitorientierten Wirtschaftsunternehmen oder bürokratischen Regierungsagenturen hat die organisierte Zivilgesellschaft dabei oft einen Glaubwürdigkeitsbonus, denn als Vertreter schwacher Interessen adressieren sie Gemeinwohlbelange. Es ist an dieser Stelle hilfreich, zwischen Gemeinwohlorientierung und Gemeinwohrrhetorik zu unterscheiden.

Gemeinwohlorientierung bezieht sich auf altruistische Aktivitäten, deren Gemeinwohlqualität von denen bezeugt werden muss, die von diesem Altruismus profitieren, also von gemeinwohlorientierten Handlungen betroffen sind. Das Gemeinwohl liegt für gewöhnlich irgendwo zwischen einem kleinsten gemeinsamen Nenner feststehender individueller Präferenzen und einem *highest common concern* kollektiver Bedürfnisse, die argumentativen Einwänden von Interessengegnern in der Öffentlichkeit standhalten können (vgl. Offe 2002: 57). Gemeinwohrrhetorik hingegen umfasst »Gemeinwohlappelle«, »Gemeinwohlbeschwörungen« und »Gemeinwohlanmaßungen« (von Beyme 2002: 148). Sie referenziert also ein partikulares Interesse, welches durch eine »Gemeinwohlselfstdeklaration« (Vobruba 1991: 110) oder einen »verallgemeinerten Partikularismus« (Habermas 1962/1990: 44) verdeckt wird und nur noch in geringem Maße eine »normative ›Würde‹« ausstrahlt (Nullmeier 2000: 99).<sup>1</sup> Gemeinwohrrhetorik ist das Resultat von

---

1 Die aktuelle Debatte zu ›Gemeinwohl und Gemein Sinn‹ wird in vier Forschungsberichten der gleichnamigen interdisziplinären Arbeitsgruppe der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften umfassend dargestellt (Münkler/Fischer 2002b). Die Herausgeber definieren die Begriffe wie folgt: »Gemein Sinn kann als eine motivationale Handlungsdisposition von Bürgern und

Repräsentationsansprüchen, denn diese stellen eine Verbindung zwischen Interessenvertretern und Interessenten einerseits und einer generellen Öffentlichkeit andererseits her und bieten dadurch den Konstituenten, Unterstützern und Gegnern die Möglichkeit, Leistungen der Repräsentanten einzuschätzen, da über Repräsentationsansprüche auch Erwartungen und Versprechungen transportiert werden. Gemeinwohrrhetorik bindet somit die Repräsentierenden gegenüber ihren Konstituenten und allen anderen Gruppen an Gemeinwohlorientierung. Die Interessengruppen müssen den Worten Taten folgen lassen, wollen sie in den Augen ihrer Interessenten und politischer Konkurrenten nicht an Glaubwürdigkeit einbüßen.

Gegenüber dezidiert partikularen Interessengruppen hat die organisierte Zivilgesellschaft, die sich für öffentliche Interessen stark macht, weitaus mehr Anknüpfungspunkte an die Sorgen und die Bedürfnisse breiter Bevölkerungsschichten. Ihre Vertretungsansprüche sind oft hochgradig legitim, denn »große Mehrheiten und Einstimmigkeit scheinen für die Gemeinwohlorientierung einer Maßnahme zu sprechen« (von Beyme 2002: 150). Aber auch wenn nichterwerbsmäßige Interessen und universalisierte Partikularinteressen oft als gemeinnützig beschrieben werden, so hat das *bonum commune* seine Grenzen immer dort, wo das Gemeinwesen seine Grenzen hat: »Jede Deutung des Gemeinwohl ist insoweit nur eine, die sich selbst als eine unter mehreren weiß und sich mit rivalisierenden Gemeinwohldeutungen auseinandersetzen muß.« (Offe 2002: 55) Es ist daher nicht unerheblich danach zu fragen, was von der Zivilgesellschaft als Gemeinwohl benannt wird.

Die organisierte Zivilgesellschaft wird demnach durch ihre inszenierten Praktiken identifizierbar, die diesem spezifischen Skript der Solidarität und Gemeinwohlorientierung folgen. Diese Praktiken werden vor dem Publikum einer interessierten und zu interessierenden Öffentlichkeit aufgeführt und müssen von dieser als geglückte Aufführung anerkannt werden. Verfügt das Publikum bereits über Rollenerwartungen, müssen diese durch die Inszenierung erfüllt werden. Oder die zivilgesellschaftlichen Akteure müssen das Publikum während der Aufführung an ein neues Rollenkonzept heranzuführen,

---

politisch-gesellschaftlichen Akteuren begriffen werden, die eine prinzipiell knappe sozio-moralische Ressource darstellt. Sie bildet die ›subjektive‹ Seite gemeinwohlorientierten Handelns, die nur partiell im Handeln selbst reproduziert werden kann. Gemeinwohl ist das normative Ideal, das uns implizit auch sagt, wieviel Gemeinsinn wir aufbringen müssen, um die im Gemeinwohlbegriff umschriebenen Resultate des politischen Prozesses zu erreichen. Es bedarf aber eines Mindestmaßes an Gemeinsinn, damit wir überhaupt motiviert sind, uns für ein normatives Gemeinwohl-Ideal zu interessieren. Gemeinwohl zielt als Begriff auf gemeinsame Ziele, Kooperationseffekte und ein Handeln, das auf den Erhalt der jeweiligen Gemeinschaft und die Reproduktion ihrer Voraussetzungen gerichtet ist.« (Münkler/Bluhm 2002: 13)

damit die Inszenierung verstanden werden kann. Zivilgesellschaft wird folglich *praktiziert, inszeniert* und *imaginiert* (Eder 2009: 24).

Das politische Kapital zivilgesellschaftlicher Interessengruppen liegt dabei, wie auch bei anderen politischen Akteuren, in ihrer Glaubwürdigkeit. Wollen sie ernst genommen werden, müssen sie sich als Stellvertreter schwacher Interessen Anerkennung erarbeiten. Bei der Inszenierung von Solidarität kommt dabei eine spezifische Form der Moralkommunikation zum Einsatz. Um Handlungsfähigkeit zu erlangen und sich selbst als Akteur zu konstituieren, müssen die Organisationen die politische Umwelt deuten und interpretieren – auch um sich selbst im politischen Feld zu verorten. Sie müssen ›gute‹ und ›schlechte‹ Politik voneinander unterscheiden können, was zugleich bedeutet, dass sie Ursachen und Verursacher sowie Wirkungen und Betroffene identifizieren können. Innerhalb dieser politischen Weltbilder orientieren sich die Akteure anhand ihrer normativen Standards und ihrer moralischen und ethischen Vorstellungen. Vor allem durch die Erhebung von Repräsentationsansprüchen versuchen sie dann durch ihr Sprechen und Handeln in dieses Weltgeschehen steuernd einzugreifen. Aus der Umweltbewegung gibt es zahlreiche Beispiele, wie dies durch Protest versucht wird. Man richtet sich an Verursacher und mahnt deren politische Verantwortung an.

Die Strategien der Einflussnahme unterliegen dabei einem stetigen Wandel. So ist es ohne weiteres möglich (und auch schon vorgekommen), dass sich Kommunikation radikalisiert und von einem ›zivilen‹ Skript in ein ›militantes‹ Skript umgeschrieben wird, welches dann Gewaltanwendung, z.B. bei bewaffneten Gruppen, als legitime Strategie erscheinen lässt. In modernen Demokratien ist die organisierte Zivilgesellschaft im Prozess ihrer Professionalisierung dazu übergegangen, politisch verhandlungsfähige Positionen in ihr Skript aufzunehmen und anstelle von zornigem Protest lediglich mit Lob und Tadel zu argumentieren, um Politik als ›gut‹ oder ›schlecht‹ zu bewerten. Für die Analyse der politischen Kommunikation dieser Akteure lassen sich interessante Erkenntnisse generieren, wenn bei Lob und Tadel auf die Wirkungsweisen von »Lobklatsch« und »Schimpfklatsch« eingegangen wird (vgl. Elias 1998). Bei diesen Formen der Kommunikation wird einerseits die Argumentationsmacht der Interessengruppen interessant, andererseits lassen sich bei den Vertretern schwacher Interessen spezifische Argumentationsmuster erkennen, mit denen versucht wird, die Relevanz der Interessen hervorzuheben.

## ARGUMENTATIONSMACHT SCHWACHER INTERESSEN

Der Lobbyismus schwacher Interessen ist auf Argumentationsmacht und überzeugende Rechtfertigungsstrategien angewiesen. Diese richten sich sowohl nach innen an die eigenen Konstituenten als auch nach außen an politische Konkurrenten und mögliche Verhandlungspartner. Mit den Be-

gründungen und Rechtfertigungen ihrer Repräsentationsansprüche versuchen die Interessengruppen und ihre Sprecher, eine bestimmte Form kommunikativer Macht herzustellen. Es geht darum, in der politischen Auseinandersetzung und für die Mobilisierung von Unterstützern nach Möglichkeit immer das bessere Argument zu finden. Nullmeier spricht daher von Argumentationsmacht:

»Argumentationsmacht bezeichnet die relative Position eines kollektiven Akteurs in einem Raum politischer Argumentationen und Legitimationen. Entscheidend ist die Relation zwischen der eigenen Stellung im Argumentationsraum zu den Positionen anderer Akteure (und deren Interessen). Es liegt dann ein hoher Grad an Argumentationsmacht eines kollektiven Akteurs vor, wenn die von ihm vorgetragenen und gestützten Argumentationsmuster hohe öffentliche Anerkennung genießen, soweit seine Argumentationsmuster als Argumente (und nicht aufgrund anderweitiger Eigenschaften oder Zuschreibungen) Anerkennung erhalten. Die Entfaltung argumentativer Macht verbleibt auch als diskursiv-strategisches Handeln solange im Raum des Argumentierens, wie den Argumenten von den sie Vortragenden selbst Geltung zugeschrieben wird, solange sie ›hinter ihren Argumenten stehen‹ und diese nicht nur ›taktisch‹ verwenden.« (2000: 94)

In der Vertretung schwacher Interessen können Argumentationsmuster, die zur Begründung und Rechtfertigung der Anliegen und Betroffenheiten verwendet werden, voneinander unterschieden werden. Die folgenden acht ›Typen‹ sind häufig anzutreffen, die Auflistung hat jedoch keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Die in der organisierten Zivilgesellschaft verbreiteten Argumentationsmuster können in Assoziations- und Argumentationsketten je nach Situation miteinander kombiniert werden.

Das Argument eines ›funktionalen Beitrags‹ versucht die Vertretung von Interessen als Dienstleistung darzustellen. Diese wird den Vertretenen oder dem politischen System gegenüber erbracht, oft auch beiden. Die Dienste gegenüber den Mitgliedern müssen von diesen auch gewollt und anerkannt werden, damit das Argument funktioniert. Erkennt die Politik den funktionalen Beitrag der organisierten Zivilgesellschaft an, kann sogar eine Kompetenzverlagerung von ehemals staatlichen Aufgaben stattfinden, die dann von nicht-staatlichen Akteuren geleistet werden. Sie kann sich jedoch auch auf rein symbolische Legitimitätsbeschaffungsstrategien beschränken.

Wird ein ›langfristiger Nutzen‹ hervorgehoben, verschiebt sich der funktionale Beitrag in die Zukunft. Das Argument des langfristigen Nutzens ist ein Versprechen auf zukünftige Gewinne. Diese Versprechen sind umso glaubwürdiger, je überzeugender die Wortführer der Interessengruppen die Gegenwart zu interpretieren wissen und mittels einer kohärenten Argumentationskette die Erwartungen auf zukünftige Gewinne wecken. Beispielsweise basieren in der Diskussion um Investitionen in erneuerbare Energien die Argumentationsmuster auf gefestigten und von vielen Autoritäten geteilten Annahmen über die Zukunft und sind dadurch glaubwürdig.

›Selbstzerstörungs- oder Selbsttransformationsargumente‹ sind sowohl Drohungen als auch Prophezeiungen. Sie bauen zeitlichen Druck auf, um Entscheidungen zu erzwingen. Die vorgebrachten Interessen sind möglichst sofort zu berücksichtigen, um das prekäre Allgemeinwohl zu bewahren. Diesem Typus entsprechen die Kassandrarufe, die im Zusammenhang mit Umweltschutzthemen, Klimawandel-Debatten oder Risikotechnologien wie Atomkraft oder Gentechnik zu hören sind.

›Notwendige Nebenfolgen‹ sprechen die Verantwortung und Solidarität aller Gesellschaftsmitglieder an. Auch jene, die keinen funktionalen Beitrag (mehr) leisten, haben die gleichen Anrechte, die auch allen anderen zustehen. Mit diesem Argument wird in einer rationalen Argumentation auf moralische Pflichten hingewiesen, die Solidarität und Hilfestellung als einzulösende Vertragsbedingungen darstellen. Im Hintergrund steht dabei ein imaginärer Gesellschafts- oder Generationenvertrag.

›Selbst- oder Eigenwertargumentationen‹ kommen zur Anwendung, wenn sich Interessen nur schwer in eine Wertschöpfungsbilanz einrechnen lassen, beispielsweise Werte wie Menschenwürde oder Bildung. Sie werden ihrer selbst willen vertreten. Allerdings hat *l'art pour l'art* einen schweren Stand in der politischen Verhandlungszone und findet sich selten in Reinform. Dieses Argumentationsmuster ist häufiger als versteckte Existenzbeurkundung bei Mitgliedern einer eingeschworenen Gruppe anzutreffen, deren Parole sich auf ein »Wir sind halt so!« reduziert hat.

›Moralische Appelle‹ sprechen den ethischen Kern einer Gemeinschaft an. Insbesondere wenn auf eine stabile und identische Wertgrundlage in beiden Handlungszonen rekurriert werden kann, vermag ein Wertappell erfolgreich sein. Dazu müssen gemeinsame Moralvorstellungen fest etabliert sein, damit Tabus wirksam instrumentalisiert werden können. Markante Beispiele sind die Pro-Choice- und Pro-Life-Bewegungen in den USA.

Die ›komplexe ethische Argumentation‹ evaluiert die Vertretung schwacher Interessen nach ausgereifter Analyse als ›gut‹ oder ›schlecht‹. Es ist nützlich, eine Vision eines guten Lebens präsentieren zu können, an der eine möglichst zwingende Verbindung zu jenen Interessen aufgezeigt werden kann, die es zu berücksichtigen gilt. Anstelle der Funktionalität wird Ethik in den Argumentationsmustern eingesetzt, um zu überzeugen.

Fragen der Ethik sind über eine ›explizierte moralische Allgemeinheit‹ erweiterbar. Expliziert wird dabei das Wohlergehen nicht nur der Gemeinschaft oder der Gesellschaft, sondern der ganzen Menschheit. Mit diesem Argumentationsmuster lässt sich konstruieren, dass alle tatsächlich und potentiell Betroffenen in einem zwanglosen demokratischen Diskurs die Interessenvertretung in der vom Argumentierenden behaupteten Art und Weise wünschen. Es ist vor allem die globale Zivilgesellschaft, die sich als Botschafter einer kosmopolitischen Weltinnenpolitik dazu berufen fühlt, solche Argumente in Szene zu setzen.

Die Organisationen der Zivilgesellschaft nutzen diese Argumentationen, um ihre Repräsentationsansprüche an Förderer zu richten und neue Unter-



stützer zu gewinnen. In der nach außen gerichteten Kommunikation mit anderen Entscheidern, mit Vertretern des politischen Systems, nutzen sie ihre Argumentationsmuster ebenfalls sehr strategisch. In ihrer Rolle als Dolmetscher zwischen mindestens zwei funktionalen Systemen versuchen Repräsentanten ihre Glaubwürdigkeit in alle Richtungen hin aufzubauen. Die Diskurse eines solchen *double talk* können dabei mitunter voller Widersprüche sein. Schlichte zeigt ein solches Kommunikationsdilemma der doppelten Rhetorik am Beispiel des ugandischen Präsidenten Museveni (2005: 268-270). Die Widersprüche in dessen Argumentation mit seinen Wählern einerseits und mit der internationalen Staatengemeinschaft andererseits werden für den außenstehenden Beobachter derart auffällig, dass kaum mehr nachvollzogen werden kann, wie Museveni noch immer Anerkennung erhält. Anhand dieser Forschungen wird jedoch deutlich, wie sehr Anerkennung, Legitimität und Glaubwürdigkeit des Repräsentanten sozial und kulturell konstruiert sind (vgl. Chabal/Daloz 2006).

Was bleibt festzuhalten? Argumentationsmacht ist fragil; sie bleibt nur solange erhalten, wie das Publikum den Stellvertretern Glaubwürdigkeit attestiert und sie anerkennt. Für die Experten der Zivilgesellschaft heißt es daher, ohne Authentizität keine Autorität, noch nicht einmal moralische Autorität. Die Zivilgesellschaft ist folglich mit ihren Worten und Taten sowohl vor Unterstützern als auch politischen Entscheidungsträgern zu gemeinwohlorientiertem Verhalten verpflichtet.



# Verbraucherschutz

---

## MÜNDIGE BÜRGER PATERNALISTISCHER STAATEN

Die Entstehung des Verbraucherschutzes ist verbunden mit dem modernen Massenkonsum, der sich mit der standardisierten, industrialisierten Warenproduktion weltweit durchgesetzt hat. Der »Verbraucher« als politisches Subjekt entstand erst im Zuge der Entwicklung der modernen Konsumgesellschaft, also etwa seit den 1950er Jahren. Grundlage hierfür war die Idee des mit Rechten ausgestatteten Bürgers, denn diese umfassen auch seine Rechte als Marktteilnehmer (Jubas 2007). Der markante Slogan in den Anfangszeiten dieses politischen Projekts war ›Wohlstand für alle!‹ Die Entwicklung einer Konsumgesellschaft wurde oft als Amerikanisierung interpretiert, da sich diese Vision im Kontext der Geopolitik des Kalten Krieges in den westlichen Ländern ausbreitete und starke Impulse aus dem *American Way of Life* erhielt. In der Entwicklung spiegelt sich jedoch viel eher der Wandel von einem chronischen Mangel in der Versorgungsgrundlage hin zu einem Überfluss an Waren. Davon ausgehend sind auch in der weltweiten Verbraucherpolitik Konvergenzprozesse zu beobachten, die insbesondere durch globale Marktverflechtungen und innerhalb Europas durch den gemeinsamen Binnenmarkt angetrieben werden (Hilton 2007).<sup>1</sup>

Der Verbraucherschutz in Deutschland entwickelte sich in den 1950er Jahren und war zu Beginn alleinige Aufgabe des Staates. Erst im Zuge des westdeutschen Wirtschaftswunders entstanden Verbraucherorganisationen. Die erste Verbraucherzentrale gründete sich 1957 in Hamburg, es folgten weitere in den übrigen Bundesländern. Die Institutionalisierung der regionalen Verbraucherzentralen vollzog sich in Kooperation mit den jeweiligen Landesregierungen. Ihrem Vereinszweck nach dienen sie der Beratung von Bürgern in allgemeinen Konsumfragen. Die Verbandsbildung mündete, nach einigen Umbenennungen schließlich in der Gründung des Verbraucherzentrale Bundesverbands (VZBV), dem zentralen Knotenpunkt der zivilgesellschaftlichen Akteursfiguration in Deutschland. In anderen westeu-

---

1 Eine komprimierte Darstellung der Entwicklung der neueren Konsumgeschichte in Europa findet sich bei Kaelble (2007: 87-118).

ropäischen Ländern entwickelten sich ähnliche Strukturen, teils etwas später oder früher, teils näher an den Staat angegliedert oder mit stärkeren Zügen zivilgesellschaftlicher Selbstorganisation. Die Emergenz eines transnationalen europäischen Verbraucherschutzregimes hat wenig mit Initiativen sozialer Bewegungen zu tun, sondern findet ihren Ursprung eher der Auslagerung ehemaliger staatlicher Kernkompetenzen. Erst jetzt stellen sie einen eigenständigen Bereich der organisierten Zivilgesellschaft dar. Erinnerungen an diese staatliche Herkunft zeigen sich noch darin, dass die mit öffentlichen Geldern geförderten Verbraucherzentralen Rechtsdienstleistungen anbieten dürfen.<sup>2</sup>

In der DDR, wie auch in anderen sozialistisch geprägten Ländern Osteuropas, entstanden keine vergleichbaren Strukturen. Der Markt war in eine sozialistische Planwirtschaft eingebunden und produzierte kaum einen Waren- oder Dienstleistungsüberschuss, vor dem die Verbraucher hätten geschützt werden müssen. Nach der Wiedervereinigung 1990 wurden Verbraucherzentralen auch in den neuen Bundesländern eingerichtet, so dass sich bald ein Netz von Kontaktstellen für Bürger über ganz Deutschland erstreckte. Im Rahmen der EU-Osterweiterung war der VZBV in Absprache mit den europäischen Institutionen und dem europäischen Dachverband der Verbraucherorganisationen (BEUC) daran beteiligt, eine Beratungsinfrastruktur in den osteuropäischen Ländern aufzubauen (Interview VZBV). Dabei entstanden neue Zivilgesellschaftsorganisationen, die nun ebenfalls in der nationalen und europäischen Verbraucherpolitik aktiv sind.

Die zivilgesellschaftlichen Infrastrukturen des Verbraucherschutzes sind in Deutschland und in anderen europäischen Ländern inzwischen über Jahrzehnte beständig gewachsen. In Deutschland bestehen neben dem VZBV, der zu größten Teilen aus Bundes- und Landesmitteln finanziert wird, auch mehrere Verbraucherorganisationen, die sich auf bestimmte Bereiche spezialisiert haben. Seit den 1980er Jahren beschäftigen sich auch einige Umweltverbände mit Verbraucherthemen. Zumeist interessieren sie sich für die Qualität von Lebensmitteln oder die Gefahr gesundheitsschädlicher Chemikalien im Haushalt.

Bereits im Jahr 1962 kam es zur Gründung des europäischen Dachverbands *Bureau Européen des Associations de Consommateurs* (BEUC) durch die Verbraucherorganisationen der damaligen sechs Mitgliedsländer Belgien, Luxemburg, Frankreich, Niederlande, Italien und Deutschland. Die Europäisierung des Verbraucherschutzes beschleunigte sich jedoch erst mit dem Ausbau des Binnenmarktes. Der Meilenstein in dieser Entwicklung war der *Vertrag von Maastricht* (1992). Verschiedene Konsultationsregime entstanden, die einen engen Austausch der organisierten Zivilgesellschaft und der europäischen Institutionen, zum Teil auch mit internationalen Partnern, förderten. Verbraucherthemen wurden generell zu einem immer wich-

---

2 Siehe Rechtsdienstleistungsgesetz vom 12.12.2007 (BGBl. I S. 2840); darin zu den Kompetenzen der Verbraucherzentralen §8(4).

tigeren Politikbereich für die Europäische Kommission, denn durch den gemeinsamen Markt entstand ein größerer Regelungsbedarf für eine Harmonisierung der Rechtsgrundlagen in den Mitgliedsstaaten. Grenzüberschreitende Streitfälle konnten nicht mehr ausschließlich bilateral bearbeitet werden, sondern eine zentrale europäische Schlichtungsinstanz für die Anliegen der EU-Bürger wurde schließlich notwendig. Das im Jahr 2005 gegründete ECC-Net übernimmt diese Funktion (Europäische Kommission 2008).

Die Integration und Verflechtung der nationalen Märkte führt auch weltweit zu einem größeren Regelungsbedarf. In Europa wird dieser durch bereits etablierte politische Institutionen der EU in wachsendem Maße koordiniert und reguliert sowie von Verbraucherschützern zunehmend auch überwacht und kontrolliert.

Inzwischen gilt Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe in der Politik, d.h. dass die Interessen der Konsumenten in allen Bereichen des Konsums vor denen der Anbieter beachtet werden müssen. War dies im Jahr 2002 noch eine zentrale Forderung der organisierten Zivilgesellschaft, wurde sie bereits fünf Jahre später in den geführten Experteninterviews als zum großen Teil erreicht beschrieben. Der Aspekt wurde als Resultat einer weitestgehend erfolgreichen Interessenvertretung hervorgehoben. Die Rolle des Staates beschränkt sich daher zunehmend darauf als Schiedsrichter zwischen Anbietern und Endkonsumenten zu agieren und auf die Einhaltung der Regeln zu achten. Nur wenn es zum Versagen der Marktmechanismen kommt, greift die Politik korrigierend ein. Dieser liberale Grundgedanke hat sich als Funktionslogik des europäischen Binnenmarktes festgesetzt und wird durch europäische Verbraucherpolitik mit der Präferenz für den ›mündigen Verbraucher‹ weiter ausgebaut.

Der ›mündigen Verbraucher‹ ist die Bezeichnung für einen souveränen Bürger in seiner Rolle als Marktteilnehmer. Bei seinen Konsumententscheidungen will er eine freie Wahl zu fairen Bedingungen haben. Die Idee des ›mündigen Verbrauchers‹ ist dabei keineswegs das Produkt einer breiten sozialen Bewegung (Burgess 2001), sondern ein Resultat politischen Marketings ›von oben‹. Viele Organisationen der Zivilgesellschaft haben dennoch inzwischen dieses Leitbild für sich übernommen. Aus Bürgern wurden, je mehr sich wirtschaftsliberale Gedanken einer am Binnenmarkt orientierten Europäischen Union in den Mitgliedsländern durchsetzten, Marktbürger und Verbraucherbürger. Begünstigt wurde das Konzept des mündigen Verbrauchers und des europäischen Verbraucherschutzes insgesamt, weil die EU diesen Themenkomplex als Legitimationsressource entdeckte. Verbraucherpolitik bietet der Kommission die Möglichkeit, »die Verbindung zu ihren Bürgern zu stärken« (Europäische Kommission 2007a: 4). Sie kann den EU-Bürger als Verbraucher gezielt ansprechen, ihre Leistungen kommunizieren und für Anerkennung werben, sei es durch niedrigere Gebühren für Auslandsgespräche mit dem Handy, für Banküberweisungen ins europäische

Ausland oder für großzügige Entschädigungen bei Verspätungen im Luftverkehr.

Bei aller Europäisierung der Verbraucherpolitik und Konvergenz globalen Konsumverhaltens weisen die Produktpaletten in den nationalen Märkten noch immer starke nationale Unterschiede auf, so betonten es die deutschen Verbraucherschützer. In deutschen Supermärkten finden sich überwiegend deutsche Produkte. Für kleinere europäische Länder gilt dies weniger. Dort haben deutsche und französische Supermarktketten große Marktanteile. Aldi, Lidl und Spar, Carrefour, Hypermarché und Media Markt, H&M, C&A und Benetton, allen voran die schwedische Möbelhauskette Ikea – sie bieten Verbrauchern in Europa ein oft identisches Warenangebot. Diese Form der transnationalen Diffusion von einheitlichen Produkten zeigt sich in den Branchen der Unterhaltungselektronik und Kraftfahrzeuge noch deutlicher. Kaufs- und Verkaufsregeln, Garantie- und Reparaturbedingungen unterscheiden sich jedoch je nach Mitgliedsland noch immer erheblich.

Die organisierte Zivilgesellschaft fordert eine immer weitergehende Harmonisierung der Verbraucherrechte und partizipiert auf diese Weise am Projekt einer ›immer engeren Union‹. Ihre politische Zielsetzung ist es, ein möglichst hohes Niveau des Rechtsschutzes für europäische Verbraucher zu erreichen. Für die interviewten deutschen Akteure war dies häufig das in Deutschland garantierte Schutzniveau, welches dann auch auf europäischer Ebene Geltung erhalten sollte. Generell sind die Chancen zur Durchsetzung dieser Interpretation günstig, da die Verbraucherschützer aus Deutschland über die notwendige und über Jahrzehnte aufgebaute Expertise und die notwendigen finanziellen Ressourcen innerhalb der organisierten europäischen Zivilgesellschaft verfügen. Sie haben eine kraftvollere Stimme bei gleichem Mitspracherecht.

## **DAS VERBRAUCHERPOLITISCHE FELD**

Um die politischen Repräsentationsansprüche im Verbraucherschutz zu untersuchen, wird auf zwei Akteure eingegangen, die sich in Deutschland als bedeutende Interessenvertreter der Verbraucher etabliert haben. Die Figuration der organisierten Zivilgesellschaft weist mit dem nationalen Dachverband Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV) einen zentralen Knotenpunkt auf, in dessen Nähe einige ungebundene Organisationen, wie Foodwatch und Greenpeace aktiv sind.<sup>3</sup>

Der VZBV ist der nationale Dachverband der verbraucherpolitischen Organisationen in Deutschland. Gegründet wurde er im Jahr 2000 durch die

---

3 Von Bedeutung ist auch die 1985 gegründete Verbraucher Initiative. Die Einbindung dieser Organisation am Rande des politischen Feldes wird bei Janning (2009) diskutiert.

Vereinigung von drei Organisationen, dem Verbraucherschutzverein (VSV), der Arbeitsgemeinschaft der Verbraucherverbände (AgV) und der Stiftung Verbraucherinstitut (Köhne/Günther 2003). Der VZBV formiert somit heute den staatsnahen Verbraucherschutz mit 16 regionalen Verbraucherzentralen. In diesen Kontaktstellen können sich Verbraucher vor Ort in Infotheken und Fortbildungskursen einen Überblick über ihre spezifischen Probleme und deren Lösungsmöglichkeiten verschaffen. Die Verlagerung auf telefonische Beratung sowie Anfragen über das Internet führen allmählich zu einem Wandel, der sich in einer stärkeren Spezialisierung der regionalen Verbraucherzentralen zeigt. Anfragen der Verbraucher werden über das Beratungssystem an die jeweiligen Experten umgeleitet. Die territoriale Zurechnung der Beratungsdienstleistungen wird dadurch kaum mehr nachvollziehbar, so dass die Bundesländer als wichtigste Geldgeber der Verbraucherzentralen immer weniger einen Überblick haben, von wem ihre Dienstleistungen in Anspruch genommen wird (Interviews EVZ und VZHH). Unter seinem Dach beherbergt der VZBV auch 26 verbraucherpolitische Organisationen, für die der Verband die politische Interessenvertretung übernimmt. Die Mitgliedsverbände und -vereine des Dachverbandes repräsentieren jeweils die spezialisierten Interessen ihrer Mitglieder, beispielsweise Mieter, Bahnfahrer oder Kapitalanleger. Einige dieser Organisationen sind wiederum selbst Untersektionen größerer Verbände. Zahlreiche Verflechtungen bestehen mit den Kirchen, den Gewerkschaften und einigen konservativen Frauenorganisationen. Die Mitgliederliste ist dadurch geeint, dass sich alle für öffentliche und schwache Interessen einsetzen. Anbieter sind nicht vertreten.

Eine Sonderstellung hat in Deutschland die Stiftung Warentest, die, wie einige andere Organisationen, als Fördermitglied mit dem VZBV assoziiert ist. Sie beschränkt sich auf Produkttests nach wissenschaftlichen Kriterien und enthält sich politischer Positionen. Neben dem VZBV ist sie die einzige deutsche Organisation im europäischen Dachverband BEUC.

An der Peripherie des Feldes befinden sich Foodwatch und Greenpeace. Foodwatch gründete sich nach der BSE-Krise im Jahr 2002 und konnte sich zügig als neuer Akteur im Feld der auf Lebensmittelqualität ausgerichteten Verbraucherschützer positionieren. Auch Greenpeace bearbeitet neben dem Umweltschutz auch Verbraucherthemen, insbesondere in Hinsicht auf das Thema Gentechnik. Sie sind in den Medien die bekanntesten und präsentesten Spieler mit der größten Argumentationsmacht. Auch wenn keine institutionellen Beziehungen mit dem nationalen Dachverband bestehen, bilden die drei Organisationen eine Figuration. Sie beobachten sich gegenseitig und sind dadurch aufeinander bezogen. Zudem haben sie ähnliche Relevanzmuster und treten mit den gleichen institutionellen Akteuren in Kontakt. Der VZBV ist dabei weitaus breiter aufgestellt, da er nicht nur auf Lebensmittelthemen fokussiert ist.

Die wichtigste Regierungsagentur auf dem verbraucherpolitischen Feld ist das mit rund 900 Mitarbeitern sowohl in Bonn als auch Berlin ansässige ›Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz‹

(BMELV). Im Januar 2001 wurde es unter der rot-grünen Regierung Schröder, damals als ›Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft‹, mit der aktuellen Kompetenzzuteilung eingerichtet. Verbraucherpolitik bekam mit der Koalitionsvereinbarung zwischen den Grünen und der SPD im Oktober 2002 eine größere Relevanz. Mit dem Beschluss einer neuen Verbraucherpolitik entfernte man sich vom traditionellen Modell des paternalistischen Staates und setzte das Modell des ›mündigen Verbrauchers‹ als neues Leitbild. Die verschiedenen Akteure des deutschen Verbraucherschutzes hatten seit der Einrichtung des Ministeriums darauf hingearbeitet. Dessen wissenschaftlicher Beirat ›Verbraucher- und Ernährungspolitik‹ spielte dabei eine bedeutende Rolle. An seiner Zusammensetzung wird deutlich, dass in der deutschen Verbraucherpolitik korporative Strukturen stark ausgeprägt sind (Reisch 2004).

Relevant sind neben dem BMELV als zentralem Adressaten für die Forderungen der organisierten Zivilgesellschaft auch die ›Gegenspieler‹ auf dem verbraucherpolitischen Feld. Häufiger genannt wurde hier der Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde (BLL) als Spitzenverband der Wirtschaft. Von der ›unabhängigen‹ Zivilgesellschaft wurde er als ›Täter‹ oder ›Schurke‹ referenziert (Interview Foodwatch).

Der Verbraucherschutz in Deutschland ist institutionell gefestigt und kann sowohl auf staatlicher als auch auf zivilgesellschaftlicher Seite legitime Stellvertretungsroutinen und etablierte Ansprechpartner vorweisen. Die staatsnahe Zivilgesellschaft ist Partner im Regieren. Die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft befindet sich in distanzierter Allianz zu den staatsnahen Verbraucherschutzorganisationen an der Peripherie des politischen Feldes, von wo aus sie immer wieder Vorstöße in Richtung Zentrum unternehmen, die oft große mediale Resonanz haben.

## REPRÄSENTATIONSANSPRÜCHE

### Der staatsnahe Verbraucherschutz

Die Stellvertretungsleistungen der politischen Interessenvertretung werden beim staatsnahen Verbraucherschutz durch den Dachverband zentral gebündelt. Es ist sinnvoll, bei den Vertretungsleistungen nach denen im VZBV vorhandenen Typen an Mitgliedsorganisationen zu differenzieren. Die 26 zivilgesellschaftlichen Organisationen im Dachverband haben eine teilweise sehr starke Verankerung in der Bevölkerung, wobei der größte Mitgliedsverband der deutsche Mieterbund mit drei Millionen Mitgliedern ist. Die Interessen ihrer Individualmitglieder werden durch formell demokratische Delegationsketten in die Strategiefindung des Dachverbandes eingespeist. Aber auch hier ist eine Tendenz zur Oligarchie zu beobachten. Je größer die Organisationen werden, desto mehr wird die Politik von oben definiert. Noch deutlicher können die Stellvertretungsleistungen bei den 16 Verbrau-



cherzentralen herausgearbeitet werden. Die Vertretungsbeziehungen basieren nicht auf Mitgliedschaften von besorgten Verbraucherbürgern oder betroffenen Konsumenten, die sich in Vereinen engagieren und damit eine Interessenvertretung von unten nach oben in demokratisch legitimierten Delegationsketten aufschichten. Zwar sind die Verbraucherzentralen als Vereine registriert, sie haben aber praktisch kein Vereinsleben, kaum natürliche Personen als Mitglieder und damit auch keine direkte Verankerung in der Bevölkerung. Sie sind Dienstleister und verstehen sich auch als solche. Der Stellvertretungsmechanismus funktioniert daher eher wie ein sozialer Seismograph. Durch die Beratungen erhalten die Experten der Verbraucherzentralen einen Überblick über die Interessen und Betroffenheiten derer, die sie zu vertreten behaupten und sind dadurch für potentielle Themen der Interessenvertretung sensibilisiert. Erst mittels der verbandsinternen Delegationsketten gewinnt der Spitzenverband Einsicht in die verschiedenen Fragestellungen der Verbraucher und kann daraus die Interessen der Bürger ableiten. Die Kirchen haben durch ihre seelsorgerische Infrastruktur eine ganz ähnliche Verbindung zu ihrer Basis der Gläubigen. Die Leistungen der politischen Interessenvertretung der Zivilgesellschaft beruhen daher im Bereich des Verbraucherschutzes auf Surrogation. Es ist eine Art der Stellvertretung, in der jene vertreten werden, die sich nicht selbst vertreten können.

Als zentraler Ansprechpartner des Staates ist der Dachverband zudem darum bemüht, seinen politischen und gesellschaftlichen Einfluss auszuweiten, um den vielfältigen Verbraucherthemen zu mehr Anerkennung, Berücksichtigung und rechtlich garantiertem Schutz zu verhelfen. Die Verbraucherzentralen werden für die Bürger dadurch zu Anwälten. Deutlich wird dies daran, dass sie im deutschen Vereinsrecht eine Ausnahmestellung haben, welche es ihnen erlaubt Rechtsdienstleistungen anzubieten. Sie sind beispielsweise befugt, Abmahnungen an Anbieter wegen unlauterer Geschäftsbedingungen zu schreiben. Aufgrund dieser sanften Gewaltmittel haben die Verbraucherzentralen neben der Rolle als Anwalt auch eine Art Polizeifunktion. Durch diese Kompetenzen werden Regierungsagenturen in erheblichem Maße von der Bearbeitung unzähliger Bagatel- und Kavaliersdelikte befreit und entlastet. Mit ihrem Ensemble an Funktionen und Instrumenten werden die Akteure des Verbraucherschutzes zu Schiedsinstanzen zwischen Verbrauchern und Anbietern. Sie spielen eine aktive Rolle bei der Konzeptualisierung, Einhaltung und Implementierung fairer Marktbedingungen.

Die Verbraucherschützer erbringen auch wichtige Vertretungsleistungen durch das Management sozialer Risiken. Die Produkttests von Stiftung Warentest trennen zwischen guten und schlechten, gefährlichen und ungefährlichen Produkten. Noch deutlicher zeigt sich diese Funktion bei der Kampagnenorganisation Foodwatch und bei Ökotest, einer Organisation, die Produkte mit Gütesiegeln für Schadstofffreiheit auszeichnet. In dem schleichend sich etablierenden Unbehagen gegenüber sämtlichen Produkten des

täglichen Lebens wird diese Codierung von Gefahr zu einer wichtigen Orientierungs- und Steuerungsfunktion in der symbolischen Ordnung einer Gesellschaft. In diesem Zusammenhang wird manchmal die These vorgebracht, dass der Verbraucherschutz in gewissem Sinne selbst das Problem schaffe, welches er dann behaupte lösen zu können. Diese These wird anhand von Repräsentationsansprüchen und Argumentationsmustern der Verbraucherschützer eingehender behandelt.

Bei den Argumentationsmustern im staatsnahen Verbraucherschutz sind überwiegend sachliche Diskurse zu beobachten. Eine emotionalisierte Protestrhetorik kam in den Interviews nur selten zum Vorschein. Wenn sie auftrat, äußerte sie sich als Schimpfklatz über Anbieter, die mit einer »Cowboy-Mentalität« den Verbraucher nach Belieben »ausnutzen« und »herumschubsen« (Interview VZHH). Ein »funktionaler Beitrag« konnte in den Argumentationsmustern darin identifiziert werden, dass bestehendem Recht im Sinne der Verbraucher zur Durchsetzung zu verhelfen sei. Weil sie faire Bedingungen auf dem Markt schaffen möchten, unterstützen Verbraucherschützer den Staat und verhelfen ihm – manchmal gegen den Staat selbst – zu mehr Legitimität und Anerkennung bei seinen Bürgern. Eine verdichtete Zusammenfassung solcher Argumentationsmuster findet sich in einem Zeitschriftenartikel des Leiters der Verbraucherzentrale Nordrhein-Westfalen, der zugleich Vorstandsmitglied im VZBV ist:

»An active consumer policy represents politics for the people – and it is popular. Strong, independent Consumer Associations can boost people's confidence in politicians. [...] The most important positive characteristic of the Consumer Associations is their independence – in relation to politics and in relation to companies. This is the basis of the high level of confidence they enjoy among the population and, as such, represents the main precondition for the effectiveness of the work they do. Politicians would be unwise to allow the Consumer Associations to dry up or to place their work under state control.« (Arkenstette 2005: 369)

Neben dem funktionalen Beitrag wird auch der Eigenwert des Beratungsnetzwerkes der Verbraucherzentralen deutlich dargestellt. Diese Infrastruktur stellt in allen Bundesländern Informationsangebote kostengünstig zur Verfügung, so dass die Verbraucherzentralen zugleich Bildungsakteure werden, die für Aufklärung sorgen und in der Herstellung einer kritischen Öffentlichkeit und Konsumkompetenz wichtig werden. Das politische Kapital der Organisationen basiert auf einer hohen Reputation in der Öffentlichkeit. Diese resultiert, so ist dem Zitat zu entnehmen, aus der Unabhängigkeit der Verbraucherorganisationen. Dargestellt werden sie hier als Akteure der Zivilgesellschaft, die zwischen Staat und Markt positioniert sind und dort die Rolle des unabhängigen Schiedsrichters und Anwaltes ausfüllen können. Das zentrale Argument ist, dass diese Organisationen notwendig und unersetzbar seien. Die positive Konnotation, sozusagen die »charismatische Strahlkraft« des Zivilgesellschaftsbegriffs wird referenziert, um den Beitrag

der Verbraucherorganisationen für das politische Gemeinwesen insgesamt zu legitimieren.

In dieser Argumentationsstrategie verstecken sich auch ein anklagender ›moralischer Appell‹ und eine stark gezügelte Drohgebärde. Diese werden erst sichtbar, wenn die Adressaten des Anspruchs in den unterschiedlichen Handlungszonen näher betrachtet werden. Ein Zielpublikum ist die geldgebende Politik, ein anderes die Fachöffentlichkeit der Experten im Verbraucherschutz. Der Appell fordert Unterstützung von der Politik ein und verspricht im Gegenzug anerkennende Zustimmung. Mit der gezügelten Drohgebärde wird ein allgemeiner Legitimitätsverlust der Politik ausgemalt, wenn Verbraucherschutz nicht durch aktive Verbraucherpolitik des Staates verbessert wird, d.h. vor allem durch eine ausreichende und stabile Finanzierungsgrundlage.

Ein ›langfristiger Nutzen‹ liegt neben der Beratungsfunktion auch in der Kontrollfunktion gegenüber Anbietern von Produkten und Dienstleistungen. Stiftung Warentest argumentiert, dass durch vergleichende Produkttests der Wettbewerb für die Anbieter untereinander transparenter gemacht und dadurch verschärft wird. Nur wenn die Anbieter qualitativ hochwertige Produkte auf den Markt bringen, könnten sie bei qualitätsorientierten Verbrauchern auf dem deutschen Markt bestehen. Dadurch ergebe sich ein Wettbewerbsvorteil für die ganze deutsche Wirtschaft. Produkte *made in Germany* haben auf dem Weltmarkt wegen ihrer Qualität einen hohen Marktwert. Die Reputation und das Prestige des ›Exportweltmeisters‹ liegen auch darin begründet, dass Produkte, schon vor Markteinführung hohen Standards genügen müssen, die von unabhängigen Institutionen beständig kontrolliert werden.

Ein weiteres Argumentationsmuster der Verbraucherschützer bezieht sich auf eine ›explizierte moralische Allgemeinheit‹ und ist vor allem im Gedanken eines fairen Marktes verankert. Verbraucher und Anbieter sollen als gleichwertige Marktteilnehmer auch gleiche Rechte haben. Diese Idealvorstellung hat auch den Paradigmenwechsel hin zum ›mündigen Verbraucher‹ angeleitet, welcher, so Foodwatch, nach der BSE-Krise vor allem durch europäische Politik angetrieben worden sei. Er habe inzwischen auch die nationale Gesetzgebung erreicht:

»Auf dem Papier hat es einen Paradigmenwechsel gegeben im Vergleich zur deutschen Verbraucherschutztradition, wo sie noch den paternalistischen Staat haben, der dafür sorgt, dass den Untertanen kein Schaden zugefügt wird. Das ist die Idee des deutschen Verbraucherschutzgedankens: Der Staat kümmert sich [...] Die EU sagt – das hat was mit liberaleren, mit wirtschaftsliberalen Denkmustern zu tun – wir wollen den mündigen Verbraucher und der mündige Verbraucher entscheidet zu guten Teilen selbst. Die Wirtschaft übernimmt die Verantwortung, qualitativ gesicherte Produkte zu liefern, und der mündige Verbraucher soll entscheiden. Und mit diesem Setting, das idealiter gedacht ja nicht schlecht sein muss, hat der Staat sozusagen die Rolle, dafür zu sorgen, dass die Wirtschaftsbeteiligten sich an die Regeln halten und

[...] die Bevölkerung dergestalt zu informieren, dass ihr keine Schäden entstehen. Also das ist ein echter Paradigmenwechsel, der auch in die deutschen Gesetze eindringt.« (Interview Foodwatch)

Der ›mündige Verbraucher‹ hat sich als Metapher sowohl in der politischen Rhetorik der Europäischen Union als auch der Bundesministerien etabliert. Er wurde besonders stark von den Akteuren der Umweltbewegung und den daraus kommenden Gruppierungen geprägt, so dass später der staatsnahe Verbraucherschutz und das BMELV schließlich diesen Begriff übernahmen (Komosin 2008). Es ließe sich, durchaus mit einem Schuss Ironie, argumentieren, dass hier auf erstaunliche Art und Weise die organisierte Zivilgesellschaft als Fürsprecher neoliberaler Ideen in Erscheinung getreten ist.

Ein weiteres Argumentationsmuster wird in Verbindung mit der Einschätzung von Globalisierungs- und Europäisierungsprozessen sichtbar. Bei den Themen ›Mindeststandards‹ und ›Gefahr von Standardnivellierung‹ zeigt sich immer wieder eine ›komplexe ethische Argumentation‹. Allen Verbraucherorganisationen war es wichtig, dass das in Deutschland vorhandene hohe Schutzniveau nicht durch europäische Rechtsprechung aufgeweicht wird. Jegliche europabezogene Interessenvertretung erhält dadurch fast zwangsläufig eine nationale Rahmung. Dabei wird eine rationale Handlungsstrategie sichtbar, weil die Akteure die durch Gesetzesanpassungen entstehenden Transformationskosten vermeiden möchten. Oft sind sie mit ihren jeweiligen Rechts- und Regelungssystemen vertraut und zufrieden. Die starke Verhandlungsmacht der deutschen Verbraucher in Brüssel kann also dazu führen, dass europäischer Verbraucherschutz sich eher nach den deutschen Vorgaben verändert. Eher selten müssen sich deutsche Interessen an die einmal gefundene europäische Politik anpassen. Natürlich erhält europäische Verbraucherpolitik auch eine französische, britische oder skandinavische Prägung. Zudem teilen Verbraucherschützer in ganz Europa ihr zivilgesellschaftliches Skript miteinander, wodurch ihnen die nationalen Prägungen oft weniger relevant erscheinen. Wenn ein möglichst hohes Schutzniveau für ›die Verbraucher‹ angestrebt wird, dann werden *best practices*, egal in welchem Land sie sich bewährt haben, zu den bevorzugten Leistungsmarken. Eine ›komplexe ethische Argumentation‹ durchläuft daher auch in der europäischen Zivilgesellschaft erst transnationale gesellschaftliche Lernprozesse. Dabei müssen sich die Akteure erst ein gemeinsames Verständnis erarbeiten, wer eigentlich ›der Verbraucher‹ ist, dessen Interessen man vertritt. Der Umschwung vom Konzept des ›paternalistischen Staates‹ zum Konzept des ›mündigen Verbrauchers‹ deutet daher auf einen tiefgreifenden Wandel hin, der eine Veränderung in den Beziehungen zwischen Konsumenten, Bürgern und Regierungen anzeigt (Hilton 2007: 66-81).

Wenden wir uns nun den Repräsentationsansprüchen im staatsnahen Verbraucherschutz zu, so ist festzustellen, dass diese stark auf ›Expertise‹ basieren. Die Beratungspraxis bietet Regierungsagenturen, insbesondere den

europäischen Institutionen, eine Einschätzung, wie politische Programme und Rechtsetzungen tatsächlich in der Praxis funktionieren. Nur durch diesen Rückfluss von Informationen bekommen politische Entscheidungsträger einen Eindruck von der Wirksamkeit ihrer Politik. Die Expertise der Zivilgesellschaft ist unabhängiger von den mitunter spontanen Stimmungsschwankungen der öffentlichen Meinung, sofern diese überhaupt in den Medien artikuliert wird. Insbesondere für die europäischen Institutionen, die sich in der Regel mit der Abwesenheit einer öffentlichen Meinung zu ihrer Politik konfrontiert sehen, werden die Einschätzungen der Zivilgesellschaft bedeutender. Die intensiver werdende Einbindung in europäisches Regieren scheint ein direktes Resultat dieser Abhängigkeit der Politik von der organisierten Zivilgesellschaft zu sein.

Verbraucherorganisationen sind jedoch auch besorgt, dass sie wegen der zeitaufwendigen und mit anstrengenden Reisen nach Brüssel verbundenen EU-bezogenen Arbeit ihre Kernanliegen vernachlässigen müssen. Verlören sie den Kontakt zu ihren nationalen Konstituenten und Interessenten zu sehr, müssen sie sich nicht mit den Problemen auseinandersetzen, die aus politischer Entfremdung resultieren. Die ohnehin schon große politische Distanz von der lokalen Beratung vor Ort bis nach Brüssel macht ihre Repräsentationsansprüche zu Surrogationsansprüchen. Die Experten der organisierten Zivilgesellschaft in Berlin sprechen in Brüssel nicht nur für deutsche Verbraucher (durch deren Steuern sie größtenteils finanziert werden), sondern sie sprechen für eine europäische Verbraucherschaft. Sie sprechen sogar in verschiedenen Kampagnen für Bauern in Ländern der ›Dritten Welt‹, damit diese am europäischen Konsumverhalten in gerechter Weise mitverdienen können.

Die Bewertung der Repräsentationsansprüche wird von der Politik anhand von ›Verbindungskriterien‹, ›Überprüfbarkeitskriterien‹ und ›Unbeflecktheitskriterien‹ vorgenommen. Im Hinblick auf alle diese drei Kriterien ist der staatsnahe Verbraucherschutz hervorragend aufgestellt. Bezüglich der ›Verbindungskriterien‹ zeigt sich, dass die politische Interessenvertretung der Verbraucher in einer Vielzahl von Netzwerken auf lokaler, regionaler, nationaler und internationaler Ebene fest verankert ist. Diese Netzwerke haben als soziales, kulturelles und symbolisches Kapital erheblichen Anteil am politischen Gewicht des VZBV.

Die ›Überprüfbarkeitskriterien‹ sind ebenfalls hervorragend abgedeckt, denn nahezu jeder Bürger ist Konsument und Verbraucher. Repräsentationsansprüche sind vor der Politik belegbar, denn jeder Verbraucher, der sich einmal hat beraten lassen, kann als Zeuge vorgebracht werden. Betroffenheiten können auf reale Lebenssituationen zurückgeführt werden. Auch die Bürger attestieren in Umfragen den Verbraucherzentralen immer wieder ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit. Sie schenken den Interessenvertretern Vertrauen, so dass diese ein freies Mandat ausüben können. Die artikulierten Repräsentationsansprüche werden akzeptiert und als legitim betrachtet –

zumindest von deutschen Verbrauchern gegenüber deutschen Verbraucherzentralen.

Die ›Unbeflecktheitskriterien‹ gelten auch für den staatlich geprägten Verbraucherschutz, sind aber am ehesten der Kritik ausgesetzt. Die von Bund und Ländern finanzierten und subventionierten Verbraucherzentralen und deren Dachverband können als so genannte *government-organized non-governmental organizations* ihre Unabhängigkeit von staatlichen Interessen nicht so deutlich markieren wie andere Akteure der Zivilgesellschaft. Mit einer sanften Form des Schimpfklatzes wird ihnen daher Tadel ausgesprochen und die Klarheit der Forderungen des Dachverbandes als »eingeschränkt« oder »angepasst« dargestellt (Interview Greenpeace, Interview Foodwatch). Auch die Größe des Dachverbandes ist dafür verantwortlich, dass die vertretenen Positionen allgemeinerer und generellerer Natur sind. Durch die Kompromissfindung wird Radikalität verunmöglicht. Sachlichkeit kommt vor Emotionalisierung.

## Die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft

In Deutschland sind Foodwatch und Greenpeace die bekanntesten und am häufigsten zu Verbraucherthemen in den Medien vertretenen Organisationen der ›unabhängigen‹ Zivilgesellschaft. Die Bezeichnung ›unabhängig‹ hat sich eingebürgert, da diese Organisationen keine staatlichen Gelder oder Zuweisungen aus der Wirtschaft annehmen, sondern sich vornehmlich oder ausschließlich durch Kleinstspenden von Bürgern finanzieren. Tatsächlich ›unabhängig‹ sind sie natürlich nicht; auch diese Organisationen sind in Verflechtungszusammenhänge und Abhängigkeitsbeziehungen verstrickt. Aber die ›Selbstdeklaration‹ von Unabhängigkeit ist durch die Suggestion von Eigenständigkeit und Autonomie förderlich bei der Konstruktion des eigenen Gruppencharismas. Diesen Aspekt machen sich Mobilisierungs- und Kampagnenorganisationen zunutze. Greenpeace und Foodwatch wissen jedoch, dass auch sie den Begriff der Zivilgesellschaft als Ganzes verteidigen müssen, um ihre vor allem moralisch gehobene Position zwischen Staat und Markt zu halten. Der staatsnahe Verbraucherschutz und die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft bleiben dadurch in distanzierter Allianz aufeinander bezogen.

Greenpeace sieht sich als »Anwalt der Umwelt und der Verbraucher« (Interview Greenpeace). Foodwatch möchte »Demokratie auf den Teller bringen« (Interview Foodwatch). Beide Organisationen lassen sich als »expertenorientierte moralisch-politische Mobilisierungsagenturen« bezeichnen (Lietzmann 2000: 273). Gemeinsame Charakteristika sind, dass beide Organisationen kaum stimmberechtigte Mitglieder haben und mit Strategien der Emotionalisierung argumentieren, um in der Öffentlichkeit, von deren Unterstützung sie abhängig sind, Aufmerksamkeit für ihre Kampagnen zu schaffen und Tabubrüche zu markieren. Zunehmend befürworten sie einen Kreditkarten-Aktivismus ihrer Sympathisanten, wobei das Spen-

den für diese einen intrinsischen Belohnungscharakter erhalten kann. Die Organisationen inszenieren ihr Gruppencharisma mittels einer aggressiven Rhetorik, mit der auf einen notwendigen und dringlichen Wandel der Politik hingewiesen wird. Es werden Bedrohungsszenarien konstruiert. Mit den Kampagnen etablieren die Organisationen ein diffuses Misstrauen gegenüber industriell gefertigten Massenprodukten und erzeugen so zum großen Teil erst die Unsicherheit, die dann durch eigene Expertise bedient wird. Da Greenpeace im Rahmen der Umweltbewegung mehrfach eingehend untersucht wurde (vgl. Lietzmann 2000), werden hier die Vertretungsleistungen und Repräsentationsansprüche von Foodwatch in den Vordergrund gerückt. Die Organisation ist seit ihrer Gründung im Jahr 2002 auf dem politischen Feld aktiv.

In der Geschäftsstelle des Vereins in Berlin-Mitte arbeiten rund ein Dutzend Personen zu verbraucherpolitischen Themen, ausschließlich im Lebensmittelbereich. Die zentrale Figur ist der Geschäftsführer Dr. Thilo Bode, der auf eine mehr als zehn Jahre dauernde Karriere bei Greenpeace Deutschland und Greenpeace International zurückblickt. Das Jahresbudget von Foodwatch lag im Jahr 2007 bei ca. 920.000 Euro und setzte sich zu 80 Prozent aus Beiträgen der Fördermitglieder und zu 20 Prozent aus privaten Spenden zusammen (Interview Foodwatch). Da der Verein kaum stimmberechtigte Mitglieder hat,<sup>4</sup> werden Fördermitgliedschaften angeboten. Im Januar 2007 verkündete die Fundraising-Abteilung, dass man »die magische Grenze von 10.000 Unterstützern überschritten« habe.<sup>5</sup>

Foodwatch ist darauf angewiesen – will die Organisation als legitime Vertretung von Bürgerinteressen gelten – mit Zahlen zu belegen, wie groß der Kreis der Interessenten ist. Sowohl Fördermitgliedschaften als auch Mitmachaktionen werden als Belege der Repräsentativität herangezogen. Sie zeigen zugleich aber auch immer, dass das Interesse der Öffentlichkeit limitiert ist. Bei Kampagnen und Petitionen, den Hauptaktionsformen von Foodwatch, wurden bis zu 30.000 Unterschriften gesammelt, beispielsweise um einen Forderungskatalog zum Verbraucherinformationsgesetz an Horst Seehofer zu schicken, den damals zuständigen Minister des BMELV. Auf der professionell gestalteten Website werden die Unterstützer eingeladen, sich an Mitmachaktionen online zu beteiligen und so ihre Stimme an die Politik zu richten. Die Resonanz scheint bei den langfristig angelegten Kampagnen, wenn man sich nach den auf der Internetseite eingebauten Zählerständen richtet, eher verhalten zu sein.<sup>6</sup> In der Interpretation dieser

4 Siehe §3 der Satzung: »Dem Verein sollen nicht mehr als 100 stimmberechtigte Mitglieder angehören.«

5 Im Jahr 2007 wurde die Zahl der Mitglieder auf 10.500 beziffert (Interview Foodwatch), für das Ende des Jahres 2008 wurden 14.000 Mitglieder angegeben, siehe <http://www.foodwatch.de> vom 11.6.2009.

6 Bei den Mitmachaktionen rangieren die Zählerstände in der Nähe der Fördermitgliedszahlen: »Für mehr Sicherheit bei tierischen Abfällen«, Start 21.2.2007; am

Zahlen sprechen die Organisation natürlich von einem Erfolg (Foodwatch 2008). Die Interpretation wird dadurch als ›Lobklatsch‹ zur Konstruktion des eigenen Gruppencharismas erkennbar.

Die Charismatisierung der Organisation als Heldenkollektiv wird auch durch den Gründungsmythos bemüht, der als moderne Version einer Heilsgeschichte erzählt wird:

»Es war die Rinderseuche BSE, die den Anstoß für die Gründung von Foodwatch gab. Warum mussten über 150 unschuldige Menschen sterben, warum wurden die Verantwortlichen nicht zur Rechenschaft gezogen und welche Rolle haben dabei eigentlich die Verbraucher gespielt? Aber vor allem: Warum hat niemand die Interessen der Verbraucher vertreten?« (Ebd.: 2)

Die Entstehungsgeschichte wird als tugendhafter Rettungsversuch erzählt, dessen Mission sich aus der Schutzlosigkeit der Verbraucher ergibt, denen Schaden zugefügt wurde. Die Inszenierung von Mut und Entschlossenheit beginnt dabei eine charismatische Strahlkraft zu entfalten, mittels derer die träge Masse der Konsumenten in Bewegung gesetzt werden soll. Das Ziel ist es, »die öffentliche Meinung, sowohl die Öffentlichkeit als auch die Bürgerinnen und Bürger in Europa, so zu beeinflussen, dass sie sagen: ›Okay, wir müssen uns zusammenschließen!‹« (Interview Foodwatch). Diese Narration steht jedoch im Kontrast mit den Fakten und wird dadurch als Gründungsmythos erkennbar. Um Authentizität als ›unabhängige‹ Zivilgesellschaftsorganisation beanspruchen zu können, müsste, dem zivilgesellschaftlichen Skript entsprechend, die Gründung der Organisation auf gesellschaftliche Selbstorganisation zurückgehen, also den freien politischen Willen besorgter oder engagierter Bürger entspringen. In dieser Hinsicht hat Foodwatch so etwas wie einen ›Geburtsfehler‹, denn vor der Vereinsgründung wurde im Jahr 2001 erst eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, ob sich eine solche Organisationen auch wirtschaftlich tragen könnte. Nach einer Anschubfinanzierung von 1.500.000 Euro wurden die »Essensretter« gegründet (Foodwatch 2008: 2). Das war zwar ökonomisch sinnvoll, das strategische Kalkül kollidiert jedoch mit dem Anspruch, Speerspitze einer authentischen Graswurzelbewegung zu sein.

Auch in dem Beinamen von Foodwatch, »Essensretter«, zeigt sich eine starke Instrumentalisierung von Symbolik. Es wird eine Notsituation und eine Heilsversprechung impliziert, denn Essen müsste nicht ›gerettet‹ werden, wäre es nicht irgendwie ›in Gefahr‹. Der offizielle Vereinszweck wird demgegenüber in der Satzung mit »Förderung des Verbraucherschutzes

---

5.2.2009: 8462; am 13.6.2009: 8608. »Fordern Sie Ihr Recht auf Informationen ein!«, Start 5.12.2008; am 5.2.2009: 3099; am 13.6.2009: 3702. »Für die Ampelkennzeichnung: Mitmachen!«, Start 13.2.2008; am 5.2.2009: 24.100; am 13.6.2009: 32.527. »Fordern Sie einen Grenzwert für Uran im Wasser!«, Start 8.1.2008; am 5.2.2009: 8190; am 13.6.2009: 10.546.



durch Verbraucherberatung und -aufklärung« eher allgemein gehalten und erlaubt eine weitläufige Interpretation.

Auch wenn sie sich selbst als ›unabhängige‹ Organisation darstellt, so ist Foodwatch abhängig von ›Laufkundschaft‹, von Bürgern, die sich für die Kampagnen interessieren. Foodwatch ist auf öffentliche Unterstützung nicht nur angewiesen, sondern sogar dazu gezwungen, Aufmerksamkeit für sich zu generieren. Foodwatch muss sich in der Öffentlichkeit präsentieren und strategisch inszenieren, um das eigene Fortbestehen in finanzieller Hinsicht zu sichern. Die Außendarstellung der Organisation hat dadurch größte Bedeutung. Die Webseite ist dementsprechend professionell gestaltet, ebenso wie die Newsletter an Förderer. Auch auf den ansehnlichen Visitenkarten der Mitarbeiter von Foodwatch fehlt der Spendenaufruf mit Bankverbindung nicht.

Die größte Medienpräsenz hat der Verein durch seinen Vorsitzenden. Thilo Bode tritt regelmäßig im Fernsehen auf und gibt Zeitungsinterviews, in denen er sich in Szene zu setzen weiß (vgl. Pressespiegel in Foodwatch 2008; siehe auch Komosin 2008). Seine Thesen über die Gefahren von Lebensmitteln hat er auch in seinem Buch *Abgespeist. Wie wir beim Essen betrogen werden und was wir dagegen tun können* (2007) veröffentlicht. Das Credo der Organisation erhielt dadurch eine dauerhafte Manifestation.

Wie lässt sich erklären, dass sich die Organisation in so kurzer Zeit auf dem politischen Feld positionieren konnte? Foodwatch nahm als kleine, schnell agierende Kampagnenorganisation einen leeren Fleck auf der Landkarte der deutschen Zivilgesellschaft ein. Ganz ähnlich einem ›Volkstribun‹ (Sofsky/Paris 1994: 167-168) machte sich Foodwatch zum Sprachrohr einer besorgten Verbraucherschaft. Die Organisation agiert nach Möglichkeit sowohl in der Hauptrolle des Anklägers und Retters als auch hinter der Bühne als Dramaturg der Konflikte. Das Skandalon sind oft vermeintlich gesundheitsschädliche Lebensmittel. Es wird protestiert gegen giftige Inhaltsstoffe, Gentechnik-Produkte oder mit »Pflanzenschutzmitteln kontaminiertes« Obst und Gemüse (Foodwatch Newsletter 1/2007). In Phasen, in denen die Aufmerksamkeit eines direkt engagierten Publikums nicht vorhanden ist – und dass es überhaupt vorhanden sei, wird lediglich durch die Anzahl der Fördermitglieder, der online signierten Petitionen oder durch in Auftrag gegebene Telefonumfragen indiziert – macht sich Foodwatch für andere Bürger zum selbsternannten Repräsentanten, zum Präkandidaten.

Foodwatch ist zudem ein prägnantes Beispiel für die Anpassung an die Medialisierung der Politik. Über die mediale Inszenierung, die mit einer stark bildhaften Symbolik arbeitet, etablierte sich die Organisation innerhalb relativ kurzer Zeit zum Wortführer für die Qualität von Lebensmitteln. In diesen Inszenierungen porträtiert sich Foodwatch als demokratische Bürgerorganisation. Es hat sich dabei als Vorteil herausgestellt, den Vereinssitz in Berlin zu haben, denn dies bietet nicht nur einen einfacheren Lobbyzugang, sondern auch Anknüpfung an die Infrastruktur der Hauptstadtspresse. Bei Stellungnahmen zu Skandalen im Lebensmittelbereich ist deren Kontaktliste

nicht allzu umfangreich. Wenn es gilt, im Namen eines ausgewogenen Qualitätsjournalismus auch eine Position der Zivilgesellschaft darzustellen, wird gerne bei Foodwatch und Greenpeace angefragt, weil diese Organisationen in der Öffentlichkeit als vertrauenswürdige Experten gelten. Bereits fünf Jahre nach Gründung hat Foodwatch auf dieser Kontaktliste einen festen Platz.

Die Leistungen von Foodwatch für die Vertretenen, also für die spendenden Fördermitglieder und Sympathisanten, sind überwiegend symbolischer Natur. Den Unterstützern wird von der Organisation ein Angebot der Partizipation suggeriert, damit diese ihren Beitrag als Beleg ihrer bürgerschaftlich-demokratischen Identität bewerten können. Die Spende wird zum Ausdruck eigenen ethischen Handelns und dient damit dem Spendenden sowohl zur Verteidigung gegen moralisierte Kritik von anderen (»Was tust du für eine bessere Welt?«) als auch zur Stärkung der eigenen Identität als aktiver Bürger, der sich seiner globalen Verantwortung bewusst ist (»Ich tue etwas für eine bessere Welt!«). Darüber hinaus wird ein fiktionaler Bezug hergestellt, indem die Gesellschaft mit einem Gefühl der Sicherheit versorgt wird, dass dort eine heldenhafte Organisation für das leibliche Wohlergehen der Konsumenten kämpfe. Obwohl der Förderbeitrag auch eine schwache soziale Beziehung etabliert, ist die Zuweisung von Sympathie von Bürgern an die »unabhängige« Zivilgesellschaft am ehesten mit Shopping vergleichbar. Die Spende wird zu einem Bezahlvorgang für den Erhalt eines moralischen Gutes, dessen Bedarf in diesem Fall durch Foodwatch zwar nicht geweckt, aber kanalisiert wurde. Geweckt wurde der Bedarf eher durch die BSE-Krise und andere Lebensmittelskandale.

Foodwatch profitiert vom Drang derjenigen Bürger, die sich auch als »Essensretter« berufen fühlen und aus der Isolation einer seriellen Pluralität der Konstituenten ausbrechen möchten, um etwas Größerem – einer guten Sache – anzugehören und daran mitwirken zu können. Als Fördermitglied wird man jedoch lediglich Teil einer fiktiven, keiner realen Gruppe, denn Foodwatch bietet den Unterstützern nur wenige Räume für gegenseitiges Kennenlernen oder zur Herstellung von Versammlungsöffentlichkeiten. Da sie kein Stimmrecht haben, sind sie eine individualisierte Gefolgschaft der Organisationsleitung. In Kampagnen schreitet man meist einzeln, nicht gemeinsam zur Tat, da die Unterschriftenlisten im Internet zu signieren sind. Öffentliche Auftritte dienen der Herstellung von Bildern, es sind im wahrsten Sinne des Wortes »Protestfototermine«. Erfolge müssen in Szene gesetzt werden, was auch bedeutet, dass man sich mit Behörden »rumschlagen und raufen« muss und einen »möglichst offensiven öffentlichen Meinungskampf« führt (Interview Foodwatch). Gefragt nach der erfolgreichen Strategien für die politische Arbeit antwortete Thilo Bode: »Ein klares Ziel, ein eindeutiger, populärer Konflikt mit einem geeigneten Gegner und die Konstellation David gegen Goliath« (Der Spiegel, 2.1.2006). Foodwatch inszeniert sich demnach gegenüber ihrer potentiellen Gefolgschaft, die es immer erst noch zu wecken und zu sensibilisieren gilt, als heroischer Wort-

führer. Problembewusstsein kann beim Publikum jedoch nur geschaffen werden, wenn Probleme existieren. Es gilt also, Essen zu politisieren und bestimmte Lebensmittel mit symbolischer Bedeutung aufzuladen. In der Konsequenz geht es also nicht länger nur um ›gentechnisch modifizierte‹, sondern auch um in ihrer ›symbolisch modifizierte‹ Nahrungsmittel.

Neben diesem symbolischen Angebot offeriert Foodwatch auch tatsächliche Leistungen für die Fördermitglieder. Ihnen wird eine kostenlose professionelle Beratung durch eine Foodwatch-Mitarbeiterin angeboten, wodurch die Organisation die eigene Expertise in Ernährungsfragen untermauert. Darüber hinaus übernimmt Foodwatch eine gesellschaftliche Entlastungsfunktion. Es wird gesagt was »gesund« und somit »gut« ist und es werden Gefahren und Risiken identifiziert. Es wird deutlich mit dem Finger darauf gezeigt, was »gesundheitsschädlich« und dadurch »böse« ist. Auch hier erhält die symbolische Dimension große Relevanz, denn insbesondere mit der Zuweisung von ›Schimpfklatsch‹ auf Produkte und Anbieter wird eine gesellschaftliche Ordnung stabilisiert und erneut erzeugt. Archaische Esstabus werden aktualisiert. Mittels eines wissenschaftlichen Vokabulars werden Lebensmittel symbolisch aufgeladen und tabuisiert. Die tief verwurzelte Urangst, sich durch bestimmte Nahrungsmittel zu vergiften, wird an die Moderne angepasst. Suggestiert wird, dass der Konsument auf unsichtbare, geheimnisvolle Weise kontaminiert und verstrahlt werde. Letztendlich ist der Bürger mit einer Glaubensfrage konfrontiert, denn oft wird durch Expertise und Gegenexpertise eher öffentliche Unsicherheit produziert, als dass eine klare Faktenlage erkennbar wird. Beispiele für die Inszenierungen moderner Vergiftungen sind die Verweise auf Gentechnik im Essen oder die Foodwatch-Kampagne »Fordern Sie einen Grenzwert für Uran im Wasser!«

Das aggressive Potential dieser Rhetorik wird im ›Schimpfklatsch‹ deutlich, wenn Sündenböcke identifiziert und in die Öffentlichkeit gezerrt werden. Es ist eine durchaus riskante Strategie, denn die Foodwatch-Mitarbeiter riskieren ihre Glaubwürdigkeit, sollte sich ein beschuldigter Konzern als unschuldig herausstellen oder sich mit Gegen-PR zur Wehr setzen.<sup>7</sup> Zur Aufwertung des organisatorischen Gruppencharismas scheint jedoch keine Alternative zu bestehen. Durch die Politisierung von Nahrungsmitteln und deren Produzenten kommt es darüber hinaus zu einem Prozess der Tabuerzeugung. Mit dem Setzen von Tabus werden Gefahren lokalisiert, was ein sicheres Navigieren um diese Gefahren erst möglich macht. Ähnlich wie im Bereich des Umweltschutzes war das Monopol der Tabusetzung vakant oder zu schwach besetzt. Zivilgesellschaftliche Organisationen konnten es teilweise erobern. Erst weil Foodwatch mit dem Anspruch der Expertise behauptet, selbst orientiert zu sein, ist man in der Lage, andere Gesellschafts-

7 Greenpeace machte diese Erfahrung bei den Protesten gegen die Entsorgung der Shell-Ölplattform Brent Spar im Jahr 1995. Fehleinschätzungen der negativen Umwelteinflüsse führten zu einem Glaubwürdigkeitsverlust, von dem sich die Umweltorganisation lange Zeit nicht erholte.

mitglieder auf einen sicheren Pfad zu führen. Zur Orientierung werden den Bürgern sichere Verhaltensweisen empfohlen. Die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft verlangt demnach nach Deutungsmacht zur Definition der symbolischen Ordnung der Gesellschaft. Für eine ›symbolische Regulierung‹ der Marktwirtschaft haben weder die mächtigen Monopolinhaber der säkularen Weltdeutung (Politik und Wissenschaft), noch die der religiösen Weltinterpretation (Kirchen) eine ausreichende Deutungshoheit. Organisationen wie Foodwatch beginnen unter diesen Voraussetzungen, einen gesellschaftlichen Bedarf nach einer postmodernen und säkularen Ethik zu bedienen.

Die gesellschaftliche Funktion der Vertretungsleistung von Foodwatch scheint am ehesten einer solchen ethischen Selbst- und Weltorientierung zu dienen. Die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft wird dadurch zu einer Art Druckventil, durch das gesellschaftliche Verstimmungen und Empörungen durch protestierenden ›Schimpfklatsch‹ abgeleitet werden können. In den Kampagnen kommt es dabei zu einer Fusion authentischen Protests der Bürger mit inszeniertem Protest der Organisation. Beide Elemente verbinden sich in der Stellvertretung und machen dadurch Foodwatch sowohl zu einem Akteur der organisierten Zivilgesellschaft als auch zu einem Repräsentanten einer zivilen Gesellschaft.

In der Wahl der Argumentationsmuster rekurriert die ›unabhängige Zivilgesellschaft‹ wie Foodwatch und auch Greenpeace als Vertreter schwacher Interessen häufig auf ein abgeschwächtes Argument der ›Selbsterstörung‹. Die unterschwellige Botschaft der »Essensretter« ist: »Wir vergiften uns selbst!« Mit dem Argument der Selbsterstörung wird eine ›Eigenwertargumentation‹ verknüpft, die darauf abzielt, dass Bürger aufgeklärter, informierter und konsumkompetenter gemacht werden sollen. In den je nach Bedarf kombinierbaren Assoziationsketten verbindet Foodwatch die Qualität von Lebensmitteln mit gesunder Ernährung, Demokratie, Umweltschutz, Technisierung, Globalisierung und Klimawandel. Zugleich werden verschiedene gesellschaftliche Tabus angesprochen. Anhand einer hier gewollt radikalisierten Argumentation lässt sich eine solche Assoziationskette (kursiv eingeschoben) einmal als Beispiel rekonstruieren und verdichten:

Die industrielle Landwirtschaft baut auf Profitmaximierung.

*Die ›industrielle‹ Landwirtschaft wird abgegrenzt von einer ökologischen oder umweltfreundlichen Landwirtschaft, welche positiv konnotiert sind. Es werden also eher negative Assoziationen evoziert. ›Profitmaximierung‹ verweist auf eine partikulare Interessenpolitik der Anbieter und impliziert eine Kapitalismuskritik.*

Sie muss daher ihre hormonbehandelten Rinder mit Hochleistungsfutter mästen.

*›Hormonbehandlung‹ und ›Hochleistungsfutter‹ lassen sich als unnatürliches ›Doping‹ mit für Menschen eventuell gesundheitsgefährdenden Konsequenzen lesen.*

Dabei werden gentechnisch veränderte Pflanzen und Tiermehl verfüttert.

*›Gentechnik‹ ist ein potentiell destabilisierender Eingriff in die ›natürliche Ordnung‹ oder ›göttliche Schöpfung‹. ›Tiermehl‹ referenziert ein modifiziertes Kannibalismus-Tabu, denn im Grunde verzehren Rinder, obwohl sie nicht karnivor sind, ihre zu Tiermehl verarbeiteten Artgenossen.*

Wissenschaftliche Studien haben gezeigt, dass ökologische und konventionelle Landwirtschaft klimaschädlich sind, weil Rinder bei der Verdauung Methan produzieren.

*Wissenschaftliche Verweise stärken den Wahrheitsanspruch der Experten. In dem ›Klimawandel‹ und ›Umweltschutz‹ als Metaframes angesprochen werden, wird beiden Formen der Landwirtschaft Schuld zugewiesen und eine diffuse Täterschaft konstruiert.*

Die von Foodwatch geforderte Lösung ist: »Wir müssen zurück zum Sonntagsbraten.« Der Fleischkonsum insgesamt sei einzuschränken, denn »das Rind ist eine Klima-Bombe«, wie Thilo Bode in einem Spiegel-Artikel zitiert wird (Schießl/Schwägerl 2008: 72).

Auf geschickte Art und Weise gelingt Foodwatch auch eine Anknüpfung an globale Zivilgesellschaftsdiskurse. Dazu wird eine ›komplexe ethische Argumentation‹ mit einer kosmopolitisch ausgerichteten ›explizierten moralischen Allgemeinheit‹ verbunden. Der Bürger wird mit dem Anspruch »Demokratie auf den Teller bringen« von Foodwatch zum Souverän erhoben. Das Konzept des ›mündigen Verbrauchers‹ wird als Leitbild propagiert und es wird der Glaube daran gestärkt, dass der Bürger mit seinem Einkaufswagen Politik machen kann.

Insgesamt steht bei Foodwatch allerdings Emotion vor Sachlichkeit. Das heißt nicht, dass die Mitarbeiter der Organisation unsachlich argumentieren würden. Es wird einfach stärker emotionalisiert als beim staatsnahen Verbraucherschutz. Die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft macht sich zum Chefankläger der konsumgüterproduzierenden Industrie. Ob sie tatsächlich im Interesse der Verbraucher agiert, entscheiden jedoch nicht die Verbraucher. Die Organisationseliten von Foodwatch und Greenpeace bestimmen, was gut für die Verbraucher ist. Wohlwollend könnte man beifügen, dass man den Verbrauchern mit den verschiedenen Kampagnen Partizipationsangebote macht, die dann durch Zustimmung ›ausgewählt‹ und dadurch in einem demokratischen Sinne legitimiert werden.

Die Repräsentationsansprüche der ›unabhängigen‹ Zivilgesellschaft versuchen tiefe Wurzeln anzusprechen, Expertise zu belegen und breite Interessen von Stakeholdern einzubringen. Die tiefe Verwurzelung können ebenfalls an dem obigen Beispiel deutlich gemacht werden. Für Foodwatch steht gesundes Essen im Mittelpunkt. Die Nahrungsmittelaufnahme ist für den Menschen nicht nur überlebensnotwendig, sie ist auch der zentrale Mechanismus zur Vergesellschaftung der Natur (Eder 1988). Religiöse Essgebote haben sich im Judentum und im Islam gehalten, für die christlichen und post-christlichen Mitglieder der modernen Gesellschaft ist diese symbolische Orientierung weitestgehend verloren gegangen. In der postsäkularen

europäischen Gegenwart haben Ernährungsfragen dadurch eine neue Relevanz erhalten und eine wissenschaftlich informierte Ernährungsberatung konnte sich als äquivalente Orientierungsinstanz etablieren. Diesen Bedarf an symbolischer Orientierung bedient Foodwatch.

Ein zweites Standbein der Repräsentationsansprüche liegt in der Expertise. Um im politischen Feld Gehör zu erhalten, benötigt die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft Glaubwürdigkeit und Reputation. In einer Gesellschaft, in der das Wahrheitsmonopol von der Wissenschaft beansprucht wird, ist Sachverstand ein bedeutendes Element für die Akkumulation politischen Kapitals. Das Fachwissen in hochkomplexen rechtlichen Belangen und bei der Einschätzung der Qualität von Lebensmitteln macht Foodwatch zum Dolmetscher und Übersetzer für interessierte Bürger. Die soziale Kluft, die Dolmetschen überbrückt, produziert zum einen die Kluft zwischen den Systemen, zum anderen festigt sie die Stellung des Übersetzers zur Verknüpfung der unterschiedlichen Systemebenen. Die Experten von Foodwatch übersetzen Fachsprache in Alltagssprache. Sie müssen dafür behaupten, im Besitz der Wahrheit zu sein. Sie übernehmen – stärker als der staatsnahe Verbraucherschutz – auch den Anspruch, Wahrheit zu interpretieren. Einige Markierungen dieser Interpretationen finden sich in der internen Mitgliederkommunikation. Der häufige Gebrauch wertender Ausdrücke wie ›alarmierend‹, ›tabu‹, ›drohend‹, ›Fehler‹ oder ›Erfolg‹ transportiert über diese emotional eingefärbte und akzentuierte populärwissenschaftliche Sprache jene Repräsentationsansprüche, die eine Betroffenheit des lesenden Publikums suggerieren. Als Verbraucher sind alle Bürger angesprochen, weil alle Bürger auch Verbraucher sind. Um sich als Sprachrohr der besorgten Verbraucher zu positionieren, benötigt Foodwatch Belege, dass tatsächlich eine größere Anzahl von Verbraucherbürgern ähnliche Sorgen haben und ihre Interessen vertreten sehen wollen. Zu diesem Zweck nutzt die Organisation unter anderem Petitionen, um anhand von Unterschriften ihren Vertretungsanspruch zu legitimieren.

Hinsichtlich der Verbindungskriterien können Mobilisierungsagenturen kaum eine Verknüpfung zur Bevölkerung herstellen. Selbst bezeichnet sich Foodwatch als Kampagnenorganisation. Damit wird überdeckt, dass sie im Grunde keine Mitgliederbasis hat. Die vereinsinternen Delegationsketten sind auf eine geringe Anzahl von stimmberechtigten Mitgliedern reduziert, was der Vereinsspitze eine herausgehobene Position einräumt. Verstärkt wird diese Position der Organisationseliten dadurch, dass Foodwatch nur lose in andere Netzwerke und Allianzen eingebunden ist. Keine dieser informellen Verbindungen zu anderen Organisationen ist eine offizielle Mitgliedschaft (Interview Foodwatch). Die Autonomie des Vereins bringt den Vereinsvorsitzenden ins öffentliche Rampenlicht. Seine persönliche Glaubwürdigkeit und Reputation, in anderen Worten sein ›Charisma‹, wird zum zentralen Anker, der die Organisation als Ganze mit dem politischen System verbindet. Diese Verknüpfung wird für die Öffentlichkeit über die Medien hergestellt – sie bieten sozusagen ›mediale Möglichkeitsfenster‹,

um eine zu verbraucherpolitischen Themen arbeitende zivilgesellschaftliche Interessenvertretung ins Bild zu bringen. Foodwatch profitiert von dieser Medienlogik und weiß sie für sich zu nutzen.

Die Überprüfbarkeit der Repräsentationsansprüche ist bei den hier untersuchten Organisationen der ›unabhängigen‹ Zivilgesellschaft schwach ausgeprägt. Zwar können sachliche Belege und wissenschaftliche Studien herangezogen werden, um zu argumentieren, dass in diesen oder jenen Produkten bestimmte als gesundheitsschädlich eingestufte Inhaltsstoffe vorhanden sind und dass diese bestimmte Grenzwerte übersteigen, wie dies von Foodwatch in der Kampagne »Fordern Sie einen Grenzwert für Uran im Wasser!« getan wurde. Damit ist jedoch noch keinesfalls belegt, dass im Einzelfall von diesen Inhaltsstoffen Gefahren für den Verbraucher ausgehen, denn auch wissenschaftliche Studien können bei ähnlichen Tests zu unterschiedlichen Ergebnissen oder zu unterschiedlichen Bewertungen der gleichen Ergebnisse kommen. Zudem können zwar skandalträchtige Nachrichten auf ihren Wahrheitsgehalt überprüft werden, aber ob diesen Nachrichten dann auch geglaubt wird, entscheidet die Öffentlichkeit durch ihre Interpretation der Nachrichten. Bei der Meinungsbildung hilft idealerweise ein investigativer und kritischer Journalismus, der jedoch nicht immer seiner Aufgabe gerecht werden kann. Verkompliziert wird die Frage nach der Glaubwürdigkeit, wenn Zukunftstechnologien im Spiel sind. Bei Gentechnik können weder die Interessengruppen der zahlreichen Akteure noch die Fachwissenschaften eindeutige Belege für Gefahren liefern. Es existieren stattdessen konkurrierende und im offenen Widerspruch stehende Befunde, aus denen sich mögliche Gefahren interpretieren lassen. Auch Foodwatch kann nicht ›beweisen‹, dass gentechnisch veränderte Lebensmittel gesundheitsgefährdend sind. Zu neuen Risikotechnologien fehlen wissenschaftliche Langzeitstudien über Wirkungszusammenhänge. Die Repräsentationsansprüche der verschiedenen Experten, die dann immer auch Wahrheitsansprüche sind, widersprechen sich bis dahin, da der umkämpfte Sachverhalt durch Gutachten und Gegengutachten ausgefochten wird. Der wissenschaftliche Wahrheitsnachweis steht dann oft im Dienst dieser oder jener Interessengruppe, wobei diese oder jene Gruppe der jeweils anderen die Gemeinwohlorientierung abspricht und als partikulare Interessen demaskiert. Die Einschätzung der Überprüfbarkeit dieser Ansprüche wird dadurch zu einer Vertrauens- und Glaubensfrage.

Die Bewertung der Repräsentationsansprüche aufgrund ihrer Unbeflecktheit wird zum zentralen Kriterium für die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft. Die zentrale Strategie, um auf die eigene ›weiße Weste‹ zu verweisen, ist die Betonung der finanziellen Unabhängigkeit. Durch die Zuweisungen einzelner Bürger wird der Vertretungsanspruch legitimiert, denn die Spende an die Organisation gilt als ein Akt freier und souveräner politischer Willensäußerung. Die Interessenvertretung von Greenpeace mit rund 500.000 Fördermitgliedern steht dabei auf einer weitaus breiteren Basis als jene von Foodwatch mit ca. 13.000 Förderern. In Relation zu 82 Millio-



nen deutschen Verbrauchern sind die Stellvertretungsansprüche aber in beiden Fällen keinesfalls so umfassend, wie die Organisationen glauben machen möchten. Dadurch, dass den Ansprüchen jedoch nicht widersprochen wird, erscheinen sie größer. Wird ihnen widersprochen, zeigt sich ihre Partikularität, vor allem bei jenen Repräsentationsansprüchen, welche im Namen eines Allgemeinwohls vorgebracht werden. Eine Kritik dieser Zivilgesellschaftsakteure ist problematisch, denn diese fühlen sich durch Volkes Stimme geadelt. Weil sie als Willensausdruck des Souveräns erscheinen, verkörpern sie das demokratische Ideal von Souveränität, so dass die Partizipations- und Mitgestaltungsansprüche von einer breiten Öffentlichkeit als rechtmäßig empfunden werden. Dass Foodwatch oder Greenpeace unabhängiger seien als andere Akteure der Zivilgesellschaft, ist dabei ein höchst aggressives Argument. In den Figuren auf dem verbraucherpolitischen Feld delegitimiert die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft andere Organisationen, weil deren Forderungen und Repräsentationsansprüche wegen ihrer partiellen (finanziellen oder ideellen) Abhängigkeit dementisprechend nicht ganz so ehrlich wie die eigenen sein können. In den wechselseitigen Zuweisungen von ›Schimpfklopp‹ werden beispielsweise die vielfältigen institutionellen Einbindungen und die komplexer gestaffelten Delegationsverhältnisse zum Nachteil der staatsnahen Zivilgesellschaft ausgelegt. Die breite Aggregation unterschiedlicher Interessen und Betroffenen führe zu Kompromissen und mindere dadurch die Vertretungsansprüche, so der implizite Vorwurf. Zu den wenigen Aufrechten gehören nur die Organisationen der ›wahren‹ Zivilgesellschaft, die von engagierten und betroffenen Bürgern als Graswurzelbewegung gegründet wurden, die also einen heroischen Gründungsmythos für sich in Anspruch nehmen und auf glaubwürdige Art und Weise erzählen können. Wie wir gesehen haben, lohnt es sich gerade bei einer solchen Argumentation, genauer hinzuschauen.

Auf dem politischen Feld positionieren sich die Organisationen der ›unabhängigen‹ Zivilgesellschaft innerhalb der Figuration daher als systemkritische Außenseiter, die gegen die Etablierten kämpfen. Sie kämpfen gegen etablierte Wirtschaftsakteure und Regierungsagenturen. Die dominante Metapher von der Zivilgesellschaft als originärer Raum zwischen Staat und Wirtschaft wird durch die wertenden Repräsentationsansprüche bestätigt. Die Konturen werden nachgezogen und die symbolische Grenzziehung wird befestigt. Aus einer mindermächtigen, aber moralisch gehobenen Position eines *underdogs* machen sich Foodwatch und Greenpeace zu ›Davids‹, die gewaltlosen Protest gegen verschiedene ›Goliaths‹ inszenieren. Man kann sich gegen die Großen allerdings nur profilieren, wenn man sich ihnen entgegensetzt. Kooperation und Kollaboration sind daher minimal. Auch aus diesem Grund scheut die ›unabhängige‹ Zivilgesellschaft die institutionalisierte politische Mitgestaltung in Form von *co-governance*, weil die Organisationen genau dadurch ihren markantesten Repräsentativitätsanspruch, die Unbeflecktheit ihrer weißen Weste, einbüßen würden. Zudem



drohen beim Weg von der Protestmobilisierung hin zum Lobbyismus die Entfremdung von den Unterstützern – den Financiers dieser Organisationen – sowie der Verlust von Legitimität und politischer Handlungsfähigkeit (Take 2007).

## ZWISCHEN VERTRAUEN UND MISSTRAUEN

Verbraucherschutz hat eine Sonnen- und eine Schattenseite. Der positive Effekt von Verbraucherpolitik ist, dass sie zur Qualitätssteigerung anregt. Und für den Verbraucher bedeutet Qualität Zuverlässigkeit, sie gibt Sicherheit und kann als Grundlage der Zuweisung von Vertrauen sein. Gerade durch Produktkontrollen und -vergleiche sind Anbieter gezwungen, ihre Produkte besser zu machen, um sich gegen Konkurrenz durchsetzen zu können. Nicht nur die Bürger, auch die Anbieter profitieren beispielsweise von den Testergebnissen der Stiftung Warentest. Es werden dabei nur solche Produkte ins Test- und Vergleichssample aufgenommen, die auf dem regionalen Markt erhältlich sind. Jene Produkte, die ausgezeichnet werden, setzen dann den Qualitätsstandard für andere Anbieter und eine sich steigernde Qualitätsspirale kann sich in Gang setzen. Über diese Tests wird dadurch auch eine regionale Rückbindung globalisierter Marktprodukte erreicht. Ein Produkt oder Teile davon können in China hergestellt werden, wird es aber in Deutschland verkauft, muss es sich im Vergleich mit den in Deutschland geltenden Qualitätsmaßstäben bewähren. Gesetzzt werden diese Maßstäbe beispielsweise vom DIN Deutsches Institut für Normung e.V. Dadurch profitiert die Volkswirtschaft insgesamt von einem positiven Fahrstuhleffekt, weil die Ansprüche von Konsumenten an Hersteller genauer formuliert und artikuliert werden. Die Tests werden dadurch Bestandteil einer Kommunikation zwischen Verbrauchern und Anbietern. Je mehr Europa einen Binnenmarkt ausbaut, desto wichtiger werden dabei die Standardisierungs- und Normierungsregelungen, für die Brüssel in den Medien regelmäßig massiv gescholten wird. Aber gerade diese bürokratisch-technokratischen Regelungen sind es, die Qualitätskontrollen erst ermöglichen.

Zur Schattenseite von Verbraucherpolitik gehört, dass sie zugleich auch Misstrauen institutionalisiert. Ein Beispiel für diese Ambivalenz des Verbraucherschutzes ist der soziologisch-ethnographische Roman *The Jungle* von Upton Sinclair (1906), in dem die unhygienischen Zustände in Chicagoer Schlachthäusern zu Beginn des 20. Jh. eindringlich beschrieben wurden. Seitdem ist »die Konsumgesellschaft von einer Kultur der Verdächtigungen« geprägt (Sulkunen 1997: 15). Die Verbraucherverbände sind sich auch durchaus bewusst, dass ihr Erfolg auf Misstrauens aufbaut: »Consumer organizations themselves recognize that the growth of their influence is rooted in the expansion of public mistrust.« (Burgess 2001: 111)

Innerhalb der EU ist dabei ein erstaunlicher Mechanismus zu beobachten. Die Europäische Kommission stellt sich gerne als verbraucher-

freundlicher Schiedsrichter auf dem Markt dar. Sie kann anhand von Praxisbeispielen aus der Verbraucherpolitik ihre Kompetenzen und Leistungen deutlich sichtbar machen. Allerdings muss man dazu die Aufmerksamkeit der Bürger auf Skandale und Missstände lenken. Weil in der medialen Berichterstattung zu verbraucherpolitischen Themen vor allem Skandale inszeniert werden, wird durch die gemeinsame europäische Politik neben der Legitimitätssteigerung der Verbraucherpolitik zugleich in anderen Politikbereichen ein Delegitimationsprozess in Gang gesetzt. So wird beispielsweise die EU für ihre Landwirtschaftspolitik immer stärker kritisiert, während der Verbraucherschutz durchweg positiv hervorgehoben wird.

Funktioniert die Politisierung der Verbraucher durch die Konstruktion von Misstrauen nicht in ausreichendem Masse, da eine im Allgemeinen durchaus gute Qualität der Produkte und umfangreiche rechtliche Sicherungen und Garantien bei den Bürgern anerkannt werden, müssen die positiven Leistungen der Verbraucherpolitik mit identitätsstiftendem ›Lobklatsch‹ hervorgehoben werden. Die Akteure können dann oft nicht anders, als mittels ›Schimpfklatsch‹ eine Abgrenzung zur Vergangenheit herzustellen oder auf die Rückständigkeit anderer Regionen hinzuweisen. Ins Licht gerückt wird dann beispielsweise, dass »man wirklich in einer extrem komfortablen Lage ist, in einem Europa der 480 Millionen Bürgerinnen und Bürger keinen Hunger haben zu müssen« (Interview Foodwatch). Als geographische und kulturelle Orte der Abgrenzung können beispielsweise Bedingungen des Verbraucherschutzes in China und Indien genannt werden. Auf diese Weise wird ein Mechanismus kollektiver Identitätsbildung innerhalb Europas angeschoben und die politische Formation Europas entwickelt sich dann als unvermeidliches Nebenprodukt – nicht nur, aber auch – der vielfältigen verbraucherpolitischen Diskurse.

# Religion

---

## DIE NEUE SICHTBARKEIT DES GLAUBENS

In Deutschland entstand, über Jahrhunderte hinweg, eine enge Kooperation zwischen dem Staat und den christlichen Kirchen. Andere Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften sind Außenseiter in dieser Figuration und bemühen sich um Anerkennung und Gleichstellung mit den Etablierten. Die Kirchen konnten nicht verhindern, dass sich im Zuge der Säkularisierung die Religiosität der Bevölkerung wandelte und der Glauben ins Private gedrängt wurde. Religion verschwand folglich immer mehr aus der Öffentlichkeit, sie wurde zunehmend unsichtbar. Inzwischen zeigt sich jedoch eine »neue Sichtbarkeit« von Religiosität in den Diskursen um Atheismus, Säkularisierung und in den mitunter spannungsreichen Dialogen zwischen den Religionen, vor allem zwischen dem Christentum und dem Islam.

Die Politisierung von Religion lässt sich paradoxerweise im Zusammenhang mit Säkularisierung erklären. Unter Säkularisierung lassen sich drei eng miteinander verwobene langfristige Prozesse verstehen. Der erste Prozess führte seit dem Mittelalter zum Aufstieg staatlicher Herrschaftsgebiete und zum Rückgang kirchlicher Machträume. Mit ihm lässt sich die Ausdifferenzierung unterschiedlicher Staat-Kirchen-Regime in den Ländern Europas erklären.<sup>1</sup> Ein zweiter Säkularisierungsprozess zeigt sich im Rückgang der Bedeutung der Kirchen für zentrale Wertorientierungen und Sinngebungen in den europäischen Gesellschaften. Das Monopol der Kirchen auf die Deutung der symbolischen Ordnungen einer Gesellschaft wurde durch diesen »Desakralisierungsprozess« (Kaelble 2007: 123) erheblich reduziert. Ein dritter Säkularisierungsprozess zeigt sich schließlich im Rückgang der Kirchenbesuche und der Bindungen an die Kirchen. Er erscheint

- 
- 1 Eine grobe, aber inzwischen doch gängige Differenzierung unterscheidet ein laizistisches Modell mit strikter Trennung von Staat und Kirche (in Frankreich) von Staatskirchen-Modellen (in den protestantischen skandinavischen Ländern und den überwiegend katholisch oder orthodox geprägten Ländern) und von einem Kooperationsmodell (beispielsweise in Deutschland), in dem die Kirchen auf vielfältige Weise in staatliche Sozial- und Bildungsaufgaben integriert sind.

während des ganzen 20. Jahrhunderts voller Widersprüchlichkeiten, Umkehrungen und Gegentendenzen in den verschiedenen europäischen Ländern.

Unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg nahmen die Mitgliedschaften in Kirchen überall in Europa zu (ebd.: 124). Mit dem Aufstieg der Konsumgesellschaft in den 1960er bis 1980er Jahren folgte jedoch ein neuer Schub der Entkirchlichung, der bereits in den 1950er Jahren begonnen hatte. Kirchenbesuch und Glaubensfrage wurden zunehmend als individuelle Wahlentscheidungen gesehen, die sich kaum mehr aus einem Verantwortungs- oder Pflichtgefühl nährten.<sup>2</sup> Die Kirchen büßten ihre Stellung als Deutungs- und Orientierungsgeber ein, was mit Verweis auf die gestiegene ökonomische Sicherheit und das gestiegene Bildungsniveau der Bevölkerung erklärt wird. Die Entwicklung der Massenmedien brachte Informationen und Ratschläge von psychologischen, medizinischen und wissenschaftlichen Experten direkt bis in die Wohnzimmer, was die moralische Autorität der Pfarrer und Pastoren minderte. Die Religion wurde aus dem öffentlichen Raum verdrängt und mehr und mehr zu einer Privatangelegenheit (ebd.: 131). Religiosität zeigte sich nur noch in ihrer privatisierten sozialen Form: dem individuellen Glauben. Dadurch hatte man es mit einer »unsichtbaren Religion« (vgl. Luckmann 1993) zu tun. Inzwischen erfährt Religion eine »neue Sichtbarkeit« und wird entgegen der Erwartungen wieder zunehmend ein öffentliches Phänomen, was auch mit Veränderungen der religiösen Demographie zu tun hat.

Seit den 1960er Jahren haben mehrere Migrationswellen die Gesellschaften Westeuropas in ihrem religiösen Aufbau verändert. Neue religiöse Bewegungen und Religionen aus dem arabischen und asiatischen Raum fanden den Weg in die deutsche Gesellschaft. Die Individualisierung der Lebenskonzepte minderte die Hemmschwelle zum Kirchenaustritt. Bewusste und gewollte Konvertierungen aus den christlichen Volkskirchen heraus in neue Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften wurden enttabuisiert. Ähnliche Prozesse zeigten sich in anderen westeuropäischen Ländern. Dort war die Immigration teilweise stark von den ehemaligen Kolonialgebieten in Afrika und Asien geprägt, so dass heute in vielen Regionen Europas eine Vielfalt kultureller Werte und religiöser Überzeugungen zur Normalität geworden ist. Vor allem in größeren Städten ist seit Mitte des 20. Jahrhunderts eine Zunahme religiöser Pluralität zu verzeichnen, überwiegend durch nicht-christliche Religionen.

Auch die Bundesländer unterscheiden sich in ihrer religiösen Demographie. Deutschland ist in einen protestantischen Norden, einen katholisch Süden und einen stark entkirchlichten und säkularisierten Osten aufgeteilt. Die nahezu gleichstarke Verteilung der christlichen Konfessionen macht

---

2 Diese Veränderung korrespondiert mit dem marktorientierten Konsumgedanken in Westeuropa, der zu jenem Zeitpunkt aufkam und auch den Bereich des Glaubens erfasste (Davie 2006).

Deutschland zu einem Sonderfall in Europa (Müller-Graff 2003).<sup>3</sup> In Westdeutschland führte die Immigration von angeworbenen Arbeitskräften (den so genannten ›Gastarbeitern‹) zu einer Erweiterung des religiösen Panoramas. Ein türkisch geprägter Islam und auch Buddhismus und Hinduismus etablierten sich neben den verschiedenen christlichen und jüdischen Gemeinden. Die Veränderung erfolgte zuerst in den Ballungsräumen der Bundesrepublik und erst nach dem Fall der Mauer in den neuen Bundesländern. Auf die politische Agenda gelangten die Interessen eines organisierten Islam ab Mitte der 1990er Jahre, als muslimische Verbände ihre rechtliche Anerkennung einzufordern begannen.

Die politischen Interessenvertreter der Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften sehen sich in Deutschland mit einer unübersichtlichen und variantenreichen rechtlichen Lage konfrontiert, da sich die Kultus- und Bildungspolitik vorrangig in der Kompetenzhoheit der 16 Bundesländer befindet. Aber auch das Grundgesetz enthält wichtige Regelungen, so dass das deutsche Staat-Kirchen-Recht durchaus einem bunten Flickenteppich gleicht (vgl. die Beiträge in Grabenwarter/Lüdecke/Pree 2002 und Klinkhammer/Frick 2002).

## **DAS RELIGIONSPOLITISCHE FELD**

Die Figuration im Feld der Religionspolitik ist von asymmetrischen Machtbeziehungen gekennzeichnet. Dominiert wird sie von dem Tandem der beiden christlichen Kirchen. Diese konkurrieren nicht wie Parteien offen um Gläubige sondern haben eine ›ökumenische Allianz‹ gebildet. Andere religiöse und säkulare Interessengruppen versuchen die Randpositionen zu besetzen, sind aber oft noch nicht einmal auf dem politischen Feld angelangt. Die Spitzenverbände der säkularen und islamischen Zivilgesellschaft bemühen sich, ihre Außenseiterposition zu stabilisieren und orientieren sich in ihren politischen Forderungen an den christlichen Kirchen.

### **Die politische Interessenvertretung der Kirchen**

Beide Volkskirchen sind in eine eng verwobene Kooperationsstruktur mit der Europäischen Union, der Bundesrepublik Deutschland und den Bundesländern eingebettet. Am deutlichsten tritt diese Kooperation dort hervor, wo religiöse Organisationen als »Körperschaften des öffentlichen Rechts« von den Bundesländern, denen dafür die Regelungshoheit zusteht, anerkannt

---

3 Die römisch-katholische und die protestantische Kirche sind in Deutschland in ihrer Mitgliederzahl nahezu gleichstark; es gibt 25,7 Millionen Katholiken und 25,1 Millionen Protestanten. Daten von <http://www.remid.de/> vom 12.11.2008.

wurden.<sup>4</sup> Er wurde ihnen zuerkannt, da die Kirchen gesellschaftlich wichtige Funktionen übernehmen, die vom Staat selbst nicht geleistet werden können. Sie entlasten den Staat von einigen seiner Aufgaben. Die Grenzen zwischen den christlichen Glaubensgemeinschaften sind größtenteils abgesteckt und befriedet, so dass man von einer Konkurrenz um Mitglieder wenig hört. Die Erosion ihrer gesellschaftlichen Verankerungen bringt jedoch beide Kirchen dazu, Problemlösungen immer öfter gemeinsam als »ökumenische Allianz« anzugehen. Mitunter ergeben sich auch überkonfessionelle Kooperationsprojekte, die dann in Opposition zu säkular-atheistischen Akteursnetzwerken treten.<sup>5</sup>

Das Tandem der Kirchen in der organisierten Zivilgesellschaft ist durch das historisch gewachsene Kooperationsregime fest verankert. Der Verbändeforscher Ulrich Willems, der seit über fünfzehn Jahren die Interessenvertretung der organisierten Religionen beobachtet, kommt zu folgender Einschätzung des politischen Gewichts der Kirchen:

»Die beiden großen christlichen Kirchen und die unzähligen Organisationen in ihrem Umfeld zählen zweifellos zum Kreis der einflussreichen und erfolgreichen Akteure in der bundesdeutschen Politik. Als mitgliederstarke, finanzkräftige, sozial- und arbeitsmarktpolitisch relevante und mit einem vorteilhaften rechtlichen Status und

---

4 Art. 140 GG regelt das Recht der Religionsgesellschaften und verweist auf die aus der Weimarer Reichsverfassung vom 11.8.1919 übernommenen Artikel 136, 137, 138, 139 und 141. Fragen der rechtlichen Anerkennung anderer Religions- und Glaubensgemeinschaften, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Artikel keinen Körperschaftstatus hatten, werden durch die jeweiligen Rechtsordnungen der Landesverfassungen ergänzt und präzisiert.

5 Ein prägnantes Beispiel ist die Kampagne *Pro Reli*, die Anfang des Jahres 2009 für einen Volksentscheid in Berlin warb. Die Initiative wollte erreichen, dass der Religionsunterricht in Schulen als Wahloption neben dem Ethikunterricht existiert, letzterer also nicht mehr verpflichtend für alle Schulkinder ist. Unterstützt wurde die Kampagne von beiden Kirchen, der Jüdischen Gemeinde Berlin, dem muslimischen Verband DİTİB und der Berliner CDU und FDP, während sich eine Opposition aus SPD, Grüne, Linke, dem Humanistischen Verband, einigen türkischen Organisationen und diversen kleinen Initiativen zum Bündnis *Pro Ethik* formierte. Mit 265.823 Unterschriften erreichte *Pro Reli* die Voraussetzung für ein Volksbegehren, über das die Berliner Bevölkerung am 26.4.2009 abstimmte. Bei einer geringen Wahlbeteiligung von 29% wurden die Forderungen von *Pro Reli* mit 51,3% mit knapper Mehrheit abgelehnt. Befürwortet wurde die Kampagne von Prominenten wie Günther Jauch und einzelnen Bundestagsabgeordneten. Während des Wahlkampfes kam es zu rhetorischen Scharmützeln mit gegenseitigem »Schimpfklatsch« zwischen der Kampagnenleitung von *Pro Reli* und dem HVD, der sich gegen die Initiative aussprach. Nach einigen Wochen war jegliche Aufregung wieder verfliegen. Pressedokumentationen unter <http://www.pro-reli.de> vom 11.5.2010.

zahlreichen weiteren Privilegien versehene gesellschaftliche Organisationen beteiligen sich die Kirchen intensiv an der politischen Willensbildung.« (2007: 316)

Die Sonderstellung der Kirchen in der Zivilgesellschaft ist ein Resultat der Evolution von Staatlichkeit. Die Kirchen hatten einst hoheitliche Kompetenzen (von Beyme 1980: 83). Auch jetzt verorten sie sich noch als intermediäre Instanzen zwischen dem Staat und der Zivilgesellschaft (vgl. Adloff/Schmidt/Graf Strachwitz/Schneider 2002). Die zahlreichen Mitgliedsorganisationen der evangelischen und katholischen Kirche sind in vielfältige nationale und europäische Dachverbände eingebunden. Ihre Vielzahl ist im Grunde unüberschaubar und deren Einordnung schwierig, da manche dieser Organisationen je nach Fragestellung mal der Kirche zugerechnet werden und mal nicht.

Eine gewisse Variabilität in der Selbstdefinition bietet den Kirchen die Möglichkeit, aufgrund ihrer zahlreichen Mitgliedsorganisationen ihren Konstituenten und der breiten Öffentlichkeit nicht immer als monolithisch verfasste Körperschaften erscheinen zu müssen. Sie können verschiedene zivilgesellschaftliche Interessengruppen mit christlichem Hintergrund als Sprachrohr ihrer Forderungen nutzen, z.B. den Katholischen Deutschen Frauenbund, Pax Christi, Caritas, Diakonie, etc. Dabei haben sie die Möglichkeit, je nachdem ob es ihren Repräsentationsanspruch stärkt, diese Organisationen mal als Bestandteil der Kirche oder als eigenständige und unabhängige Organisationen auftreten zu lassen. Diese Ambivalenzen verschaffen den Kirchen größere Handlungsspielräume und bieten ihnen Möglichkeiten, auf dem politischen Feld verschiedene Wege zur Durchsetzung ihrer Interessen auszuprobieren.

Aber die Kirchen verloren durch den Rückgang der Mitglieder an politischem Gewicht und durch die Kirchenaustritte schrumpfte die Finanzierungsgrundlage. Auch die Rekrutierungsbasis für Führungskräfte erodiert, weil weniger Geistliche ausgebildet werden. Während diese Prozesse in Westdeutschland langsam voranschritten, hatte das sozialistisch-atheistische Experiment in der DDR die gewachsenen Strukturen der Glaubensgemeinschaften in nur vier Jahrzehnten erheblich modifiziert und zu einer Verstärkung der Entkirchlichung beigetragen. Dennoch waren es in den friedlichen Revolutionen Osteuropas 1989/90 vor allem die Kirchen, in denen die Demokratisierungsbemühungen der Zivilgesellschaft den nötigen Entfaltungsraum fanden.

In den Bürgerrechtsbewegungen der DDR gehörten Pastoren und Pfarrer zur intellektuellen Führungselite mit großem Gestaltungspotential. Die oppositionelle protestantische Bewegung in der »Kirche von Unten« gehörte zu den zentralen Akteuren in der friedlichen Revolution. Auch in Polen hatte Papst Johannes Paul II. der *Solidarność*-Bewegung seiner Landsleute durch mehrere Reisen (1979, 1983, 1987) seinen Segen verliehen – und damit die Demokratisierungsbemühungen in den sozialistischen Ländern Osteuropas legitimiert. Die Infrastruktur und die vielfältigen Kontakte

beider Kirchen in Ost und West durchdrangen während der gesamten Dauer des Kalten Krieges immer wieder den Eisernen Vorhang und boten so Möglichkeiten zum Austausch von Informationen. Es sind diese gewachsenen Netzwerke persönlicher Kontakte, die heute in der politischen Interessenvertretung in Deutschland und in der EU eine große Ressource darstellen.

Die Kirchen verstehen sich selbst als Fürsprecher der Gesellschaft. Beide gehören zu den größten Arbeitgebern in Deutschland, sie unterhalten Krankenhäuser, Kindergärten, Schulen, Universitäten und Altenheime. Zudem haben sie als Großgrundbesitzer mit zahlreichen Immobilien eine erhebliche Kapitalabsicherung, was ihnen ein gänzlich anderes Fundament als allen anderen Akteuren der Zivilgesellschaft gibt. Die Tatsache, dass sie in allen deutschen Bundesländern als ›Körperschaften des öffentlichen Rechts‹ anerkannt sind, bringt ihnen neben der staatlichen Sonderstellung zahlreiche steuerliche Vergünstigungen (vgl. Hillgruber 2002 und Brenner 2003). Die Möglichkeit, eine Kirchen- und Kultussteuer durch den Staat einziehen zu lassen, ermöglicht ihnen im Vergleich zu anderen zivilgesellschaftlichen Interessengruppen eine äußerst langfristige Strategieplanung (Althaus 2002).

Sowohl die Evangelische Kirche in Deutschland (EKD) als auch die katholische Kirche sind hochkomplexe Organisationen mit vielfältigen territorialen und funktionalen Differenzierungen.<sup>6</sup> Zu jedem katholischen Verband existiert im Grunde auch ein evangelisches Gegenstück, denn die Kirchen haben ihre funktionale Differenzierung dank intensiver gegenseitiger Beobachtung in ähnlicher Weise auf- und ausgebaut. Beide Kirchen sind als globale Organisation (die katholische Kirche) oder transnational intensiv verflochtenes Organisationsgefüge (die protestantischen Kirchen) in eine Vielzahl grenzüberschreitender Projekte und Kampagnen eingebunden.

Wie sind die christlichen Kirchen für eine koordinierte politische Interessenvertretung aufgestellt? Beide verfügen über geschultes Personal, über eine weitverzweigte institutionelle Infrastruktur und über direkte Beziehungen zu politischen Entscheidungsträgern in Berlin und Brüssel.

Die EKD hat ihren Sitz in Hannover an den Herrenhäuser Gärten und bündelt unter ihrem Dach 22 Gliedkirchen. Sie ist somit föderal organisiert und in transnationale Koordinationsnetzwerke eingebunden, wie den in Genf ansässigen Weltkirchenrat (ÖRK) und den europäischen Kirchenrat (KEK) sowie die derzeit in Wien beheimatete Gemeinschaft Evangelischer Kirchen in Europa (GEKE). Vorsitzender des Rates der EKD und damit das

---

6 Eine soziologische Bestimmung von ›Kirche‹ findet sich bei Weber (1920/1976: 28f.). Er kategorisiert sie, wie auch den Staat, als ›Anstalt‹: Mitgliedschaft wird durch Taufe und damit im Grunde von Geburt an festgelegt; die komplexen internen Organisationsstrukturen umfassen mit dem Kirchenrecht eine eigene Verfassung, eine betriebsmäßige Priesterausbildung und ein Fachbeamtentum, eine Besteuerung der Gläubigen und eine territorial differenzierte Verwaltung der Güter in Bistümern.



Gesicht der Protestanten war von 2003-2009 Bischof Wolfgang Huber, danach für kurze Zeit Bischöfin Margot Käßmann. Die katholische Kirche wird in Deutschland von der deutschen Bischofskonferenz (DBK) vertreten. Den Vorsitz hat seit 2008 Erzbischof Robert Zollitsch, dem Nachfolger des von 1987 bis 2008 amtierenden Karl Kardinal Lehmann. Das offizielle Oberhaupt der katholischen Kirche ist der Papst.<sup>7</sup> Die katholische Kirche ist formell stärker zentral und hierarchisch organisiert als ihr protestantisches Pendant, bedingt durch die Einbindung in die Weltkirche. Auch die katholische Kirche ist in Deutschland durch ihre 27 Bistümer, davon sieben Erzbistümer, in territorial definierte Verwaltungseinheiten aufgegliedert. Aus den zahlreichen kircheninternen Organisationen in Deutschland ist das Zentralkomitee der deutschen Katholiken (ZdK) als mitgliederstarkes Repräsentationsforum hervorzuheben, das »von unten« die Interessen der Katholiken in die Kirche und in die Gesellschaft trägt.

Die politischen Interessenvertretungen der evangelischen und katholischen Kirchen wurden unmittelbar nach Gründung der Bundesrepublik in Bonn etabliert (Holzhauer 2006: 262). Die enge Verbindung der Kirchen mit den christdemokratischen und christsozialen Parteien hat bis in die 1970er Jahre für Wahlempfehlungen und öffentliche Parteinahme in Westdeutschland gesorgt. Nach der Wiedervereinigung 1990 erfolgte mit dem Umzug der Bundeshauptstadt auch ein Ortswechsel für die politischen Interessenvertretungen. Die politische Interessenvertretung in Berlin sitzt, geleitet durch den »Bevollmächtigten des Rates der Evangelischen Kirche bei der Bundesrepublik und der Europäischen Union«, in den Räumlichkeiten der ehemaligen Ost-CDU am Gendarmenmarkt. Die Interessenvertretung der katholischen Kirche, das »Kommissariat der Deutschen Bischöfe – Katholisches Büro in Berlin«, hat sich in einem Neubau mit

---

7 Eine politikwissenschaftliche Bestimmung dessen, wovon der Papst eigentlich Oberhaupt ist, gestaltet sich kompliziert. Der Papst ist offizielles Oberhaupt von »Vatikan«, »Heiliger Stuhl«, »Katholische Kirche«, »Staat der Vatikanstadt« und »Römische Kurie« – was jeweils Verschiedenes bedeutet. Auf Grundlage der *Lateran-Verträge* von 1929, geschlossen zwischen den Vertretern des Königreiches Italien und des Heiligen Stuhls, lässt sich argumentieren, dass der Vatikan Kirche und Staat zugleich ist. Er verfügt über ein souveränes Staatsgebiet (die Vatikanstadt), eine Verfassung (das Kirchenrecht) und sogar über ein Staatsvolk, welches mit zwar nur mit provisorisch verliehenen, aber doch international anerkannten Reisepässen ausgestattet ist. Der Vatikan hat als Heiliger Stuhl (d.h. in seiner Rolle als Völkerrechtssubjekt, nicht als Territorialstaat) einen Beobachterstatus bei den Vereinten Nationen. Seine diplomatischen Botschafter unterhalten in der ganzen Welt Beziehungen mit anderen Staaten, in Deutschland steht der apostolische Nuntius dem Corps ausländischer Diplomaten in Deutschland vor (vgl. Rauch 1994). Auch wenn der Vatikan die Voraussetzungen eines souveränen Staates erfüllt, ist er wohl am ehesten als »atypischer Mikrostaat« einzustufen.

Akademie und Gästehaus etwas nördlich des Regierungsbezirks in der Hessischen Straße niedergelassen. Die Vertretung der EKD verfügte im Jahr 2005 über 22 Mitarbeiter und ein Jahresbudget von 1,2 Millionen Euro. Das katholische Büro hatte 16 Mitarbeiter und ein Budget von knapp einer Millionen Euro.<sup>8</sup> Beide Vertretungen organisieren während der Sitzungswochen des Bundestages Gebetsfrühstücke, Andachten und Gottesdienste für Parlamentarier und verfügen so über zahlreiche formelle und informelle Kontaktkanäle. Seit dem gemeinsamen Sozialwort 1997 wird in enger gemeinsamer Absprache auf die Bundes- und Europapolitik eingegangen (vgl. Huster 2000, Willems 2007). Als gemeinsame ökumenische Vertretung arbeiten sie in enger Allianz und Koalition. Mit zwei unterschiedlichen Stimmen wird nicht dasselbe, aber oft das gleiche gesagt.

Die Erweiterung des politischen Feldes zu einem europolitischen Feld wird von beiden Kirchen seit den ersten Stunden des europäischen Integrationsprozesses begleitet. In vielerlei Hinsicht gehören sie mit zu den Architekten dieses Projektes. Die Ausbildung eigener europäischer Dachverbandstrukturen der Kirchen war schon frühzeitig initiiert worden, wurde aber dann durch den Ausbruch des Zweiten Weltkriegs verhindert. Als im Jahr 1949 mit dem Europarat in Straßburg ein erster politischer Akteur entstand, waren die Kirchen aktiv involviert und engagierten sich für Versöhnung unter den Kriegsteilnehmern. Die Ausgestaltung des politischen Europas ist von ihnen seitdem kontinuierlich begleitet worden. Allerdings wurden eigene Repräsentanzen der Kirchen und deren Mitgliedsverbände wie Caritas oder Diakonie erst relativ spät in Brüssel eingerichtet.

Die Europäische Kommission begann seit den frühen 1990er Jahren regelmäßige informelle Kontakte zu den Kirchen und anderen Religionsgemeinschaften aufzubauen. Brüsseler Verbindungsbüros für die politische Lobbyarbeit wurden von den Kirchen im Jahr 1990 eingerichtet. Unter den protestantischen Kirchen in Europa hat die EKD eine herausgehobene Stellung, weil sie als einzige eine eigene Außenstelle mit drei Fachkräften unterhält. Das Büro wird mit rund 440.000 Euro pro Jahr finanziert (Holzhauer 2006: 266). Die katholische Kirche ist in Brüssel durch den europäischen Dachverband der Kommission der Bischofskonferenzen der europäischen Gemeinschaft (COMECE) vertreten, der sich im Brüsseler EU-Viertel direkt neben dem Sekretariat der Social Platform befindet, welches auch das Sekretariat der Europäischen Kontaktgruppe für Zivilgesellschaft beherbergt. Finanziert wird COMECE durch den im schweizerischen St. Gallen ansässigen, 36 Mitglieder umfassenden Rat der europäischen Bischofskonferenzen (CCEE), zu dem auch die DBK zählt. Am Jahresetat 2005 des COMECE von 964.700 Euro beteiligte sich die DBK über den CCEE mit 274.000 Euro und steuerte so den größten Anteil bei (ebd.). Die ökumenische Zusammen-

---

8 Zahlen von Holzhauer (2006) sowie Interviews EKD1 und DBK.

arbeit der Kirchen auf europäischer Ebene wird durch KEK und CCEE geleistet.<sup>9</sup>

Die Verbindungen und Verflechtungen der Kirchen in und mit der EU sind vielfältig, subtil, sowohl diskret als auch öffentlich, teils partikular, teils allgemeinwohlorientiert. Die Beteiligung an europäischer Politik wird bei den Kirchen von einem gemeinsamen Verständnis getragen. Das gemeinsame Zusammenleben auf dem Kontinent ist im Rahmen einer europäischen Wertegemeinschaft anzustreben. Beide Kirchen sind daran interessiert, Europa solidarischer und sozialer zu machen. Sie befürworten auch auf europäischer Ebene eine Umverteilungspolitik, die Wohlstand und sozialen Frieden für alle anstrebt. Insbesondere die evangelische Kirche sieht sich dabei in der Rolle eines Sozialanwalts, dessen Pflicht es sei, rechtzeitig die Stimme zu erheben, wenn Gesetze zum Flüchtlingsschutz oder zur Umweltpolitik ausgearbeitet werden. Das Lobbying der Kirchen zeigt dadurch letztendlich eine Vielfalt von Facetten. Im Vergleich zu allen anderen Interessengruppen der organisierten Zivilgesellschaft haben die Kirchen eine Sonderstellung, weil sie über rechtlich abgesicherte, institutionalisierte Einflusskanäle verfügen. Anders als beispielsweise der humanistische Verband oder die muslimischen Verbände, die inzwischen erste Gehversuche in der Europapolitik unternommen haben, sind die Kirchen in der Lage, die politischen Gelegenheiten durch professionelle und ressourcenintensive Lobbyarbeit auf Bundes- und EU-Ebene zu nutzen.

Im Prozess der europäischen Integration konnten sie insofern steuernd eingreifen, dass eine Europäisierung der Gesetzgebung zu Staat-Kirchen-Beziehungen weitestgehend vermieden werden konnte. Fanden die Kirchen in den Gründungsverträgen zur Europäischen Gemeinschaft (1957) und zur Europäischen Union (1992) keine Erwähnung, konnten sie ihre Position inzwischen rechtlich absichern. Der entsprechende Passus in den europäischen Verträgen hat sich seit dem *Vertrag von Amsterdam* (1997) kaum verändert (vgl. Jansen 2000). Auf diese Sonderstellung ist man durchaus stolz: »Auf europäischer Ebene ist diese Andersartigkeit der Kirche im Grunde zunehmend anerkannt.« (Interview DBK)<sup>10</sup> Darüber hinaus konnte

9 Als ökumenische Vereinigung ist der CCEE seit längerem ein Forum für kircheninterne Positionsbestimmungen und Ort der Diskussion und des Dialogs. In bislang drei europäischen ökumenischen Versammlungen (1989 in Basel, 1997 in Graz, 2007 in Sibiu) wurden gemeinsame Integrationsprojekte aufgegangen. In diesen Versammlungsöffentlichkeiten konnten sich die christlichen Glaubensgemeinschaften an der Basis einander annähern. Die obersten Kirchenebenen akzentuieren jedoch immer wieder die Unterschiedlichkeiten der Glaubensrichtungen.

10 Der ursprüngliche Kirchenartikel I-52 des Verfassungsvertrages findet sich nun im *Vertrag von Lissabon* in identischem Wortlaut als Artikel 16c:

durch die seit Jahrzehnten eingeübten Routinen der Beratungen und Konsultationen ein institutionalisierter Dialog zwischen den Kirchen und der Kommission in den Verträgen verankert werden.

Nicht nur in Berlin, auch in Brüssel wird die politische Interessenvertretung oft gemeinsam abgestimmt. Wie eng die Kooperation sein kann, zeigt sich beispielsweise daran, dass eine gemeinsame Kapelle für alle Europaabgeordneten und Kommissionsbeamten eingerichtet wurde.<sup>11</sup> Darüber hinaus besteht natürlich die örtliche, in Brüssel vorhandene Infrastruktur an Gotteshäusern. Insgesamt zeigt sich die Arbeit der in Berlin ansässigen politischen Interessenvertretungen unter Rückgriff ihrer zahlreichen und engen Kontakte und dank der organisatorischen Ressourcen der Sekretariate in Hannover (EKD) und Bonn (ZdK) als ein komplexes und erfolgreiches Mehrebenen-Lobbying.

Während die zentralen Positionen des politischen Feldes von den Kirchen besetzt sind, ringen an der Peripherie andere Akteure wie muslimische Verbände oder säkulare und atheistische Organisationen um rechtliche Anerkennung und Gleichstellung. Weder säkulare noch atheistische Organisationen wurden von den Kirchen in den Interviews angesprochen, was ein Indiz dafür ist, wie etabliert und dominant die Kirchen auf dem politischen Feld sind. Die säkularen und atheistischen Organisationen sind noch nicht einmal Außenseiter, sondern befinden sich weitestgehend außerhalb des politischen Feldes.

## Andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

Alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sind eingebettet in die Beziehungen zwischen den etablierten Kirchen einerseits und dem Staat andererseits und haben inhaltlich weitestgehend eigenständige Unterfelder ausgebildet. Das religionspolitische Feld hat jedoch nicht nur Außenseiter, sondern es hat auch eine Art Protektorat in seinem Zentrum ausgebildet. In dieser von öffentlichen politischen Anerkennungskämpfen weitestgehend abgeschirmten Nische, die sich durch eine besondere historische Entwick-

(1) Die Union achtet den Status, den Kirchen und religiöse Vereinigungen oder Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten nach deren Rechtsvorschriften genießen, und beeinträchtigt ihn nicht.

(2) Die Union achtet in gleicher Weise den Status, den weltanschauliche Gemeinschaften nach den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften genießen.

(3) Die Union pflegt mit diesen Kirchen und Gemeinschaften in Anerkennung ihrer Identität und ihres besonderen Beitrags einen offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog. (Europäische Kommission 2007b)

- 11 Die *Chapelle pour l'Europe* befindet sich in Brüssel in der Rue van Maerlant 22-24, zentral gelegen zwischen Europäischem Parlament, Kommission und Ministerrat. Sie lädt »alle für Europa Arbeitenden ein zu Besinnung und Gebet.« [http://www.ekd.de/presse/pm176\\_2004\\_orgel\\_bruessel.html](http://www.ekd.de/presse/pm176_2004_orgel_bruessel.html) vom 14.11.2008.

lung in Deutschland ergab, befindet sich der Zentralrat der Juden (ZdJ). Er organisiert die Interessenvertretung von rund 100.000 jüdischen Mitgliedern und hat durch einen außergewöhnlichen Staatsvertrag mit der Bundesrepublik seit dem 27.1.2003 eine enge institutionelle Bindung mit den Regierungsinstitutionen erreichen können. Auch zur Europäischen Union bestehen institutionalisierte Kontakte dank eines europäischen Dachverbandes (European Jewish Congress), der sich mit dem Hauptsitz in Paris und mit Zweigstellen in Brüssel, Straßburg, Berlin und Budapest befindet. Auch in den Medien ist der Zentralrat durch seine Vorsitzende Charlotte Knobloch immer wieder präsent. Sein politisches Gewicht ist jedoch nach Einschätzung des ZdJ mit den Kirchen nicht vergleichbar (Interview ZdJ). Während in dieser Nische der Prozess der Anerkennung weitestgehend konsolidiert ist, zeigen sich die Konflikt dynamiken im Kampf um Anerkennung am Rand des religionspolitischen Feldes noch in sehr deutlicher Form.

In der Peripherie des Feldes haben sich Organisationen der Humanisten, kleinere eigenständige christliche Kirchen, muslimische Verbände und andere Glaubens- und Weltanschauungsgemeinschaften positionieren können. Auf Bundesebene haben sie eine Außenseiterposition, allerdings können sie in den unterschiedlichen rechtlichen Kontexten auf Länderebene fester verankert und als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt sein. Generell orientieren sich Humanisten und muslimische Verbände bei der Formulierung ihrer politischen Ansprüche an den Kirchen. Allerdings sind diese Organisationen meist damit beschäftigt, ihre eigene Repräsentationsbasis zu festigen. Die Kirchen beobachten diese Subfelder interessiert, enthalten sich aber öffentlich sichtbarer Aktivitäten darin. Hin und wieder werden Entwicklungen kommentiert, aber die politischen Kämpfe um Anerkennung werden von den islamischen und den humanistischen Organisationen allein ausgefochten.

Einen organisierten Islam gibt es in Deutschland bereits seit den 1920er Jahren. Er beanspruchte anfangs nicht, eine politische Interessenvertretung zu sein, sondern war Ausdruck des Wunsches nach Geselligkeit von Gleichgesinnten. Muslime wollten ein ganz normales Vereinsleben und eine Moschee für das Gebet (vgl. Lemmen 2000). Im Zuge der Gastarbeitermigration stieg die Zahl der Muslime an und der Islam in Deutschland erhielt eine türkische und sunnitische Prägung.<sup>12</sup> In den 1980er Jahren wurden zahlreiche islamische Verbände, Moscheegemeinden und Kulturzentren gegründet. Der Islam ist in der deutschen Gesellschaft angekommen. Es ist jedoch nicht so, als hätte der Islam eine stabile gesellschaftliche Verankerung. So argumentiert Dirk Halm, Mitarbeiter der Stiftung Zentrum für Türkeistudien, in der Zusammenfassung einer auf Experteninterviews beruhenden Studie (vgl. Halm 2008a):

12 In Deutschland leben rund 3,5 Millionen Muslime (REMID, 12.3.2009). Zur Anzahl der Moscheebesucher gibt es keine gesicherte Datenlage.

»ich denke, dass der Islam sich in einer etwas paradoxen Situation befindet, nämlich zwischen einer selbstverständlichen Herkunftslandorientierung, die in vielen Gemeinden vorherrscht, und der Tatsache, dass die bestehenden Verbände unabdingbar sind für muslimisches Leben in Deutschland, wie auch die meisten traditionell orientierten Moscheegemeinden, weil sie einfach Infrastruktur vorhalten, zu der es keine Alternativen gibt. Ich sehe aber auch, dass diese Organisationen unter Nachwuchsproblemen leiden, die man nicht wegdiskutieren kann. Und es scheint mir in der Tat so zu sein, als würden innermuslimische Konflikte aufbrechen, die den Islam wiederum schwächen – zwischen denjenigen, die sich in erster Linie als europäische Muslime sehen, und denjenigen, die sich noch als Muslime mit bestimmten Bindungen in bestimmte Herkunftsländer definieren.« (Halm 2008b)

Die Bevölkerung muslimischen Glaubens in Deutschland konstituiert keine Gruppe mit einem ausgeprägt ›islamischen‹ Gruppenbewusstsein. Die Menschen, die sich selbst als Muslime bezeichnen, stehen eher in familiären oder nachbarschaftlichen Assoziationszusammenhängen nebeneinander. Zwar haben viele einen Migrationshintergrund, aber keinen einheitlichen. Sie gehören unterschiedlichen ethnischen und sprachlichen Gruppen an, sie kommen aus unterschiedlichen Milieus und die soziale Trägerschicht der Muslime lässt sich auch nicht mehr ausschließlich auf die ›Gastarbeiter‹ eingrenzen. Muslime in Deutschland haben keinen zentralen Repräsentanten und dadurch keine einigende Stimme. Gerade weil Repräsentativität noch nicht etabliert ist, können die Mechanismen kenntlich gemacht werden. In einem separaten Exkurs zur Islam Konferenz darauf genauer eingegangen.

Eine stärkere Zentralisierung der Stellvertretung von Muslimen konnte mit der Neugründung des Koordinierungsrates der Muslime (KRM) im Jahr 2007 aus den vier Verbänden des Zentralrates der Muslime in Deutschland (ZMD), der Türkisch-Islamischen Union der Anstalt für Religion (DİTİB), dem Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland (IR) und dem Verband der Islamischen Kulturzentren (VIKZ) erreicht werden. Unterhalb dieser sichtbaren Herausbildung politischer Repräsentationsstrukturen ist bei einer Studie in Berlin jedoch festgestellt worden, dass weniger als die Hälfte der Berliner Moscheegemeinden einem Dachverband angehören; die Mehrzahl sind nicht in Verbandsstrukturen organisiert (Spielhaus/Färber 2006: 15-17).

Die organisierte Zivilgesellschaft, die in der politischen Vertretung der Muslime auf nationaler Ebene aktiv ist, lässt sich eher als Stellvertreter der islamischen Infrastruktur einordnen. Bei der Interessenvertretung wird zudem oft eine religiöse Dimension mit einer kulturellen und sprachlichen Dimension kombiniert, da viele der Organisationen von türkischstämmigen Sunniten geprägt sind. Die zentralen Forderungen nach Anerkennung der Organisationen als Körperschaften des öffentlichen Rechts werden inzwischen von staatlicher Seite aufgenommen. Die Ministerialbürokratien auf Bundes- und Länderebene benötigen Hilfe bei der Administration ihrer Bildungs- und Ausbildungssysteme, um auf die pluralisierte Religionslandschaft eingehen zu können. Aber gegenseitiges Vertrauen ist auf beiden

Seiten oft noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Deutlich wird dies beispielsweise in Diskursen zu ›dem Islam‹ und im Umgang mit Immigranten aus islamisch geprägten Ländern.

Die politischen Interessenvertreter der Muslime befinden sich häufig in einem prekären Rollendilemma, denn sie müssen gegen gesellschaftliche Widerstände auf beiden Seiten arbeiten. Weder die Anerkennung von Seiten ihrer Basis noch von Seiten politischer Entscheidungsträger ist ausreichend. Derzeit wird daher in einer deutschlandweiten Fahndung nach Fürsprechern und Interpreten gesucht, denen es gelingen könnte, durch die Authentizität ihrer Person die Integration von in Deutschland lebenden Menschen mit Migrationshintergrund – und damit verbunden einer anderen Glaubens-tradition – voranzubringen. Diese Rolle wird von den Medien immer wieder jenen Prominenten angetragen, die als ›erfolgreiche‹ Integrationsbeispiele identifiziert wurden, beispielsweise Sportler wie Mesut Özil, Filmemacher wie Fatih Akin oder Politiker wie Cem Özdemir und Vural Öger.

Die europabezogene politische Interessenvertretung der Muslime in Deutschland befindet im Vergleich zu anderen religionspolitischen Verbänden noch sehr am Anfang ihrer Entwicklung. Beide bundesweit arbeitenden Dachverbände, der Zentralrat der Muslime (ZdM) und der Islamrat, haben nur geringe personelle und finanzielle Ressourcen. Der ZdM ist dabei europapolitisch deutlich engagierter als der Islamrat. Von seinen zehn Mitarbeitern wird das Thema Europa als Querschnittsaufgabe wahrgenommen. Zunehmend stellt die Europäische Kommission Anfragen an den Verband, so dass der ZdM auch schon bei Anhörungen auf europäischer Ebene eingeladen wurde, etwa zu der Erhebung des jährlichen Berichts über Diskriminierung und Rassismus. Auch bestehen darüber hinaus Kontakte zu anderen muslimischen Verbänden in Europa, ebenso zu solchen auf internationaler Ebene, insbesondere im arabischen Raum. Hier werden jedoch theologische Positionen erörtert, eine politische Lobbyarbeit hängt damit nicht direkt zusammen. Der Islamrat beschäftigt sich nur partiell mit europäischen Themen. Zwar ist die Frage des Türkeibeitritts zur EU relevant, für eigene Aktivitäten auf europäischer Ebene gibt es jedoch keine Ressourcen (Interview IR). Man besitzt keine institutionalisierten Kontakte zu europäischen Dachverbänden oder zu den Institutionen der EU, verfügt aber über Kontakte zu muslimischen Verbänden in anderen europäischen Ländern. Dennoch eröffnet sich für die Organisationen, die einem Euro-Islam aufgeschlossen gegenüberstehen, ein politisches Gelegenheitsfenster in Brüssel. Im Mai 2006 veranstaltete die Europäische Kommission einen Runden Tisch mit Vertretern aller Glaubensrichtungen. Zwar ist dieser symbolische Akt nicht vergleichbar mit dem politisch institutionalisierten Konsultationsregime, in das die Kirchen eingebunden sind, aber es ist ein Anfang. Bislang reichen die Ressourcen jedoch nicht, um die EU als Möglichkeitsraum strategisch zu erschließen.

In der säkularen Szene ist der Humanistische Verband Deutschland (HVD) der bedeutendste Akteur. Er ist auf länder-, bundes-, und europa-

politischer Ebene aktiv, vor allem in den neuen Bundesländern, wo die kirchlichen Strukturen nicht so stark ausgeprägt sind. Er verfügt seit 2006 mit der Humanistischen Akademie Deutschland über ein eigenes Bildungswerk. In den letzten Jahren ergaben sich in der säkularen Szene stärkere Verflechtungen und Kooperationen, ausgelöst vor allem durch die im Jahre 2004 vom Unternehmer Herbert Steffen gegründete Giordano Bruno Stiftung. Diese gründete die Forschungsgruppe Weltanschauungen (fowid) im Jahr 2005 mit und betreibt gemeinsam mit dem HVD seit 2006 den humanistischen Pressedienst (hpd). Im November 2008 wurde ein Koordinierungsrat säkularer Organisationen gegründet (KORSO), der sich als Interessenvertretung der Konfessionsfreien sieht (Kupferschmidt 2008). In diesem bislang vor allem auf Papier existierenden Verbund stehen neben den humanistischen Organisationen auch atheistische und antikirchliche Organisationen wie der Internationale Bund der Konfessionslosen und Atheisten (IBKA) oder der Zentralrat der Ex-Muslime, der sich in Reaktion auf die von der Bundesregierung initiierte Islamkonferenz 2007 gründete.

In die europäische Zivilgesellschaft ist der Humanistische Verband über einen Delegierten eingebunden, der als Vorstandsmitglied im Dachverband European Humanist Federation (EHF) mitarbeitet. Auch wenn sich einige Akteure im Rahmen der europäischen Verfassungsdebatte zu Wort melden, bleibt ihre Arbeit weitestgehend auf den nationalen Rahmen beschränkt: »Wir haben keine Spezialisten in dem Sinne, dass wir jemanden freistellen für Europa. Das erledigen für uns die EHF in Brüssel. [...] Dafür zahlen wir Beitrag, dass die das dann machen.« (Interview HVD)

Die Repräsentationsbasis der Weltanschauungsgemeinschaften wird oft kalkuliert, um die Größe der (potentiellen) Konstituentenschaft darzustellen. Die Behauptung »Wir repräsentieren die konfessionslose Bevölkerung mit humanistischem Grundverständnis« (Interview HVD) wird durch wissenschaftlich erhobene Daten untermauert. Allerdings berechnet der HVD seine Konstituentenschaft als Differenz aus der Bevölkerungszahl des Staates und den Mitgliederzahlen der christlichen Kirchen und anderen Religionen. Die Gruppe der Menschen, die keine Mitgliedschaft in religiösen Organisationen haben, werden als »dritte Konfession« einer eigenen Identitätskategorie zugeordnet. Diese sei mit rund 34 Prozent der Bevölkerung, also rund 28 Millionen Menschen in Deutschland, zahlenmäßig größer als die Anzahl der Kirchenmitglieder in der katholischen oder der evangelischen Kirche (fowid 2009). Die Gruppe von Personen, die sich zu den humanistischen Idealen der Aufklärung bekennen oder sich selbst als politisch orientierte Atheisten definieren, ist jedoch weitaus kleiner. Auch beim HVD beruht der Vertretungsanspruch auf der Glaubwürdigkeit der Organisation. Vor dem Hintergrund ihrer zahlenmäßig großen »potentiellen Konstituentenschaft«, die jedoch nicht mobilisiert werden kann – ganz anders beispielsweise die Situation in den USA, wo der Streit zwischen säkularen und wissenschaftsaffinen »Darwinisten« und christlichen »Kreationisten« und Verfechtern eines *intelligent design* immer wieder eskaliert – wünschen sich die säkularen



Organisationen in Deutschland die Gleichstellung mit den Kirchen und fordern zugleich die Abschaffung kirchlicher Privilegien.

Als konkrete Vertretungsleistung bieten der HVD und seine regionalen Mitgliedsorganisationen den Menschen ein alternatives spirituelles Angebot, angefangen von Kindertagesstätten, Schulunterricht in Lebenskunde bis hin zu Beerdigungsfeiern. Durch die Kritik an den Kirchen kommen sie manchmal in die Rolle eines demokratischen *watchdog*, der das Handeln der Kirchen beobachtet und sich für Transparenz einsetzt. Auch wenn die Kirchen einen Machtverlust verzeichnen und die säkularen Organisationen gesellschaftliche Stärke hinzugewinnen, so ist doch nach wie vor auf dem religionspolitischen Feld eine klare Machtverteilung zugunsten der Kirchen zu beobachten. Die Kirchen sind fest etabliert während allmählich anderen Religionsgemeinschaften und säkularen Organisationen der Einzug ins politische Feld gelingt, wo diese Außenseiterposition einnehmen können.

## REPRÄSENTATIONSANSPRÜCHE

Bei den Repräsentationsansprüchen wird zuerst auf die Argumentationsmuster der Kirchen eingegangen. Diese zeichnen sich durch Expertise und umfangreiche Verbindungen aus. Mit ganz anderen strukturellen Voraussetzungen sind hingegen sind die Repräsentationsansprüche der islamischen Zivilgesellschaft konfrontiert. Sie werden in einem zweiten Abschnitt in ihren generellen Argumentationsmustern dargestellt. In einem Exkurs zur Islam Konferenz werden spezifische Konfliktodynamiken bei dem Versuch, Anerkennung als Repräsentant zu erarbeiten, nachgezeichnet.

### Die Kirchen

Die Stellvertretungsleistungen der Kirchen sind vielfältig und duplizieren oder ergänzen die Funktionen des Staates. Die Kirchen sind in den Gemeinden durch zahlreiche Einrichtungen unter kirchlicher Trägerschaft, beispielsweise Kindergärten, Schulen, Krankenhäuser, Altenheime oder Friedhöfe vertreten. Aufgrund dieser weitreichenden Netzwerke sind die Kirchen in der Lage, Politikvorschläge umfangreich zu kommentieren und zu bewerten. In gewisser Weise können sie dadurch, vor allem weil sie über direkte soziale Beziehungen mit der Bevölkerung verfügen, den politischen Entscheidungsträgern eine Art *social impact assessment* anbieten. Die Ängste und Sorgen der Bürger kennen Pastoren und Pfarrer einer Gemeinde mitunter besser als gewählte Kommunalpolitiker. Diese Expertise bringen die Kirchen in ihre Politikberatung ein.

Die Politik profitiert von diesem Wissen, weil sie Einblick in die Stimmungslage der schweigenden Mehrheit bekommt. Die Stimme der Kirchen kann so von der Politik als Gegengewicht zur Deutungsmacht der Meinungsforschungsinstitute genutzt werden. Je weiter die politische Entscheidung

dungsebene von der Basis entfernt ist, desto wertvoller werden dabei die Kontakte in die Bevölkerung. Da im Strukturwandel der deutschen Verbändelandschaft alle großen Verbände einen Mitgliederschwund verzeichneten, mussten sie eine schwächere Verbindung zur Basis hinnehmen. Da Partei- und Gewerkschaftsmitglieder oft bestimmten Milieus entstammen, bilden sie nicht die ganze Bandbreite gesellschaftlicher Lebenslagen ab. Für die Politik stellen die Graswurzelkontakte der Kirchen eine zusätzliche Absicherung dar, um Informationen darüber zu erlangen, welche Bedürfnisse und Interessen im Wahlvolk vorhanden sind.<sup>13</sup> Die Kirchen können über ihre Politikberatung natürlich auch darauf hinarbeiten, ihre privilegierte Position langfristig zu bewahren. Immerhin sind die Kirchen nach dem Öffentlichen Dienst der größte Arbeitgeber in Deutschland und somit immer auch ein wichtiger *stakeholder* im politischen Prozess.

Durch die vielen direkten Korporationen mit dem Staat befinden sich die Kirchen daher in einer Sonderstellung innerhalb der Zivilgesellschaft. Beispielsweise sind an staatlichen Hochschulen Studiengänge der Theologie anerkannt und auch die Militärseelsorge wird in Kooperation mit staatlichen Regierungsagenturen organisiert. In allen diesen Bereichen ist die religiöse Zivilgesellschaft in Deutschland seit jeher in Governance eingebunden und ein fest etablierter Partner, der sich nur in einem sehr engen Rahmen offen gegen den Staat richten kann. Sie müssen mit Bedacht abwägen, wo sie und wie stark sie das politische System kritisieren. Deutlichen Protest äußern kirchliche oder kirchennahe Organisationen allerdings auch, jedoch vor allem bei sozialpolitischen und bildungspolitischen Themen sowie in der Entwicklungshilfe (vgl. Berger 2003). Mitunter sind die Kirchen oder ihre Mitgliedsverbände auch als Globalisierungskritiker in Erscheinung getreten, beispielsweise durch die christliche Friedensorganisation Pax Christi, welche Gründungsmitglied von Attac Deutschland ist. Vor allem auf lokaler Ebene sind die Kirchen in der gesellschaftlichen Selbstorganisation aktiv. Pfarrer und Pastoren engagieren sich und ihre Gemeinden in unzähligen Bürgerinitiativen zum Umweltschutz oder gegen rechtsradikale Kräfte.

13 Eine simple Berechnung des ›Betreuungsverhältnisses‹ mag aufschlussreich sein.

In Deutschland liegt die Relation von Gemeindemitgliedern zu Geistlichen bei der römisch-katholischen Kirche bei 1.616:1, bei den protestantischen Kirchen bei 1.724:1. Die Berechnung bezieht sich auf die offiziellen Statistiken der DBK (2007) und der EKD (2008). Im Vergleich dazu liegt die Relation bei den Muslimen bei 2.800:1 nimmt man 1.250 hauptamtliche Imame als Referenz, bzw. bei 1.549:1 wenn mit 2.260 haupt- und ehrenamtlichen Imamen und 3,5 Millionen Muslimen in Deutschland kalkuliert wird. Alle Religionen haben dadurch einen engeren Kontakt zur ihren Konstituentenschaften als die Politik. Auf 82 Millionen Bürger kommen 6.497 Wahlbeamte wie EU-Parlamentarier, Bundestags- und Landtagsabgeordnete sowie kommunale Dezernenten, Bürgermeister und Landräte, was einem Verhältnis von 12.621:1 entspricht (Zahlen zu Wahlbeamten von Wiesendahl 2006: 99).

Für die Gemeinden liegt darin eine wichtige Stellvertretungsleistung. Die Kirchenmitglieder finden in den Kirchen einen Raum und eine Infrastruktur, in denen sie eine christliche Nächstenliebe praktizieren dürfen, können und sollen. Oft kann zudem eine Anschlussfähigkeit an globale Diskurse hergestellt werden, wenn Nächstenliebe in den Kontext einer weltweiten Armutsbekämpfung gestellt oder mit dem internationalen Schutz der Menschenrechte verkoppelt wird. Bei vielen gesellschaftlich relevanten Themen haben die Kirchen so immer wieder eine herausgehobene Deutungsmacht und sind in der Lage, moralische und ethische Positionen zu beziehen, die der ganzen Gesellschaft als Referenzmarken dienen. Besonders deutlich wird diese Funktion bei Fragen der Gentechnik oder der aktiven Sterbehilfe. Beide Themen behandeln Bereiche, bei denen anscheinend Grenzen menschlicher Verantwortungskompetenz überschritten werden. Für große Teile der Bevölkerung sind diese Themen tabuisiert, indem geglaubt wird, dass nicht der Mensch, sondern Gott zu bestimmen habe, wann Leben beginnt und endet. Die legitime Interpretation des Tabus wird so den Kirchen zuerkannt, die ihrem Selbstverständnis nach als Mediatoren zwischen Gott und Gläubigen positioniert sind.

Die Vielfalt der kirchlichen Stellvertretungsleistungen wirkt sich positiv auf die Legitimität der Repräsentationsansprüche aus, welche die ganze Bandbreite der Bewertungskriterien ›Verbindungen‹, ›Überprüfbarkeit‹ und ›Unbeflecktheit‹ abdecken. Dank ihres Personals, ihrer Ressourcen und ihrer organisatorischen Komplexität ist es den Kirchen möglich, sich zu vielen Themen in unterschiedlichen Rollen und von unterschiedlichen Positionen aus an die Öffentlichkeit und an Politik zu wenden. Die Lobbyarbeit der beiden Kirchen in Berlin wird oft gemeinsam abgestimmt, so dass in der Öffentlichkeit im Grunde nur sehr selten innerkirchliche oder zwischenkirchliche Differenzen sichtbar werden. Kircheninterne Kritik oder Streit um die politische Ausrichtung dringt kaum nach außen. Allerdings werden die internen Kirchenstrukturen auch als schwer zu ändern beschrieben (Interview KDfB) und generell lässt sich formulieren, dass die demokratische Mitbestimmung im Vergleich zu anderen Bereichen der organisierten Zivilgesellschaft nicht eine der Stärken kirchlicher Verbandsbürokratien darstellt. Insbesondere die katholische Kirche ist, mit dem deutschen Papst Benedikt XVI. an der Spitze, eine hierarchische Organisation, in der ›von unten nach oben‹ zugehört, aber ›von oben nach unten‹ entschieden wird.

Die Repräsentationsansprüche der Kirchen dienen zudem der Homogenisierung und dem Selbsterhalt einer christlichen Identität. Die Kirchen stehen in der Öffentlichkeit und können dadurch, weil sie vor einem breiten Publikum ihre Ansprüche artikulieren und inszenieren, eine Einheitsrhetorik in die öffentlichen Diskurse einspeisen. Dies wird in den Ansprachen der Vorsitzenden von EKD und DBK deutlich. Beide sind zugleich darauf bedacht, ihre Unterschiede hervorzuheben und die Konturen zu stärken, beispielsweise in der Frage des gemeinsamen Abendmahls. Deutlicher wird diese Identitätskommunikation in der innerkirchlichen Kommunikation

zwischen Kirchengipfel und Basis. Aber auch hier verzichteten die Kirchen auf *negative campaigning* und vermeiden die Zuweisung von Schimpfklatsch. Diplomatisch geschult neigen sie eher dazu, problematische Sachverhalte eher unkommentiert zu lassen, als dass sie sich gegenseitig angreifen würden. Ihre Strategien sind dabei variabel. Einige Konflikte können sie durch Aussitzen lösen, bei anderen beziehen sie klare Positionen. Sie formulieren mitunter harsche Kritik an staatlicher Politik und identifizieren auch auf die Sündenböcke einer Gesellschaft, beispielsweise als während der Banken- und Finanzkrise 2008 die Geldgier von Managern angeprangert wurde.

Mit ihren Repräsentationsansprüchen integrieren und aggregieren die Kirchen nicht nur die Interessen der gläubigen Christen sondern sie artikulieren auch einen breiten gesellschaftlichen Geltungsanspruch. Eine wichtige Position nimmt im Selbstverständnis der Kirchen das Sprechen für die Interessen der Armen und Schwachen ein (vgl. Huster 2000). Hinsichtlich ihrer entwicklungspolitischen Tätigkeiten in der Dritten Welt lässt sich das Modell der Surrogat-Repräsentation erkennen. Die Kirchen neigen dazu, um den Gedanken der christlichen Nächstenliebe in der Praxis manifestieren zu können, auch die Interessen von Nicht-Mitgliedern ›in deren Sinne‹ vertreten zu können. Die katholische Kirche realisiert dies durch das Hilfswerk Misereor, die evangelische Kirche durch die Aktion Brot für die Welt.

Zur Begründung und Rechtfertigung der politischen Interessenvertretung werden verschiedenste Argumentationsmuster konzipiert. Autorisierung und Authentizität der Repräsentationsansprüche werden durch die kirchliche Öffentlichkeitsarbeit produziert und dargestellt. Um die Interessenvertretung bezüglich europäischer Politik in Berlin und Brüssel zu untersuchen, können einige Repräsentationsansprüche und Argumentationsmuster, die von den Europaexperten der Kirchen vorgebracht wurden, genauer betrachtet werden. Da das Lobbying der Kirchen in Richtung Brüssel eine große Bandbreite an Themen umfasst, wird allerdings nur auf europapolitische Bezüge eingegangen, die im Rahmen der EU-Verfassungsdebatte relevant wurden. Zwei Themen, bei denen die Kirchen als Lobbyisten in eigener Sache aktiv waren, sind dabei herauszuheben.

Die Kirchen befürworteten erstens einen Gottesbezug in der Präambel des Verfassungsvertrages und forderten zweitens die Integration eines dezierten Kirchenartikels in das Vertragswerk, um die eingespielten Vertretungsroutinen rechtlich abzusichern. Beide Kirchen wirkten dabei in enger Allianz und stimmten sich in wichtigen Fragen ab. In der Verfassungsdebatte erhoffte sich das Katholische Büro zudem nicht nur die Aufnahme eines Gottesbezugs in das europäische Regelwerk, sondern auch verbindliche Aussagen zum Lebensschutz, zum Schutz von Familie und Ehe und zu Religions- und Meinungsfreiheit. In der Argumentation wurde das christliche Erbe Europas als Kernelement einer einigenden kollektiven Identität angeführt. Die Verfassungsdebatte wurde zudem als Angebot zur Mitgestaltung eines europäischen Gesellschaftsvertrages verstanden. Wichtig war den

Kirchen die Wahrung des Subsidiaritätsprinzips. Das Katholische Büro befürchtete, dass besonders in ethischen und sozialen Fragen auf europäischer Ebene ein kleinster gemeinsamer Nenner zum Tragen kommen könnte und dadurch die in Deutschland geltenden hohen Standards gesenkt würden. Auch die Evangelische Kirche äußerte Bedenken, dass man über das Ziel hinaus schieße, wenn die in den einzelnen Ländern bewährten sozialstaatlichen Modelle vereinheitlicht würden.

Es wurde zudem deutlich, dass Einfluss der Kirchen in Brüssel vor allem auf der Anerkennung ihrer spezifischen Sachkompetenz und Expertise ruht. Sowohl die Europäische Kommission als auch der Europäische Rat nutzen einen strukturierten Dialog mit den Kirchen, welche dabei von KEK und COMECE unterstützt werden. Diese treffen sich bereits vor Beginn einer jeden EU-Ratspräsidentschaft mit Vertretern der Kommission und des Landes, welches die Ratspräsidentschaft ausübt, um in einem Sondierungsgespräch die Prioritäten und Dringlichkeiten gesellschaftlicher Probleme anzusprechen. In der Begründung dieser privilegierten Stellung wurden von der Leiterin der Europa-Abteilung der EKD verschiedene Argumente vorgebracht, um zu erklären, warum in diesen Beratungen nicht auf alle Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften vertreten sein sollten:

»In Bezug darauf, möglichst präzise an Sachthemen einen bestimmten Impuls zu diskutieren, ist es sehr sinnvoll, das in dieser Konstellation zu lassen, also als KEK und COMECE und die Kirchen. Wenn man ausweitet auf die nationale Ebene, kriegt man ja auf der nationalen Ebene schon wieder eine so problematische Konstellation – also wir merken das ja an der letzten Islam Konferenz in Deutschland – also sich allein auszumalen, wer wären denn die Menschen, die zu Herrn Steinmeier [dt. Außenminister; Anm. EJ] fahren und alle Kirchen und Glaubensgemeinschaften vertreten? [Es] gibt dem einen ganz anderen Drive. Also so kommt man hin, spricht vorher ab, was sind die Themen von KEK und COMECE, was sind die Themen der Ratspräsidentschaft, so, und die drei, vier nehmen wir uns vor und man hat dann richtig einen Sachdialog dazu, wo man hinterher rausgeht und sagt: ›Ah ja, wir haben begriffen, da sieht die Ratspräsidentschaft da das Problem, vielleicht können wir da auch noch mal genau hingucken‹. Und dann sagen die: ›Ach wie gut, dass wir wissen, dass sie gerade in Bezug auf den Balkan da engagiert sind, prima, wir sind bei der Nachbarschaftspolitik gerade so weit, da können wir das mit einbeziehen und drauf zurückgreifen.‹ [...] Also es geht richtig knallhart um Sachthemen, an denen wir als Kirchen auch unsere Kompetenz einbringen.« (EKD2)

In diesem Fall kann das Beispiel des Engagements auf dem Balkan als ›Verbindungskriterium‹ und ›Überprüfbarkeitskriterium‹ bewertet werden. Das Argumentationsmuster enthält auch einen Verweis auf einen ›funktionalen Beitrag‹, der für die politischen Entscheidungsträger darin besteht, dass sie nur einige wenige Akteure anhören müssen, die in der Lage sind, die Politik durch fachliche Beiträge qualitativ zu verbessern und zugleich den Zeitaufwand der Entscheidungsfindung zu reduzieren. Das Resultat der

jahrelangen Lobbyanstrengungen zur Absicherung der Mitgestaltungsansprüche zeigt sich in Artikel 16c im *Vertrag von Lissabon* (2007b), dem so genannten »Kirchenartikel«. Einen solchen »offenen, transparenten und regelmäßigen Dialog« gibt es sonst nur mit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die im Rahmen des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zusammen kommen.

Die Europäisierung von nationalem Recht beginnt auch einen Einfluss auf die tägliche Arbeit der religiösen Organisationen zu zeigen, obwohl der europäische Rechtsbestand den Bereich der Religionen fast vollständig ausklammert. In Deutschland konnten die Kirchen für die europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, die in Deutschland als Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) im August 2006 verspätet implementiert wurden, eine Ausnahmeregelung erzielen.<sup>14</sup> Der Artikel 9 erlaubt eine zulässige unterschiedliche Behandlung aufgrund religiöser oder weltanschaulicher Aspekte, so dass in einigen verkündigungsnahen Bereichen die Religionszugehörigkeit zum Kriterium für die Einstellung von Personal gemacht werden kann. Die Fähigkeit, die eigenen Interessen im Gesetzeslobbyismus durchzusetzen, deutet die Verhandlungsstärke der Kirchen an. Zivilgesellschaftlichen Interessengruppen gelingt ein solcher Coup sonst nur selten.

Der Vertretungsanspruch der deutschen Kirchen ist in Berlin und Brüssel insgesamt so gefestigt, dass die Rhetorik der Argumentation zuweilen in eine »Publikumsschelte« umschlägt, einer Form der rhetorischen Mobilmachung, mit der die Öffentlichkeit zur gemeinsamen Erinnerung an die einigende kollektive Identität gemahnt wird (Sofsky/Paris 1994: 226). Zusammenfassend lässt sich sagen, dass nationale Regierungsakteure, EU-Institutionen und die Kirchen in einer Art Symbiose miteinander verwoben sind und alle Akteure diese Verflechtungsfigur auf dem religionspolitischen Feld weiterentwickeln.

## Islamische Organisationen der Zivilgesellschaft

Die Leistungen der politischen Interessenvertretung der Muslime liegen in der Ausdehnung des gesellschaftlichen Einflusses für die Interessenten. Die Themen reichen von der Legalisierung religiöser Praktiken<sup>15</sup> und der Anerkennung als Körperschaften des öffentlichen Rechts bis zur Einrichtung islamischen Religionsunterrichtes an deutschen Schulen. An diese Diskussion knüpft sich die Frage der staatlichen Lehrerbildung unmittelbar an. Auf Länderebene existieren hierzu bereits unterschiedliche Regelungen. Die

---

14 Das AGG diene der Umsetzung von vier EU-Richtlinien, von denen besonders die Rahmenrichtlinie Beschäftigung (2000/78/EG) für die Kirchen relevant war.

15 In den letzten Jahren wurden beispielsweise Ausnahmen vom Tierschutzgesetz erreicht, um das rituelle Schächten von Tieren für bestimmte Religionen zu erlauben. Obwohl hier ähnliche Interessen mit jüdischen Gemeinschaften bestanden, wurde keine Allianz geschmiedet.

Leistungen für die Gesellschaft liegen bislang darin, dass die Stellvertreter muslimischer Religionsgemeinschaften eine Projektionsfläche für die deutsche Öffentlichkeit darstellen, auf die Fragen, Sorgen und Informationsbedürfnisse projiziert werden:

»Die Gesellschaft hat irgendwie ein Bedürfnis, über Religiosität zu sprechen, über Werte zu sprechen, über Identität zu sprechen. [...] Sehr oft fällt in diesem Zusammenhang der Islam, aber nicht als positiver Faktor, sondern als Abgrenzungsfaktor: ›Also so wollen wir nicht [leben].‹ ›Diese Werte wollen wir nicht haben.‹ ›Die sind zwar sehr fromm, diese Muslime‹, aber das ist ihnen unheimlich, diese Frömmigkeit, und andererseits ›Hmm, schade dass wir nicht so fromm sind.‹« (Interview ZRM/KRM)

An diesem Zitat wird deutlich, dass die Vertreter einer islamischen Zivilgesellschaft für die deutsche Mehrheitsgesellschaft als Informanten und Referenten eingeordnet werden. Im Bild der Öffentlichkeit, welches von außen an sie herangetragen wird, sind sie nicht nur Vertreter von Moscheegemeinden, Kulturzentren oder Moscheebesuchern, sondern Repräsentanten des Islam an sich. Sie sind dadurch mit unterschiedlichen Rollenerwartungen konfrontiert. In den Medien werden sie bisweilen darum gebeten, islamistische Selbstmordattentate zu erklären, wobei ein Zusammenhang primär durch Assoziationen mit dem Begriff ›der Islam‹ konstruiert wird. Die islamischen Interessenvertreter stehen dadurch kontinuierlich unter dem öffentlichen Druck, sich selbst immer wieder zu rechtfertigen und sich von einem radikalen Islam zu distanzieren. In einer ähnlichen Situation findet sich auch der ZdJ immer mal wieder, wenn beispielsweise von ihm erwartet wird die israelische Politik zu erklären oder zu rechtfertigen. Ein zentraler Aspekt von Stellvertretung wird darin deutlich: »Durch Stellvertretung werden Menschen für Taten verantwortlich, die sie gar nicht begangen haben.« (Sofsky/Paris 1994: 161)

Obwohl noch kein zentraler Spieler, der allseits anerkannt ›im Namen der Muslime‹ sprechen könnte auf dem politischen Feld aufgetaucht ist – was auch gar nicht passieren muss –, so werden doch von den Kandidaten, die um diese Repräsentationsrolle buhlen, einige Argumentationsmuster vorgebracht, die sich unterscheiden von den Argumentationsmustern anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen. Nachfolgend wird nur auf jene Organisationen eingegangen, die eine pro-integrationistische Haltung aufzeigen. Zwar können anti-integrationistische Gruppen auch Vertreter von Interessenten sein, sie bleiben aber einseitig legitimierte Repräsentanten, weil ihnen von vornherein die Anerkennung als Gesprächspartner von den Regierungsagenturen des deutschen Staates versagt bleibt.

Bei den muslimischen Organisationen, die sich um Legitimierung ihrer Anliegen bemühen, ist ein ›funktionaler Beitrag‹ an erster Stelle zu nennen. Dieser liegt in der Fähigkeit der Organisationen, als Integrationshilfen aktiv zu werden. Die muslimischen Interessenorganisationen sind dabei, je nach-

dem wie sie von den Medien bewertet werden, sowohl positive Integrationshilfen für eine Gesellschaft mit Muslimen als auch in einem negativen Sinne Beispiele für eine nicht gelungene oder gar unmögliche Integration des Islam in die deutsche Mehrheitsgesellschaft. Als positive Rollenmodelle hinsichtlich der Maßstäbe der Multikulturalismus-Debatte wird gerne auf die Grünen-Politiker Cem Özdemir und Tarek Al-Wazir verwiesen. Sie stehen in der deutschen Öffentlichkeit als Belege für eine gelungene Integration und repräsentieren durch ihre Person ein multikulturelles Deutschland, das von einem erfolgreichen Miteinander von Fremden und Deutschen, Muslimen und Christen geprägt ist. Wie sie sich selbst in diesen Identitätsdebatten verorten ist dabei fast unwichtig, solange keine großen Widersprüche auftreten.

Eine forsche und mitunter auch drohende Argumentation versteckt sich hinter der Phrase »wenn ihr nicht mit uns redet, dann...« Eine solche Formel zeigt sich unterschwellig in der politischen Integrationsdebatte und wird den Muslimen in Deutschland gerne in den Mund gelegt, ohne dass sie selbst davon Verwendung machen würden. Die Argumentationen sind dabei dem Verständnishorizont einer deutschen Medienöffentlichkeit angepasst und nutzt deren Interpretationsmaßstäbe, die mehr oder weniger identisch mit den Leitbegriffen der politischen Eliten sind, welche sich im Rahmen ihrer Parteipolitik mit Integrationsfragen und ›dem Islam‹ auseinandersetzen. Demzufolge besteht ein ›langfristiger Nutzen‹, der von den muslimischen Verbänden durch dieses Argumentationsmuster referenziert wird, für die deutsche Mehrheitsgesellschaft darin, dass der Integrationsprozesses von kompetenten Organisationen begleitet wird, die als Übersetzer, Dolmetscher und Interpreten eine erfolgreiche Integration ermöglichen können.

Ein politisches ›Selbsterstörungsargument‹ verkleidet sich hingegen in der Metapher von der Parallelgesellschaft und kann das vorangegangene Argument ergänzen. Parallelgesellschaften haben eine politische Brisanz, weil sie den einigenden Grundkonsens aufzulösen und den einheitlichen Volkskörper zu zersetzen drohen. In ›Hinterhofmoscheen‹ bilden sich von der Mehrheitsgesellschaft abgeschlossene Teilöffentlichkeiten, in denen verfassungsunkonforme Wertesysteme zur Interpretation der politischen Realität genutzt werden. Würde man sich mit der Realität von Parallelgesellschaften abfinden, bedeutete dies auch anzuerkennen, dass nur noch eine unzureichende demokratische Souveränität bestünde – der einheitliche Volkskörper wäre nicht mehr als Einheit zu begreifen. Impliziert wird dabei, dass Mitglieder einer Parallelgesellschaft sich nicht zu den Rechten und Pflichten der Mehrheitsgesellschaft bekennen, sich also aus dem Gesellschaftsvertrag verabschieden. Als größtmögliche Bedrohung wird in diesem Kontext häufig eine Torgefahr durch islamistische Fundamentalisten benannt. Bewerten die Politik und die Medien das Bedrohungsszenario als realistisch, kann es sogar die Position der islamischen Verbände stärken, wenn diese von staatlicher Seite dann als vertrauenswürdige Vermittler und Helfer anerkannt werden müssen.



Das beständige Argument muslimischer Vertreter, welches jedoch nur geringe Aufmerksamkeit erzeugen kann, wird in Form der ›notwendigen Nebenfolge‹ vorgebracht. Die Gastarbeiter kamen vor rund 50 Jahren nach Deutschland, ihre Kinder und Kindeskiner leben hier, nun sei es allerhöchste Zeit, ihnen volle rechtliche Anerkennung zuzugestehen. Während Einigkeit zwischen politischen Parteien, muslimischen Verbänden und integrationspolitisch engagierten zivilgesellschaftlichen Organisationen besteht, dass Deutschland inzwischen eine Zuwanderungsgesellschaft geworden ist, gibt es keine Einigkeit darüber, wie Integration zu realisieren sei. Aus der ›notwendigen Nebenfolge‹ werden ganz unterschiedliche Strategien und Konsequenzen abgeleitet. Bislang ist es den islamischen Verbänden nicht gelungen, ihre Vision überzeugend zu artikulieren und ihre Deutungs- und Teilungsprinzipien durchzusetzen.

Wird die Legitimität der Repräsentationsansprüche näher betrachtet, so zeigt sich, dass bei den Organisationen der islamischen Zivilgesellschaft diese überwiegend auf ›tieferen Wurzeln‹ basieren. Die Interessenvertreter verkörpern durch ihre persönlichen Biographien auch die Gruppe der von ihnen Vertretenen, deren Moralvorstellungen und Traditionen. Oft sind sie für ihre Konstituenten und für Andere, also für Regierungsagenturen und die deutsche Öffentlichkeit, authentisch, weil sie oft selbst über eine intensive religiöse Überzeugung und einen Migrationshintergrund verfügen. Muslime sprechen für Muslime; Migranten sprechen für Migranten. Gerade aufgrund ihrer deskriptiven Ähnlichkeit zu ihren Konstituenten fällt es leicht, sie als Repräsentanten zu akzeptieren (vgl. Mansbridge 1999). Etwas anders gestaltet sich die Anerkennung, wenn Menschen mit einer deutschen Normalbiografie zu einem anderen Glauben übertreten. Sowohl an der Spitze des ZDM als auch des ZdJ stehen Personen, die ganz bewusst zum Glauben ihrer Gemeinschaft konvertiert sind. Anerkennung entsteht dann, wenn die Konvertierung als persönliche und freie Willensentscheidung und als Beleg einer tiefen inneren Anpassung akzeptiert wird. Jenen, die diesen ›Schritt getan haben und diese Prüfung des Glaubens überstanden, wird dann häufig zugestanden, die Erkenntnis und Offenbarung einer ›tieferen Wahrheit‹ gefunden zu haben. Anerkennung erhalten diese konvertierten Repräsentanten dann, weil ihnen eine innere Ähnlichkeit in ethischen und moralischen Vorstellungen mit der Kultur der Bezugsgruppe attestiert wird.

Beim ›Verbindungskriterium‹ der Repräsentationsansprüche zeigt sich die Problematik nicht-gewählter Repräsentation, die unter einer dualen Perspektive von *principals* und *agents* nicht aufzulösen ist. Die Mitglieder der organisierten Interessenvertretung, also die eigentlichen *principals*, bestehen aus Moscheegemeinden, also institutionellen Akteuren, und nicht aus Moscheegängern. Die Anerkennung einer legitimen Verbindung beruht in Demokratien jedoch zumeist auf persönlicher Mitgliedschaft, sei dies in einem Gesinnungsverein oder einer Anstalt. Dort wird jedes Mitglied registriert und erhält eine Mitgliedsnummer, so dass klar bestimmt werden kann, wer einer Organisation zugehörig ist. Die muslimischen Verbände hingegen

sind keine Kirchen, sondern vertreten letztlich rein formal lediglich die Infrastruktur islamischer Kult- und Kulturzentren. Das für Mechanismen der repräsentativen Demokratie notwendige politische Subjekt existiert also nicht in Form ›mündiger Muslime‹, die ihren eigenen freien politischen Willen äußern könnten um Verbandsposition durch demokratische Verfahren zu legitimieren, sondern das politische Subjekt konstituiert sich als Vertreter einer Infrastruktur, die als *principal* nicht in Erscheinung treten kann – der Repräsentant vertritt dann nur sich selbst als Muslim. Diese Argumentation zeigt jedoch lediglich die Begrenzung des *principal-agent*-Modells politischer Repräsentation und nicht die faktischen Möglichkeit der Vertreter von Moscheegemeinden, im Kontext triadischer Stellvertretungsfiguren als demokratisch legitimierte Repräsentanten Anerkennung zu erhalten.

Über die Legitimität der Beziehungen zwischen Repräsentanten und Repräsentierten kann im Rahmen dieser Studie keine Aussage getroffen werden. Denn ob die vertretenen Positionen durch interne Deliberation mit Nutzern dieser Infrastruktur an Legitimität gewinnen, ist ohne ethnographischen Feldzugang nicht zu bewerten. Über die verbandsinterne Willensbildung in muslimischen Organisationen gibt es kaum Erkenntnisse. Für die Qualität der Stellvertretungsverhältnisse ist es jedoch relevant, dass, wenn die Vertreter im Namen von Muslimen sprechen, sie manches Mal eine Sprachbarriere überbrücken müssen, wodurch zugleich eine kulturelle Kluft entsteht und zementiert wird. Diese Faktoren sind zu berücksichtigen, wenn in den Moscheen neben Deutsch auch Arabisch und Türkisch gesprochen wird. Die Verbindungskriterien der Repräsentationsansprüche beziehen sich nicht nur auf die Beziehung zwischen Moscheegemeinden und Muslimen, sondern auch Anderen müssen sie durch Beobachtung von außen zugänglich und verständlich sein.

Zur Bewertung der ›Unbeflecktheit‹ von Repräsentationsansprüchen wird auf das Beispiel DİTİB eingegangen. Fast alle islamischen Verbände sind als eingetragene Vereine nach deutschem Recht anerkannt und verpflichten sich dadurch auf demokratische Prozeduren der Willensbildung, wodurch sie auch für andere in anerkannter Weise einen gemeinsamen politischen Willen herstellen. DİTİB hingegen hat enge institutionelle Bindungen mit dem für religiöse Angelegenheiten beauftragten Vertreter des türkischen Ministeriums Diyanet, so dass die Eigenständigkeit der Organisation hinterfragt werden kann und wird. Um als Vertreter der Zivilgesellschaft zu gelten, hat sich ein islamischer Verband, gleich ob im nationalen oder transnationalen Rahmen, als nicht-staatlicher Akteur zu konstituieren. Weil DİTİB es nicht kann, sitzt die Organisation »zwischen allen Stühlen« (Tezcan 2005). Die Verbindungen einiger islamischer Organisationen zu radikalen oder fundamentalistischen Gruppen, die vom Verfassungsschutz

beobachtet werden, zeigt zudem an, wo ein ›zivilgesellschaftliches Skript‹ seine Grenzen hat.<sup>16</sup>

## EXKURS: ISLAM KONFERENZ

Die von der Bundesrepublik im Jahre 2006 initiierte ursprünglich und auf zwei Jahre angelegte Islam Konferenz, die inzwischen in einer zweiten Phase weitergeführt wird, war ein bedeutender Schritt, um mit dem muslimischen Teil der Bevölkerung in Deutschland in Kontakt zu treten.<sup>17</sup> Der organisierte Islam in Deutschland wurde durch diese Konferenz einem starken Anpassungs- und Veränderungsdruck ausgesetzt, der einer gesonderten Betrachtung in einem Exkurs Rechnung getragen wird. Die zentralen Themen im Dialog zwischen Muslimen und dem deutschen Staat waren Integration, Chancengleichheit, Anerkennung religiöser Rechte und Gleichstellung mit den Kirchen. Dabei scheint bei einem Blick auf die zunehmende Kooperation unter den islamischen Verbänden eine stärkere Strukturierung der Repräsentationsverhältnisse deutlich zu werden. Zur Islam Konferenz geladen waren allerdings nur jene islamischen Verbände, die eine pro-integrationistische Haltung hatten. Andere wurden vom Staat als nicht anerkennungswürdig eingestuft und stehen teilweise unter Beobachtung des Verfassungsschutzes.

16 Der *Verfassungsschutzbericht 2007* widmete rund 60 seiner 372 Seiten dem Kapitel »Islamistische/islamistisch-terroristische Bestrebungen und Verdachtsfälle«. Dem Islamrat für die Bundesrepublik Deutschland gehört als Mitglied die »Islamische Gemeinschaft Millî Görüş e.V.« (IGMG) an (vgl. Lemmen 2000: 73-76). Mit ca. 27.000 Personen ist sie die mitgliederstärkste Organisation und zugleich ein Forum für die meisten der ca. 33.170 Personen, welche vom Verfassungsschutz als »islamistisches Personenpotenzial in Deutschland« angegeben werden. Über die Organisation findet sich im Verfassungsschutzbericht folgende Passage: »Sie präsentiert sich der Öffentlichkeit als integrationswillige, auf dem Boden der freiheitlichen demokratischen Grundordnung stehende Organisation. Teile der IGMG halten jedoch nach wie vor an den Zielen und der Ideologie der in der Türkei agierenden ›Millî Görüş‹-Bewegung fest, die eine alles umfassende islamische Gesellschaftsordnung mit letztlich globalem Anspruch anstrebt.« (Bundesministerium des Inneren 2008: 185-186) Einige dieser Organisationen, die Integration bewusst ablehnen, sind jedoch für ihre Konstituenten gerade deswegen legitime Stellvertreter, weil sie Systemkritik öffentlich äußern. Es fehlt ihnen allerdings die Anerkennung der Regierungsagenturen des Staates und der allgemeinen Öffentlichkeit. Anstelle heroischer Repräsentativkörperschaften stellen sie aus Perspektive der Regierungsagenturen ›Schurken‹ dar.

17 Für eine Einführung siehe Leggewie (2007), weitere Informationen zur Islam Konferenz finden sich auf der offiziellen Internetseite unter <http://www.deutsche-islam-konferenz.de/> vom 10.5.2010.

Auf Seiten des Staates entwickelte sich der Wunsch nach einem Dialog mit ›dem Islam‹ über die politische Bearbeitung der Themen ›Integration‹ und ›Anerkennung religiöser Rechte‹. Ein solcher Dialog wurde in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und SPD zur Regierungsbildung im Jahr 2005 festgeschrieben. Von der organisierten Zivilgesellschaft der Muslime wurde die Initiative begrüßt, da die Verbände die Islam Konferenz als Chance begriffen, um einer rechtlichen Gleichstellung mit den Kirchen näher zu kommen. Um Teilnehmer für die Konferenz zu gewinnen, praktizierte die Bundesregierung eine ›Repräsentation durch Einladung‹. Sowohl repräsentative Verbände, als auch Personen des öffentlichen Lebens, die als Repräsentanten der nicht organisierten Muslime eingeladen worden waren, nahmen an der Auftaktveranstaltung der Konferenz teil. In der Regierungserklärung zur Deutschen Islam Konferenz vor dem Bundestag am 28.9.2006 wies der damalige Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble als Initiator der Konferenz darauf hin, dass eine der vielen zu bearbeitenden Fragen sei, »wie sich der Islam als Religion mit den Strukturen und Elementen des deutschen Religionsverfassungsrechts vereinbaren lässt.« (Schäuble 2006: 5150-5151) Im Weiteren wurde ausformuliert, welche Bedingungen der Staat an die Repräsentanten stellte. Damit wurde diesen Verbänden, die »wenn man die Mitgliederzahl großzügig schätzt, 15 bis 20 Prozent der bei uns lebenden Muslime« (ebd.) vertreten, zugleich ein Arbeitsauftrag gegenüber ihren Konstituenten erteilt:

»Wir interpretieren unser Religionsverfassungsrecht nach Art. 4 des Grundgesetzes sehr im Lichte unserer staatskirchenrechtlichen Erfahrungen mit den christlichen Kirchen, was zu Problemen mit der religiösen Ordnung des Islams führt. Deswegen brauchen wir – beispielsweise wenn wir an staatlichen Schulen Islamunterricht einführen wollen – einen Partner, weil es nicht gut wäre, wenn der Staat dabei allein handeln würde. Dass uns ein solcher Partner zur Verfügung gestellt wird, ist eine weitere Erwartung, die wir an die Arbeit der Islamkonferenz haben.« (Ebd.)

Da es im Islam bis auf wenige Ausnahmen kleiner Glaubensgemeinschaften wie den Ismailiten, kein funktionales Äquivalent zur christlichen Anstaltskirche gibt, sind institutionalisierte Repräsentationsstrukturen nicht vorhanden oder nicht kompatibel mit dem nationalstaatlichen System in Deutschland (Warner/Wenner 2006). Weil ein demokratischer Staat legitime Politik jedoch deliberativ mit den betroffenen Gesellschaftsgruppen aushandeln muss, ist er auf Ansprechpartner angewiesen. Als legitime Ansprechpartner gelten meist juristisch definierte Körperschaften, denn diese können mit dem Staat auf Augenhöhe kommunizieren, weil sie ihm in der Gattung als »sterbliche Götter« ähneln (vgl. Hobbes 1651/1996: 189-202). In Kontakt tritt man jedoch nicht mit einer Körperschaft an sich, sondern mit einer Person, die ›im Namen‹ eines solchen komplexen Akteurs zu sprechen befugt ist. Und es sind diese Repräsentanten, die die Gruppe einen, denn nur

der Stellvertreter »verkörpert die Permanenz der Gruppe und verwandelt Politik in einen Dauerbetrieb« (Sofsky/Paris 1994: 165).

Für den Staat war es daher wichtig, dass bei der islamischen Zivilgesellschaft Organisationsstrukturen entstehen, die solche dauerhaften Vertragsbeziehungen eingehen können und in der Lage sind ihre Tätigkeiten und Aufgaben unabhängig von Personen ausführen zu können. Aus diesem Grund lud der Staat nach »vielen intensiven Gesprächen und reiflicher Überlegung« 15 Personen zur Islam Konferenz ein, um eine möglichst große Bandbreite abzudecken. Diese Personen und Vertreter des Islam stellten in »ihrer Vielfalt eine eindrucksvolle Gruppe« dar, die zumindest vom Staat anerkannt wurden, so Schäuble (2006). Allerdings wurden die eingeladenen Repräsentanten weder von der medialen Öffentlichkeit noch von allen islamischen Gruppen kritiklos anerkannt. Da die vorgebrachten Repräsentationsansprüche (noch) nicht überzeugend waren, wurden hier die Mechanismen der Konstruktion legitimer Stellvertretung besonders gut beobachtbar.

Von Seiten »der Muslime«, die als referenzierte Konstituentenschaft ein wichtiges Element der triadischen Stellvertretungsfiguration ausmachen, wurde der Repräsentationsanspruch der Vertreter nicht immer akzeptiert. Der Grund dafür liegt in der »politischen Kultur« des Islam. In fast allen seinen vielfältigen Facetten basiert das Selbstverständnis des Islam auf einer direkten und unvermittelten persönlichen Glaubensbeziehung zwischen den Gläubigen und Allah. Aufgrund dieses Verständnisses werden hierarchische Organisationsformen, wie sie die christlichen Kirchen über Jahrhunderte ausgebildet haben, als widersprüchlich angesehen. Aus Sicht vieler Muslime sind die islamischen Verbände daher gefangen zwischen Anschuldigungen, »Prätendenten« und »selbsternannte Repräsentanten« ohne Konstituenten zu sein oder sich gar ein als illegitimes »Marionettenregime« zu disqualifizieren (Sofsky/Paris 1994: 175-176). Diese Konflikte brachen auch bei der Konferenz unter den Teilnehmern auf.

Bei der Islam Konferenz zeigten sich wiederholt Auseinandersetzungen, die nur teilweise in der Öffentlichkeit sichtbar waren, dort aber mit großem Interesse verfolgt wurden. Streit gab es bei den Versuchen der Aneignung der Wortführerschaft. Um »im Namen der Muslime« zu sprechen und so die Gruppe zu konstituieren, wurde hart gerungen. Die Gegenüberstellungen und Polemiken der Interessenvertreter in diesem Streit erzeugten jedoch eher gegenseitigen Reputationsverlust. In den Ausscheidungskämpfen um die Wortführerschaft, also um Anerkennung vor Konstituenten und Anderen, wurde bislang keine Tendenz deutlich, welcher der Verbände einer Monopolstellung näher kam. Eine prozessoziologische Annahme ließe vermuten, dass durch Gründung eines übergreifenden Verbandes die Konkurrenten geeinigt und so die Monopolkämpfe auf eine höhere Ebene geschoben würden. Dieser Schritt zu immer größeren Integrationseinheiten vollzieht sich jedoch langsam und muss keinesfalls bei jedem Versuch erfolgreich sein. Allerdings hat sich mit dem Koordinierungsrat der Musli-

me (KRM) ein institutionelles Gremium gebildet, dass diese integrativen Prozess widerspiegelt.

Zu Beginn wurde dem KRM von den Mitgliedern kein Vertrauen entgegengebracht. Es waren schließlich auch noch keine Leistungen erbracht worden, die belegen würden, dass die Vertreter der Organisation im besten Sinne des muslimischen Gemeinwohlinteresses arbeiten. Allerdings kann noch nicht einmal formuliert werden, was denn ein gemeinsames Interesse von Muslimen in Deutschland ausmacht. Das zu formulieren wäre jedoch Aufgabe dieser Organisation. Wer sich in diesem Prozess als legitimer Sprecher hervortun könnte, würde das politische Spiel für sich entscheiden. Um die Machtchancen zu verregeln, hat man sich beim KRM darauf geeinigt, einen alle sechs Monate wechselnden Rotationsvorsitz zu installieren. Es ist ein Hinweis, dass die Vertreter der Mitgliedsverbände keine vertrauensvollen Beziehungen zueinander entwickelt haben und sich mit Vorsicht einander annähern.<sup>18</sup> Der Vorsitzende des KRM wird mit einem gebundenen imperativen Mandat ausgestattet. Unter ständiger Beobachtung der Mitgliedsorganisationen und der interessierten Öffentlichkeit muss er einen schwierigen Stellvertretungsanspruch einlösen, obwohl er fast handlungsunfähig ist (vgl. Sofsky/Paris 1994: 170-173).

In der komplexen Figuration zwischen Staat, Mitgliedsverbänden, Muslimen und der Öffentlichkeit ist die Wahrscheinlichkeit größer, dass sich die wechselnden Vorsitzenden zwischen widersprechenden Interessen zerreiben. Gelingt die Stellvertretung, dann nur dank des ›Charismas‹ einer Person, die das Vertrauen der Konstituenten gewinnen kann und der es gelingt, deren Identität zu formen, so dass diese, dann geeint als Interpretationsgemeinschaft, dem Vertreter als ihrem gemeinsamen Repräsentanten Anerkennung zuweist. Die Organisationseliten wissen, dass es erfolversprechend wäre, wenn eine fähige Integrationsfigur in der Politik für die Belange der Muslime sprechen könnte. Es verwundert daher nicht, dass der Generalsekretär des Zentralrats der Muslime forderte: »Wir Muslime brauchen keine Lenins und Che Guevaras, wir brauchen einen muslimischen Gandhi, oder einen vom Schlage Mandelas.« (Mazyek 2008) Man wartet auf die charismatische Erneuerung, auf die Person, die Widersprüche in sich vereinen kann und der heterogenen Masse von Muslimen ein Gesicht zu geben vermag.

Da es eine solche Person nicht gibt und sich die Vertretungsbeziehungen nicht konsolidieren konnten, hatten alle zur Islam Konferenz geladenen Akteure mit Kritik an der Legitimität ihrer Repräsentationsansprüche zu kämpfen. Innerhalb der politischen Verhandlungszone wurde die Vertretung durch den Dachverband KRM schon während der Pressekonferenz von den

---

18 Weber schrieb über das »Turnus- oder Los-Prinzip bei der Besetzung«, dass dieser Mechanismus die »Vermeidung der Machtstellung des Fach- und des sekretierten Dienstwissens« (1920/1976: 169) garantiere und die Ausbildung einer Monopolstellung nach Möglichkeit verhindert.

Vertretern der alevitischen Gemeinde negiert.<sup>19</sup> Auch auf der öffentlichen Bühne wurde durch die intensive Beobachtung der Medien vielfach Kritik an den eingeladenen Organisationen geäußert. Ihnen wurde von Journalisten und engagierten Lesern gleichermaßen vorgeworfen, dass sie dem Grundkonsens des gesellschaftlichen Zusammenlebens in Deutschland nicht ausreichend zustimmen würden und in ihren Reihen Mitglieder hätten, die eine gänzlich andere Gesellschaftsordnung wünschten, als es das Grundgesetz erlaube.

In den deutschen Leitmedien wurden einige der eingeladenen Vertreter negativ stereotypisiert. So wurde die Erklärung von Axel Ayyub Köhler, dem Vorsitzenden des ZDM, auf die Frage warum die Verbandspositionen überwiegend mit Männern besetzt seien, unabhängig von der gegebenen Antwort als Beleg für die Annahme interpretiert, dass der Islam eine frauenfeindliche Religion sei. Es konnte dabei beobachtet werden, dass dem Stellvertreter in der Berichterstattung negative Eigenschaften zugeschrieben wurden, so dass sich die Mehrheitsgesellschaft von dieser Person und dieser Gruppe abgrenzen konnte. Der Zuweisung von ›Schimpfklatsch‹ auf den Fremden, oder besser: den entfremdeten Einheimischen, ging dabei einher mit ›Lobklatsch‹ und Erhöhung des eigenen Gruppencharismas; in diesem Fall mit einer Betonung der in Deutschland existierenden demokratischen Freiheiten, mit der realisierten Gleichstellung, mit der Wahrung von Menschenrechten.

Begleitet wurde die Konferenz von der Neubildung einer Organisation, die sich nicht durch die vom Staat eingeladenen Akteure vertreten fühlte. Der Zentralrat der Ex-Muslime (ZdExM), unterstützt von Akteuren der säkularen Szene wie dem HVD und der Giordano-Bruno Stiftung, gründete sich 2007 in direkter Antwort auf die Islam Konferenz und widersprach so dem breiten Repräsentationsanspruch des organisierten Islam in Deutschland. Im Sommer 2008 wurde auch eine ›Kritische Islam Konferenz‹ als Gegenveranstaltung ins Leben gerufen.<sup>20</sup> An diesem Exkurs konnte gezeigt werden, welche Dynamik Repräsentationsansprüche entfalten können und wie sich diese in Konflikten bewähren müssen.

## KONVERGENZEN IN EUROPA

Betrachtet man die Figuration der Akteure im Bereich der organisierten Religion in einem europäischen Kontext, so fallen einige Konvergenzen auf. Zunächst ist festzuhalten, dass religiöse Kommunikation (dazu gehören

19 Eigene Beobachtungen während der Pressekonferenz am 2.5.2007 in der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften zur zweiten Sitzung der Deutschen Islam Konferenz (DIK).

20 Es wurden mehrere Veranstaltungen durchgeführt. Weitere Informationen unter <http://www.kritische-islamkonferenz.de/> vom 11.5.2010.

auch anti-religiöse, radikal säkularisierte oder atheistische Diskurse) die in nationale Segmente differenzierte europäische Gesellschaft in immer wieder neue Reflexionen über sich selbst treiben (Eder 2002: 337-338). Bei der Mitgestaltung der europäischen Gesellschaft spielen religiöse und säkulare Organisationen in Deutschland jedoch in zwei verschiedenen ›Ligen‹ der Interessenvertretung.

Während die Kirchen mit ihren Lobbyverbänden die Spitzenplätze der ›Champions League‹ der organisierten Zivilgesellschaft belegen, rangieren säkulare und nicht-christliche Glaubensgemeinschaften auf weit abgeschlagenen Plätzen in der ›Amateurliga‹. Die Kirchen konnten im Vergleich mit anderen weit weniger komplexen Glaubensgemeinschaften privilegierte Einflusskanäle in die Politik absichern, sowohl in Berlin als auch in Brüssel. Beide Kirchen erkannten frühzeitig die Risiken, die eine fortschreitende Säkularisierung der Bevölkerung für sie und ihre Repräsentationsansprüche bedeutet. Zwar schreitet die Erosion der Mitgliederbasis weiter voran, die Interessenvertretung auf europäischer Ebene wurde jedoch intensiviert. Dies geschah einerseits, um potentiell negative Rechtsentwicklungen aus diesem Rückgang ihrer »gesellschaftlichen Stärke« (Elias 1939/1968/1997: 91-93) abzuwenden, andererseits, weil es im Sinne der christlichen Botschaft eine logisch zwingende Aktivität ist, für die Aussöhnung der europäischen Völker und ein gemeinsames Zusammenwachsen über Ländergrenzen hinweg zu arbeiten. Die aktive Mitgestaltung einer europäischen Wertegemeinschaft können die Kirchen nicht mittels Protest gegen europäische Politik, sondern nur in Kooperation mit ihr realisieren. Zu dieser Erkenntnis ist auch der HVD gekommen, dessen europapolitische Aktivitäten neben den Kirchen jedoch eine marginale Rolle einnehmen (Interview HVD).

Die Kirchen haben es allerdings trotz ihrer langjährigen professionellen Lobbyarbeit nicht geschafft, sich gänzlich vor dem Einfluss der europäischen Gesetzgebung abzuschirmen. Zwar ist mit dem Kirchenartikel die Ausnahmestellung der Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften thematisiert, aber als hochkomplexe Organisationen sind die Kirchen in vielfältiger Weise durch die Europäisierung nationaler Gesetze betroffen. Durch die generelle Ausweitung europäischer Kompetenzen ist daher auch die Veränderung der unterschiedlichen Staat-Kirchen-Regime angestoßen worden. Auf europäischer Ebene zeichnet sich eine langsame Konvergenz der unterschiedlichen Varianten ab. Das laizistische Modell wird durch Antidiskriminierungspolitik aufgeweicht und bietet vor allem kleineren Glaubensgemeinschaften neue Entfaltungsnischen an, was zu einer stärkeren Kooperation zwischen staatlichen und konfessionellen Akteuren führt. In Ländern mit etablierten Staatskirchen argumentieren die in einer Minderheitenposition befindlichen Glaubensgemeinschaften mittels europäischer Rechtsprechung für Gleichstellung, was die jeweiligen Staaten nur durch Einschränkungen von Privilegien der Staatskirche realisieren können. Das Monopol der Staatskirche erodiert auch aufgrund des Rückgangs der Kirchgänger im Zuge des Säkularisierungsprozesses. So scheint sich auch hier ein Koopera-



tionsmodell zu entwickeln. Die Lobbyanstrengungen der deutschen Kirchen, die dieses rechtlich abgesicherte Kooperationsmodell in Deutschland seit den Jahren der Weimarer Republik für sich relativ erfolgreich haben gestalten können, scheint sich als allgemeine Kompromisslösung für ganz Europa anzubieten und durchzusetzen.

Die hier skizzierte Harmonisierung vollzieht sich jedoch nicht als Resultat einer strategisch geplanten Interessenpolitik, weder von Kirchen noch von Staaten. Die Konvergenz der europäischen Staat-Kirchen-Regime zu einem korporativen religiösen Pluralismus entsteht aus vielen kleinen und gewollten Schritten der mindermächtigen religiösen und säkularen Organisationen, die mit rechtlichen Mitteln um Anerkennung streiten. Das rechtliche Instrumentarium hat sich dabei unabhängig voneinander in den unterschiedlichen staatlichen Kontexten entwickelt, um jeweils spezifische Antworten auf migrationsbedingte Veränderungen der gesellschaftlichen Realitäten zu finden. Ergänzt werden die juristischen Möglichkeiten durch die notwendige Implementation einiger europäischer Rechtsnormen, wie beispielsweise Antidiskriminierungs- und Gleichstellungspolitik. Es sind solche Schübe und Gegenschübe gesellschaftlich-politischer Entwicklungsprozesse, die ungesteuert, aber mit einer Richtung, die Gestalt einer europäischen Gesellschaft zu prägen beginnen. Europäische Harmonisierung erscheint hier als Strukturierung, welche das Resultat von nicht-intendierten Nebenfolgen und politischen Zwänge auf untergeordneten Ebenen ist.

Diese Veränderungen der Staat-Kirchen-Beziehungen werden möglich, weil die abschmelzenden Gravitationszentren im religionspolitischen Feld neue Aktivitätsnischen neben den von Kontrollverlust beeinträchtigten etablierten Kirchen entstehen lassen. Dieser Kontrollverlust wird von religiösen Konkurrenten anderer Denominationen, sowohl christlicher, muslimischer, jüdischer, buddhistischer und hinduistischer Glaubensrichtungen als auch den Staaten, welche den etablierten Religionen ihren Freiraum sicherten, bemerkt. Auch den Staaten wird durch die Veränderungen der Feldstrukturen bewusst, dass die über viele Jahrhunderte geschaffenen stabilen Ordnungen weicher werden. Sie lassen sich neu sortieren und umformen. Staaten haben generell ein Interesse am Erhalt dieser Ordnungen. Eine Umwälzung der gesellschaftlichen Orientierungsmittel oder gar die Abschaffung des Status als »Körperschaften des öffentlichen Rechts« wäre auch für die Staaten eine Belastung. Die im Einzelnen jeweils zähen Aushandlungsprozesse und politischen Kämpfe vollziehen sich demnach in einem Rahmen, von dem die beteiligten Akteure wissen, dass außerhalb dieses Rahmens größere Unordnung lauert, als man zu integrieren gewillt ist.

Die Erfahrungen mit atheistischen Staatsmodellen, vor allem im ost-europäischen Sozialismus, erinnert zudem daran, dass staatliche Legitimität ohne Anerkennung der organisierten Religion auf schwachen Füßen steht. Dies erklärt auch die ambivalente Haltung der Staaten gegenüber den Kirchen. Einerseits stützen und nutzen sie die etablierten korporativen Kartelle mit Vertretern der religiösen Zivilgesellschaft, um als eingespieltes Team

von staatlichen Agenturen und politisch erfahrenen christlichen Verbänden in der Bundesrepublik und in Europa Politik zu machen. Andererseits können sich die Staaten nicht gegen Argumentationen wehren, welche von ›religiösen Konkurrenten‹ mit Rückgriff auf Vereinsrecht, Staat-Kirchen-Recht und Europarecht vorgebracht werden, um ebenfalls als Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft staatliche Anerkennung zu erhalten. Strategische Forderungen können sie jedoch noch nicht auf die politische Agenda in Berlin und Brüssel schieben, dafür reicht ihre Argumentationsmacht noch nicht. Bei den Kirchen sieht das anders aus.

Das Ziel der Kirchen bezüglich des europäischen Integrationsprozesses ist es jedoch nicht, ein ›christliches‹ Europa zu schaffen, sondern es geht viel eher darum ein ›nicht-atheistisches‹ Europa zu ermöglichen in dem die organisierten Religionen und Weltanschauungsgemeinschaften einen festen Platz haben. Unterstützung erfährt dieses Projekt auch von der politischen Interessenvertretung des ZdJ und von der islamischen Zivilgesellschaft. Eines der zentralen Projekte der organisierten Zivilgesellschaft in diesem Bereich ist die Anerkennung religiöser Pluralität, die für die Kirchen in Form einer religiösen Selbstbestimmung durch den »Kirchenartikel« im *Vertrag von Lissabon* verankert wurde. Gerade die Anerkennung religiöser Pluralität ist für den organisierten Islam jedoch schwierig, denn der Islam dient zugleich als Kontrastfolie für eine europäische Identität.

Durchaus bewusst werden an ›dem Islam‹ von Massenmedien und von einer kosmopolitisch orientierten europäischen Zivilgesellschaft Tabus markiert und symbolische Assoziationsketten konstruiert. So werden islamische Länder als Orte beschrieben, in denen es weder Meinungsfreiheit noch Demokratie gibt und die von autoritären Mullahs regiert werden, in denen Gleichberechtigung der Geschlechter nicht existiert und Frauen unterdrückt werden und in denen ein selbstbestimmtes Leben und ein zivilisiertes Miteinander angesichts barbarischer Praktiken wie Genitalverstümmelung unmöglich erscheinen. Es gibt für diese Beschreibungen faktische Belege. Die hier wichtige Frage ist, wie diese Belege symbolisch codiert werden, um eine bestimmte Repräsentation und ein Abbild des Islam zu erzeugen, welches es europäischen Gesellschaften ermöglicht, sich in Abgrenzung zu dieser Repräsentation selbst zu definieren.<sup>21</sup>

---

21 Abgrenzungsprozesse sind auch bei einer islamischen Öffentlichkeit erkennbar, was sich 2005 und 2006 bei den vehementen weltweiten Protesten gegen die Mohammed-Cartoons zeigte, die in der dänischen Zeitung Jyllands-Posten am 30.9.2005 veröffentlicht worden waren. Anhand des religiösen Verbotes der bildlichen Darstellung des Propheten wurde eine kulturelle Grenze zwischen einem säkularen Westen und einer islamischen Welt sichtbar und teilweise bewusst markiert (Soage 2006). Ein ähnliches Politikum entfachte sich nach der Regensburger Rede von Papst Benedikt XVI. im September 2006. Weltweite Proteste konturierten diese Konfliktlinien erneut, boten zugleich aber auch Themen und

Durch diese symbolischen Abgrenzungen zwischen Islam und ›dem Westen‹ kann sich für den organisierten Islam eine Tür für eine breitere gesellschaftliche Verankerung schließen. Die Situation wird zumindest nicht einfacher. Verkompliziert wird die Situation, weil die assoziativen Verknüpfungen zwischen ›Europa‹ und ›Islam‹ neben der Debatte um eine multikulturelle Gesellschaft auch die Debatte um eine Erweiterung der EU mit einer möglichen Aufnahme der Türkei als eines islamisch geprägten Landes berühren. Die Debatte um einen Türkeibeitritt drängt die Kernländer Europas in immer neue Reflexionen über ihre Selbstdarstellungen. Die bildliche Vorstellung von Europa referenziert dabei häufig den territorialen Geokörper des europäischen Kontinents, demzufolge nur ein kleiner Teil der Türkei in Europa liege. Alleine an der Beständigkeit dieses Argumentes zeigt sich, wie bedeutsam auch ›geostrategische Raumbilder‹ für die Repräsentation von Gesellschaften sind (vgl. Struck 2005). An der Frage des Türkeibeitritts verdeutlicht sich das symbolische Orientierungsbedürfnis der europäischen Bevölkerung, sowohl innerhalb der politischen Eliten als auch bei ›den Leuten‹, die europapolitischen Fragen sonst eher indifferent gegenüber stehen.



# Gleichstellung

---

## VOM WAHLRECHT ZUR GLEICHSTELLUNGSPOLITIK

»Nach der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte muß die Erklärung der Rechte der Frau als logische Folge unfehlbar kommen. Sie kommt und wird mit kaltem Willkomm empfangen. [...] So dachten in der That die Verfechter der Frauenrechte, und ihre Forderung wird erneut; sie dringt zunächst über den Kanal, dann über den Ocean. Die Agitation wächst und, immer lauter werdend, erzwingt sie sich die öffentliche Aufmerksamkeit. Staatsmänner und Minister schenken ihr Gehör, und selbst der Gesetzgeber fängt an, sich ihr zu beugen.« (Ostrogorski 1897: 2)

Was Moisei Ostrogorski, einer der Pioniere der politischen Soziologie, Ende des 19. Jahrhunderts in der Einleitung seiner international vergleichenden Studie über die Frauenrechte schrieb, deutete sehr präzise an, was sich wenige Jahre später durch die Suffragetten-Bewegung in England und den Vereinigten Staaten realisieren sollte. Seit den bürgerlichen Revolutionen in Frankreich erfolgte der Ausbau von Frauenrechten sowohl auf Druck der Frauenbewegung als auch durch eine logisch zwingende Interpretation der Menschenrechte. Zugleich prägte der *Code Napoléon* die Gesetzbücher vieler europäischer Länder und begünstigte dadurch eine ähnliche Entwicklung von Frauenrechten (vgl. Ostrogorski 1897). Die klassische Frauenbewegung erreichte viele ihrer selbstgesteckten Ziele vor dem Zweiten Weltkrieg, der dann jedoch bereits etablierte zivilgesellschaftliche Strukturen zerstörte. Ein Neuanfang war nötig.

In der Nachkriegszeit nahmen die bereits existierenden Verbände und Vereine ihre Arbeit wieder auf und auch neue frauenpolitische Interessengruppen entstanden. Vertreterinnen des im Jahr 1948 gegründeten Deutschen Juristinnenbundes (DJB) wirkten intensiv an der Ausarbeitung des Grundgesetzes mit (Fischer/Freise 2001; Schaeffer-Hegel 2008: 77). Die Integration rechtlicher Gleichstellung (Artikel 3, Absatz 2) war der beharrlichen Überzeugungsarbeit einiger weniger Akteure zu verdanken.<sup>1</sup> Der

---

1 Für einen Überblick zur Geschichte der Frauenbewegung siehe die Quellensammlung von Lenz (2008) sowie die Arbeiten von Gerhard (2008) und Rucht

entsprechende Passus des Grundgesetzes entstand durch maßgebliche Beteiligung der SPD-Politikerin Dr. Elisabeth Selbert (1896-1986), einer von vier Frauen im Parlamentarischen Rat (Notz 2003). Wie ein »Wanderprediger« zog die Juristin und SPD-Politikerin durch Deutschland, um den »außerparlamentarischen Protest der Frauen zu organisieren«, so eine Würdigung ihres Engagements vom Deutschen Frauenrat zum 60jährigen Bestehen des Grundgesetzes (Nungeßer 2008: 10-11). Auch im Nachkriegsdeutschland wurden Forderungen nach Gleichberechtigung und Gleichstellung nur »mit kaltem Willkomm« von der männerdominierten Politik empfangen. Gleichstellungspolitik war keineswegs »logische Folge« ausführlicher verständigungsorientierter Deliberation unter den Mitgliedern des parlamentarischen Rates sondern vor allem hart erarbeitete Konsequenz einer Interessenpolitik, bei der es der Frauenbewegung gelang, einen immer größeren öffentlichen Druck auf die »Väter des Grundgesetzes« aufzubauen.

Was den »Müttern des Grundgesetzes« in Deutschland gelang, vollbrachte Eleanor Roosevelt auf internationalem Parkett im Rahmen der Ausarbeitung der *Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte* (1948). Als Basisdokument des internationalen Menschenrechtsschutzes untersagt es Diskriminierungen jeglicher Art. Die dort ausformulierten internationalen Normen üben seither einen sanften Druck auf die Mitgliedsländer der Vereinten Nationen aus. Immer wieder werden sie referenziert, um Gleichstellungspolitik in staatlichen Rechtsordnungen zu implementieren. Die Integration von Antidiskriminierungsrichtlinien in die nationalen Verfassungen ist nicht zuletzt auch das Verdienst der organisierten Zivilgesellschaft (vgl. Heintz/Schnabel 2006). Eingebettet in internationale Menschenrechtsdiskurse wurden die »globalen« Normen und Leitideen der Gleichberechtigung auch im politischen Zusammenspiel zwischen der sich erweiternden und vertiefenden Europäischen Union und den zahlreichen Mitgliedsländern identifizierbar.

Bereits seit den *Römischen Verträgen* (1957) ist mit Artikel 119 des EWG-Vertrages die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern festgeschrieben. Diese Politik ist jedoch nicht der Erfolg einer transnationalen Frauenbewegung, sondern entstand als machtpolitischer Kompromiss französischer und westdeutscher Regierungsvertreter. Im Vergleich zu französischen Frauen waren deutsche Frauen die billigeren Arbeitskräfte, weil ihnen geringere Gehälter als Männern gezahlt wurden. Folglich hatte die französische Delegation ein Interesse daran, die Wettbewerbsvorteile Deutschlands einzuebrennen. Es ist diesem Machtpoker geschuldet, dass die in der französischen Verfassung seit 1946 bestehende Gesetzgebung der Lohngleichheit auch auf europäischer Ebene existiert (Wobbe/Biermann 2007: 570-573).

Auf nationaler Ebene hat sich Gleichstellungspolitik in Ost und West unterschiedlich entwickelt. Der Eiserne Vorhang teilte nicht nur Ost- und

---

(1994: 185-234). Der Einfluss der Bewegung auf die europäische Politik wird in mehreren Beiträgen bei Jünemann/Klement (2005) dargestellt.

Westeuropa voneinander sondern auch Ost- und Westdeutschland. Auf beiden Seiten der Mauer entstanden unterschiedliche rechtliche Gleichstellungsregime. Eine von zivilgesellschaftlichen Organisationen getragene Frauenbewegung gab es nur im Westen. In der DDR implizierte der Staatssozialismus eine ideologisch begründete Gleichstellungspolitik. Allerdings wurden kulturell tief verwurzelte Traditionen und Rollenmuster davon nur sehr langsam beeinflusst. Ein nach Geschlecht diskriminierendes Glasdach gab es auch im real existierenden Sozialismus der DDR. Frauen erreichten nur selten Führungspositionen. In Westdeutschland und Westeuropa hingegen entfaltete sich nach den 68er-Studentenprotesten ein radikaler Feminismus, der sich institutionell festigte und nach und nach in Dachverbänden organisierte. Diese neue Frauenbewegung unterschied sich in ihren Zielen deutlich von ihren Vorgängerinnen:

»Ziel der neuen Frauenbewegung war vielmehr die Durchsetzung der vollen Gleichberechtigung der Frauen in Politik und Gesellschaft; sie strebte andere Frauen- und Männerrollen in der Familie und Öffentlichkeit, mehr Autonomie für Frauen bei Abtreibung, Scheidung und Sexualität an. Es ging ihr letztlich um eine grundsätzliche Umwertung von Hierarchien und Werten. Ihre Vertreterinnen verlangten daher nicht nur bessere Chancen für Frauen, sondern auch andere Mentalitäten.« (Kaelble 2007: 312)

Die Aktivistinnen der Frauenbewegung kaperten erfolgreich öffentliche und bis dato männerdominierte Räume. Als Teil der neuen sozialen Bewegungen organisierten sich die ›Emanzen‹ und bestärkten Frauen in ihren Möglichkeiten, selbstbestimmt zu leben. An den Universitäten wurden nach US-amerikanischem Vorbild Institute für Gender-Studien eingerichtet. Von den führenden Personen der neuen Frauenbewegung wurden diese Prozesse nicht immer begrüßt. Einige Wortführerinnen präferierten autonome Institute und forcierten die Gründung von Weiberräten und Frauenzentren, jene »dogmatischen, oftmals krass fundamentalistischen Befehlszentralen für antipatriarchale Strategien« (Schaeffer-Hegel 2008: 74). Die Frauen, die sich den »paternalistischen Unterdrückern« (ebd.) entgegenstellten, haben durch ihre Aggressivität, beispielsweise bei den Demonstrationen gegen §218 des Strafgesetzbuches, der den Schwangerschaftsabbruch untersagte, viel für die Frauenrechte erreicht.<sup>2</sup>

Die Forderungen nach Gleichberechtigung und Gleichstellung blieben seit den 1970er Jahren auf der politischen Agenda. Die bereits existierenden Frauenorganisationen in den großen Volksparteien erhielten neuen Zustrom.

---

2 Der radikale Feminismus hat jedoch auch in mancher Hinsicht die Beziehungen zwischen den Geschlechtern vergiftet (vgl. das Kapitel »Doing Gender« in Paris 2005). Auch die geschlechterspezifischen Rollenbilder haben sich nur langsam und geringfügig verändert und zeigen jenseits der progressiven Rhetorik einen beherrschenden Traditionalismus (vgl. Kaufmann 2002).

Durch eine Quotenregelung wurde innerhalb von Vereinen, Verbänden und Parteien eine Institutionalisierung der Gleichstellung erreicht. Diese Quotierungen werden seitdem international vergleichend beobachtet und dienen immer wieder als Referenzmarken für noch nicht erreichte politische Ziele.<sup>3</sup> Neben der zunehmenden wissenschaftlichen Beschäftigung mit Gleichstellung entwickelte sich auch eine institutionelle Infrastruktur der neuen Frauenbewegung. Zu Beginn der 80er Jahre fanden erste feministische Frauenkongresse statt, aus denen sich zivilgesellschaftliche Verbände gründeten. Während engagierte Aktivistinnen immer stärkere Verflechtungszusammenhänge durch ihre engen Kontaktnetzwerke strickten, verlor die Frauenbewegung allerdings durch Institutionalisierung und Professionalisierung allmählich den Kontakt zu ihrer Basis. Es kam zur Entfremdung der Professionellen vom Publikum der interessierten aber distanzierten Laien.

Während in Deutschland über neue Frauenrollen und das Miteinander der Geschlechter gestritten wurde, entwickelte die Gleichstellungspolitik auf europäischer Ebene eine eigenständige und von nationalen Debatten weitestgehend unabhängige Dynamik (vgl. Jünemann/Klement 2005, Lombardo/Meier 2006, 2008, Wobbe/Biermann 2007). So erreichten die Akteure der neuen Frauenbewegung auf der Suche nach Aufgaben, Möglichkeiten und Betätigungsfeldern das noch nahezu unbekannte Feld der Europapolitik erst relativ spät. Je mehr Länder der EU beitraten und je mehr politische Kompetenzen auf die supranationale Ebene delegiert wurden, desto interessanter wurde die Europäische Union als politische Gelegenheitsstruktur. Die Frauenbewegung begann sich in Westeuropa erneut zu institutionalisieren und ihre Kräfte zu bündeln. Der deutsche Frauenrat und die Frauensektionen deutscher Gewerkschaften hatten die Gründung eines europäischen Dachverbandes wegen fehlender Legitimation im Jahr 1982 noch abgelehnt (Schmidt 2000: 213). Aber nur fünf Jahre später wurde bei einem Zusammentreffen von 120 Frauen aus 85 zivilgesellschaftlichen Organisationen der Grundstein für eine gemeinsame europäische Interessenvertretung der Frauen gelegt. Mit einer finanziellen Starthilfe der EU wurde schließlich 1990 die europäische Frauenlobby (EWL – European Women's Lobby) als Koordinierungsstelle der nationalen Dachverbände der EU-Mitgliedsstaaten und transnational aktiver Nichtregierungsorganisationen gegründet (vgl. Helfferich/Kolb 2001).

Nach der Wiedervereinigung kollidierten unterschiedliche Frauenbilder sowohl innerhalb Deutschlands als auch zwischen West- und Osteuropa. Den Aktivistinnen waren die Diskurse der jeweils anderen Seite teilweise unverständlich. Vor allem die Frauen aus dem Westen wussten wenig über

---

3 Einen Überblick zur Geschlechterquotierung bieten die Publikationen und Datensätze des Projektes *Global Database of Quotas for Women*, koordiniert von Prof. Drude Dahlerup als Kollaboration der zivilgesellschaftlichen Organisation IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) und der Universität Stockholm, <http://www.quotaproject.org/> vom 12.5.2010.



die politischen und gesellschaftlichen Realitäten ihrer Ost-Nachbarinnen. Im vereinten Deutschland okkupierte die westdeutsche Zivilgesellschaft alsbald das Feld und nahm die ostdeutschen Aktivistinnen in ihren Reihen auf. Mit dem Demokratischen Frauenbund, der Neugründung des von 1947 bis 1989 in der DDR aktiven, staatskonformen Demokratischen Frauenbundes Deutschland, überlebte nur ein größerer Zusammenschluss ostdeutscher Frauen als eigenständige Organisation.

In Osteuropa hingegen entwickelten sich im Rahmen der vielfältigen Demokratisierungsbewegungen vielfach gänzlich neue Assoziationen in der Zivilgesellschaft. In Polen wurde im Jahr 1997 mit KARAT ein Koalitionsnetzwerk von 20 osteuropäischen Frauenorganisationen gegründet. Dieser einflussreiche Dachverband wurde im Prozess der EU-Erweiterung auch institutionell in die organisierte europäische Zivilgesellschaft eingebunden. Allerdings nicht im Rahmen der EWL sondern über WIDE (Women in Development Europe), einem Netzwerk, das auf Entwicklungszusammenarbeit ausgerichtet ist und sich stärker an der internationalen Politik und den Vereinten Nationen orientiert (vgl. die Beiträge in NRO-Frauenforum/WOMNET 2003, Lohmann/Seibert 2003).

Die transnationale Diffusion gleichstellungsrelevanter Normen durch internationale und europäische Rechtsstandards hat sowohl in Ost- als auch in Westeuropa eine wichtige Rolle gespielt. In der Gesetzgebung der EU und der Mitgliedsstaaten ist Gender-Mainstreaming, Gleichstellungs- und Antidiskriminierungspolitik alltägliche Routine geworden (Wobbe/Biermann 2007). Gleichstellungspolitik ist ähnlich wie Umweltpolitik oder Verbraucherschutz als Querschnittsaufgabe der Politik anerkannt.

Die Argumentation für Gleichstellung baut seit jeher auf den als unveräußerlich dargestellten Menschenrechten auf. Das Ziel der Frauenbewegung ist auch auf internationaler Ebene fest verankert. Die Bewegung weist seit ihrem Ursprung einen transnationalen Charakter auf, da Frauen aus den gehobenen Schichten schon Ende des 19. Jahrhunderts über staatliche Grenzen hinweg Ideen, Konzepte und Strategien ausgetauscht haben. Schriftstellerinnen wie Simone de Beauvoir oder Künstlerinnen wie Frida Kahlo spielten dabei eine wichtige Rolle und fungierten als Vorbilder. Sie selbst sind dabei zu Heldinnen (gemacht) geworden; sie zeigten, wie eine ›moderne Frau‹ leben konnte.

Heute hat die europäische Frauenbewegung ihre heiße Phase hinter sich. Die Politisierung von Geschlecht hat eine rückläufige Tendenz. Frauenpolitische Graswurzelbewegungen haben kaum noch Mobilisierungspotential. Skandale und Proteste können nur noch selten für breite Öffentlichkeiten medial inszeniert werden. Die Organisationen sind stärker in ein Politikmanagement eingespannt; sie haben stabile Beobachtungs- und Mitentscheidungs-routinen etabliert und ein aktives Berichtswesen institutionalisiert. Die professionell arbeitende organisierte Zivilgesellschaft konzentriert sich seit der vierten Weltfrauenkonferenz der Vereinten Nationen in Peking 1995 zunehmend auf einen globalen Normenexport. Frauenpolitik wird dadurch

mit Entwicklungs- und Bildungspolitik, Armutsbekämpfung und der Stärkung von Demokratisierungsprozessen verbunden.

## **DAS GESCHLECHTERPOLITISCHE FELD**

Das Feld ist von einer in zwei Aspekten eigentümlichen Figuration geprägt. Zum einen haben stark ausgeprägte dachverbandliche Strukturen zu einer Zentralisierung und Institutionalisierung der Interessenvertretung geführt, so dass es in der organisierten Zivilgesellschaft zur Gleichstellungspolitik fast nur etablierte Akteure gibt. Außenseiter erscheinen nur in der Peripherie des Feldes. Die etablierten Zivilgesellschaftsorganisationen haben dadurch eine Monopolstellung in der Interessenvertretung. Zur Konstruktion einer Gruppenidentität via Differenz werden daher, weil kein politischer Gegner als eindeutiges Feindbild ausgemacht werden kann, verkrustete gesellschaftliche Strukturen und Diskriminierungen referenziert. Einige Akteure der Frauenbewegung fanden ein Feindbild auch in konservativen religiösen Akteuren. In den letzten Jahren eigneten sich bärtige Taliban als symbolische Repräsentanten eines fundamentalistischen Islam für eine solche Abgrenzung.

Zum anderen befinden sich die etablierten Gleichstellungsorganisationen selbst in einer Außenseiterposition, wenn sie sich als Zivilgesellschaft und Vertreter schwacher Interessen in einen größeren Kontext einbetten. Deutlich wird dies in der Beschreibung politischer und gesellschaftlicher Widerstände gegen die Realisierung von Gleichstellung. Aus der Binnensicht der Expertinnen müssen sich die etablierten gleichstellungspolitischen Organisationen kontinuierlich gegen ein männerdominiertes Establishment zur Wehr setzen und Veränderungen hartnäckig erstreiten.

In Deutschland wird die zentrale Position im Figurationsgeflecht politischer Interessenvertretungen von Frauen vom Deutschen Frauenrat (DF) eingenommen. Mit dem Dachverband sind sowohl Netzwerke basisdemokratischer Organisationen der Zivilgesellschaft als auch zahlreiche verbandsinterne Frauengruppen und -sektionen bei Parteien, Kirchen, Gewerkschaften und berufsständischen Vertretungen verbunden. Im DF treffen sich Vertreterinnen der ersten Frauenbewegung, deren Gründung in die Zeit der Weimarer Republik zurückreicht, der neuen emanzipatorischen Frauenbewegung der 68er und auch Organisationen, die durch den Staatsfeminismus der DDR geprägt wurden. Einige der älteren oder kirchlichen Verbände geraten durch ihre mitunter konservative Interpretation des Feminismus mit dem Elan des Dachverbandes in Konflikt, da in dessen Reihen Vertreterinnen, die von der 68er-Bewegung stark beeinflusst waren, leitende Funktionen übernahmen.

Mehr als fünfzig bundesweit arbeitende Mitgliedsorganisationen sind im Deutschen Frauenrat vertreten, der somit die Interessen von rund zehn Millionen Einzelmitgliedern organisiert. Die Zahl kommt vor allem durch

die in Gewerkschaften, Kirchen und Parteien organisierten Frauen zustande. Die eigenständigen zivilgesellschaftlichen Organisationen mit individuellen Mitgliedschaften weisen eher geringe Mitgliedszahlen auf (Biegler 2000: 227). Berufsständische Gruppen wie die Organisationen der Ärztinnen, Juristinnen oder Journalistinnen haben aufgrund der sozialen und kulturellen Kompetenz ihrer Vertretungspersonen in den Gremien des Dachverbandes eine starke Stellung, was sich in der Zusammensetzung des Vorstandes spiegelt. In der Berliner Geschäftsstelle beschäftigen sich von sieben festangestellten Mitarbeiterinnen zwei bis drei Personen mit europäischen Themen. Seit 2006 existiert auch eine siebenköpfige EU-Arbeitsgruppe, die bei der Programm- und Strategieentwicklung die Geschäftsstelle und den Vorstand unterstützt. Das Jahresbudget 2007 betrug 565.000 Euro, wobei der Anteil der Mitgliedsbeiträge bei 3,6 Prozent lag. Der größte Anteil stammt mit 91,5 Prozent aus Regierungsmitteln (Interview DF). Viele Organisationen sind durch fehlenden Nachwuchs und Überalterung ihrer Mitglieder vor große Strukturprobleme gestellt (Interview DFR).

Einige der Mitgliedsorganisationen verfügen selbst wieder über Netzwerke und dachverbandliche Strukturen auf europäischer oder internationaler Ebene und somit über mehrere institutionalisierte Verbindungen zur Politik. Die komplexe Verflechtung kann anhand des DGB dargestellt werden. Im Bereich ›Gleichstellungs- und Frauenpolitik‹ beim DGB-Bundesvorstand sind fünf professionelle und hauptamtliche Mitarbeiter mit vielfältigen Kontakten in die europäische und internationale Politik beschäftigt. Die befragte Expertin des DGB war als Leiterin des Fachbereiches zugleich stellvertretende Vorsitzende des Deutschen Frauenrates und Vizepräsidentin der Frauensektion des Europäischen Gewerkschaftsbundes. Im Unterschied zu anderen zivilgesellschaftlichen Organisationen ist die Gewerkschaft als Sozialpartner von der EU anerkannt und dadurch in vielfältige Konsultationsprozesse eingebunden. Die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss wird von der Bereichsleiterin für Europapolitik des DGB-Bundesvorstandes wahrgenommen. Der Weg zur Sektion für Chancengleichheit ist nicht weit; beide Arbeitsplätze befinden sich im gleichen Gebäude am Hackeschen Markt in Berlin. Auch in Brüssel sind die Wege kurz. Im ›Internationalen Gewerkschaftshaus‹ wird nicht nur die europäische Gleichstellungspolitik der Gewerkschaften koordiniert sondern auch die des weltweit arbeitenden Internationalen Gewerkschaftsbundes.

Aufgrund ihrer Kompetenzen und ihrer großen Mitgliederzahl können auch die kirchlichen Organisationen evangelischer Frauen (AEJ) und katholischer Frauen (KDFB) zum inneren Kreis des Frauenrates gerechnet werden. Allerdings sind sie mitunter etwas konservativer als der Vorstand des Frauenrates einzustufen. Sie bauen, indem sie nicht alle Kampagnen unterstützen, Distanz zu dessen Positionen auf. Meinungsverschiedenheiten führen jedoch nur selten zu öffentlich sichtbarem Widerspruch. Kann im Frauenrat keine einstimmige Position hergestellt werden, wird auf flexibel zusammengestellte Allianzen interessierter Mitgliedsorganisationen zurück-

gegriffen. Appelle und Kampagnen werden dann nur vom Vorstand und einigen aktiven Mitgliedsorganisationen unterstützt, während sie von anderen Mitgliedern lediglich geduldet werden. So demonstriert die Frauenbewegung ihre Einheit gegenüber der Öffentlichkeit und kämpft weiterhin für eine gemeinsame Sache.<sup>4</sup> Interne Differenzen, wie sie in jedem dachverbandlichen Gefüge auftreten, haben daher bislang nicht zu Schismen und Abspaltungen geführt sondern zu unterschiedlichen Geschwindigkeiten.

In einiger Distanz zum Deutschen Frauenrat und nur durch informelle Kontakte mit diesem verbunden, wird Frauenpolitik in der Entwicklungszusammenarbeit durch die in Bonn ansässige Netzwerkstelle WOMNET geleistet. Sie wurde in Trägerschaft des NRO-Frauenforums im Jahr 2003 gegründet.<sup>5</sup> Ergänzt wird das gleichstellungspolitische Feld von Regierungsagenturen auf Bundes- und Länderebene. Die Beziehungen sind durch enge Kooperationen und finanzielle Abhängigkeiten geprägt: »Staatliche Instanzen haben sich seit langem zum ›patron‹ vieler Frauenprojekte und Frauenverbände entwickelt, indem sie diese institutionell fördern und Zuschüsse für ihre Veranstaltungen gewähren« (Biegler 2000: 224).

Ein Beispiel dieser staatlichen Patronage der Zivilgesellschaft findet sich in der Implementierung der europäischen Antidiskriminierungsrichtlinie. Das Resultat, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG), wurde von der organisierten Zivilgesellschaft als Erfolg gewertet. Die Umsetzung des AGG in Deutschland hat zu einer stärkeren Institutionalisierung und Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Staatsapparat geführt. Als Bestandteil des Gesetzes wurde im Jahr 2006 die Antidiskriminierungsstelle des Bundes (ADS) eingerichtet, die inzwischen über rund 20 Mitarbeiter verfügt und als weiterer Spieler auf dem gleichstellungspolitischen Feld aktiv geworden ist. Geleitet wurde sie bis Oktober 2009 von einer erfahrenen Lobbyistin aus der Zivilgesellschaft, die zuvor in der Interessenvertretung des Katholischen Büros in Berlin angestellt war.<sup>6</sup>

4 Ein Beispiel dafür ist die Unterstützung der Kandidatur von Gesine Schwan für das Amt des Bundespräsidenten im Jahr 2004 (Die Zeit, 19.5.2004). Es wurde spezifiziert, dass der Vertretungsanspruch nur von bestimmten Mitgliedsorganisationen getragen wurde. Für die Öffentlichkeit ist jedoch kaum nachvollziehbar, dass nicht der ganze Dachverband hinter den Aktionen steht.

5 Informationen zum Deutschen Frauenrat finden unter <http://www.deutscher-frauenrat.de/> vom 12.5.2010; zu WOMNET unter <http://www.womnet.de/> vom 12.5.2010. Eine umfangreiche, inzwischen leicht veraltete Kartierung frauenpolitischer Verbände in Deutschland und deren Verflechtungen miteinander findet sich bei Biegler (2000).

6 Hier war ein umgekehrter ›Drehtüreffekt‹ zu beobachten, denn nicht nur Politiker und Mitglieder der Regierungsagenturen wechseln in die Verbändewelt, sondern auch Experten zivilgesellschaftlicher Organisationen können mitunter für andere Aufgaben gewonnen werden. Es ist ein Hinweis darauf, dass die Arbeitsweisen und die professionelle Kultur in der Zivilgesellschaft und in der staatlichen Poli-

Auf europäischer Ebene ist die deutsche Frauenbewegung durch vielfältige Verbindungen zur EWL und anderen Dachverbänden gut verankert. Auch die Frauen im Europäischen Parlament sind durch die Frauenorganisationen der Parteien auf vielfältige Art und Weise in sprach-, länder-, oder in fraktionspezifischen Gruppen miteinander verknüpft. Kooperationen und Allianzen zu gleichstellungspolitischen Themen können sowohl innerhalb der Fraktionen als auch fraktionsübergreifend zügig aktiviert werden. Es gibt zahlreiche Zugänge zur politischen Mitgestaltung.

Die große Anzahl von strukturierten Berufsverbänden und die Tradition des deutschen Korporatismus begünstigen zudem die Einbindung der Delegierten deutscher Organisationen in europäische Vorstände und Geschäftsstellen. Die Präsenz deutscher Mandatsträgerinnen in der europäischen Gleichstellungspolitik ist ausgeprägt, so dass, ähnlich wie im Verbraucherschutz und bei den Kirchen, deutsche Vorstellungen zur Europapolitik einen mitunter deutlichen Einfluss auf die Programme der organisierten EU-Zivilgesellschaft gewinnen. Die europäische Gleichstellungspolitik, die als Resultat der Konsultationen und Vorschläge der Kommission entsteht und in diesem Prozess die Spuren mitgliedsstaatlicher Präferenzen einebnet und harmonisiert, entwickelt sich durch die ständige Begleitung der politischen Prozesse durch engagierte deutsche Frauenrechtlerinnen nur selten im Widerspruch zur nationalen Politik. Die positive Bewertung der europäischen Gleichstellungspolitik durch die deutsche Zivilgesellschaft und die häufigen Verweise auf wegweisende politische Beispiele aus skandinavischen Ländern deuten zudem auf eine langsame und erfolgreiche ›Skandinavisierung‹ der Gleichstellungs- und Gender-Mainstreaming-Konzepte hin.<sup>7</sup>

Neben der EWL existieren weitere Dachorganisationen, die sich in ihren Untersektionen mit Frauenpolitik beschäftigen und dann über die jeweiligen Zugangskanäle ihre Interessen einbringen. Der Europäische Gewerkschaftsbund und das in Paris ansässige *European Centre of the International Council of Women* (ECICW)<sup>8</sup> sind hier wichtige Spieler. Die zahlreichen Ver-

---

tik einander ähnlich geworden sind. Informationen zur Antidiskriminierungsstelle unter <http://www.antidiskriminierungsstelle.de/> vom 12.5.2010.

- 7 Dies ist kein Widerspruch, denn der starke Einfluss deutscher Akteure der organisierten Zivilgesellschaft ist keinesfalls gleichzusetzen mit einer Dominanz deutscher Staats- oder Regierungsinteressen. Die befragten Expertinnen der deutschen Zivilgesellschaft zeigen explizite kosmopolitische Wünsche und Vorstellungen, die den gleichstellungspolitischen Realitäten in skandinavischen Ländern ähneln. Bedingt durch die politische Sozialisation haben die kosmopolitischen Vorstellungen jedoch eine tendenziell deutsche Einfärbung was sich bei der Präferenz für ein föderales Europas zeigt (Trenz/Bernhard/Jentges 2009).
- 8 Die europäische Sektion des im Jahr 1888 gegründeten *International Council of Women* wurde erst im Jahr 1961 in der Schweiz ins Leben gerufen. Er ist der Dachverband der nationalen Frauenringe, die auf individuellen Mitgliedschaften beruhen. Der Deutsche Frauenring ist das einzige Mitglied aus Deutschland.

flechtungen der Organisationen untereinander werden beispielsweise daran deutlich, dass ECICW selbst ein Gründungsmitglied der EWL ist. Der seit über 50 Jahren bestehende europäische Dachverband der Wirtschaftsverbände, im Jahr 2007 von *Union des industries de la communauté européenne* (UNICE) in *businessseurope* umbenannt, verfügt ebenfalls innerhalb des organisationsinternen Komitees zu sozialen Angelegenheiten über ein Netzwerk für Chancengleichheit. Diese Interessengruppe wird jedoch als Wirtschaftslobbyist wahrgenommen, da hier ›starke‹ und nicht ›schwache‹ Interessen repräsentiert werden. Dennoch wird auch hier Gleichstellungspolitik thematisiert.

Ein interessantes Beispiel der organisierten EU-Zivilgesellschaft ist der Bund Europäischer Juristinnen (EWLA), welcher federführend vom Deutschen Juristinnenbund und anderen Organisationen im Jahr 2000 gegründet wurde.<sup>9</sup> Die Gründungskonferenz war zugleich die Abschlussveranstaltung des von der Europäischen Kommission und dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderten *Mittelfristigen Aktionsprogramm der Gemeinschaft für die Chancengleichheit von Frauen und Männern* (1996–2000). Zudem bildete sich im DJB mit der »Europakommission« eine spezialisierte Arbeitsgruppe; in Brüssel entstand eine Regionalgruppe, zu der rund 30 Personen zählen (Interview DJB). Es verschränkt sich die Herausbildung der europäischen Zivilgesellschaft ›von unten‹ mit einem von mitgliedsstaatlichen und europäischen Regierungsagenturen geförderten *civil society engineering* ›von oben‹. Die Europäisierung der organisierten Zivilgesellschaft ist kaum auf Graswurzelaktivismus sozialer Bewegungen zurückzuführen, sondern wird zunehmend von einer strategischen Politik der Regierungsagenturen angeleitet, welche die organisierte Zivilgesellschaft als Partner im staatlichen und europäischen Regieren fördert.

Der Querschnittscharakter von Gleichstellungspolitik zeigt sich in aller Deutlichkeit bei zivilgesellschaftlichen Organisationen in der Entwicklungspolitik und bei Menschenrechtsorganisationen. Die Akteure orientieren sich an einer internationalen Rechtsordnung mit einem kosmopolitischen Identitätsverständnis. Die wichtigsten Impulse kamen von den inzwischen vier Weltfrauenkonferenzen der Vereinten Nationen. Erstmals 1975 in Mexiko abgehalten, entstand in der Folge ein Kanon rechtlicher Grundlagen. Auch institutionelle Akteure bildeten sich.<sup>10</sup> Es folgten Konferenzen in Kopenha-

9 Informationen über EWLA unter <http://www.ewla.org/> vom 12.5.2010; zum DJB unter <http://www.djb.de/> vom 12.5.2010.

10 Der Entwicklungsfonds der Vereinten Nationen für Frauen (UNIFEM) entstand im Jahr 1976 und ist inzwischen in über 100 Ländern mit nationalen Untergruppen präsent. In Deutschland wurde das Komitee für UNIFEM in der Bundesrepublik Deutschland e. V. im Jahr 1991 gegründet. Es wird in großen Teilen von engagierten Frauen getragen, die bereits durch das internationale Frauennetzwerk der Zonta Clubs eine institutionelle Infrastruktur haben. Zonta arbeitet ähnlich

gen 1980, in Nairobi 1985 und in Peking 1995. Vor allem die Peking-Konferenz wurde in den Experteninterviews als ein wichtiger Schritt für die transnationale Frauenbewegung gewertet. Angeregt durch diese Konferenzen wurde ein international vergleichendes Berichtswesen installiert, das im Jahr 1980 mit dem »Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau« (*Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* – CEDAW) in Kraft trat. Es wurde bislang von 185 Staaten unterzeichnet. Im Abstand von vier Jahren sind die Unterzeichnerstaaten dazu verpflichtet, so genannte CEDAW-Berichte über die Regierungstätigkeiten zur Gleichstellungspolitik vorzulegen. Sie werden von einem Sachverständigenausschuss der Vereinten Nationen geprüft und kommentiert. Zu offiziellen Anlässen werden die Äußerungen der Vereinten Nationen in den Fachöffentlichkeiten zitiert und als sachlicher Lob- oder Schimpfklatz in die Argumentationen eingeflochten (vgl. Ketterer 2009). Wie sehr diese Berichte zur Leitreferenz der Zivilgesellschaft und der Politik geworden sind, zeigte sich in den Beiträgen der Bundestagsdebatte über den *Sechsten Bericht der Bundesrepublik Deutschland zum Übereinkommen der Vereinten Nationen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)* (vgl. Deutscher Bundestag 2009). In einem »Schattenbericht« der Zivilgesellschaft wird die offizielle Regierungsversion ergänzt und intensiv kommentiert.

## REPRÄSENTATIONSANSPRÜCHE

Die neue Frauenbewegung konnte seit ihrer Hochphase der Mobilisierungen und Proteste in den 1970er Jahren zahlreiche Erfolge erringen. Die erbrachten Leistungen der Stellvertretung und die Repräsentationsansprüche der organisierten Zivilgesellschaft hatten daran großen Anteil. Die breite Durchsetzung und Integration gleichstellungspolitischer Themen war jedoch auf viele Schultern verteilt. Während die organisierte Zivilgesellschaft außerhalb der Parlamente aktiv war, setzten sich in den Parlamenten die frauen- und gleichstellungspolitischen Gruppen innerhalb der Parteien für die Anliegen der Bewegung ein. Das aus der Umweltbewegung bekannte Paradigma zeigte sich in der Frauenbewegung demnach nicht in gleicher Weise. Versuche, eine eigenständige und bundesweit agierende Frauenpartei zu gründen, scheiterten. Zwar tritt die *Feministische Partei DIE FRAUEN* seit

---

wie der Rotary oder der Lions Club auf Einladungsbasis um Mitglieder zu gewinnen. Gegründet im Jahr 1919 in den USA und seit 1930 in Europa aktiv, hat Zonta zu den Vereinten Nationen seit deren Anfängen im Jahr 1946 enge Kontakte (Interview UNIFEM). Mit einem konsultativen Status ist Zonta auch seit 1983 beim Europarat akkreditiert; seit 1997 ist die Union der deutschen Zonta Clubs auch Mitglied im Deutschen Frauenrat. Informationen unter <http://www.zonta-union.de> vom 12.5.2010, <http://www.zonta.org> vom 12.5.2010.

1998 zu Europa-, Bundestags- und Landtagswahlen an. Sie bleibt mit ihren Wahlergebnissen aber im unteren Promillebereich.<sup>11</sup>

Die Stellvertretungsleistungen des Deutschen Frauenrates sind durch demokratische legitimierte Delegationsketten formell von unten nach oben aufgeschichtet. Es lassen sich zwei Leistungsschwerpunkte hervorheben: Erstens, den Interessenten wird ein bestimmtes Rollenbild angeboten, das von Frauen für Frauen konstruiert wurde. Es bietet Frauen eine Deutungsalternative an, mittels derer sie sich in der Gesellschaft orientieren und platzieren können. Unter großen Anstrengungen gelang es der Frauenbewegung, gebündelt durch den Frauenrat, den hegemonialen Diskurs aufzubrechen, der die Ungleichbehandlung von Frauen bis dahin legitimiert hatte. Das neue Rollenbild der modernen Frau zeigt sie selbstbewusst, eigenständig, autonom. Dazu gehört auch die Idee, dass Frauen sich nicht vertreten lassen müssen und für sich selbst entscheiden können und sollen. Weder von ihren Männern noch von ihren männlichen Chefs sollen sie sich vorschreiben lassen, was gut für sie ist. In der Konsequenz heißt das, sie sollen sich auch nichts von den Organisationen vorschreiben lassen, die vorgeben, ihre Interessen zu verteidigen. Die moderne Frau vertritt sich selbst.<sup>12</sup> Die Leistung des DF besteht also überwiegend in der Organisation gesellschaftlicher Kommunikation und der kommunikativen Strukturierung symbolischer Orientierungsangebote.

Zweitens, die Ausweitung gesellschaftlichen Einflusses wird vom DF für seine Konstituentenschaft als wichtige Dienstleistung gesehen. Die Durchsetzung von Gleichstellung in Recht und Praxis ist das allgemeine Anliegen aller Interessenorganisationen in diesem Bereich. Besonders deutlich wird dieser Schwerpunkt in jenen Frauenorganisationen, die berufsständischen Charakter haben, beispielsweise dem Deutschen Juristinnenbund. Diese Organisationen finden in der durch staatliche Gelder subventionierten Infrastruktur ein Betätigungsfeld, um die eigenen Interessen zu bearbeiten und voranzubringen. Wer Mitglied werden kann ist oft durch das Geschlecht vorgegeben und in den berufsständischen Gruppen darüber hinaus durch

---

11 Informationen zu der Partei unter <http://www.feministischepartei.de/> vom 12.5.2010, zu den Wahlergebnissen siehe die Seite des Bundeswahlleiters unter <http://www.bundeswahlleiter.de> vom 12.5.2010.

12 Aus der Übernahme dieser Rollenbilder, Ideen und Einstellung erklären sich teilweise auch der Mitgliederschwund und die Nachwuchssorgen der großen Verbände. Allerdings sprach nur eine einzige Organisation in den Interviews über akute Rekrutierungsschwierigkeiten (Interview DFR). Die geringe Relevanz strategischer Mitgliedergewinnung entspricht Ergebnissen aus Verbändestudien (Witt/Sturm 2006: 266). Die Zivilgesellschaftsorganisationen sind als Bestandteil sozialer Bewegungen zum Dauererfolg ›verdammt‹, denn verliert die Bewegung ihr Momentum, verliert sie auch ihre Anziehungskraft. Gerade deshalb ist es für die Organisationen wichtig, Prestige und Gruppencharisma aufzubauen und gegen Schimpfklatz und Verleumdung zu verteidigen.



bestimmte notwendige Qualifikationen wie eine akademische Ausbildung in Recht- oder Wirtschaftswissenschaften (DJB) im Zugang beschränkt. Eine Mitgliedschaft bietet den Mitgliederinnen die Chance auf Ausbau ihres Sozialkapitals, denn die Netzwerke stellen eine Ressource dar. Aufgrund der selektiven Zugangsbeschränkungen lassen sich diese Organisationen auch als Netzwerke der Elitenförderung verstehen. Neben dem DJB gehören auch die Zonta Clubs und die Europäische Akademie für Frauen in Politik und Wirtschaft (EAF) in diese Gruppe. Eine Elitenförderung wird auch durch das BMFSFJ unternommen, das seit 2005 mit der Informationsplattform *FrauenmachenKarriere.de* gezielt die Aus- und Weiterbildung von Frauen unterstützt.<sup>13</sup>

Formelle oder informelle Assoziationen dieser Art werden in Bereichen der Wirtschaft und Politik auch Seilschaften genannt. Sie stellen als solidarische Kollektivunternehmungen von Individualisten besondere Formen von Zweckbündnissen dar (Paris 1998: 139-151). Zugehörigkeit zu diesen Netzwerken beruht meist auf der Wahrnehmung persönlichen Nutzens und muss keinesfalls bedeuten, dass die Mitglieder eine enge Verbindung mit den Zielen der Organisation haben; oft engagieren sie sich »lediglich um jener wirtschaftlich nutzbaren ›Legitimationen‹ und ›Konnexionen‹ willen, welche diese Zugehörigkeit mit sich bringt« (Weber 1920/1976: 205). Und dennoch kann das »gesellige Moment« neben der Koordination und ehrenamtlichen Einbindung in die Aktivitäten der Interessenvertretung, welche mit der Anerkennung der Organisationsziele einhergeht, durchaus eine soziale Kohäsion der Gruppe erzeugen. Bei aller Professionalisierung ist es in zivilgesellschaftlichen Organisationen noch immer so, dass Gleichgesinnte zusammenfinden und sich austauschen wollen. Die Ausweitung gesellschaftlichen Einflusses kann dann eher als ein Nebenprodukt der strukturierten und organisierten Interaktionen von politisch interessierten Frauen entstehen. Der Prozess entfaltet sich nicht geplant, aber strukturiert, würde Elias wohl sagen.

Zu bearbeiten ist nun, mit welchen Argumentationsmustern die Repräsentationsansprüche in die öffentliche Debatte eingebracht werden. Die Argumente sind weitestgehend bekannt und anerkannt, was in sich bereits ein Erfolg der Frauenbewegung darstellt. Es existiert ein breites öffentliches Wissen über die *de facto* Ungleichbehandlung und Diskriminierung von Frauen in der Erwerbsarbeit. Über das ausgefeilte Berichtswesen wird immer detaillierter dokumentiert, wie Frauen und wo Frauen benachteiligt werden (vgl. Deutscher Bundestag 2009). Die Relevanz- und Bewertungsrahmen der Frauenbewegung sind auch den Kritikern der Frauenbewegung vertraut.

Der Forderung nach Geschlechtergerechtigkeit wird in der Politik nicht ernsthaft widersprochen. Da Gleichheit der wichtigste Wert der Demokratie

---

13 Informationen auf der Website des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend unter <http://www.frauenmachenkarriere.de> vom 13.5.2010.

sei, so Alexis de Tocqueville in der Einleitung von *De la démocratie en Amérique* (1835), bedeutet ein Widerspruch gegen Gleichheit und Gleichstellung in logischer Konsequenz folglich auch die Ablehnung von Demokratie. Die breite Akzeptanz für die Demokratie und die verfassungsrechtlichen Garantien des Diskriminierungsverbotes in den Menschenrechten schützen demnach die Kernforderungen der neuen Frauenbewegung gegen mögliche politische Alternativen. Die Repräsentationsansprüche sind damit durch ein politisches Tabu abgesichert: Es gibt keine Alternativen auf dem Weg zu mehr Gleichstellung, denn es gibt keine Alternative zur Demokratie.

Diese Argumentation reklamiert einen weltweiten Geltungsanspruch und stützt sich auf die Universalität der Menschenrechte. Zwar werden die CEDAW-Dokumente der Vereinten Nationen von konservativen christlichen und islamischen Gruppierungen und einigen nicht-westlichen Staaten abgelehnt, weil sie unter anderem die Selbstbestimmung der Frau beim Schwangerschaftsabbruch als zu liberal einschätzen. Jedoch wird in diesen Diskussionen bereits ein Menschenrecht gegen ein anderes abgewogen. Auch wenn in diesem Fall das Recht auf Selbstbestimmung in Spannung zum Recht auf Gleichbehandlung steht, werden die Menschenrechte *in toto* dadurch nicht delegitimiert. In ähnlicher Weise wird auch eine dezidierte Ungleichheitspolitik, wie sie durch Elitenförderungsprogramme, positive Diskriminierung oder Quotenregelungen praktiziert wird, einzig dadurch legitimiert, dass sie zur Realisierung von Geschlechtergerechtigkeit durch den Abbau struktureller Ungleichheiten beiträgt.

Allerdings gelingt es der organisierten Zivilgesellschaft mit den eingeübten Argumentationsmustern kaum noch, in den nationalen Debatten eine breite öffentliche Aufmerksamkeit für ihre Anliegen herzustellen, was vor allem daran liegt, dass auf nationaler Ebene die Kernforderungen der Frauenbewegung de jure eingelöst sind. Die bekannten Argumentationen verlieren auch innerhalb Europas ihre mobilisierende Schubkraft. Sie büßen an Substanz ein und beginnen sich allmählich aufzulösen; die Überzeugungskraft der Argumente verblasst. Zu umfangreichen Mobilisierungen ihrer Basis sind die Frauenorganisationen nicht mehr in der Lage. Auch gibt es wenige neue Forderungen und Argumente. Gerade deswegen zeigt sich in nahezu allen Begründungsdiskursen der gleichstellungspolitischen Gruppen in immer deutlicherer Form eine »Rhetorik der Unentbehrlichkeit« (Sofsky/Paris 1994: 221-223). Die Konstituentenschaft zerfällt in eine gleichgültiger und desinteressierter werdende Zuschauerschaft und verliert die politischen Identitätsfacetten, die von Frauenrechtlerinnen seit jeher konturiert wurden. Erinnerungen an die einst bestehenden Rollenprofile werden nur noch dann wach, wenn »Emanzen« von »den Frauen« sprechen. Die Schwäche der triadischen Stellvertretungsfiguration in Richtung der Konstituentenschaft macht es umso wichtiger, sie in Richtung der Beziehungen zu anderen zu stärken. Denn nur durch die Anerkennung ihrer Politik durch die Politik können die intermediären Organisationen legitime Vertreter bleiben. Indem

sie die Besonderheit, Einzigartigkeit und Unverzichtbarkeit der Interessenvertretung für die gesamte Gesellschaft betonen, versuchen sie ihre Konstituentenschaft zu reaktivieren.

Dabei wird ein Trend zur Generalisierung der Forderungen deutlich. Es geht nicht mehr nur um die Nichtdiskriminierung von Frauen sondern zunehmend um allgemeine Gleichstellung aller potentiell diskriminierten Gruppen. Beim Deutschen Frauenrat werden daher verschiedene Strategien zur De-Partikularisierung der Repräsentationsansprüche getestet. Die Genderdiskussionen öffnen sich so für andere Gruppen, die sich diskriminiert und nicht ausreichend repräsentiert fühlen. Die dadurch angeschobenen Lernprozesse für eine Anpassung der Identitätsvorstellung vollziehen sich langsam und werden mitunter nur widerstrebend aufgenommen. Die verschiedenen Argumentationsmuster münden oft in eine ›komplexe ethische Argumentation‹, in der globale kommunikative Anschlussfähigkeit auf Grundlage unveräußerlicher Menschenrechte suggeriert wird. Das Augenmerk der Gleichstellungspolitik verlagert sich dabei immer stärker auf den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit. Die zunehmende horizontale und vertikale Verflechtung der Frauenbewegung über Ländergrenzen, sektorale Themengrenzen und Regierungsebenen hinweg, bieten zudem immer mehr Möglichkeiten, um Aktivitäten zu transnationalisieren. Zugleich ist die Diskussion pazifizierter, friedlicher geworden. Während radikale Feministinnen der 1968er-Generation eine aggressive Befreiungsrhetorik nutzten, der eine marxistische Perspektive auf die Geschlechterbeziehungen als Herrschafts- und Ausbeutungsverhältnis zugrunde lag, werden inzwischen, vor allem in der Kommentierung von Paarbeziehungen, anstelle von Über- und Unterordnung harmonische Kooperationsformen thematisiert, in denen eine funktionale Balance von Arbeit und Verantwortung zwischen den Geschlechtern im Vordergrund steht.

Wie werden aber die in den Argumentationsmustern gebündelten Repräsentationsansprüche von den Organisationen begründet, um Autorität und Authentizität herzustellen? Die Repräsentationsansprüche ziehen im Bereich Gleichstellung ihre Legitimität überwiegend aus tieferen Wurzeln, aus Expertise und vermittels Surrogat-Ansprüchen. Die in der Geschichte verwurzelte politische Kultur muss als Hintergrund hinzugezogen werden, um die erfolgreiche Karriere der Frauenrechte verständlich machen zu können. Die Forderungen der neuen Frauenbewegung zielten nach dem zweiten Weltkrieg auch auf eine Korrektur der historischen Darstellungen der Geschlechterbeziehungen, denn die offiziellen Geschichtsbücher gaben bis dahin vor allem die Geschichte männlicher Helden wieder. Das Bild der Frauen war über die Jahrhunderte von den monotheistischen Religionen geprägt worden, in denen sich die Frauenrolle oft mit negativen Stereotypen belegt findet. Bereits für Ostrogorski hatte sich Ende des 19. Jahrhunderts abgezeichnet, dass die rechtliche Gleichstellung in einem sehr langsamen Prozess zu Veränderungen führen würde:

»Das alte Europa seinerseits schüttelt den vielhundertjährigen Staub von seinen Gesetzbüchern. Die beständige Bevormundung, in der man die Frauen zu halten pflegte, wird abgeschafft, freie Verfügung über ihre Person und ihre Vermögen ihnen gesichert, ihre Gleichberechtigung anerkannt.« (Ostrogorski 1897: 197)

Zu den Repräsentationsansprüchen, die auf tieferen Wurzeln basieren, gehören auch diejenigen, die sich auf die Interpretation der Menschenrechte stützen. Über eine lange Zeit hinweg hatten die gleichstellungspolitischen Organisationen mit dem Staat einen Adressaten, von dem man diese Rechte einfordern konnte. Die Konstitutionalisierungsprozesse der Europäischen Union haben den Adressatenkreis inzwischen vergrößert. Da die rechtliche Gleichstellung in den Mitgliedsländern durch die Akzeptanz fast aller Kernforderungen beinahe realisiert ist, betrachteten die befragten Expertinnen den Verfassungsgebungsprozess der Europäischen Union als ›Vollendung eines Bauwerks‹. Die Ratifizierung des *Vertrag von Lissabon* mit der Grundrechtecharta fügte dieser Rechtsentwicklung auch auf europäischer Ebene den Schlussstein ein.

In den Interviews wurde mehrfach darauf hingewiesen, dass Expertise im Lobbyismus der Zivilgesellschaft das bedeutendste Kapital darstelle. Autorität und Authentizität der Repräsentationsansprüche hängen demnach von den Erfahrungen und vom Sachverstand der Organisationen und des professionellen Mitarbeiterstabes ab. Expertise wird von EU-Institutionen kontinuierlich eingefordert. Mitunter publizieren die frauenpolitischen Organisationen ihre eigenen Gutachten und Gegengutachten.

Ein Surrogationscharakter der Repräsentationsansprüche wird auch bei frauenpolitischen Forderungen aus dem Bereich der Entwicklungshilfe deutlich, wie etwa bei Kampagnen gegen häusliche Gewalt, gegen Zwangsprostitution oder Genitalverstümmelung. Politische Forderungen werden hier nur selten von den Betroffenen selbst erhoben. Sie werden stellvertretend von der organisierten Zivilgesellschaft aufgegriffen, artikuliert und für breitere Öffentlichkeiten verstärkt. Die deutschen und europäischen Frauenorganisationen werden zu ›Anwältinnen‹, die sich im vermeintlichen Interesse der Betroffenen an die Politik wenden. Die Legitimierungsstrategie für die Anwaltschaft beruht einerseits auf der Annahme deskriptiver Repräsentation, also dass Frauen für andere Frauen sprechen sollten. Sie recurriert andererseits aber auch auf eine breite Palette weiterer Begründungen, um das solidarische Engagement zu rechtfertigen.

Wie werden die Repräsentationsansprüche im Einzelnen zur Geltung gebracht? Anhand der der Lobbystrategie, die bei der Besetzung des Europäischen Konvents für die Zukunft Europas genutzt wurde, kann dies exemplarisch dargestellt werden. Die deutschen Organisationen bewerteten ihre Aktivitäten zur Beeinflussung des europäischen Konvents als Erfolg. In der kontinuierlichen Begleitung des Prozesses konnte der Dachverband nach und nach seine Anliegen durchsetzen:

»Im allerersten Entwurf, den der Konvent erarbeitet hatte, kam noch nicht mal das Wort Geschlecht oder Frau oder Gender vor. Und im Verlaufe dieses Prozesses haben die EWL und ihre nationalen Mitglieder es gemeinsam hingekriegt, dass die Gleichberechtigung im Verfassungsentwurf ganz vorne drinsteht, sowohl bei den Zielen der Europäischen Union als auch bei den Werten.« (Interview DF)

In enger Kooperation nationaler und europäischer Organisationen wurde das politische Feld bearbeitet. Zentrale Spieler waren die Spitzenverbände, der Deutsche Frauenrat und die EWL, sowie die auf Europarecht spezialisierten Interessengruppen der Juristinnen DJB und EWLA. Bereits sehr früh konnte eine mediale Aufmerksamkeit hergestellt werden, denn die zahlenmäßige ›Unterrepräsentation‹ ließ sich leicht verständlich in Szene setzen: Von insgesamt 105 Konventsmitgliedern waren nur 18 Frauen (Klein 2006: 94). Danach entfaltete die organisierte Zivilgesellschaft enorme Aktivität, um Unterstützung für die frauenpolitisch relevanten Anliegen zu gewinnen. Auf nationaler Ebene wurden Parlamentarier, Ministerien und Regierungen angesprochen. Durch Petitionen, individuell personalisierte Anschreiben und zahlreiche persönliche Treffen mit Mitgliedern der Parlamente und des Konvents wurde die Unterstützungsfront ausgebaut. Während in Deutschland die Koordination dieser Aktivitäten beim Frauenrat lag, wurden die nationalen Mitgliedsorganisationen der EWL im politischen Feld ihrer jeweiligen Stammländer aktiv.

Die EWL bemühte sich eine breite Unterstützung für die Frauenpolitik in Brüssel zu gewinnen. So traten die Mitarbeiterinnen und Delegierten der EWL an die Konventsmitglieder heran, während in Deutschland der nationale Dachverband seine Lobbyaktivitäten auf den Bundestag konzentrierte und die deutschen Konventsmitglieder sowohl vom nationalen als auch vom europäischen Dachverband angeschrieben wurden. Anfangs wurde noch der ganze Verfassungsentwurf detailliert Artikel für Artikel kommentiert, später rückten mit dem Fortschritt der Verhandlungen die Kernanliegen in den Vordergrund. In den Worten der Chefstrategin der Lobbykampagne beim Frauenrat:

»Es wurde ganz reduziert auf so ganz wesentliche Kerngeschichten, wie gesagt, das dann bei den Zielen die Gleichberechtigung genannt wird, bei den Werten der Union und im Teil drei [...] da kommt dann, und zwar ganz vorne, das Gender-Mainstreaming als Strategie vor. [...] Da haben alle nationalen [Organisationen] mitgemacht [...] das war richtig gut.« (Interview DF)

Bei der Lobbystrategie wurde ein deskriptives Repräsentationskonzept instrumentalisiert. Mit simpler Arithmetik nach Geschlecht ließ sich der Repräsentationsanspruch als Unterrepräsentation von Frauen darstellen. Die Autorität dieser Forderung liegt im Verweis auf die im statistischen Sinne repräsentative Verteilung von Männern und Frauen in der Gesellschaft, die sich zahlenmäßig mehr oder weniger die Waage halten. In westlichen Ge-

sellschaften ist eine der grundlegenden demokratischen Forderungen, dass sich diese paritätische Aufteilung in allen gesellschaftlichen Lebensbereichen widerspiegeln sollte. Diese Forderung basiert auf einer sehr starken gesellschaftlichen Norm, die sich in Jahrhunderten herausgebildet hat und deren Missachtung inzwischen sanktioniert wird. Eine ›naturgesetzliche‹ Notwendigkeit dafür, dass in der Politik Frauen von Frauen, Männer von Männern oder Mitglieder einer ethnischen Gruppen von Mitgliedern derselben Gruppe vertreten werden müssten, gibt es nicht (Sofsky/Paris 1994: 162). Es ist der schwelende Disput darüber, ob eine deskriptive Repräsentation auch zu einer substanziellen Repräsentation führt (vgl. Childs/Krook 2006). Aber in Situationen historischen Misstrauens scheint es eine hilfreiche und mitunter notwendige vertrauensbildende Maßnahme zu sein, um die Legitimität einer politischen Ordnung zu garantieren (vgl. Mansbridge 1999).

## ÜBER AUSWÄRTSSIEGE UND HEIMNIEDERLAGEN

Für die deutsche Frauenbewegung ergibt sich ein ambivalentes Resümee. Die professionalisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen sind in nationale und europäische politische Entscheidungsstrukturen fest integriert. Sowohl der deutsche als auch der europäische Dachverband sind in hohem Maße von finanziellen Zuwendungen der Regierungsagenturen abhängig. Für das gleichstellungspolitische Feld als Ganzes lassen sich die Herausforderungen als ›Auswärtssiege‹ durch globalen Normenexport verbuchen und als ›Heimniederlagen‹ durch die Erosion der Mitgliederbasis beschreiben. Bei der Bundestagsdebatte über den sechsten CEDAW-Bericht formulierte es die Abgeordnete Angelika Graf (SPD) mit treffenden Worten: »Eigentlich ist es abstrus: International werden wir für das gelobt, was wir im Rahmen von Gender-Mainstreaming im Bereich der Menschenrechts- und Entwicklungspolitik voranbringen, während wir uns national von diesen Themen verabschieden.« (Deutscher Bundestag 2009: 22435)

Die von der zivilgesellschaftlichen Basis getragenen Frauenbewegungen sind durch ihren eigenen Erfolg in Bedrängnis geraten. Die organisierte Frauenbewegung in Deutschland hat durch den Dauerverkauf ihres Dauererfolges über die Jahre an Resonanz in der Bevölkerung verloren. Die zivilgesellschaftlichen Interessengruppen in der Gleichstellungspolitik sind von der Überalterung ihrer Mitgliederbasis betroffen. Es besteht kaum Interesse an Vereinstätigkeiten. Steigende Mitgliederzahlen wie etwa in der Umweltbewegung sind bei den Gleichstellungsorganisationen nicht zu finden. Aber auch Umweltschutzorganisationen rekurrieren immer öfter auf Fördermitgliedschaften, während die politische Interessenvertretung von professionellen Kampagnenbüros übernommen wird. Die Organisationen sind mit einer immer stärker flottierenden Konstituentenschaft konfrontiert, die eine Vielzahl von Erfahrungs- und Interpretationsgemeinschaften von oft nur kurzer

Lebensdauer konstituieren. Zunehmend bilden sich kurzfristige und spontane Konsummuster bei zivilgesellschaftlichen Aktivitäts- und Sinnangeboten heraus. Es überrascht daher nicht, dass nur wenige junge Frauen in gleichstellungspolitischen Organisationen aktiv werden wollen. An der Basis konstruiert eine neue Generation junger Frauen ihr eigenes Rollenbild. Die Frage der emanzipatorischen 68er-Bewegung, ob die Frauen in der männerdominierten Gesellschaft unterdrückt werden, hat sich großen Teilen dahingehend gewandelt, dass Frauen sich inzwischen fragen, ob sie dort in der Gesellschaft sind, wo sie sein möchten, und ob sie in der Lage sind, zu erreichen, was sie erreichen wollen.

An die Stelle klassischer Frauenrechtsgruppen treten Karrierenetze wie die EAF und berufsständische Interessenorganisationen wie der Juristinnenbund. Ihre Aktivitäten zeigen Aspekte einer Elitenförderung, die geschlechtsspezifische Benachteiligungen im oberen Segment der Gesellschaft thematisieren und bearbeiten. Die Anliegen von Frauen werden als Anwaltschaft bearbeitet, ohne dass eine außerordentlich enge Bindungen an ihre Konstituentenschaft bestünde. Gemessen an den eigenen Zielsetzungen ist die organisierte deutsche Zivilgesellschaft in diesem Bereich insofern in der Klemme: Sie war einerseits zu erfolgreich, um noch immer mit einer Rhetorik dringlicher und unentbehrlicher Anliegen kontinuierlich Aufmerksamkeit auf sich ziehen zu können, andererseits noch nicht erfolgreich genug, um den Betrieb einstellen zu können. Glaubte man einst, dass mit der Aufnahme von Forderungen in den Rechtsbestand eine ›Teilpartei‹ zum Erfolg gekommen sei und sich danach als temporäre Vereinigung auflösen sollte (Ostrogorski 1902: 661, 663), hat sich inzwischen gezeigt, dass auch die Gesetzeslage konstantes *monitoring* und frühzeitig organisierten Widerspruch benötigt. Diese beobachtende Kontrolle wird jedoch nicht mehr von einer breiten Bewegung getragen sondern von spezialisierten Interessengruppen.

Das dominante Argumentationsmuster der gleichstellungspolitischen Organisationen bezieht sich auf Formen der deskriptiven Repräsentation. Es geht dabei im Kern nicht so sehr um eine funktionale oder eine ethische Argumentation, sondern um Ästhetik. Funktional wird argumentiert, dass die gleichstarke Besetzung von Abgeordnetenmandaten mit Männern und Frauen eine qualitativ bessere Politik ermögliche. Eine ethische Argumentation zeigt sich, wenn behauptet wird, dass die Menschenrechte nur verwirklicht werden können, wenn Männer und Frauen zu gleichen Teilen an Politik partizipieren. Wenn es aber darum geht, eine faire Balance der Geschlechterverhältnisse herzustellen, ist das Argument von einer arithmetischen Ästhetik geleitet.

Das bedarf der Erläuterung. Eine paritätische Verteilung der Repräsentation würde deskriptiven Repräsentationstheorien entsprechen, weil die Grundverteilung der Geschlechter abgebildet würde. Das politische System wäre dann ›fair‹, da niemand benachteiligt würde. Es bestünde ein gerechtes Ausgangsverhältnis, um allgemeine Interessen, Betroffenheiten oder Be-

dürfnisse zu artikulieren. Die ästhetische Argumentation zur Herstellung einer politischen Repräsentation nimmt jedoch die Zeitlosigkeit der Mathematik auf, um einen Zustand zu erreichen, der in der politischen Realität nicht existieren kann. Denn wer definiert das ›Schönheitsideal‹ adäquater Repräsentationsverhältnisse? Kämpfe um die Deutungsmacht ziehen wieder in die Politik ein, da sich Schönheitsideale ändern, wenn auch in sehr langsamen Wandlungsprozessen. Die Definitionshoheit über faire oder gerechte Repräsentationsverhältnisse von Frauen in der Politik liegt sowohl bei zivilgesellschaftlichen Interessengruppen wie dem Deutschen Frauenrat und der Europäischen Frauenlobby, als auch in erheblichem Maße in der Genderforschung und bei der ›freischwebenden Intelligenz‹ der feministischen Intellektuellen. In den Blick rücken Frauen und ›nicht-hegemonial-männlich-kodierte‹ Männer. Es stellt sich dann irgendwann die Frage, wie eigentlich die Legitimierer legitimiert werden.

Die Erklärung fällt zurück auf interpersonale Anerkennung und die Frage wer von wem unter welchen Umständen vertreten werden darf, wer also autorisierte Autorität ist. Diese Untersuchung der Mechanismen der sozialen Magie politischer Repräsentation führt zurück zum Konzept des charismatisierten Repräsentanten. Charismatisierung wurde als Bedeutungsaufladung definiert und man kann nicht nur von dem Charisma einer Person, sondern auch von Produktcharisma und Ideencharisma sprechen (vgl. Kraemer 2002). Ein Ideencharisma wirkt in der Gleichstellung. Die Leitreferenz der organisierten Zivilgesellschaft ist dabei nicht nur Solidarität, sondern auch der Glaube an Demokratie und die wahrgenommene Notwendigkeit immer weiterreichender Demokratisierung. Nach dem Grundsatz *one man, one vote* lässt sich so mittels einfacher Arithmetik auch ein Standard für die Gleichstellungspolitik ableiten. Ein prägnantes Beispiel dafür, dass man auch an das Charisma von Ideen ›glauben‹ muss, findet sich im Vorwort des EU-Kommissionsberichtes *Frauen in der europäischen Politik*. So schreibt Vladimír Špidla, der tschechische EU-Kommissar für Beschäftigung, soziale Angelegenheiten und Chancengleichheit: »Equal representation of women and men in positions of power is, *I sincerely believe*, a precondition for truly effective and accountable democracy and lasting economic prosperity.« (Europäische Kommission 2009: 3 [Herv. EJ])

Da Gleichstellung zur Realisierung einer europäischen Demokratie notwendig erscheint, wird die politische Gelegenheitsstruktur für die Anliegen der neuen Frauenbewegung auch weiterhin günstig sein. Wie günstig die Chancen sind, zeigt sich an der 50-50-Kampagne der europäischen Frauenlobby zur Europaparlamentswahl im Jahr 2009.<sup>14</sup> Die Resonanz derartiger

---

14 Die Kampagne wurde finanziell und ideell von der EU Kommission unterstützt. Die Petition konnte online signiert werden. Mitunterzeichner waren die Vizepräsidentin der EU-Kommission, Margot Wallström, die damalige deutsche Familienministerin Ursula von der Leyen und das *Who is Who* der Aktivistinnen der deutschen und europäischen Frauenbewegung. Größere mediale Resonanz



Appelle für Gleichstellung ist in Europa und darüber hinaus in der OECD-Welt relativ hoch. Die Unterstützung und institutionelle Anbindung an die Vereinten Nationen ist zusätzliche Legitimation für die Repräsentationsansprüche der organisierten Zivilgesellschaft. Zunehmende institutionelle Verflechtung verstärkt solche ›transnationalen Lernprozesse‹ und begünstigt die Ausbildung kosmopolitischer oder globaler Normen.

Die Konsequenzen, die aus der ›Heimniederlage‹, der Planerfüllung und Zielerreichung der sozialen Bewegung, erfolgen, sind noch kaum abzusehen. Eine denkbare Option ist, dass Gleichstellungspolitik immer enger an globale Entwicklungspolitik gekoppelt wird, nicht nur durch Themen und Strategien, sondern vor allem durch politisch engagierte Frauen, die aus ihren persönlichen Biographien die Energie einer Anwaltschaft für andere Frauen ziehen. Die noch zentrale Position in der Politik der nationalen und europäischen Dachverbände, nämlich eine Politik für Frauen in Europa, könnte sich zugunsten der mehrfach diskriminierten Frauen aus der ›Dritten Welt‹ verschieben. Es mag zynisch sein, Diskriminierungen gegeneinander aufzurechnen. Die limitierte Aufmerksamkeit sowohl der politischen Entscheidungsträger als auch der Öffentlichkeit zwingt jedoch die organisierte Zivilgesellschaft dazu, in der Gleichstellungspolitik Prioritäten zu setzen und diese in Auseinandersetzungen immer wieder neu zu bestimmen.

---

entwickelte die Kampagne nicht und konnte ähnlich wie die Mitmachaktionen von Foodwatch keine Mobilisierung generieren. Am 12.1.2009 zählte sie 7.213 Unterschriften, also ca. 0,001% der Stimmen der europäischen Bürger. Zwei Monate später, am 13.3.2009, hatte sich die Zahl der Unterschriften fast verdoppelt auf 12.660. Nach der EP-Wahl lag sie am 4.7.2009 bei 19.225, danach wurde die Kampagne nicht weiter beworben; am 12.05.2010 waren es 19.530 Unterschriften. Informationen unter <http://5050democracy.eu> vom 12.5.2010.



# Schlussbetrachtungen

---

## ZUSAMMENFASSUNG DER STUDIE

Welchen Erkenntnisgewinn hat die vorliegende Studie generiert? Zivilgesellschaftliche Interessengruppen sind als politische Akteure vorgestellt worden, die als nicht-gewählte Repräsentanten an demokratischer Mitbestimmung im europäischen Regieren beteiligt sind. Das Augenmerk lag auf den Prozessen der Konstruktion von Anerkennung gegenüber Konstituenten und gegenüber anderen Entscheidern. Zur Anwendung kam dabei ein figurationssoziologischer Ansatz, der die zueinander relationalen Akteurskonstellationen in den Politikbereichen Verbraucherschutz, Religion sowie Gleichstellung in Hinblick auf die Erhebung von Repräsentationsansprüchen untersuchte. Das Organisieren gesellschaftlicher Kommunikation durch die Zivilgesellschaft ist als zentrale Funktion erkennbar geworden, wobei diese Organisationsleistungen zugleich Orientierungsleistungen sind. Die Experten der Organisationen erklären sich selbst die Strukturen und Dynamiken des politischen Feldes, in dem sie sich befinden oder in das sie hineinwollen, und überführen damit auch die soziale Welt in eine für ihre Konstituenten verständliche Ordnung. Die Relevanz dieser Orientierungsleistungen zeigte sich vor allem in der Transformation des politischen Feldes, welches seine nationalstaatliche Rahmung verliert und durch die vielfältigen Europäisierungsprozesse zu einem europolitischen Feld wird.

Die erste Fragestellung der Arbeit nach den Mechanismen der sozialen Magie politischer Repräsentation kann dahingehend beantwortet werden, dass sich die soziale Magie der Repräsentation als Glaubwürdigkeit der *performances* repräsentierender Personen oder Körperschaften vor dem Erwartungshorizont von Konstituenten und Anderen verstehen lässt. Die soziale Magie der politischen Repräsentation kommt durch Einsetzungsakte zu ihrer ›magischen‹ Wirkung und Bedarf der Erfindung und Vorbereitung von Einsetzungsriten durch Autoritäten. Zwar wies Bourdieu auf die Relevanz der Einsetzungsakte hin, erläuterte aber nicht näher, wie diese entstehen. In dieser Arbeit konnte gezeigt werden, dass ›geglückte Inszenierungen‹ von Repräsentationsansprüchen notwendig sind, die im Kontext unterschiedlicher Rollenerwartungen an den Repräsentanten von Konsti-

tuenten und Anderen entstehen. Von Bedeutung sind dabei die Helden einer Interpretationsgemeinschaft, die häufig als Wortführer in Erscheinung treten. Es wurde schließlich vorgeschlagen, die Organisationen der Zivilgesellschaft aufgrund ihrer gemeinwohlorientierten Handlungsstrategien als charismatisierte und heroisierte Kollektivkörperschaften zu betrachten. Sie lassen sich, so der hier zur Diskussion gestellte Vorschlag, als Heldenkollektive analysieren.

Mit ihren als ›Heldentaten‹ gedeuteten Aktionen produzieren sie Repräsentationsansprüche, die in zweierlei Hinsicht das politische Feld strukturieren. Erstens vergrößern sie als heroisierte und sich selbst heroisierende Körperschaften mit selbstbezogenem und moralisierendem Lobklatsch das eigene Gruppencharisma. Ihren Mitgliedern und ihren Sympathisanten kommunizieren sie über spezifische Argumentationsmuster und Rechtfertigungsstrategien ein Deutungsangebot für die eigenen Handlungen, deren Kernaussage sich mit »wir sind gut, weil wir Gutes tun« beschreiben lässt. In einem zirkulären Prozess können sich bei den Organisationen das Gruppencharisma und die Überzeugungskraft der Repräsentationsansprüche gegenseitig verstärken. Hinzu kommt zweitens, dass *representative claims* auch negative Zuschreibungen transportieren, insbesondere gegenüber Akteuren der Wirtschaft und des Staates, was dann als Schimpfklatsch beschrieben werden kann. Mittels Schimpfklatsch wird die Gruppenschande anderer Akteure auf dem politischen Feld generiert und kann konkurrierende Repräsentationsansprüche entwerten. Ein ziviles Skript gibt den Wortführern der organisierten Zivilgesellschaft dabei eine Rolle vor, der zufolge sie eine Beobachtungsaufgabe und eine Kontrollfunktion gegenüber anderen politischen Akteuren haben. Sie müssen kritisieren und politische Verantwortung anmahnen. Allerdings können sie nur, wenn sie ihren Worten auch Taten folgen lassen, sich auch mit ›Heldentaten‹ in Szene setzen. Durch die geschickte Inszenierung ihres Rollenprofils können sie sich ein Prestige erarbeiten, das wiederum ihre Argumentationsmacht vergrößern kann.

Die Analyse von Repräsentationsansprüchen der Zivilgesellschaft mit Blick auf die Moralkommunikation ermöglicht eine Abbildung der in den Medien ausgetragenen Deutungsmachtkämpfe. Als Konsequenz der Interpretation der politischen Umwelt durch die Wortführer werden, entsprechend der jeweiligen situativen Positionierung, die auf dem politischen Feld befindlichen Akteure, gleich ob individuelle Personen, Organisationen, Staaten oder Unternehmen, mit Bedeutung belegt. Sie werden zu triumphierenden Helden, tragischen Helden, Schurken oder Tätern und Opfern gemacht. Die Zuweisungen von Lobklatsch und Schimpfklatsch ermöglichen es zivilgesellschaftlichen Interessengruppen, die politischen Umwelten durch symbolische Bedeutungszuweisung zu strukturieren und sich sowie jene, die sich mit ihnen identifizieren, in der sozialen Welt und auf dem politischen Feld zu positionieren. Dabei gilt es, die gesellschaftliche Stärke oder Schwäche anderer Akteure in Relation zur Wahrnehmung des eigenen politischen Gewichtes zu bestimmen und so eine informelle Rangordnung

auf dem politischen Feld herzustellen. Die Wortführer der organisierten Zivilgesellschaft müssen jedoch immer bedenken, dass sie mit dem, was sie sagen und wie sie etwas bewerten, die wechselseitigen Machtbeziehungen der Akteure auf dem politischen Feld verändern können. Beispielsweise sind Interessengruppen von der Anerkennung des Staates abhängig – und oft auch von dessen Finanzierung und ideeller Unterstützung. Möglichkeiten zur Inszenierung von Repräsentationsansprüchen sind daher immer auch durch Sach- und Strukturzwänge beeinflusst. Von ihnen hängt ab, wie umfangreich und mit welchen Ressourcen Ansprüche produziert und erhoben werden können und wie responsiv die Interessenten der organisationsinternen Binnenwelt und politische Institutionen und andere Akteure der organisationsexternen Umwelten auf die Ansprüche reagieren. Gerade die Beziehungen mit Regierungsagenturen sind jedoch wechselseitig, denn staatliche Institutionen benötigen Expertise und die sie legitimierende Akzeptanz der Zivilgesellschaft. Manchmal ist man politischer Gegner und manchmal in eine Partnerschaft eingebunden, in der man nicht immer Partner sein möchte, aber dann doch nicht anders kann, wenn man partizipieren möchte an der Politik.

Der zweiten Fragestellung der Arbeit, wie sich Anerkennung bei der organisierten Zivilgesellschaft zeigt, wurde im empirischen Teil in den Fallstudien anhand der Untersuchung von Figurationen auf dem politischen Feld und den darauf befindlichen Akteuren nachgegangen. Von Interesse waren die Vertretungsleistungen der Organisationen sowie die verwendeten Repräsentationsansprüche und Argumentationsmuster. Im Prozess der Anerkennung fügen sich verschiedene Elemente der *performances* zusammen und können sich in den gegenseitigen Abhängigkeitsbeziehungen zwischen der organisierten Zivilgesellschaft, ihren Unterstützern, beobachtenden Öffentlichkeiten und den relevanten Verhandlungspartnern und Gegnern auf dem politischen Feld verstärken oder abschwächen. Insgesamt jedoch sind durch die Veränderung des politischen Feldes, Deparlamentarisierungsprozesse der nationalen und europäischen Politik und die Medialisierung der Politik im Allgemeinen die Chancen der organisierten Zivilgesellschaft auf Anerkennung als legitime politische Repräsentanten wohl gestiegen. In der sich europäisierenden deutschen Zivilgesellschafts- und Verbandslandschaft ist ein größerer Strukturwandel erkennbar geworden, der alle politischen Organisationen beeinflusst. Für diese Wandlungsprozesse bieten sich fünf Schlagworte an: Pluralisierung, Professionalisierung, Medialisierung, Europäisierung und Globalisierung. In Deutschland stehen diese Veränderungen in einem engen Zusammenhang mit der Verlagerung vieler Organisationszentralen von Bonn nach Berlin. Mit dem Umzug der Hauptstadt an die Spree kam es zu einer Beschleunigung von Politik und einer Zunahme der Konkurrenz um Mitbestimmungspositionen.

Der erste Prozess, die Pluralisierung von Interessengruppen im Berliner Regierungsviertel, hat auch die organisierte Zivilgesellschaft verändert, neue Akteure hervorgebracht und zu größerer funktionaler Arbeitsteilung

sowohl innerhalb der Organisationen als auch zwischen nationalen und europäischen Dachverbänden geführt.

Die Professionalisierung zivilgesellschaftlicher Interessengruppen hat zweitens zu einer stärkeren Distanzierung von Organisationseliten und Organisationsbasis geführt. In vielen Fällen wurde eine politische Entfremdung deutlich, vor allem bei der unabhängigen Zivilgesellschaft im Bereich Verbraucherschutz und Gleichstellungspolitik. Das Auseinanderdriften von Professionellen von den Laien wurde auch schon bei den ersten empirischen Studien zu politischen Organisationen beobachtet (Ostrogorski 1902; Michels 1910) und für moderne Parteien in einer Mediendemokratie bestätigt (Bourdieu 2001).

Es deutete sich drittens ein Zusammenhang zwischen der Medialisierung politischer Organisationen (Donges 2008) und der Differenzierung von Politik in eine diskrete Verhandlungs- und eine öffentliche Mediendemokratie an (Grande 2000). Die gestiegene Professionalität und stärkere Medienorientierung der Organisationen hat dazu beigetragen, dass die öffentliche Präsenz einiger zivilgesellschaftlicher Interessengruppen größer wird, was nicht nur ihnen, sondern auch der Logik des Mediensystems geschuldet ist. Medien schenken manchen Akteuren mehr Aufmerksamkeit als anderen. Entscheidend für den Zugang zur Öffentlichkeit sind ›charismatisierte‹ Wortführer und das Gruppencharisma der Organisationen, denn sie markieren, inwiefern Akteure als glaub- und vertrauenswürdige Repräsentanten eingeschätzt werden. Die Persönlichkeit des Vertreters ist auch in diesen Settings ein zentrales Element. Er ist es, der verschiedene Handlungszonen überbrücken kann und muss. Besonders begünstigt vom Mediensystem werden Kampagnenorganisationen wie Greenpeace oder Foodwatch.

Der vierte Prozess, Europäisierung, bezeichnet die Zunahme gegenseitiger Relevanz und die Steigerung transnationaler Kohäsion zwischen europäischen Gesellschaften (Delhey 2005). Europäisierung steht auch für die Verlagerung politischer Entscheidungen in supranationale politische Arenen und die Konstitutionalisierung eines politischen Europas. Ganze Politikfelder werden zunehmend von europäischen Regelungen beeinflusst. Selbst wenn keine EU-Direktiven implementiert werden müssen, entwickeln sich, beispielsweise durch die offene Methode der Koordinierung, ähnliche politische Dynamiken in den 27 EU-Mitgliedsländern. Insgesamt sind in den vergangenen Jahrzehnten neben den politischen Arenen auf Länder- und Bundesebene die europäischen politischen Arenen wichtiger geworden. Wie gezeigt werden konnte, ist dies in hohem Maße vom Europäisierungsgrad eines Politikbereiches abhängig. Allerdings wurde gerade bei den Kirchen erkennbar, dass eine äußerst aktive Interessenvertretung in Brüssel forciert wurde – und zwar gerade um einheitliche europäische Regelungen zu vermeiden und durch das Subsidiaritätsprinzip die nationalstaatlichen Hoheitskompetenzen in den Staat-Kirchen-Beziehungen zu bewahren. Vor allem deutsche Dachverbände haben ihre Interessenvertretungsstrukturen nach Europa hin erweitert. Sie sind in europäischen Dachverbänden oder gar mit

eigenen Repräsentanzen in Brüssel vertreten. Erneut sind die Kirchen ein Sonderfall, da diese ihre Vertretung nicht ausschließlich auf Brüssel konzentrieren, sondern beispielsweise mit KEK eigenständige institutionelle Netzwerke und Organisationsstrukturen auch in Genf und Straßburg aufgebaut haben. Die politische Interessenvertretungsarbeit ist komplexer geworden und nötigt die Europaexperten der organisierten Zivilgesellschaft zu häufigen Reisen zwischen den nationalen Hauptstädten und dem Europaviertel in Brüssel rund um den Rond-Point Schumann, wo sich die Europäische Kommission und viele andere Institutionen befinden. Auch dieser Prozess hat Einfluss auf eine Vergrößerung der politischen Distanz.<sup>1</sup>

Globalisierung schließlich verweist fünftens nicht nur auf eine Zunahme weltweiter ökonomischer Interdependenzen, sondern auch auf die Entwicklung globaler Isomorphismen bei Strategien, Aktivitäten und Begründungen. Die Organisationen der Zivilgesellschaft nutzen mehr oder weniger ähnliche Argumentationsweisen, die eine Gemeinwohrrhetorik mit einer Gemeinwohlorientierung verbinden. Diese ›demokratische Rhetorik‹, die innerhalb eines zivilen Skripts kommuniziert wird, entwickelt, weil politisches Handeln vor allem Sprechen und damit die Konkurrenz um Wortführerschaft bedeutet, Verpflichtungscharakter. Die Wortführer verpflichten sich vor ihren Konstituenten und anderen Entscheidern, durch ihr Sprechen zu politischen Versprechungen. Um ihre Glaubwürdigkeit zu konstruieren und zu erhalten müssen sie ihren Worten auch Taten folgen lassen. Ihre ›demokratische Rhetorik‹ führt nicht zuletzt dadurch zu einer demokratischen Praxis, wollen sie ihr politisches Kapital nicht verspielen. Die Globalisierung von Normen erzeugt dabei Möglichkeiten zur Ausbildung eines kosmopolitischen Habitus und einer zivilen Ethik, bei deren Verbreitung und Einübung zivilgesellschaftliche Organisationen wichtige Akteure sind.

Staaten werden von einer breiten Phalanx von NGOs zur Achtung und Einhaltung der Menschenrechte ermahnt und multinationale Konzerne werden durch diese Isomorphismen in *Corporate Social Responsibility* Programme eingebunden. Zivilgesellschaft ist als kritischer Beobachter und *watchdog* dieser Staaten und Konzerne selbst an die Maßgaben gebunden, die sich durch ihre Kriterien guten und richtigen Verhaltens aufgestellt haben, so dass alle Akteure immer stärker aufeinander bezogen werden und obgleich ihrer Interessendifferenzen eine gemeinsame Verständigungs- und Verhandlungsgrundlage ausbauen. Allerdings können erfolgreiche Verhandlungen zu Vereinbarungen führen und so kann es in diesem Prozess zu einer

- 
- 1 Der wachsende Einfluss nicht-gewählter politischer Akteure in der europäischen Politik wird bislang von der postfunktionalistischen Theorie europäischer Integration jedoch nur wenig beachtet (Börzel/Risse 2009; Hooghe/Marks 2009; Kriesi 2009; Schmitter 2009). Gerade politische Interessengruppen verändern Politik jedoch nachhaltig in eine moderne Form repräsentativer Demokratie, die sich sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene konstitutionalisiert und Experten einen hohen Stellenwert einräumt.

Depolitisierung umstrittener Themen kommen, was jene Organisationen, die von Protest leben, in Existenznöte bringt.

Die organisierte Zivilgesellschaft befindet sich in diesem Prozess von *Protest to Governance* (vgl. Jobert/Kohler-Koch 2008) in einem Dilemma. Einerseits steigt die Chance zur politischen Mitbestimmung, andererseits verringert sich ihr Profil als außerparlamentarische Opposition. Alle Akteure benötigen jedoch für ihr politisches Profil auch die Abgrenzung zu anderen Akteuren. Sie sind demnach auf Politisierung und die öffentliche Austragung von politischen Konflikten angewiesen. Eine Pazifizierung von Protest wird dann regelrecht zu einer Bedrohung, weil die Möglichkeiten zur Profilierung verloren gehen. Die Optionen der Konfliktaustragung werden für die Interessengruppen folglich auf ein begrenztes Repertoire von Handlungsalternativen eingeschränkt, die im Rahmen demokratischer Spielregeln anerkannt sein müssen. Ein Weg heraus aus diesem Dilemma führt Zivilgesellschaftsorganisationen zur Medialisierung und Politisierung strittiger Themen. Politisierung bedeutet immer auch Adressierung eines Publikums, weshalb diese Organisationen zunehmend für ein professionelles Kommunikationsmanagement (Donges 2008: 225) sorgen müssen. Dadurch verändern sich auch die politischen Spielregeln. Im politischen Theater wird dann *backstage* hinter den Kulissen eine Verhandlungsdemokratie innerhalb der politischen Klasse realisiert, während auf der Vorderbühne der Mediendemokratie effektvolle Schaukämpfe inszeniert werden. Diese sind halbchoreografiert und haben dennoch einen offenen Ausgang, denn er wird vom Publikum mitbestimmt. Die Drehbücher und Skripte der Handlungsrepertoires schreiben die Akteure selbst, wobei sie sich um kommunikative Anschlussfähigkeit bemühen müssen, um an die kollektiven Erfahrungen, Mythen, Symboliken und Rituale des bereits Bekannten anknüpfen zu können. Ob die Inszenierungen der Skripte als ›geglückte Inszenierung‹ anerkannt werden und eine soziale Magie der politischen Repräsentation ihre Wirksamkeit entfaltet, hängt nicht nur von der *performance* der Akteure ab, sondern liegt auch im Ermessen des Publikums, oder besser: der Publika. Sie haben letztendlich doch so etwas wie eine ›Wahl‹: zu einem gewissen Grad können sie entscheiden, wem sie Vertrauen und Glauben schenken.

## POLITISCHE REPRÄSENTATION ALS SOZIALE MAGIE

Sind die Ergebnisse ein Gewinn für die wissenschaftliche Diskussion? Mit dem Ansatz einer figurationssoziologischen Mikropolitik von Interessengruppen wurde durch die Bearbeitung empirischer Fallstudien deutlich, dass die Beziehungen zwischen Organisationsbasis und Organisationseliten oft auf fiktiven Verbindungen beruhen. Sie sind durch Diskurse abgesichert, in denen Organisationseliten als Wortführer und Urheber von Repräsentationsansprüchen den Mitgliedern und Sympathisanten Identitätsangebote machen und dadurch den Repräsentationsmechanismus in Gang setzen. Ausgangs-



punkt der Überlegung war, dass die Repräsentierten erst eine Gruppe bilden, wenn sie durch Repräsentationsansprüche adressiert werden. Die *äußere Interdependenz* ökonomischer Verflechtungen wird erst dann durch eine *innere Interdependenz* affektiver zwischenmenschlicher Verbundenheit mit kollektiver Bedeutung ergänzt (Geiger 1963: 213-218).

Über Repräsentationsansprüche werden die repräsentierenden Vertreter aus der Masse emporgehoben und formen dabei aus der Ansammlung von Individuen eine Gruppe von Repräsentierten, indem sie Identitätsangebote machen und sich als Wortführer zur Autorität bemächtigen (Bourdieu 1989: 42-45). Die Selbstkonstitutionalisierung der Gruppen erfolgt dabei auch durch Reinszenierungen von Erinnerungen, die in der Zivilgesellschaft oft auf Protestereignisse anspielen und dann als Reminiszenzen vergangener Mobilisierungen reaktiviert werden können. Diese zivilrevolutionären Ereignisse markieren besondere Momente: ›Heldentaten‹ werden von einzelnen Personen oder Personengruppen für das Publikum einer Interpretationsgemeinschaft inszeniert. Ereignisse können als ›Siege‹ und ›Niederlagen‹ interpretiert werden. Ein ›Charisma auf Zeit‹ kann entstehen, da der Alltag durch die Inszenierung von außeralltäglichen und besonders bedeutungsvollen Ereignissen durchbrochen und zeitlich strukturiert wird. Manchmal findet sich darin die ›Geburtsstunde‹ einer Generation, wie in den Studentenprotesten der ›68er‹. Denkt man diesen Gedanken etwas weiter, ergibt sich für die Organisationen der Zivilgesellschaft folgende Erklärung. Sie sind aus soziologischer Perspektive wie auch Parteien und Gewerkschaften dann vor allem als institutionelle Artefakte vergangener Mobilisierungen zu betrachten. Es gelang ihnen, soziale Identitätsfacetten zu erzeugen. Diese wurden jenen Gruppen oder Klassen angeboten, die durch Übernahme dieser Identitätsfacetten erst zu dem wurden, was sie nun sind. Sie entstanden durch eine »Logik der Repräsentation« (Bourdieu 1989: 44).

Es stellt sich natürlich die Frage, wo, wann oder woran die soziale Magie der politischen Repräsentation erkennbar wird. Auch ein Zaubertrick beschränkt sich nicht nur auf den Moment der Verblüffung und den Moment der Beobachtung des nicht-erklärbaren und erstaunlichen Phänomens vor den Augen der kritisch prüfenden Zeugen; eine solche magische Handlung beginnt bereits weit davor in der Vorbereitung der Zuschauerschaft. Es ist eine Vorbereitung, bei der die Sozialisierung des Publikums in eine politische Kultur und Glaubenswelt wichtiger Bestandteil sind. Die Adaption eines mehr oder weniger spezifischen Legitimitätsglaubens bildet die Grundlagen für eine spätere Akzeptanz von magischen Einsetzungsriten. In der Empirie zeigt es sich folgendermaßen: bei den geführten Interviews wurde den Experten die Möglichkeit gegeben, ihre Selbstrechtfertigungen zu inszenieren, um den heroischen Charakter ihrer jeweiligen Organisation und ihre politischen Aktivitäten zu beschreiben. In diesem Prozess einer Selbstcharismatisierung als Heldenkollektive kommunizierten sie auch ihre subjektiv eingefärbten Realitätsfiktionen. Diese werden mit verschiedenen Argumentationsmustern rational begründet und sollen dadurch mit ihrem

Wahrheits- oder Mehrheitsanspruch zur Autorität und Authentizität der eigenen Anliegen beitragen. Die Magie der politischen Repräsentation wird einem immer dann offensichtlich und verständlich, wenn man darüber reflektiert, wie relativ einfach es ist, sich von diesen doch mitunter so unterschiedlichen und manchmal gar widersprüchlichen politischen Mythenerezählungen überzeugen zu lassen und den inszenierten *performances* der Repräsentationsansprüche durch die Wortführer Glauben zu schenken.

Von dieser emphatischen Annäherung und dem Versuch des Verstehens der untersuchten Phänomene wieder auf eine distanzierte Betrachtungsweise zurückzukehren, ist keinesfalls einfach. Es war dabei immer Hilfreich, wenn Diskrepanzen zwischen den jeweiligen politischen Mythenerezählungen deutlich wurden, was immer dann während der Feldforschung der Fall war, wenn in kurzen Zeitabständen Interviews mit Experten geführt wurden, deren Organisationen miteinander im Konflikt standen. Innerhalb weniger Stunden intensive Gespräche mit Vertretern atheistischer und religiöser Organisationen zu einem Thema zu führen, macht den Forscher sowohl zum potentiellen Alliierten seines Interviewpartners als auch zu dessen Kritiker. Es lässt ihn oft inmitten unvereinbarer Widersprüche mit der Aufgabe zurück, die Glaubwürdigkeit der nur für ihn inszenierten Repräsentationsansprüche und der ihm präsentierten, konfligierenden Gemeinwohlversionen zu bestimmen. Was kennzeichnet Glaubwürdigkeit?

Carl Schmitt war der Ansicht, der Ursprung von Glaubwürdigkeit sei, wie er es in seiner Arbeit *Der Begriff des Politischen* (1932) nach seiner lebenslangen Beschäftigung mit dem *Leviathan* von Hobbes formuliert, aus Macht geboren: *Autoritas, non veritas, facit legem* – Autorität, nicht Wahrheit, schafft Recht (1932/1963: 122). Aber welche Autorität erschafft ›Wahrheit‹ in der Politik, wo Repräsentationsansprüche in offenen Konflikt miteinander geraten können? Bourdieu würde wohl antworten, es sei in jedem Fall eine symbolische Macht, denn sie setze Anerkennung durch eine »Verkennung der durch sie ausgeübten Gewalt« (2001: 18) bereits voraus. Ob man dieser Argumentation folgen möchte, bleibt einem natürlich selbst überlassen.

In Grundzügen wurde in dieser Studie eine soziologische Theorie politischer Repräsentation konzipiert, die den Repräsentanten als Wortführer und als archetypische Figur des charismatischen Helden darstellt, welcher sich als Mittler in einer triadischen Vertretungsfiguration sowohl von seiner ihn konstituierenden Gruppe als auch von anderen Entscheidern Anerkennung erarbeiten muss. Zwei Definitionen können als Ergebnis dieser Arbeit präsentiert werden.

Eine erste Definition von politischer Repräsentation, die den Aspekt von Stellvertretung (*acting for*) betont, ließe sich in Anlehnung an Weiß (1984), wie folgt formulieren:

A handelt für B in einer Arena mit C um die Anliegen X zu realisieren, wobei A versuchen muss, A, B und C mit den Begründungen Y zu überzeugen.

Wichtig ist nicht nur der Aspekt des Handelns hinsichtlich benennbarer Anliegen, sondern auch die Ermöglichung zum Handeln durch spezifische Begründungen. Die Wortwahl für ›überzeugen‹ deutet bereits auf eine notwendige Glaubwürdigkeit hin, mit der ein Stellvertreter ausgestattet sein muss. Der Stellvertreter muss an das glauben, was er sagt, um sich selbst, seine Gruppe und andere Entscheider von der Richtigkeit seines Tuns zu ›überzeugen‹. In dieser Hinsicht besteht, so Nietzsche in *Menschliches, Allzumenschliches* (1886), durchaus Ähnlichkeit zwischen Stellvertretern und Betrügern und Religionsstiftern:

»Bei allen großen Betrügern ist ein Vorgang bemerkenswert, dem sie ihre Macht verdanken. Im eigentlichen Akt des Betrugs, unter all den Vorbereitungen, dem Schauerlichen in Stimme, Ausdruck, Gebärden, inmitten der wirkungsvollen Szenerie überkommt sie der Glaube an sich selbst: dieser ist es dann, der dann so wundergleich und bezwingend zu den Umgebenden spricht. Die Religionsstifter unterscheiden sich dadurch von jenen großen Betrügern, daß sie aus diesem Zustand der Selbsttäuschung nicht herauskommen: oder sie haben ganz selten einmal jene helleren Momente, wo der Zweifel sie überwältigt; gewöhnlich trösten sie sich aber, diese helleren Momente dem bösen Widersacher zuschiebend. Selbstbetrug muß da sein, damit diese und jene großartig wirken. Denn die Menschen glauben an die Wahrheit dessen, was ersichtlich stark geglaubt wird.« (zit. nach Sofsky/Paris 1994: 218)

Der Stellvertreter ist auf so etwas Diffuses wie ›Glauben‹ angewiesen und ähnelt in dieser Hinsicht dem Religionsstifter. Auch vor diesem Hintergrund wird die Referenz auf eine *soziale Magie* politischer Repräsentation verständlich.

Eine zweite, komplementäre Definition von politischer Repräsentation betont den Aspekt der repräsentierenden Abbildung (*standing for*). Diese konzentriert sich auf Vertrauen und Anerkennung, die dem ›heroisierten‹ Repräsentanten von seiner Interpretationsgemeinschaft zugewiesen werden:

A repräsentiert B und wird von C anerkannt, je mehr jene, die sich durch Handlungen von A betroffen fühlen, A vertrauen oder misstrauen.

Die Zuweisung von Vertrauen oder Misstrauen setzt bereits voraus, dass einer Person Handlungsfähigkeit zugerechnet wird.<sup>2</sup> Durch Vertrauen und Misstrauen werden Kausalitätsannahmen konstruiert: Betroffenheiten haben Ursachen, die zu dem Repräsentanten in Bezug gebracht werden können. Da

---

2 Für Reemtsma steht Vertrauen in Bezug zur Fähigkeit, die Welt zu begreifen und sich in der Realität zu orientieren: »Entscheidend ist zum Verständnis des Welt-Erfassens durch Vertrauen, dass *Misstrauen nicht das Gegenteil von Vertrauen* ist, sondern Vertrauen und Misstrauen zwei komplementäre Modi der Thematisierung unseres Befindens in der Welt sind [...].« (2009: 37 [Herv. i.O.])

ein Stellvertreter handeln muss – nämlich für andere –, ist er *per se* ein Akteur. Und weil er für eine Gruppe und vor einem Publikum handelt, lässt er sich als charismatisierter Held, manchmal als triumphierender, manchmal als tragischer Held, mitunter auch als Schurke, Täter oder Opfer von seiner Interpretationsgemeinschaft beschreiben. In der Politik, die in der Tradition von Weber und Bourdieu als Kampf gedeutet wird, gibt es daher immer Sieger und Besiegte. Zwangsläufig kommt es also durch stellvertretendes Handeln der Repräsentanten zur Verursachung positiver und negativer Betroffenheiten. Während jedoch die erste Definition soziales Handeln betont, sind bei der zweiten Definition soziale Interpretationen von Vertrauen und Misstrauen, von Anerkennung und Betroffenheit bedeutsam. Aspekte der ersten Definition sind empirisch beobachtbar, Aspekte der zweiten Definition können lediglich symbolisch interpretiert werden.

Der politische Repräsentant ist in dieser Studie als charismatisierter Held beschrieben worden. Unterschieden wurde zwischen triumphierenden und tragischen Helden sowie Schurken bzw. Tätern und Opfern. Mit diesem symbolischen Bezugssystem wurde schließlich argumentiert, dass stellvertretendes Handeln im Ergebnis zu einer politischen Entfremdung führt, welche eine Trennung zwischen einem natürlichen und einem politischen Körper, bzw. Masken und Identitätsfacetten bewirkt. Bleibt man bei der Körpermetapher, handelt der natürliche Körper stellvertretend während der politische Körper symbolisch repräsentiert. Im Prozess der Entfremdung kommt es dabei zu einer »ontologischen Transformation« (Olsson 2007). Damit soll gesagt sein, dass ein Repräsentant in der Wahrnehmung jener, die ihn beobachten, sein Wesen ändert und diese Wesensverwandlung aufgrund der mit ihr verbundenen Magie von der Interpretationsgemeinschaft unhinterfragt akzeptiert wird. Eigentlich eine recht einfache Erklärung, die aber letztendlich dort schwer zu »glauben« ist.

## REPRÄSENTATION ALS KONSUBSTANTIATION

Das hier skizzierte theoretische Konzept einer sozialen Magie politischer Repräsentation hat auf der symbolischen Ebene große Ähnlichkeit mit dem in der Theologie diskutierten Prinzip der Konsubstantiation, mit dem in der lutherischen Abendmahlsfeier die Bedeutungsverwandlung von Brot und Wein erklärt wird. Der Begriff geht auf die Marburger Religionsgespräche im Oktober 1529 zurück, bei denen Martin Luther, Ulrich Zwingli, Philipp Melanchton und andere über die Bedeutung des christlichen Abendmahles stritten. Allen Teilnehmern ging es um eine Abgrenzung zum katholischen Glauben, der in der Eucharistiefeier eine tatsächliche Wesensverwandlung von Brot und Wein in den Leib und das Blut Jesu Christi sah – was als »Transsubstantiation« bezeichnet wird. Bei den mehrtägigen Gesprächen argumentierte Martin Luther dafür, dass Brot und Wein zwar zum Leib und Blut Jesu Christi werde, aber zugleich auch Brot und Wein bleibe, was dann

›Konsubstantiation‹ zu nennen sei. Es stellt sich natürlich die Frage, warum dieser theologische Begriff hier zur Erklärung politischer Repräsentation herangezogen wird. Konsubstantiation verweist letztlich auf nichts anderes als eine Doppelmetapher ›Brot–als–Leib‹ und ›Wein–als–Blut‹ und zeigt gerade dadurch die zentrale Rolle von Metaphern für das Gelingen von Repräsentationen an.

Analog zu diesem theologischen Begriff der ›Konsubstantiation‹ ist in der repräsentativen Demokratie die ›politische Repräsentation‹ das zentrale Element. Die soziale Kohäsion der Gemeinschaft wird dadurch genährt, dass den Bürgern bestimmte kollektive zivilspirituelle Ritualhandlungen – wie freie, allgemeine und geheime Wahlen – innerhalb einer politischen Kultur als sinnvoll und richtig erscheinen. In modernen repräsentativen Demokratien scheint dabei jegliche Magie aus dem Kalkulationsprozess der Interessenaggregation verbannt zu sein. Immerhin ist die Stimmenausschüttung für alle interessierten Interessenten beobachtbar. Dennoch ist nicht erklärbar, ab wann eine demokratische Wahl legitim oder illegitim wird. Hatte in der Präsidentschaftswahl im Jahr 2000 George W. Bush wirklich mehr Stimmen gegen Al Gore in Florida gewonnen? Auch *Autoritas, non veritas, facit legem* ist keine hinreichende Erklärung. Als Antwort auf die Fragen *Quis interpretabitur?* – Wer deutet die interpretationsbedürftige Wahrheit? – und *Quis iudicabit?* – Wer münzt die Wahrheit in gültige Münze um? (Schmitt 1932/1963: 122) – liegt das Geheimnis legitimer Repräsentationsverhältnisse sowohl in dem Vertrauen, das die Repräsentierten den Repräsentanten schenken und diese dadurch anerkennen, als auch im Vertrauen auf korrekt ausgeführte Rituale, die zu ›geglückten Inszenierungen‹ verhelfen und die Anerkennung der Ergebnisse als legitime Repräsentationsbeziehungen ermöglichen. Es braucht demnach persönliches Vertrauen und auch Vertrauen in die Institutionen, Gesetze und Werteordnungen. Welchen Wert haben diese Gedanken für die vorliegende Untersuchung? Selbst wenn nicht-gewählte Vertreter der organisierten Zivilgesellschaft untersucht wurden, so verfügen auch diese über demokratische Verfahren zur Herstellung ihres ›Organisationswillens‹. Es spiegelt sich im Kleinen, was sich auch im Großen abspielt.

Es mag hilfreich sein, den Mechanismus der Konsubstantiation an einem Beispiel zu verdeutlichen, um die soziale Magie politischer Repräsentation verständlich zu machen. Anhand der Einsetzung von Parlamenten kann sie erläutert werden. Bei Parlamentswahlen haben die Wähler in der Regel keine sinnvolle Alternative als den von ihnen gewählten Vertretern und dem Wahlmechanismus zur Ein- und Absetzung ihrer Vertreter zu vertrauen. Die Gesetze stehen und können – um die Stabilität der Ordnung zu garantieren – nur in bescheidenem Ausmaß modifiziert werden. Die Bürger, als Volk und damit als Souverän des nach demokratietheoretischer Argumentation ja erst durch sie konstituierten Gemeinwesens, müssen glauben, dass ihre Stimme zählt und Gewicht hat, denn ohne diesen Glauben gerät Demokratie in eine Legitimitätskrise. Glauben ist jedoch im Allgemeinen ein kognitiver Akt des

Vertrauens, der nicht der Wissenschaft, sondern der Religion zugerechnet wird. Dieser ›Glaube an die Demokratie‹ hat in vielen Hinsichten Ähnlichkeit mit der Eucharistie. Diese Assoziation mag verwundern, wird aber von dem US-amerikanischen Schriftsteller Thomas Pynchon in seinem Roman *Mason & Dixon* (1997/1999) pointiert herausgearbeitet und dadurch gut nachvollziehbar. In einem Gespräch einiger Seeleute mit dem Kartographen Mason über die Institution der Volksvertretung bringt er das Konzept der Konsubstantiation als Erklärung für die soziale Magie der politischen Repräsentation ins Spiel. Ausgangspunkt ist die Kritik über das ›leere Geplärr‹ im Parlament:

»Kann man mit diesem leeren Geplärr auch nur Dorfölpel noch anführen?« brummt der winzige Topgast McNoise. ›Ob indirekt oder direkt, sie ist so wenig reell wie der schlimmste Schurke in dieser schmalen Kammer voller drängelnder, feister Lumpe, von der du sprichst – ihre Ehre ist so oft gekauft und verkauft worden, daß keiner sich mehr die Mühe macht, mitzuzählen. – Wollen Sie, Sir, und sei es nur im Scherz, behaupten, daß dieser feixende Haufe syphilitischer Dummköpfe uns verkörpert? Uns verkörpert? Und Amerika sei nur eine hübsche Emanation ohne Substanz, die dank eines Wunders in sie übergegangen ist? – Ich will verdammt sein, wenn ich das glaube – da wäre die Hölle ein besseres Schicksal.«

›Aber das Prinzip, von dem Sie sprechen‹, ruft der Captain aus, ›weist ja eine merkwürdige Ähnlichkeit mit dem Prinzip der Transsubstantiation auf – gesetzt natürlich, man denkt es sich so, daß die Abgeordneten des Parlaments, wie Brot und Wein der Eucharistie, anstelle des Geistes Jesu den Willen des Volkes enthalten.«

›Dann sind die, welche sich in Parlamenten und Kongressen versammeln, nichts Besseres als Geister? –«

›Oder nichts Schlimmeres‹, kann Mason es sich nicht verkneifen einzuwerfen, ›freilich nur, wenn wir zur Konsubstantiation fortschreiten –, daß nämlich Brot und Wein Brot und Wein bleiben, während die spirituelle Präsenz sich gewissermaßen parallel dazu offenbart – was dem Parlament, wie wir es hienieden kennen, näherkommt, insofern die Deputierten, was immer sie repräsentieren mögen, doch bestürzender Weise auch Menschen bleiben.« (Ebd.: 533-534 [Herv. i.O.])

Anstelle der Transsubstantiation, die eine Wesensverwandlung des Stellvertreters in einen Repräsentanten beschreibt, wird durch den Begriff der Konsubstantiation deutlich, dass das, was den Vertreter zum Repräsentanten macht, Resultat einer symbolischen Bedeutungsaufladung seitens der Vertretenen, der Repräsentanten selbst und häufig auch noch von anderen ist. Die hier zitierte Passage verweist auf unterschiedliche ›Aggregatzustände‹ der Stellvertreter und differenziert zwischen lebendigen Politikern als »dem feixenden Haufe syphilitischer Dummköpfe« und einer verdichteten und immateriellen Bedeutung als »Emanation ohne Substanz«. Die Bedeutungsaufladung der Parlamentarier geschieht durch den Wahlakt und wird durch Repräsentationsansprüche vorbereitet. Nicht-gewählte Interessengruppen benötigen jedoch andere Einsetzungsriten. Sie rekurren auf ihre Argu-

mentationsmacht, um sich Anerkennung zu erstreiten und zu erarbeiten. Das Organisieren gesellschaftlicher Kommunikation wird dabei zu einem zentralen Anliegen der organisierten Zivilgesellschaft, aber auch von Journalisten und Intellektuellen. Der Rahmen, in dem dabei sinnvolle Kommunikation stattfinden kann, ist nichts weniger als der ›Weltinnenraum‹ der Gesellschaft, die Binnenwelt der Interpretationsgemeinschaft. In dieser Öffentlichkeit zirkulieren gemeinsame Erinnerungen, die einen symbolischen Wortschatz bilden und als Verständigungsgrundlage genutzt werden können. Der Begriff ›Weltinnenraum‹ kann dabei über eine Metapher vom ›Regieren–als–Navigieren‹ verständlich gemacht werden.

## REPRÄSENTATION UND NAVIGIERENDES REGIEREN

Die Arbeit des politischen Repräsentanten ist nicht nur Wortführerschaft in dem Sinne, dass laut und deutlich gesprochen werden muss, es muss auch verständlich gesprochen werden und Verantwortung zur Führung einer Gefolgschaft durch eine Umwelt hindurch übernommen werden. In Webers Herrschaftssoziologie wurden insbesondere Aspekte der Führung thematisiert. Die Einbettung in eine politische Realität nimmt bei ihm keine prominente Stellung ein. Die Bedeutung von Stellvertretung, Delegation und Repräsentation in der Hinsicht auf die Orientierungsleistung innerhalb eines willkürlichen und erst zu kontrollierenden Weltgeschehens kann mit der Differenzierung von Regierung und Herrschaft als ›navigierendes Regieren‹ verdeutlicht werden, worauf Guiseppe Duso hinweist:

»Um den Unterschied von *Regierung* und *Herrschaft* zu klären ist es sinnvoll, ein einprägsames Bild anzuführen, das neben Althusius schon Platon, Aristoteles, Cicero und andere verwendet haben, nämlich das des Steuermanns, dessen Handeln im *gubernare navem rei publicae* besteht. Wichtig ist bei dieser Metapher nicht nur die Tatsache, dass der Steuermann das Schiff zum Besten des Schiffes führt, und nebenbei, da er selbst auch auf dem Schiff ist, zu seinem eigenen Vorteil, wie Aristoteles sagt, sondern vor allem die Tatsache, dass die Steuerung des Schiffes nur im Rahmen einer bestimmten Umwelt und ihrer Kenntnis vorstellbar ist. Man muss das Meer kennen, die Winde, die Strömungen, aber auch Bezugspunkte im Firmament haben. Auf der einen Seite steht also die Objektivität des Handlungsumfeldes, auf der anderen die Kenntnis und Erfahrung des Steuermanns, seine Tüchtigkeit und Tugend, sein Sinn für den *kairos*: nicht alle können Steuermänner sein, obwohl alle eine bestimmte Rolle auf dem Schiff übernehmen. Das Regierungsprinzip ist nur sinnvoll, wenn es bezogen ist auf eine Wirklichkeit, die weder von den Regierenden noch den Regierten abhängt, auf die Unterschiede zwischen den Gliedern der Gesellschaft, auf Orientierungspunkte, welche die Schifffahrt erst ermöglichen.« (2006: 74 [Herv. i.O.])

In diesem Bild wird betont, dass Repräsentation immer auch Delegation und Arbeitsteilung bedeutet. Zudem beruht die Vertretung des eigenen Willens

durch die Entscheidungen anderer auf Vertrauen oder mindestens Fügung gegenüber Führungspersonen oder Strukturen der Entscheidungsfindung. Vor allem aber ist ein gemeinsames Verständnis von Führenden und Geführten über die Natur der Umwelt notwendig. Regierende und Regierte müssen also auch gemeinsam eine Interpretationsgemeinschaft darstellen, die einen symbolischen Wortschatz als Verständigungsgrundlage nutzen können. Als Erläuterung und Interpretation wird weitergehend ausgeführt:

»Übersetzt bedeutet die Metapher, dass Regieren nur innerhalb einer bestimmten Ordnung der Dinge denkbar ist, innerhalb einer Welt also, in der es Anhaltspunkte zur Orientierung gibt. So impliziert Regierung die Frage, was gut ist und wie man gut lebt, die Ordnung der Seele, den Kontext der Verfassung und der Gesetze, der *nomoi*. Innerhalb dieses Rahmens muss man sich orientieren und das Wagnis der Schifffahrt eingehen: Die Seefahrt an sich ist nicht durch Normen abgesichert; hilfreich sind Kenntnis und Erfahrung, aber wichtig sind die Fähigkeiten und die Tugend des Steuermanns. Die zugrunde gelegte Auffassung vom menschlichen Handeln ist dadurch bestimmt, dass es weder durch wissenschaftliche Erkenntnisse noch durch Regeln abgesichert ist, die auf die konkreten Fälle lediglich anzuwenden wären: Das politische Handeln lässt sich nicht auf eine formale Rationalität zurückführen (wie sie nicht nur für die Politik, sondern auch die Moral der Neuzeit prägend ist). Nur in der konkreten Handlung weisen noetischer Akt und Tugend in die einzuschlagende Richtung. Die Funktion der Leitung und Regierung ist im gegebenen Kontext weder gleichbedeutend mit Willen oder Befehl des dazu formal Ermächtigten noch mit der bloßen Unterwerfung der Regierten unter den Willen der Regierenden.« (Ebd.)

Duso argumentiert also, dass navigierendes Regieren letzten Endes einen kooperativen Charakter hat. Dabei kann leicht vergessen werden, dass zur Herstellung der Kooperation soziale Kämpfe auf dem politischen Feld ausgetragen werden. Auch ist die politische (Um-)Welt kein einheitlicher Kosmos, sondern eher im Sinne Carl Schmitts ein »Pluriversum« (1932/1963: 54) – alternative Deutungsinterpretationen unterschiedlicher Organisationen wetteifern miteinander und zwischen den Körperschaften wird unter Konkurrenzbedingungen um die hegemoniale Version des Gemeinwohls gerungen. Allerdings führt die immer stärkere Interdependenz der politischen Organisationen, seien dies politische Verbände wie Staaten oder Interessengruppen aus Wirtschaft oder Zivilgesellschaft zu immer dichteren Verflechtungszusammenhängen und Verständigungszwängen. Der Begriff der Herrschaft scheint dabei nicht mehr zeitgemäß zu sein, wenn er nur auf Staaten als Herrschaftsapparate bezogen wird. Herrschaft habe sich inzwischen zu einer »globalen, interorganisationalen Ordnung« gewandelt (vgl. Niedermaier 2006). Diese transformierte Herrschaft wird häufig als »Governance« beschrieben, aber dabei geht ein wichtiges Element von Herrschaft verloren. Dieses zentrale Element, weswegen der Herrschaftsbegriff dem Begriff »Governance« vorzuziehen ist, ermöglicht die Trennung von Regierenden und Regierten, Vertretern und Vertretenen, Repräsentanten und



Repräsentierten. Herrschaft impliziert diesen Dualismus, ›Governance‹ nicht. Der Vorteil von Herrschaft ist, dass dadurch die Identität und Identifizierbarkeit und letztendlich auch erst die Repräsentierbarkeit der Repräsentanten und Repräsentierten konstruiert wird.

Wenn Repräsentationsbeziehungen in Figurationen entstehen und in diesen die Machtbalance von Bedeutung sind, wird schnell klar, dass die Forschung zu European ›Governance‹ oder ›Global Governance‹ durch das Konzept der politischen Repräsentation mit einem Problem konfrontiert ist. Denn eine der Thesen zu ›Governance‹ ist, dass zwar noch Regierte als Betroffene ausgemacht, aber Regierende kaum mehr identifiziert und somit auch nicht mehr zur Rechenschaft und Verantwortung gezogen werden können (vgl. Benz 2004; Bache/Flinders 2004; Aalberts 2004; Schupert/Zürn 2008).<sup>3</sup> Langfristig wird beim Netzwerk-Regieren von ›Governance‹ die Abwesenheit von Repräsentanten ein Element größter Verunsicherung für die Repräsentierten, denn, wie Hobbes es formulierte, erst die Einheit des Repräsentanten erschafft die repräsentierte Gemeinschaft (1651/1996: 138). Der Steuermann ist Verkörperung und ›belebtes‹ Symbol, welches es den Repräsentierten möglich macht, sich in einer der vielen Identitätsfacetten des Repräsentanten wieder zu erkennen und dessen Anspruch auf die Führungsrolle mitsamt der damit einhergehenden Verantwortung anzuerkennen. Natürlich konstituiert sich soziale Identität auch über ›unbelebte‹ Symbole wie Flaggen, Hymnen, Uniformen, Münzen oder Slogans. Aber der Vertreter ist darüber hinaus in der Lage, sich selbst als Symbol zu interpretieren. Er kann sich selbst mit Bedeutung aufladen und sich so, quasi in einem Prozess der Selbstcharismatisierung, von sich und seinem Handeln überzeugen.

Der Repräsentant darf dabei nicht einfach nur seine Rolle entsprechend der an ihn gerichteten Erwartungen abbilden, sondern, um mit seiner Person vertrauenswürdig zu werden, muss er sich selbst tief empfinden. Erst dann stehen die Chancen gut, dass in der Kommunikation ›der Funke überspringt‹ und Empathie entsteht, indem unter vielen anderen Einflussgrößen dann auch ein Spiegelneuronenmechanismus aktiv wird. Auf die Repräsentierten wirkt der Repräsentant dann authentisch und vertrauenswürdig. Erst im Nachhinein werden dann Begründungen konstruiert, um die Authentizität und Vertrauenswürdigkeit rational zu erklären. Auch können dann die Repräsentationsbeziehung überhaupt erst in Worte gefasst und erzählt werden. Allerdings etabliert das individuelle Gefühl des Vertrauens, das sich in solchen interpersonellen Begegnungen ergeben kann, im Kern eine zwischenmenschliche soziale Beziehung, die keine Rationalität benötigt. Jemandem Vertrauen zu schenken ist eher so etwas wie eine ›rationalisierte Entscheidung zur Irrationalität‹ – und dabei ein sinnvolles Vorgehen, um Komplexität zu reduzieren und Kooperation zu ermöglichen.

---

3 Zur Kritik am Governance-Konzept siehe Schlichte (2005: 289-292).

Noch etwas zeigt sich am Netzwerk, welches regiert, aber nicht herrscht. Problemidentifizierung, Entscheidungsfindung und Problemlösung sind die Angelegenheiten von Experten und nicht von Bürgern. Die Rolle der Experten diskutiert der französische Intellektuelle Alain-Gérard Slama, dessen Argument der niederländische Philosoph Frank Ankersmit aufnimmt (2002: 186): Als Konsequenz der Entmachtung der Bürger greife eine De-Politisierung um sich, weil sich niemand für einen Experten hält. Der Staat und andere Regierungsagenturen werden zu Versicherungsgesellschaften, die all jene Risiken übernehmen, die nicht versicherbar sind. Freiwilliges Engagement verschwinde aus der Politik; zu großen Teilen sei dies bereits geschehen und zeige sich in einer allgemeinen Politikverdrossenheit der Bürger. Freiwilliges Engagement finde sich hingegen noch bei zivilgesellschaftlichen Organisationen, aber auch diese müssen immer häufiger auf bezahlte Kampagnenkkräfte zurückgreifen, die mit Unterschriftenlisten in den Fußgängerzonen um Aufmerksamkeit werben. Die Funktion von Politik beschränke sich, so Ankersmit darauf, die Bürger an eine unvermeidbare Zukunft zu gewöhnen. Aber auch wenn akkurate Prognosen eine größere Kontrolle über das Weltgeschehen ermöglichen und dadurch Ordnung erleichtern, so würde eine unvermeidbare Zukunft doch auch eine Welt lauter Zwänge sein. Sie würde den Verlust des individuellen politischen Willens bedeuten, wie Wittgenstein es in einem seiner Sätze auf den Punkt gebracht hat: »Willensfreiheit besteht darin, daß zukünftige Handlungen jetzt nicht gewußt werden können.« (1922/2003: 60)

Um ›Governance‹ mittels einer Metapher verständlich zu machen, bedient sich Ankersmit des Gehirns. Wie in einem Netzwerk sind im Gehirn die einzelnen Nervenzellen durch unzählige Synapsen miteinander verbunden, welche die Verbindungen und Verflechtungen zwischen politischen Akteuren in der Realität symbolisieren. Politische Probleme werden von Experten bearbeitet und abgebaut – und wie dies geschieht konnte auch in den in dieser Arbeit untersuchten Fallstudien gezeigt werden. Allerdings seien, so Ankersmit, diese Gehirn-Netzwerke solipsistisch und könnten sich selbst nicht wahrnehmen und kontextualisieren, da ihnen die Sinnesorgane dafür fehlen. Es könnte demnach auch keine externe Beobachtungsposition konstruiert werden, um eine Perspektive und Orientierung innerhalb der politischen Umwelt herzustellen. Darüber hinaus sei es fraglich, wie in solchen Netzwerken Demokratie realisiert werden könnte, wenn die konstitutive Unterscheidung von Regierenden und Regierten nicht mehr greift. Ankersmit jedenfalls bleibt skeptisch bei der Gehirn-Metapher des Governance-Netzwerks und kritisiert die Aufhebung der Differenz zwischen Regierenden und Regierten.<sup>4</sup>

4 Die Ansätze zur demokratischen Verankerung von Netzwerk-Regieren beschäftigen sich mit dieser Problematik, sind bislang jedoch wenig überzeugend (vgl. Sørensen/Torfin 2007).

Als Kronzeuge seiner Kritik verweist er auf das Milgram-Experiment,<sup>5</sup> um zu zeigen, wie Bürger sich im Beisein von Experten von ihrer (politischen) Urteilskraft verabschieden und sich als Gefolgschaft einreihen, um – gleich ob mit »dumpfer Gewöhnung« oder »rein zweckrationalen Erwägungen« (Weber 1920/1976: 122) – den Ratschlägen, Anweisungen und Direktiven von Autoritäten zu folgen. Ankersmit argumentiert, dass politische Intervention auch im Netzwerk notwendig werde, denn Intervention bedeute, steuernd einzugreifen. Damit wird »Governance« wieder in Herrschaft transformiert. Um das Argument verständlich zu machen, verweist er auf Niccolò Machiavelli, der im Vorwort seines *Il principe / Der Fürst* (1513) schreibt: »so muß man [...], um die Natur der Völker wohl zu erkennen, Fürst seyn; und ein Gemeiner muß man seyn, um die der Fürsten wohl zu erkennen« (1513/1842: 2). Die repräsentative Demokratie bleibe genau deswegen weiterhin notwendig und dürfe nicht von einem Netzwerk abgelöst werden, so Ankersmit, weil Demokratie als Herrschaftsform in »Fürsten« und »Gemeine« differenziert, bzw. in Eliten der politische Klasse – »die da oben« – und »die Leute« als das Volk der Normalbürger – »wir hier unten«. Nur mit dieser Unterscheidung in Regierende und Regierte lässt sich von Freiheit reden, weil erst dadurch auch Unfreiheit definiert werde. Freiheit verlöre ohne Abgrenzung zu Herrschaft alle Bedeutung. In diesem Sinne ist »Governance« nicht demokratisch legitimationsfähig.

Herrschaft, welche in der repräsentativen Demokratie durch politische Vertretung realisiert wird, benötigt demnach, so die Argumentation in dieser Arbeit, politische Akteure, die als Repräsentanten den Vertretenen eine Projektionsfläche für soziale Identitätsfacetten bieten. Zugleich treten sie als Wortführer und Konstrukteure von Metaphern und Deutungsangeboten in Erscheinung. Die Experten und Aktivisten der Zivilgesellschaft können in dieser Hinsicht durch ihre Zuweisungen politischer Verantwortung mittels Lob- und Schimpfklatz einen Beitrag dabei leisten, kritisches Korrektiv politischer Entwicklungen zu sein. Durch ihre Beiträge können sie daran mitarbeiten »Governance« wieder in »Government« umzuformen. Jedoch wird »navigierendes Regieren« erst dann zur realisierbaren Option, wenn Helden erkoren und Sündenböcke vertrieben werden, die Gruppen sich also als Gemeinschaft imaginieren und – um eine Metapher zu verwenden – sich selbst davon überzeugen, dass sie eine politische Schicksalsgemeinschaft bildet. Sie müssen glauben, dass sie im gleichen Boot sitzen, wofür es sogar eine bildliche Darstellung gibt.

---

5 Der Psychologe Stanley Milgram führte im Jahr 1961 ein aufsehenerregendes Experiment durch, um »Gehorsamsbereitschaft« bei durchschnittlichen Personen zu testen. Als Probanden wurden sie von einem Versuchsleiter angehalten, eine dritte Person bei ausbleibendem Lernerfolg durch Stromstöße zu bestrafen und dabei entgegen ihren moralischen Prinzipien zu handeln (Milgram 1974).

Abbildung 4: »All our colours to the mast« R. Dirksen (1950),  
Marshall Plan Contest Winner



Anhand dieses Bildes kann eine weitergehende Interpretation europäischen Regierens geleistet werden (vgl. auch Leibfried/Gaines/Frisina 2009). Vom Blick verborgen ist die Schiffsbesatzung, jene politischen Akteure, die als Vertreter der im Schiffsbauch befindlichen Gemeinschaftsmitglieder auf Deck ihre Aufgaben erfüllen und dabei sowohl arbeitsteilige Delegation nutzen als auch zu strittigen Themen um Wortführerschaft und Deutungsmacht ringen. Repräsentationsansprüche und Handlungsanweisungen werden einander zugerufen und sind auch unter Deck noch hörbar. Ab und an ist Wachablösung und die Akteure auf Deck werden von Personen aus dem Schiffsbauch ersetzt. Manchmal schwappen Protestwellen über die Reling und spülen neue Akteure in die Mannschaft, andere werden von Bord gerissen oder auch geschubst. In Seenot geratene Personen werden aufgelesen sofern sie entdeckt werden. Die Staats- und Regierungschefs wechseln sich halbjährlich am Steuer ab. Um den Kurs zu bestimmen, werden sie von nahezu allen niederen Mannschaftsmitgliedern beraten. Nach ausreichenden Konsultationen über anzustuernde Ziele und politische Wetterbedingungen wird Kurs gesetzt, um die Gemeinschaft voranzubringen, wobei die Winde öffentlicher Zustimmung mitunter unbeständig und wechselhaft sind. Oft herrscht auch Flaute. Nur selten kommt es zur Meuterei, aber auch das kann

passieren. Manche Besatzungsmitglieder setzen sich bisweilen schon einmal demonstrativ in ihre kleinen nationalen Rettungsboote, um dann doch, angesichts des mitunter hohen Wellengangs des ozeanischen Weltgeschehens, wieder zurück ins Flaggschiff zu klettern. Wenn sich das Schiff auch bei Windstille bewegt, so ist das einer Strömung zuzurechnen, die den ganzen vergemeinschafteten Rumpfkomples umgibt und durch die Gezeiten vorantreibt. Diese fließenden Figurationswandlungen und Prozesse, die beständig neu ausgelotet werden müssen, schieben das europäische Schiff mal in wärmere und mal in kältere zivilisatorische Ströme.

Natürlich hat diese Metapher ihre Grenzen. Die politischen Ordnungsvorstellungen des europäischen Gemeinwesens haben bislang keine Formidee entwickelt, die ähnlich wie der Riese auf dem Titelblatt des *Leviathan* eine breite Akzeptanz erhalten hätte. Auch ein Schiff füllt diese Lücke nicht, auch wenn ein Erklärungsversuch begonnen werden kann. Treffend ist diese Metapher jedoch, weil sowohl das Schiff, als auch das europäische Gemeinwesen eine *single-body* Architektur aufweisen. Denn die EU wird von europapolitisch engagierten zivilgesellschaftlichen Experten als begrenzt und kohärenter politischer Körper wahrgenommen.

Für europapolitisch aktive Zivilgesellschaftsorganisationen in Deutschland ließ sich zeigen, dass sich zwischen den Ordnungsvorstellungen einer delegativen, föderalen oder regionalen kosmopolitischen Demokratie eine Präferenz für den Föderalismus herauskristallisierte. Die EU wurde weitestgehend als ein staatsähnliches Gebilde betrachtet. Die Eliten der verbraucherpolitischen, religiösen und gleichstellungspolitischen Interessengruppen argumentierten für eine Vertiefung der Integration und eine weitergehende Demokratisierung der EU.<sup>6</sup> Sie unterscheiden sich daher nicht vom parteiübergreifenden Elitenkonsens zur europäischen Einigung in Deutschland (Schild 2003). Dieses Ergebnis fasst zusammen, *was* die Experten sagen. Untersucht man jedoch, *wie* sie sagen was sie sagen, so zeigt sich durch die zivilgesellschaftliche Argumentationspraxis noch ein weiteres und weitaus interessanteres Ergebnis.

Das Selbstverständnis der Zivilgesellschaftsakteure weist, ebenfalls mehrheitlich über die drei untersuchten Bereiche, darauf hin, dass sich die befragten Experten eher als ›Botschafter‹ und ›Fürsprecher‹ einer kosmopolitischen Utopie verstehen. Das von ihnen in Szene gesetzte zivilgesellschaftliche Skript, mit dem Solidarität, demokratische Mitbestimmung und universelle Rechte eingefordert wird, hat dadurch kommunikative Anschlussfähigkeit an die globale Ebene und grenzt demokratische Praxis nicht auf das sich konstituierende Gemeinwesen der EU ein (Trenz/Bernhard/Jentges 2009).

6 Die hier angeführten Ergebnisse entstanden im Projekt EU-Constituency an der Humboldt-Universität zu Berlin. Die Frameanalyse nutzte denselben Datensatz an Interviews, auf dem diese Arbeit aufbaut. Für Informationen zur verwendeten Methodik, siehe Trenz/Bernhard/Jentges (2009).

Der Anspruch, der von europäischen Institutionen an die organisierte Zivilgesellschaft gerichtet wird, nämlich als ›Transmissionsriemen‹ zwischen EU und Bürgern bestehende Kluft zu überbrücken, wird dabei nicht, bzw. anders realisiert. Zwar kommuniziert die Zivilgesellschaft (soweit sie entsprechend ihrer Ressourcen dazu in der Lage sind) die Politik der EU an die Bürger und begünstigt damit, wenn es als Lobkutsch formuliert wird, eine Steigerung der Output-Legitimität. Wenn sie jedoch Forderungen an die EU stellt, so greift sie über die Gegenwart der europäischen Einigung hinaus und legitimieren nicht so sehr die jetzige, sondern vor allem eine zukünftige politische Realität. Im Rahmen einer möglichen Steigerung der Input-Legitimität wünschen die Experten deutscher Zivilgesellschaftsorganisationen ein demokratisch konstituiertes, föderales Europa, welches ohne nationale oder europäische Identitäten auskommt und ein kosmopolitisches Weltbürgertum ermöglicht. Die damit unterstützte Entwicklungstendenz in Richtung eines post-nationalen Gebildes ist also nicht nur ein Prozess der Ausbildung von Institutionen und immer größerer politischer Integrations-einheiten.

Dieser Prozess der politischen Konstituierung des europäischen Integrationsprozesses wird begleitet von der Ausbildung umfassenderer sozialer Identitätsfacetten, bei deren Herstellung und Verbreitung die zivilgesellschaftlichen Interessengruppen eine aktive Rolle einnehmen. Als Anwälte sozialpolitischer Utopien erarbeiten sie sich politische Anerkennung und werden damit auch zu Repräsentanten eines politischen Europas, das nach wie vor von einer finalen Form und endgültigen Bestimmung weit entfernt ist. Bei der Bearbeitung politischer Konflikte hat die organisierte Zivilgesellschaft eine herausgehobene Funktion, da sie sich sowohl um Politisierung vernachlässigter Interessen und Anliegen als auch um gesellschaftliche Kommunikation mit dem Ziel der Verständigung zwischen widerstreitenden Akteuren bemüht. In diesem Sinne leistet die Zivilgesellschaft einen Beitrag zur Organisation gesellschaftlicher Kommunikation und ist zugleich politische Trägerschicht einer kosmopolitischen Utopie.

Anerkennung als Repräsentanten erstreiten sie sich dabei durch ihr Tun – was von ihren Interessenten als ›heroisches Handeln‹ gedeutet werden kann. Immerhin ist es eine Vertretung schwacher Interessen gegen etablierte Akteure und Strukturen. Eine soziale Magie politischer Repräsentation wirkt bei den verschiedenen Interessengruppen in unterschiedlicher Intensität. Kampagnenorganisationen, die sowohl Politik als auch Medien geschickt zu bespielen wissen, scheinen allerdings Vorteile zu haben. Es wäre jedoch naiv anzunehmen, die Anerkennung der Interessengruppen als Repräsentanten auf den jeweiligen politischen Feldern könnte sich ohne den nach wie vor dominanten und schützenden Einfluss staatlicher Gewaltmonopole entfalten. Da jedoch eine organisierte Zivilgesellschaft nicht nur gegen, sondern auch mit staatlicher Autorität arbeitet, ist nicht nur von Konflikten, sondern auch von Kooperationen auszugehen. Es scheint, als sei in der Politik der Spielraum für die Zivilgesellschaft etwas größer geworden.