

Philipp Hoelscher

Gefährliche Nähe?

**Menschenrechts-
organisationen
in Kooperationen
mit der Polizei**

Gefährliche Nähe?

**Menschenrechtsorganisationen in Kooperationen
mit der Polizei**

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades der Philosophie (Dr. phil.)
vorgelegt der Philosophischen Fakultät 1 der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
von Herrn Philipp Hoelscher, geb. am 6. Juli 1978 in München.

Gutachter der Dissertation:

PD Dr. Dorothee de Nève
Fern-Universität Hagen
Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Institut für Politikwissenschaft

Prof. Dr. Harald Bluhm
Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg
Philosophische Fakultät I, Institut für Politikwissenschaft und Japanologie

Datum der Verteidigung: 11. Mai 2012

Gedruckt im Dezember 2012.

Inhaltsverzeichnis

I Einleitend: NGO-Polizei-Kooperationen	9
1.1 Vorüberlegung zum Forschungsdesign	17
II Begriffsklärung	19
2.1 Menschenrechtsorganisationen in der Zivilgesellschaft	19
2.1.1 Zivilgesellschaft	20
2.1.2 NGOs und Menschenrechts-NGOs	24
2.1.3 Funktionen von Zivilgesellschaft	26
2.2 Polizeiverständnis – eine Skizze	28
2.3 Kooperation	29
III Forschungsstand und Literatur	31
3.1 Menschenrechts-NGOs und Kooperation mit der Polizei	32
3.1.1 Ausgangspunkte und Motive für Kooperationen	33
3.1.2 Auswirkungen bisheriger Kooperationen	36
3.1.3 Negative Rückwirkungen der Kooperation auf NGOs	38
3.1.4 Empfehlungen und strategische Erkenntnisse aus bisherigen Kooperationen	40
3.2 Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wirkungsforschung	42
3.3 Die Thematisierung von Polizei in den Sozialwissenschaften	48
3.4 Fazit: Gewonnene Erkenntnisse, Verortung und Relevanz des Forschungsprojekts	55
IV Theoretischer Rahmen	59
4.1 Einflussstrategien von NPOs nach Simsa (2001)	60
4.1.1 Eigenschaften der Einflussformen	62
4.1.2 Veränderungspotenzial der Einflussformen	63
4.1.3 Rückwirkungen auf die Organisationen	64
V Fragestellung und Ausgangshypothesen	69
5.1 Entstehung einer Politikarena	69
5.2 Auswirkungen von Kooperationen	74
VI Methodikfragen	81
VII Die untersuchten Fälle	87
7.1 Generalisten	88
7.1.1 G1: Ziele und Tätigkeiten	89
7.1.2 Auseinandersetzung mit der Polizei	90

7.2	Fallgruppe Menschenhandel	90
7.2.1	Menschenhandel: Rahmen	91
7.2.2	M1	94
7.2.3	M2	95
7.2.4	M3	95
7.2.5	M4	96
7.2.6	M5	96
7.2.7	M6	97
7.2.8	M7	98
7.3	Fallgruppe Diskriminierung	98
7.3.1	Diskriminierung als Menschenrechtsverletzung	98
7.3.2	D1	99
7.3.3	D2	100
7.3.4	D3	100
7.3.5	D4	101
7.3.6	D5	101
7.3.7	D6	102
7.3.8	D7	102
7.3.9	D8	102
VIII Die Konstruktion der Arena		105
8.1	NGOs und Polizei: Kooperative Aktivitäten	105
8.1.1	G1	106
8.1.2	Fallgruppe Menschenhandel	110
8.1.3	Fallgruppe Diskriminierung	114
8.1.4	Fazit	117
8.2	NGO-Finanzierung	121
8.2.1	G1	122
8.2.2	Fallgruppe Menschenhandel	123
8.2.3	Fallgruppe Diskriminierung	124
8.2.4	Fazit	125
8.3	Intensität des Kontakts	128
8.3.1	G1	129
8.3.2	Fallgruppe Menschenhandel	130
8.3.3	Fallgruppe Diskriminierung	133
8.3.4	Fazit	135
8.4	Thematisierung von Kritik	136
8.4.1	G1	138
8.4.2	Fallgruppe Menschenhandel	140
8.4.3	Fallgruppe Diskriminierung	143

8.4.4	Fazit	144
8.5	Beschreibung von eigener Rolle, Polizei und Kooperation	148
8.5.1	G1	149
8.5.2	Fallgruppe Menschenhandel	150
8.5.3	Fallgruppe Diskriminierung	152
8.5.4	Fazit	154
8.6	Spannungen im Kooperationsprozess	156
8.6.1	G1	157
8.6.2	Fallgruppe Menschenhandel	158
8.6.3	Fallgruppe Diskriminierung	160
8.6.4	Fazit	161
8.7	Weitere Akteure und Rahmenbedingungen	163
8.7.1	G1	164
8.7.2	Fallgruppe Menschenhandel	166
8.7.3	Fallgruppe Diskriminierung	170
8.7.4	Fazit	171
8.8	Überprüfung von Annahmen und Hypothesen	173
8.8.1	NGO-Polizei-Kooperationen als Politikarena	173
8.8.2	Strukturierende Variablen	179
8.9	Fazit: Konstruktion einer Arena	191
	IX Kooperationen und ihre Auswirkungen	195
9.1	Positive Auswirkungen und Erfolgsfaktoren	195
9.1.1	Erfolge in der Sache	196
9.1.2	Erfolge für die Organisation	203
9.1.3	Weitere Erfolgsfaktoren	204
9.2	Negative Auswirkungen	206
9.3	Fazit	214
	X Zusammenfassung und Interpretation	221
10.1	Zusammenfassung der Resultate	222
10.1.1	Zu den Fallgruppen	223
10.2	Die Befunde im Lichte verschiedener Theorieansätze	228
10.3	Resümee	234
10.4	Schluss	236
	Literaturverzeichnis	239
	Abbildungsverzeichnis	255

Einleitend: NGO-Polizei-Kooperationen

Nichtregierungsorganisationen sind in vielen Politikfeldern als Akteure kaum noch wegzudenken. Sei es auf regionaler, nationaler oder internationaler Ebene, in der Umwelt-, Entwicklungs- oder Sozialpolitik: Ausgestattet mit spezifischen Ressourcen wie Expertise, Glaubwürdigkeit oder Fähigkeit zur Öffentlichkeitsmobilisierung versuchen sie, Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen. Dabei umfasst der Begriff ‚Nichtregierungsorganisation‘ eine breite Vielfalt an Organisationstypen, die sich in Bezug auf Ziele, Strukturen und Arbeitsweise deutlich unterscheiden. Besonderer öffentlicher Präsenz erfreuen sich vor allem diejenigen – in der Regel als NGOs (*non-governmental organisations*) bezeichneten – Organisationen, die über Ländergrenzen hinweg als Themenanwälte agieren. Das bedeutet, dass sie in Bereichen aktiv sind, die aus der Sicht ihrer Gründer, Mitarbeiter oder Unterstützer¹ besonderen Engagements bedürfen, weil diese Bereiche beispielsweise von der staatlichen oder internationalen Politik nur unzureichend bearbeitet werden. Die Beobachtung und Kontrolle der Politik ist Teil des Selbstverständnisses dieser Organisationen, zu deren prominentesten Vertretern z.B. Greenpeace, Human Rights Watch oder Amnesty International gehören.

Besonders in der Menschenrechts-Politik gehört diese *watchdog*-Funktion zu den zentralen Arbeitsfeldern von NGOs: Politisch verfolgte Menschenrechtsaktivisten werden finanziell oder durch Mobilisierung öffentlicher Aufmerksamkeit unterstützt; der Vollzug von Todesstrafen recherchiert und kritisch kommentiert; unmenschliche Arbeitsbedingungen in transnationalen Unternehmen werden angeprangert. Solche Aktivitäten finden jedoch nicht nur durch die bekannten Akteure auf der internationalen Bühne statt. Auch auf regionaler oder nationaler Ebene existieren weltweit zahlreiche teils wenig bekannte NGOs, die sich dem Schutz und der Förderung eines bestimmten oder mehrerer Menschenrechte² verschrieben haben. Tätigkeiten wie Kontrolle von Politik und Themenanwaltschaft stellen dabei nur eine von vielen Facetten ihrer Arbeit dar. Viele Menschenrechts-NGOs kümmern sich auf lokaler Ebene auch um Betroffene von Menschenrechtsverletzungen, unterstützen diese und versuchen, ihnen eine Stimme zu geben.

Mit zunehmender Bedeutung von Nichtregierungsorganisationen in den unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen geht auch die Frage nach der Wirksamkeit, dem tatsächlichen Einfluss dieser Organisationen einher. Ausgangspunkt dieser Frage sind unter-

- 1 Hier und im Folgenden wird vereinfachend die maskuline Form gewählt; die Angaben beziehen sich aber in der Regel auf weibliche wie männliche Personen gleichermaßen.
- 2 Das hier verwendete Verständnis der Menschenrechte schließt bürgerliche und politische Rechte ebenso mit ein wie soziale und kulturelle Rechte und bezieht sich dabei auf internationale Abkommen wie die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte, die daraus abgeleiteten Menschenrechtsübereinkommen der Vereinten Nationen sowie die Europäische Menschenrechtskonvention.

schiedliche Interessenlagen: Während Wissenschaftler die Wirkungsforschung vorantreiben, um Einsichten in die politische Gestaltungskraft dieser Organisationen zu bekommen, möchten die Entscheidungsträger in den NGOs selbst aus strategischen oder effizienzorientierten Gesichtspunkten in Erfahrung bringen, unter welchen Bedingungen ihre Aktivitäten die anvisierten Resultate erzielen. Und auch potenzielle Geldgeber wie internationale Organisationen oder Stiftungen sind an den Ergebnissen der Wirkungsforschung interessiert, kann diese doch als Grundlage für Finanzierungsentscheidungen herangezogen werden.

Die vorliegende Arbeit schließt an diese Ausgangsüberlegungen an und untersucht die Auswirkungen der Aktivitäten deutscher Menschenrechts-NGOs. Der thematische Fokus liegt dabei auf einem bisher kaum untersuchten und spannungreichen Feld: der Zusammenarbeit zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei. Diese Thematik bietet sich an, da sie kaum erforscht ist und darüber hinaus aufgrund des spannungsgeladenen Kooperationskonstrukts eine kontrastreiche Vergleichsfolie für die Beschäftigung mit Auswirkungen von NGO-Aktivitäten darstellen dürfte. Denn das Verhältnis zwischen Menschenrechtsorganisationen und der Polizei ist traditionell kein einfaches: Auf der einen Seite das repräsentative Organ der Staatsgewalt, ausgestattet mit freiheitsbeschränkenden Vollmachten; auf der anderen Seite aus der Zivilgesellschaft erwachsene Organisationen, die staatliches Fehlverhalten zum Kristallisationspunkt ihrer Arbeit gemacht haben oder die Folgeprobleme staatlicher Steuerungsdefizite bearbeiten.

Auch „Mitgliederstruktur“ und Organisationskultur von Polizei und Menschenrechts-NGOs scheinen auf den ersten Blick kaum Gemeinsamkeiten herzugeben, auf deren Basis erfolgreiche Kooperationen entstehen könnten. Hinzu kommt, dass die Polizei als Trägerin des staatlichen Gewaltmonopols qua Amt Gefahr läuft, bei der Ausübung dieses Gewaltmonopols menschenrechtliche Standards zu verletzen. Gleichzeitig kann die Polizei je nach politischem Hintergrund, Akteurskonstellation oder Themengebiet als potenzieller Partner von NGOs auftreten, da sie dank des Gewaltmonopols wie keine andere Instanz auch in der Lage ist, Menschenrechte zu schützen und durchzusetzen. Mit anderen Worten: Partnerschaft bzw. Kooperation mit der Polizei sind keine Selbstverständlichkeit; sie können Menschenrechtsorganisationen aber Chancen eröffnen, ihre Ziele effektiver umzusetzen, da die Polizei über Ressourcen verfügt, die nicht-staatlichen Organisationen verschlossen bleiben. Gleichzeitig bleibt die Polizei durch die inhärente Gefahr menschenrechtsgefährdender Aktivitäten immer auch potenzielles Ziel von Kritik, so dass solche Kooperationen eine stetige Gratwanderung für die Menschenrechtsorganisationen bedeuten dürften.

Die Untersuchung macht es sich zur Aufgabe, die Kooperationen der Menschenrechts-NGOs mit der Polizei in Deutschland explorativ auf Strukturen, Handlungs- und Wirkungszusammenhänge zu untersuchen. Sie zielt damit auf zwei Ebenen ab: *erstens* auf eine detaillierte Erfassung und Beschreibung der anzutreffenden Kooperationsbeziehungen, ihrer Akteure, Strukturen und Aktivitäten. *Zweitens* auf eine Betrachtung von Wirkungszusammenhängen, welche sich wiederum in (von den NGOs) als positiv bewertete wie als negativ

bewertete Auswirkungen untergliedern lassen. Vor diesem Hintergrund stellt die Arbeit die folgenden Fragen:

Welche Formen kooperativer Aktivitäten zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei in Deutschland lassen sich beobachten, und durch welche Variablen werden sie strukturiert?

Welche positiven Auswirkungen kooperativer Aktivitäten für die NGOs beobachten diese, wie sind diese Auswirkungen beschaffen, und auf welche Faktoren lassen sie sich zurückführen?

Welche negativen Auswirkungen kooperativer Aktivitäten für die NGOs beobachten diese, wie sind diese Auswirkungen beschaffen, und auf welche Faktoren lassen sie sich zurückführen?

Im Folgenden wird also untersucht, wie sich die NGO-Polizei-Kooperationen gestalten, wer die relevanten Akteure sind und in welchen Beziehungen sie zueinander stehen, welche Wirkungen Menschenrechts-NGOs in Deutschland durch kooperative Aktivitäten mit der Polizei erzielen können, und welche Auswirkungen diese Aktivitäten für die Organisation selbst mit sich bringen. Ziel ist es dabei nicht zuletzt, Erfolgsfaktoren für die Arbeit der Organisationen abzuleiten und potenzielle Gefährdungen zu benennen. Diese Perspektive bringt es mit sich, dass Fragen nach der eigentlichen Legitimation des politischen Handelns von Nichtregierungsorganisationen (vgl. dazu Curbach 2003; Vedder 2007) oder auch nach der Sinnhaftigkeit bzw. der tatsächlichen Gemeinwohlorientierung ihres Tuns (vgl. Binder 2005; Kennedy 2004) in den Hintergrund treten. So ist es durchaus möglich, dass das Hauptziel mancher NGOs in der Sicherstellung des eigenen Überlebens in Konkurrenz zu anderen besteht, so dass Ressourcensicherung gegenüber der Durchsetzung von Sachzielen die Oberhand gewinnt (Curbach 2003: 60ff.). Die Tatsache, dass NGOs mitnichten ausschließlich „Gutes“ leisten und einige nicht immer nur ein Gemeinwohl im Blick haben, soll hier daher keinesfalls bestritten werden – das analytische Interesse dieses Forschungsprojekts ist jedoch anders gelagert.

Wie bereits angedeutet, besteht zwischen Menschenrechtsorganisationen und der Polizei tendenziell ein Antagonismus. Dieser speist sich nicht zuletzt aus wechselseitigen, stereotypen Vorurteilen oder schlicht einem völlig unterschiedlichen Sprachgebrauch (Crawshaw 2007: 24)³. So kritisieren Behrendes/Stenner (2008: 82), die „selektiv-kritische Sicht von Bürgerrechtsorganisationen und -initiativen auf die Polizei“ sowie „parteiliche, oft nicht bewiesene oder überzogene, manchmal diffamierende oder hasserfüllte Behauptungen in polizeikritischen Publikationen“ erschwerten einen konstruktiven Dialog. NGOs und ihre Mitarbeiter wiederum betrachten die Polizei häufig ausschließlich als Gegner und fühlen sich in der Beschäftigung mit ihr „unkomfortabel“ (Osse 2006: 10). Unterschiedliche

3 Nicht zufällig trug eines der ersten deutschen Kooperationsprojekte den Titel ‚NAPAP – NGOs and Police against Prejudices‘.

Organisations- und Deutungskulturen führen nach Ansicht von Osse gar zu einer paradoxen Situation, in der NGOs das Potenzial der Polizei zum Menschenrechtsschutz vernachlässigen: „Human rights advocates have tended to pay little attention to general crime, that may have been a more serious threat to peoples' full enjoyment of their rights, than police behaviour was“ (Osse 2006: 48). Der Antagonismus zwischen Menschenrechtsorganisationen und der Polizei geht aber neben den unterschiedlichen Organisationskulturen vor allem aus der Besonderheit der Thematik 'Polizei und Menschenrechte' hervor. Die besondere Bedeutung ergibt sich aus der Tatsache, dass die Polizei sowohl als Menschenrechtsschützer wie auch -verletzer auftreten kann und gleichzeitig die im menschlichen Alltag am deutlichsten wahrnehmbare Manifestation von Staatsgewalt darstellt (Fathi 2004: 43). Auf diese Thematik wird daher nun etwas ausführlicher eingegangen.

Die Polizei als „wichtigster Exponent des staatlichen Gewaltmonopols“ (Behrendes/Stenner 2008: 68) ist angehalten, im öffentlichen Interesse für Sicherheit zu sorgen und Straftaten zu unterbinden. Zu diesem Zweck ist sie legitimiert, unter Umständen auch Gewalt einzusetzen.⁴ Dies wird noch durch die Tatsache verstärkt, dass Grundrechtseingriffe durch die Polizei im Gegensatz zu Maßnahmen anderer staatlicher Organe häufig durch ad-hoc-Maßnahmen erfolgen: „Diese Unmittelbarkeit und Unumkehrbarkeit polizeilicher Grundrechtseingriffe stellt daher ein besonders sensibles Problemfeld im Verhältnis Staat – Bürger dar“ (ebd.: 89). Die Kombination der Vertretung eines (zumindest auf dem Papier) rechtsstaatlichen Anspruchs mit dem regelmäßigen und rechtlich legitimierten Einsatz von Gewalt konstituieren die besondere Bedeutung und Herausforderung, die Menschenrechtsfragen für die Polizeiarbeit beinhalten.

Der erste Artikel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland stellt die Unantastbarkeit der Menschenwürde fest und bekennt sich gleichzeitig zu den „unverletzlichen und unveräußerlichen Menschenrechten“. Doch damit nicht genug: Während im ersten Absatz außerdem der Satz zu finden ist: „Sie [die Menschenwürde; PH] zu achten und zu schützen ist Verpflichtung aller staatlichen Gewalt“, konstatiert Absatz 3: „Die nachfolgenden Grundrechte binden Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht.“ Betroffen von dieser Bindung aller staatlichen Gewalt an die Grundrechte ist mithin auch die Polizei als Organ der Exekutive, deren Bindung an das Gesetz „selbstverständliche normative Berufsvoraussetzung“ ist (Lenhart 2003: 118). Folgt man also dem Geist des Grundgesetzes, so besteht eine gleichsam positive Beziehung zwischen den schwarz auf weiß festgehaltenen Grund- und Menschenrechten und der Polizei als ihrer Garantin. Auch die Polizei selbst ist sich dieser Aufgabe bewusst, wie etwa im Leitbild der hessischen Polizei⁵ anschaulich nachzulesen ist: „Wir sind unparteiischer Garant für

4 Die Bedeutung dieses Gewaltmonopols für das gesellschaftliche Zusammenleben in einem Staat unterstreichen Behrendes/Stenner (2008: 68): „Der Grundgedanke des staatlichen Gewaltmonopols ist heute so aktuell wie zu Zeiten der Aufklärung.“ Es stelle daher „in seiner idealtypischen Ausprägung nach wie vor eine entscheidende Rahmenbedingung für ein möglichst angstfreies Sozialleben dar und ist ein zivilisatorischer Fortschritt.“

5 Zulesen unter <http://www.polizei.hessen.de/internetzentral/nav/6df/6df70e1-825a-f6f8-6373-ag1bbcb63046.htm>; zuletzt abgerufen am 12.9.2011.

Demokratie und Menschenrechte. Recht und Gesetz sind Grundlagen unseres Handelns.“ Jauk (2004: 7) sieht im Schutz der Menschenrechte gar die „eigentliche Legitimationsgrundlage“ der Sicherheitsexekutive. Auf dem Papier ist das Verhältnis Polizei – Menschenrechte in rechtsstaatlichen Demokratien also eindeutig. Internationale Regelungen schreiben die entsprechenden Verhaltensstandards vor und definieren menschenrechtliche Standards bis in Teilaspekte des polizeilichen Handelns.

Über die UN-Charta als Regularium für die Polizei hinaus wurden von den Vereinten Nationen einige zusätzliche Konventionen verabschiedet. Diese detaillierte Kodifizierung verdeutlicht, wie sensibel sich das Verhältnis zwischen Polizeiarbeit und Menschenrechten gestaltet. Neben der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte (AEMR) von 1948 fallen darunter der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1966), die Anti-Rassismuskonvention (1965), das Frauenrechtsabkommen (1979) sowie die Anti-Folter-Konvention (1984). Es handelt sich also um Abkommen, die sich nicht direkt auf die Polizei beziehen, aber mittelbare Auswirkungen auf die Polizeiarbeit haben. Dank ihrer internationalen Anerkennung stellen sie einen wichtigen normativen Bezugspunkt sowohl für die Vereinten Nationen wie auch für Nichtregierungsorganisationen dar, wenn Menschenrechtsverletzungen aufgezeigt und benannt werden sollen. Sie legen im Wesentlichen folgende für die Polizei relevanten Standards fest: das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person; das Verbot von Folter und grausamer, unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung und Strafe; das Verbot willkürlichen Festhaltens; das Recht auf einen fairen Prozess; das Recht auf die Unschuldsvermutung (UN 1997: 5). Das Hohe Kommissariat für Menschenrechte hat zudem einige Richtlinien formuliert, die sich direkt an die Polizei richten. Dazu ist insbesondere der *Code of Conduct for Law Enforcement Officials* von 1979 zu rechnen, der die Verantwortlichkeit der Polizei in Bereichen wie Behandlung von Gefangenen, Einsatz von Gewalt oder Korruption regelt⁶.

Grundlage des europäischen Menschenrechtsschutzes ist die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die mit dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte über einen verbindlichen Kontrollmechanismus verfügt. Die EMRK bezieht sich direkt auf die AEMR und vertritt im Bezug auf polizeirelevante Normen vergleichbare Positionen. Direkt mit der Polizei setzt sich außerdem der *European Code of Police Ethics*⁷ auseinander, indem Richtlinien und Handlungsmaßstäbe für die Polizei in Europa empfohlen werden, darunter auch die Förderung von effektiver Zusammenarbeit mit Nichtregierungsorganisationen. Menschenrechtsrelevante Polizeimaßnahmen betreffen v.a. das Recht auf Leben, das Verbot der Folter, ein angemessener Einsatz von Gewalt, Festnahme und Freiheitsentzug nur unter Beachtung der Menschenwürde der betroffenen Personen. Angesichts dieser klaren

6 Nachzulesen unter http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/h_comp42.htm; zuletzt abgerufen am 26.5.2008. Hinzu kommen die Basic Principles on the Use of Force and Firearms, der Body of Principles for the Protection of All persons under Any Form of Detention or Imprisonment, Basic Principles for the Treatment of Prisoners und eine Deklaration über die Rechte von Opfern von Verbrechen und Machtmissbrauch (UN 1997).

7 Nachzulesen unter http://polis.osce.org/library/view?item_id=2687&attach_id=500; zuletzt abgerufen am 12.9.2011.

normativen Standards bringt die *Commission on Policing for Northern Ireland*⁸ (1999: 18) auf den Punkt: „Policing means protecting human rights“.

Die Realität sieht aber oft anders aus, und das nicht nur in Diktaturen oder autoritär regierten Ländern, wo Polizeibehörden als Instrument der Durchsetzung von Willkürherrschaft Angst und Schrecken verbreiteten und noch verbreiten (Human Rights Watch 2007; Nsereko 1993). Auch in Deutschland und anderen etablierten Demokratien kommt es offenbar immer wieder zu Menschenrechtsverletzungen seitens polizeilicher Behörden (vgl. u.a. Amnesty International 2010 und 2004; Crawshaw 2007; Leenen/Groß/Grosch 2002; Lenhart 2003; Schicht 2007). Osse (2006:10) konstatiert entsprechend: „Police have neglected, ignored, and failed to respect basic rights to life, liberty and security in all regions of the world.“

Es ist an dieser Stelle nicht das Ziel, den Ursachen für Menschenrechtsverletzungen seitens der Polizei nachzuspüren.⁹ Es liegt jedoch der Gedanke nahe, dass die Position der Polizei – als Hüterin der demokratischen Grundwerte einerseits sowie Ordnungsmacht mit Gewaltmonopol und freiheitseinschränkenden Kompetenzen andererseits – nicht unwesentlich mitverantwortlich ist.¹⁰ Die Polizei soll kontrollieren und schützen, helfen und bewachen – und das alles gleichzeitig.¹¹ Polizisten bewegen sich daher ständig auf dem schmalen Grat zwischen Menschenrechtshütern und -bedrohern: „Wem Gewaltbefugnisse übertragen werden, für den ergibt sich gleichzeitig die Gefahr eines Missbrauchs dieser Macht“ (Schicht 2007: 8, vgl. auch Behrendes/Stenner 2008: 69). Das Verhältnis Polizei-Menschenrechte stellt sich mithin als ambivalent heraus: „Indeed, police can be violators of human rights but at the same time they can play an essential role in the protection of human rights“ (AI/SIM 2006: 2). Hier wird die bedeutende Rolle einer funktionierenden Gewaltenteilung deutlich – insbesondere eine unabhängige Rechtsprechung sollte idealerweise in der Lage sein, diese Problematik abzufedern. Dass dies offenbar innerhalb des nationalstaatlichen Rahmens nicht durchgehend gelingt, veranlasst Mensching (2008: 76) zu der Feststellung: „Die unter besonderer gesellschaftlicher Beobachtung stehende Organisation Polizei muss sich die Frage gefallen lassen, wer eigentlich die staatlichen Kontrolleure kontrolliert und wie diese Kontrolle zu bewerkstelligen ist.“ Menschenrechts-NGOs könnten einen Beitrag zu dieser Kontrolle leisten.

Der Antagonismus zwischen den zwei Organisationstypen erscheint also zunächst vorprogrammiert. Entsprechend besteht auch die Strategie vieler NGOs in Bezug auf die Polizei traditionellerweise aus einer konfrontativen¹² Haltung, die sich häufig in Tätigkeiten wie

8 Diese sogenannte „Patten Commission“ wurde als Ergebnis eines *multi-party agreements* 1998 eingerichtet und von 71 Prozent der nordirischen Wahlberechtigten im Amt bestätigt (O’Rawe 2005: 957).

9 Siehe dazu z.B. EPPHR (2004: 12f.); Manzoni (2003), Bowling/Phillips/Campbell/Docking (2005).

10 Der österreichische Menschenrechtsbeirat (2005: 4) betrachtet Missstände und Übergriffe seitens der dortigen Polizei „nicht als isolierte Einzelvorkommnisse, sondern als symptomatische Äußerungen, deren Ursachen im System liegen“.

11 Zu den Funktionen von Polizei im demokratischen Rechtsstaat siehe z.B. Crawshaw (2007), Winter (1998).

12 Die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen Kooperation und Konfrontation geht zurück auf Simsa (2001),

Monitoring, Kontrolle sowie *Blaming and Shaming* äußert und auf diese beschränkt bleibt (vgl. Osse 2006: 10; Wiseberg 2003: 355ff.). Das betrifft primär autoritäre Staaten oder Diktaturen, in denen Menschenrechtsverletzungen seitens der Polizei an der Tagesordnung sind, aber auch die Bundesrepublik Deutschland. Diese Aktivitäten manifestieren sich beispielsweise in Kampagnen gegen Polizeigewalt, „Staatenberichten“ an internationale Organisationen oder Dokumentationen polizeilicher Übergriffe. So prangert etwa die Menschenrechtsorganisation Amnesty International immer wieder auch Vorfälle in etablierten Demokratien an, darunter auch in der Bundesrepublik Deutschland (Amnesty International 2004, 2010). Die Dominanz des konfrontativen Paradigmas wird bereits bei einer oberflächlichen Betrachtung der Internet-Auftritte der verschiedenen Ländersektionen von Amnesty International deutlich – zwischen Themen wie Polizeigewalt und anderen Menschenrechtsverletzungen nehmen kooperative Aspekte nur einen äußerst geringen Raum ein.¹³

Allerdings ist jüngerer Literatur (z.B. Leiprecht 2002) zu entnehmen, dass sich in den letzten Jahren offenbar Veränderungen andeuten: Die Polizei in vielen Ländern scheint zunehmend bereit, sich der Zivilgesellschaft zu öffnen. Auch für manche NGOs wird eine Veränderung in der Auseinandersetzung mit der Polizei konstatiert: „A focus on case-based concerns targeting State officials has been replaced by an increasing role for engagement with State officials in seeking to prevent human rights violations (Osse 2006: 5). Einem Bericht der Nichtregierungsorganisation „Aktion Courage“, die gemeinsam mit der Polizei ein Seminar durchführte, ist zu entnehmen: „Die jahrelange Arbeit im Bereich der Menschenrechte führte zu der Erkenntnis, dass es nicht ausreicht, Diskriminierungen und Übergriffe gegen Angehörige von Minderheiten zu *dokumentieren*. Viel wichtiger erschien die Beantwortung der Frage, wie diese in Zukunft *verhindert* werden können“ (zitiert nach Leiprecht 2002: 53). Diese Aussagen deuten darauf hin, dass sich gerade bei Organisationen, die sich stark als *watchdog* und Kontrolleur staatlichen Fehlverhaltens verstehen, möglicherweise eine Verschiebung von reaktiv-konfrontativen zu prophylaktisch-konstruktiven Aktivitäten entwickelt.

Ein solcher, vereinzelt auftretender Wandel auf NGO-Seite wird u.a. damit begründet, dass die Funktion von Polizei als potenzieller Bewahrer der Menschenrechte seit einigen Jahren stärker in das Blickfeld rückte (AI/SIM 2006: 2; Osse 2006: 24). Deutlich wurde dabei beispielsweise, dass die Polizei allein durch die Aufrechterhaltung von Stabilität zu einer Situation beitragen kann, in welcher bürgerliche, politische, soziale oder kulturelle Rechte überhaupt erst zur Entfaltung kommen.¹⁴ Die im Jahr 2001 aus einem Projekt des Europa-

der zufolge zwischen vier Einflussformen von Nonprofit-Organisationen unterschieden werden kann: Kooperation, Konfrontation, Schadensbegrenzung sowie konkurrierende/ ergänzende Leistungserbringung (ebd.: 354ff.). Vgl. dazu ausführlich Kapitel 4: Theoretischer Rahmen. Diese Terminologie wird ebenfalls in NGO-Dokumenten verwendet (z.B. AI/SIM 2006) und erscheint daher geeignet.

13 www.amnesty.org; www.amnesty.de; www.amnesty-polizei.de. Zuletzt abgerufen am 15.7.2011.

14 Dabei bleibt unklar, ob dieser Wandel für alle Typen von Menschenrechts-NGOs gleichermaßen feststellbar ist, oder ob sich Unterschiede zeigen zwischen reinen Themenanwälten und solchen Organisationen, die neben der Themenanwaltschaft auch Dienstleistungen für ihre jeweiligen Zielgruppen erbringen.

rates hervorgegangene ‚European Platform for Policing and Human Rights‘ (EPPHR)¹⁵ erachtet ein kooperatives Engagement von NGOs mit der Polizei als fundamental, wenn der Menschenrechtsschutz gestärkt werden soll: „NGOs must acknowledge that they can more positively influence the police to become human rights compliant if they do engage directly with the police“ (EPPHR 2004: 17). Seien NGOs dazu nicht in der Lage, könnte ein substantieller Einfluss der NGOs auf den Menschenrechtsschutz nicht geleistet werden. Auch die Erfahrungen des Internationalen Roten Kreuzes bestätigen, dass kooperatives Engagement der Konfrontation vorzuziehen sei: „Focus on engagement instead of confrontation; as a positive approach is more productive“ (AI/SIM 2006: 13).

Es zeigt sich an dieser Stelle das geradezu als klassisch zu bezeichnende Dilemma zwischen wirkungsloser Fundamentalopposition einerseits und Einfluss versprechender, aber auch riskanter Nähe andererseits. Epstein (2007: 62) spitzt das in der Frage zu: „Which organizations do the most for their cause: the purer, or the more pragmatic?“¹⁶ Nicht nur Menschenrechtsorganisationen stehen vor diesem Dilemma, sondern auch NGOs aus den Bereichen Umweltschutz oder Nothilfe – dabei geht es allerdings meist um Kooperation mit Konzernen.¹⁷ Häufig wird Kooperation mit „konstruktiv, pragmatisch, lösungsorientiert“ assoziiert und der „destruktiv-ideologisch“ orientierten Konfrontation gegenübergestellt (vgl. Kurmann 2010: 85). Beide Ansätze bringen Vor- und Nachteile mit sich, die an späterer Stelle intensiver diskutiert werden (Kapitel 4: Theoretischer Rahmen). Viele Autoren, darunter Curbach (2003: 53), erkennen aber bei NGOs einen grundsätzlichen Trend zu mehr Kooperationsbereitschaft und Suche nach Anschlussfähigkeit, denn: „Allzu radikale und offensiv formulierte Forderungen bilden unter Umständen Barrieren beim Zugang zu Verhandlungen mit anderen Governance-Akteuren. Es stellt sich also bei NGOs tendenziell eine Grundstimmung der Kompromissbereitschaft ein, um sich Zugang zu den Kanälen ihrer Einflussnahme zu verschaffen.“

Vor diesem Hintergrund möchte die Arbeit das Themenfeld der NGO-Polizei-Kooperation im Bereich Menschenrechte explorativ erschließen. Um die aufgeworfenen Fragen nach Ablauf und Auswirkungen der Kooperationen zu beantworten, werden im Folgenden Methoden der qualitativen empirischen Sozialforschung herangezogen, insbesondere In-

15 <http://www.grootaarts.nl/epphr>; zuletzt abgerufen am 20.5.2008. Die Plattform scheint allerdings nur einige wenige Dokumente hervorgebracht und anschließend die Arbeit eingestellt zu haben; die Homepage wurde seit Anfang 2006 nicht mehr aktualisiert. Ziel der Plattform war es, Menschenrechtsstandards in die Arbeit der europäischen Polizeien zu integrieren, ein Netzwerk aus Regierungsbehörden, Polizei und Nichtregierungsorganisationen herzustellen sowie den Austausch von Informationen, Ideen, Erfahrungen und *best practise* zu ermöglichen.

16 Der Autor kommt in seinem Artikel zu der Überzeugung, dass es beide Organisationstypen brauche, jedoch: „The more pragmatic nonprofits enact the small changes and quiet compromises that often make the biggest differences.“

17 Dass sich auch in diesem Themenfeldern möglicherweise seit einigen Jahren ein Wandel vollzieht, zeigt der Beitrag eines „Ärzte ohne Grenzen“-Vertreter: „Der Weg hin zur Wahrnehmung des Wirtschaftssektors als Chance war für Ärzte ohne Grenzen lang und beschwerlich, aber lohnenswert. Er führte – überspitzt formuliert – von einer überwiegend destruktiv-ideologischen Grundhaltung hin zu einer konstruktiven und pragmatischen Auseinandersetzung mit konkreten Dilemmata und entsprechenden Lösungsansätzen“ (Kurmann 2010: 85).

Interviews mit NGO-Vertretern, Polizisten und weiteren thematischen Experten. Das Sample der betrachteten Organisationen setzt sich aus sechzehn „Single-Issue-Organisationen“ mit den thematischen Schwerpunkten Anti-Menschenhandel und Anti-Diskriminierung zusammen (im Folgenden der Einfachheit halber als die Fallgruppen „Menschenhandel“ und „Diskriminierung“ bezeichnet). Als zusätzliche Vergleichsdimension kommt ein „Generalist“ hinzu, d.h. eine Organisation, die sich mit unterschiedlichen menschenrechtlichen Thematiken auseinandersetzt.

Die Resultate der Untersuchung sind aus verschiedenen Gründen relevant: Erstens liefern sie eine Beschreibung einer, so die These, im Entstehen befindlichen Arena der NGO-Polizei-Kooperationen und der Strukturen und Prozesse, die diese Arena konstituieren. Zweitens sammelt und systematisiert die Arbeit aus der Praxis gewonnene Erkenntnisse für NGOs zu den Fragen, was durch Kooperationen mit der Polizei erreicht werden kann und welche Erfolgsfaktoren zum Gelingen von Kooperationen bzw. zur Erreichung von Kooperationszielen beitragen. Drittens liefern sie Einsichten über negative Auswirkungen und deren Ursachen, die Kooperationen mit der Polizei für NGOs potenziell mit sich bringen. Und viertens bilden sie die Grundlage für eine Diskussion über das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft bzw. einer bestimmten Teilmenge der zivilgesellschaftlichen Organisationen. Die Arbeit eröffnet damit ein bisher weithin unbeschriftetes Feld der Sozialwissenschaft, insbesondere der wesentlich jüngeren Zivilgesellschaftsforschung, und bietet reichlich Raum für anschließende Forschung – etwa zur Überprüfung analoger oder gegenläufiger Entwicklungen in anderen Ländern, um nur ein Beispiel zu nennen.

Die Arbeit lässt sich in zwei wesentliche Abschnitte gliedern: Der erste Abschnitt (Kapitel 1 bis 6) beinhaltet den konzeptionellen Unterbau. Hier finden sich die Ausführungen zur Begriffsklärung, Forschungsstand, Theorie, Fragestellung und angewandter Methodik. Mit Kapitel 7 beginnt der zweite Abschnitt (Kapitel 7 bis 10) und damit die empirische Auseinandersetzung mit der Materie. Die Beschreibung der ausgewählten Fälle sowie die Untersuchung der Kooperationsbeziehungen und ihrer Auswirkungen haben hier ihren Platz. Die gewonnenen Erkenntnisse werden dann im Schlusskapitel 10 noch einmal zusammengefasst und im Lichte verschiedener Theorieansätze diskutiert.

1.1. Vorüberlegung zum Forschungsdesign

Die Abschnitte zur angewandten Methodik erfolgen im Anschluss an Kapitel zur Begriffsklärung, zum Forschungsstand und zur Hypothesengenerierung. Um die Reihenfolge und Bedeutung dieser Abschnitte für den Forschungsprozess jedoch plausibel zu machen, werden bereits hier einige Grundzüge der angewandten Methodik dargelegt. Besonders zwei Prämissen gilt es dabei zu beachten: *Erstens* stellt das Feld der NGO-Polizei-Kooperation ein bisher vergleichsweise unbeachtetes Thema dar. Das heißt, es kann für diese Studie lediglich auf wenige empirische Befunde zurückgegriffen werden. *Zweitens* gestaltet sich dieses Feld überaus komplex: Beide Akteursseiten sind in sich hochgradig differenziert und heterogen; NGO-Strategien sind oftmals volatil und selten eindeutig formuliert; eine kausale

Prüfung der Auswirkungen dieser Strategien und der Bedingungen ihres Zustandekommens scheint aufgrund der Vielzahl der beteiligten Einflussgrößen beinahe unmöglich.

Ein variablenorientiertes, hypothetiko-deduktives Modell des „Erklärens“ gesellschaftlicher Sachverhalte, wie es zumeist in der quantitativen Sozialforschung zugrunde gelegt wird (vgl. Kelle 2008: 19), stellt daher in diesem Kontext kein angemessenes Vorgehen dar, da vor der Aufstellung von Hypothesen zunächst ein Vorwissen erzeugt werden muss, auf dessen Basis diese Hypothesen überhaupt formuliert werden können. Ein solches Vorwissen bedarf aber zunächst der Erarbeitung durch exploratives Vorgehen. Das Forschungskonzept muss sich also an qualitativen Methoden der empirischen Sozialforschung orientieren. Zurückgegriffen wird dabei im Wesentlichen auf die von Strauss und Glaser (1967) sowie in der Folge von Strauss und Corbin (1996) erarbeiteten Konzepte explorativer qualitativer Sozialforschung.

Dabei werden empirisch begründete Hypothesen aus einer erhobenen Datenmenge ermittelt. Ziel ist „die Beschreibung und Analyse von Handlungs- und Interaktionsstrategien und der auf sie einwirkenden äußeren intervenierenden Bedingungen“ (Kelle 2003: 19). Das Besondere am Forschungsprozess im Sinne der genannten Autoren ist nun – deshalb erfolgt an dieser Stelle der Arbeit auch schon der Vorgriff auf methodische Fragen – einerseits das zirkuläre Vorgehen bei der Fallauswahl, Datenerhebung und -auswertung, andererseits der Umgang mit Vorwissen, Theorie und verwendeten Datenquellen. So lässt sich die Vorgehensweise als „spiralförmige Hin- und Herbewegung zwischen theoretisch angeleiteter Empirie und empirisch gewonnener Theorie“ bezeichnen (Dausien 1996: 93). Das heißt, erste Ergebnisse der Datenerhebungen werden für den weiteren Forschungsprozess herangezogen und etwa in späteren Interviews genutzt; es erfolgt ein kontinuierlicher Rückgriff auf bereits absolvierte Arbeitsschritte und deren Erkenntnisse. Durch Modifizierung der Ausgangshypothesen soll schließlich ein neues Bild gewonnen werden. Daher können die Thesen zunächst sehr offen formuliert und im Zuge des Forschungsprozesses spezifiziert werden (Kelle 2008: 142). Ähnliches gilt auch für die Fallauswahl, die ebenfalls im Verlauf des Forschungsprozesses erfolgt. Die Auswahl der ersten Fälle hat „Erkundungscharakter“ (Truschkat/Kaiser/Reinartz 2005: 8), aus ihnen werden dann Hinweise für das weitere Sampling entnommen. Das bedeutet auch, dass die Fallauswahl bereits als ein Teilergebnis gelten kann.

Da der hier durchgeführte Forschungsprozess also eigenen Vorgaben gehorcht, war es an dieser Stelle wichtig, diese Vorgaben zwecks eines besseren Verständnisses der weiteren Vorgehensweise knapp darzustellen. Die Darstellung der Ausgangshypothesen sowie die Fallauswahl erfolgen demnach erst im Anschluss an die Ausführungen zu Forschungsstand und Theorierahmen, da diese für die Thesenformulierung grundlegend sind.

Begriffsklärung

2.1 Menschenrechtsorganisationen in der Zivilgesellschaft

Werden in wissenschaftlichen wie politischen Diskussionen Begriffe wie ‚Zivilgesellschaft‘, ‚Nonprofit-Organisation‘ oder ‚NGO‘ verwendet, bleibt oft unklar, was genau darunter verstanden wird. Daher wird im Folgenden eine Klärung der im Rahmen der Arbeit verwendeten Begriffe vorgenommen, um Menschenrechtsorganisationen als Teil der Zivilgesellschaft zu verorten.

Dabei ist es angesichts der Ausrichtung des Forschungsprojektes ausdrücklich nicht das Ziel, an dieser Stelle eine breite theoretische Diskussion über Zivilgesellschaft, ihre Funktionen und institutionelle Ausgestaltung zu führen. Die folgenden Ausführungen dienen lediglich einer Präzisierung des behandelten Kontextes sowie der untersuchten Organisationen.¹⁸ Ziel ist es mithin, die Charakteristika der hier thematisierten zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen aufzuzeigen und diese in ihrem gesellschaftlichen Umfeld zu einzuordnen. Dies ist nicht zuletzt deshalb von Bedeutung, da unter Umständen auch staatliche Organisationen wie die Polizei oder das Militär als Menschenrechtsorganisationen bezeichnet werden könnten.¹⁹ Man denke beispielsweise an den Einsatz der Bundeswehr in Afghanistan oder an die formale Verpflichtung der Polizei in demokratischen Staaten, Menschenrechte zu respektieren, zu schützen und zu gewährleisten (vgl. Schicht 2007: 8). Eine Einordnung der im Kontext dieser Arbeit behandelten Organisationen in den Gesamtzusammenhang Zivilgesellschaft liefert außerdem den theoretischen Hintergrund für die Diskussion der Forschungsergebnisse, die im Anschluss an den empirischen Teil der Arbeit erfolgt.

Die folgenden Abschnitte setzen sich also überblicksartig mit zentralen verwendeten Begriffen auseinander. Dabei wird zunächst der Begriff ‚Zivilgesellschaft‘ thematisiert, die hier verwendete Organisationsbezeichnung ‚NGO‘ als spezifische Form der zivilgesellschaftlichen Organisation eingeführt und der Begriff ‚Menschenrechts-NGO‘ erläutert. Nach der Definition von Zivilgesellschaft und ihren Organisationen geht es im Anschluss auch um die Funktionen, die diesen aus politikwissenschaftlicher Sicht im Gemeinwesen zugeschrieben werden.

¹⁸ Für eine eingehendere Beschäftigung mit der theoretischen und empirischen Diskussion um Zivilgesellschaft sei in Ergänzung zu den oben angeführten Autoren hier lediglich auf einige Einführungen sowie „Klassiker“ der deutschen und internationalen Literatur verwiesen: Adloff (2005), Cohen/Arato (1992), Keane (1998), Klein (2001), Putnam (2000), Salamon/Anheier (1996), Schmidt (2007).

¹⁹ Schicht (2007: 8) zitiert den Leiter einer Hamburger Polizeischule mit den Worten: „Die Polizei ist übrigens die größte Menschenrechtsorganisation!“ Vgl. auch Lenhart (2003: 123).

2.1.1 Zivilgesellschaft

Politische wie wissenschaftliche Attraktivität gewann der Begriff 'Zivilgesellschaft' – nach einer langen Themenkarriere zu diesem Zeitpunkt etwas in Vergessenheit geraten (vgl. Schmidt 2007: 27) – im Mittelosteuropa der 1970er und 1980er Jahre in Kreisen, die in Opposition zu den herrschenden Regimes standen (Kocka 2002: 30). Ihm wurde dabei großes Potenzial in Liberalisierungs- und Demokratisierungsprozessen zugeschrieben (Lauth 2003). Ende der 1980er Jahre wurde das Konzept auch verstärkt in Westeuropa diskutiert und erfreut sich bis heute großer Beliebtheit. Dafür gab es unterschiedliche Gründe: die strukturelle Krise des Wohlfahrtsstaates, eine verstärkt eingeforderte politische Mitbestimmung der Bürger, oder die Krise der Linken und damit der Aufstieg des Konzepts als Ersatz für vom Staat garantierte soziale Gerechtigkeit (Münkler 2007; Schade 2002). Heute ist Zivilgesellschaft²⁰ ein mit unterschiedlichsten Bedeutungen versehener Sammelbegriff, der aus politikwissenschaftlicher Sicht besonders häufig in Relation zum Staat diskutiert wird, z.B. als Teil der „Global Governance“ (Adloff 2005: 12), als „Entlastungsformel“ (Münkler 2007: 48) für geschwächte Sozialsysteme, als kontrollierende Gegenmacht zum Staat (Zimmer 2002: 90) oder als Reaktion auf „Staats- und Marktversagen“ (aus ökonomischer Theorietradition: Nährlich 2007: 35). Zivilgesellschaft ist aber immer auch ein politischer Kampfbegriff, der absichtsvoll verwendet wird, etwa um bestimmte Gruppen zu in- und exkludieren oder politische Programme und Positionen zu begründen (vgl. Heins 2001; Schröder 2000).

Zivilgesellschaft wird in der Regel aus zwei unterschiedlichen Perspektiven betrachtet (vgl. Adloff 2005; Hettling/Foljanty-Jost 2009): einerseits aus der Perspektive einer Bereichslogik, andererseits aus der einer Handlungslogik. Das bereichslogische Verständnis von Zivilgesellschaft versteht sie als einen gesellschaftlichen Bereich, der sich von anderen gesellschaftlichen Bereichen abgrenzt, namentlich von Staat, Markt sowie von dem rein Privaten/der Familie (Salamon/Anheier 1996). Der Bereich wird meist als „plurale Gesamtheit der öffentlichen Assoziationen, Vereinigungen und Zusammenkünfte“ verstanden, die auf freiwilligem Zusammenhandeln von Bürgern beruhen (Adloff 2005: 8). Dieser sogenannte „Dritte Sektor“ beinhaltet eine bestimmte Art von Organisationen, bei denen vor allem auf ihre Abgrenzung von staatlichen und erwerbswirtschaftlichen Organisationen abgestellt wird. Nach diesem Verständnis sind zivilgesellschaftliche Organisationen auf privater, freiwilliger Initiative beruhende Organisationen, die von staatlichen Strukturen unabhängig operieren (Salamon/Anheier 1996). Diese Unabhängigkeit wird v.a. als organisatorische Unabhängigkeit verstanden. Denn zumindest für die Bundesrepublik Deutschland lässt sich eine starke finanzielle Abhängigkeit der Zivilgesellschaft von staatlicher Förderung konstatieren (Priller 2007: 113). Um solche Abhängigkeitsverhältnisse zu vermeiden, verzichten

20 Im Kontext von ‚Zivilgesellschaft‘ wird häufig auch von ‚Bürgergesellschaft‘ gesprochen. Während einige Autoren auf unterschiedliche Inhalte und Konnotationen der Termini abzielen (vgl. Strachwitz 2007: 297), bezeichnen andere die Begriffe als deckungsgleich (vgl. Enquete-Kommission 2002: 59, Vogt 2005: 61). Letzterem wird sich im Rahmen dieser Arbeit angeschlossen; der Einfachheit halber wird durchgehend ‚Zivilgesellschaft‘ verwendet.

BEGRIFFSKLÄRUNG

allerdings viele internationale Menschenrechtsorganisationen darauf, staatliche Gelder anzunehmen (Welch 2001).

Um zur Zivilgesellschaft gerechnet zu werden, ist aus bereichslogischer Perspektive weiterhin ein minimaler Organisationsgrad erforderlich, da der Begriff sonst seine Trennschärfe verlieren würde. Im Gegensatz zu marktorientierten Organisationen verfolgen zivilgesellschaftliche keine primär gewinnorientierten Zwecke, sondern kennzeichnen sich durch den sogenannten *non-distribution-constraint*, d.h. eventuell anfallende Gewinne werden nicht an Mitglieder, *stakeholder* o.ä. ausgeschüttet. Gemeinsam ist diesen Organisationen außerdem, dass sie versuchen, in irgendeiner Weise auf das Gemeinwesen einzuwirken (Salamon/Anheier 1996, Priller 2007).

Angesichts der vielfältigen Verschränkungen mit markt- oder staatsförmigen Aktivitäten innerhalb der zivilgesellschaftlichen Praxis lassen sich zivilgesellschaftliche Organisationen aber oft nicht trennscharf von staats- oder marktnahen Organisationsformen abgrenzen. Stattdessen existiert eine Vielzahl an Überschneidungen. So erbringen zivilgesellschaftliche Organisationen heute vielfach bezahlte Dienstleistungen zu marktähnlichen Bedingungen; Unternehmen oder Staaten gründen beispielsweise gemeinnützige Stiftungen (vgl. Curbach 2003). In jüngster Zeit wird von einigen Mischformen gerne als „Sozialunternehmen“ gesprochen (vgl. Hackenberg/Emptner 2011). Die Unterscheidung sollte daher vor allem als grobes Analyseschema gelten.

Diese bereichslogische Definition von Zivilgesellschaft und ihrer Organisationen schließt ein breites Spektrum an Organisationen ein; darunter so heterogene wie Stiftungen, manche Universitäten, Umweltorganisationen, Selbsthilfegruppen, kulturelle Einrichtungen oder Krankenhäuser (vgl. Anheier 2005; Birkhölzer/Klein/Priller/Zimmer 2005). Hilfreich für eine Eingrenzung der in diesem Kontext relevanten Organisationen ist die ‚International Classification of Nonprofit Organizations‘ (ICNPO, siehe Abbildung 1: ICNPO) von Salamon/Anheier (1992), die später in das UN-Handbuch der Nonprofit-Organisationen (United Nations 2003) aufgenommen wurde. Die ICNPO teilt die zivilgesellschaftlichen Organisationen in zwölf Untergruppen auf. Diese Klassifizierung nimmt für sich in Anspruch, auf internationaler Ebene alle Arten von zivilgesellschaftlichen Organisationen abzudecken. Die im Kontext Menschenrechte relevanten Organisationen sind entweder als Themenanwälte und Vertreter spezifischer Bürgerinteressen in Gruppe 7 zu verorten (*law, advocacy and politics*). Diese Gruppe wird wiederum in die Bereiche Bürgerrechtsorganisationen und Themenanwälte, juristische Dienstleistungen sowie politische Parteien unterteilt, wobei hier wiederum die erste Gruppe relevant ist: „Organizations that protect the rights and promote the interests of specific groups of people“ (Anheier 2005: 389). Menschenrechtsorganisationen im Sinne dieser Arbeit (vgl. Kapitel 2.1.2) können jedoch auch weniger als politische Akteure und Themenanwälte, sondern auch als Sozialarbeiter die Folgen von Menschenrechtsverletzungen lindern – diese wären dann in Gruppe 4 (*social services*) vertreten.

Die Bereichslogik verzichtet auf normative Bezugspunkte. Gemäß dieser Sichtweise sind möglicherweise auch Organisationen wie die Mafia oder eine rechtsradikale Wehrsportgruppe als zivilgesellschaftliche Organisationen zu bezeichnen. Das würde wiederum der

KAPITEL II

International Classification of Nonprofit-Organisations (ICNPO)		
Nr.	Groups	Subgroups
1	Culture and recreation	Culture and arts, sports, other recreation and social clubs
2	Education and research	Primary and secondary education, higher education, other education, Research
3	Health	Hospitals and rehabilitation, nursing homes, mental health and crisis intervention, other health services
4	Social services	Social services, emergency and relief, income support and maintenance
5	Environment	Environment, animal protection
6	Development and housing	Economic, social and community development, housing, employment and training
7	Law, advocacy and politics	Civic and advocacy organizations, law and legal services, political organizations
8	Philanthropic intermediaries and voluntarism promotion	Grant-making Foundations, other philanthropic intermediaries and voluntarism promotion
9	International	International activities
10	Religion	Religious congregations and associations
11	Business and professional associations, unions	Labour unions, business associations, professional associations
12	Not elsewhere classified	Not elsewhere classified

Abbildung 1: ICNPO (Quelle: United Nations 2003: 31.)

BEGRIFFSKLÄRUNG

weit verbreiteten Wahrnehmung widersprechen, die Zivilgesellschaft von vornherein als positiv besetzt und gut charakterisiert (vgl. Roth 2004).

Im Vergleich zu diesem bereichslogischen Verständnis von Zivilgesellschaft, bei dem die Organisationen im Mittelpunkt stehen, betrachtet die handlungslogische Perspektive einen „Typus des sozialen Handelns“ (Klein o.J.: 1), der „auf öffentliche Verständigung – auch im Konflikt“ (ebd.) angelegt ist. Dazu zählen beispielsweise die Einhaltung von Menschen- und Bürgerrechten, Anerkennung von Unterschieden und Vielfalt, oder zivile Verhaltensstandards wie Toleranz, Verständigung, Gewaltfreiheit oder Gemeinsinn (vgl. Adloff 2005: 8). Diese stärker normativ geladene Betrachtungsweise sieht Zivilgesellschaft „letztlich an der Demokratisierung des Gemeinwesens orientiert“ (Albers 2000: 85) und ermöglicht es eher, „unzivil“ Handlungs- und Organisationsformen aus der Zivilgesellschaft auszugrenzen, wie z.B. den Ku-Klux-Klan oder al-Qaida (vgl. Strachwitz 2007: 298). Allerdings spielen organisatorische Merkmale wie der *nonprofit-costraint* hier eine untergeordnete Rolle, so dass gemäß dem handlungslogischen Verständnis u.U. auch profitorientierte Unternehmen zur Zivilgesellschaft gerechnet werden können.

Die vorliegende Arbeit geht von einer bereichslogischen Wahrnehmung von Zivilgesellschaft aus. Unter Zivilgesellschaft bzw. Bürgergesellschaft wird also, im Anschluss an Strachwitz (2007: 296ff.), die Summe einer heterogenen „Gruppe von Akteuren im öffentlichen Raum“ verstanden, die weder primär profitorientiert noch staatlich sind, auf Freiwilligkeit beruhen und in irgendeiner Form auf die Geschicke des Gemeinwesens einwirken. Diese Entscheidung hat mehrere Gründe: Zum einen erscheint grundsätzlich das normativ aufgeladene Verständnis aus analytischer Perspektive aufgrund fehlender Trennschärfe problematisch, gleichzeitig stellt sich die Frage nach der Hoheit über die Definition der Norm. Zum anderen lässt die in dieser Arbeit betrachtete Konstellation die Perspektive der Bereichslogik als geeigneter erscheinen, da sie als Ausgangspunkt ein tendenziell konflikthafte Gegenüber von Polizei und Menschenrechtsorganisationen bzw. von Staat und Zivilgesellschaft annimmt – diese Gegenüberstellung erschiene unter handlungslogischer Perspektive möglicherweise weniger klar, wenn sicherlich auch nicht weniger reizvoll.

Außerdem steht mit der zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisation ein bestimmter Organisationstyp im Zentrum. Zwar werden auch deren Handlungen betrachtet, wodurch die Handlungslogik nicht gänzlich ausgeblendet wird; diese Handlungen werden aber nicht nach „Zivilität“ oder „Zivilgesellschaftskompatibilität“ geprüft. Auch lässt sich die handlungslogische Perspektive mit Klein (o.J.: 1) wieder an die Bereichslogik anbinden: „Ein solches Handeln kann sich auch in Staat, Wirtschaft und Privatsphäre finden, doch ist es vor allem angesiedelt in einem *sozialen Raum* zwischen diesen: einem Raum der Vereine und Zusammenschlüsse der Bürgerinnen und Bürger, der durch ein hohes Maß an Selbstorganisation und durch bürgerschaftliches Engagement gekennzeichnet ist.“

2.1.2 NGOs und Menschenrechts-NGOs

Der gerade in öffentlichen Debatten häufig anzutreffende Begriff ‚NGO‘ bezeichnet in der Regel einen bestimmten Typus der zivilgesellschaftlichen Organisation, indem er einen besonderen Aspekt betont: den nichtstaatlichen Charakter – *nongovernmental organisation*.²¹ Auch jenseits der wissenschaftlichen Diskussion steht ‚NGO‘ heute im Wesentlichen für solche Organisationen, die sich für spezifische gesellschaftliche Themen einsetzen (Welch 2001: 3). Der Begriff wurde zunächst in der UN-Charta geprägt (Schwitzer Marsiaj 2004: 6); heute sind NGOs „aus dem öffentlichen Leben nicht mehr wegzudenken“ (Frantz/Martens 2006: 12). Als Sammelbegriff schließt ‚NGO‘ verschiedenartige Akteure ein; diese widmen sich jedoch in der Regel gesellschaftspolitischen Anliegen wie Ökologie, Abrüstung, Atomkraft oder eben Menschenrechten (ebd.: 56). Ihre Charakteristika wie Staatsferne, private Verfasstheit und die Konzentration auf einzelne gesellschaftliche Problemfelder verleihen den NGOs zumindest theoretisch besondere Stärken, darunter Sachkompetenz, Engagement, Bürgernähe, Flexibilität und geringe Bürokratie sowie in der Regel eine hohe Akzeptanz in der Öffentlichkeit (Furtak 2005: 17ff.). Während bisweilen angeführt wird, nur international tätige Organisationen könnten als NGOs bezeichnet werden (vgl. Frantz/Martens 2006: 22), werden hier auch ausschließlich national agierende Organisationen als NGOs verstanden, da der Begriff keine Beschränkung auf internationale Kontexte beinhaltet und Nichtregierungsorganisationen auch im nationalen Rahmen agieren können.²²

Oftmals übersehen werden einige kritische Aspekte – dazu gehören Fragen der demokratischen Legitimation und der Leistungsfähigkeit von NGOs, aber auch eine potenzielle Vereinnahmung durch den Staat. Diese kann sich beispielsweise durch staatliche Finanzierung von NGOs ergeben (vgl. Welch 2001b: 267; Frantz/Martens 2006: 27), aber auch durch staatliche Gründungen von „Schein-NGOs“, die dazu dienen sollen, staatliche Politik zu legitimieren oder zu untermauern (Curbach 2003: 115). Als „moralische Unternehmen“ bringen sie ihr „mit moralischen Vorstellungen und normativen Imperativen durchmischtes Wissen“ als „Weltgewissen“ in politische Debatten ein (ebd.: 59f.). Zusammenfassend lässt sich mit den Worten von Franz/Martens idealtypisch feststellen: „NGOs sind formale (professionalisierte), unabhängige gesellschaftliche Akteure, deren Ziel es ist, progressiven Wandel und soziale Anliegen auf der nationalen oder der internationalen Ebene zu fördern“ (ebd.: 49).

21 Wie auch bei der Bezeichnung ‚NPO‘ (*nonprofit-organisation*) wird hier eine Definition über negative Abgrenzungen vorgenommen. ‚NPO‘ betont eine Abgrenzung von der gewinnorientierten Tätigkeit des Marktes. Sehr häufig sind aber NGOs auch NPOs und umgekehrt, auch wenn der Begriff ‚NGO‘ zumindest in der internationalen Debatte und im nicht-wissenschaftlichen Bereich vorzuherrschen scheint. Im Folgenden wird daher durchgehend ‚NGO‘ verwendet.

22 Die Arbeiten von Curbach (2003) und Frantz/Martens (2006) liefern eine grundlegende Übersicht über Theorie und Praxis der Nichtregierungs-Organisationen. In den letzten Jahrzehnten fand eine breite wissenschaftliche Auseinandersetzung mit NGOs statt. Wichtige Themen betreffen die Position der NGOs bei internationalen Organisationen, ihr Demokratisierungspotenzial im Rahmen der Global Governance, aber auch ihre zunehmende Professionalisierung und Fragen der Legitimation.

BEGRIFFSKLÄRUNG

Der Blick auf die wissenschaftliche Literatur zu zivilgesellschaftlichen Menschenrechtsorganisationen zeigt, dass diese beinahe ausschließlich als ‚NGOs‘ bezeichnet werden (u.a. Nelson/Dorsey 2008, Tomuschat 2008, Welch 2001, Wiseberg 2003). Das liegt nahe, da hier die Frage der Profitorientierung (betont in ‚NPO‘) weniger im Vordergrund steht als die Abgrenzung zu staatlichem Handeln. Außerdem steht ein gesellschaftspolitisches Anliegen im Fokus: Menschenrechts-NGOs als spezifische Form der Nichtregierungsorganisationen zeichnen sich, wie der Name bereits sagt, dadurch aus, dass sie sich für Stärkung und Schutz der Menschenrechte auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene einsetzen: „A human rights NGO is a private association whose *raison d’être* derives from the promotion and/or protection of one or more internationally-recognized human rights“ (Wiseberg 2003: 349). Wie in wenigen anderen Politikfeldern haben NGOs im Bereich Menschenrechte eine maßgebliche Rolle bei der Normsetzung, -implementation und -überwachung gespielt (Liese 2001, Schwitter Marsiaj 2004). Selbst die Bezeichnung Menschenrechts-NGOs deckt wiederum ein breites Organisationsspektrum ab: von hochgradig professionalisierten, international agierenden Organisationen wie Human Rights Watch und Amnesty International bis hin zu kleinen, lokalen Institutionen, die sich für Opfer von Menschenrechtsverletzungen oder die Rechte einzelner Bevölkerungsgruppen einsetzen.

Nützlich für die nähere Betrachtung ist die Zweiteilung von NGOs in „politische NGOs“ und „Service-NGOs“, wie sie von Curbach (2003: 55ff.; vgl. auch die ICNPO-Gruppen 4 und 7) vorgenommen wird. Ersteren geht es vor allem um die Durchsetzung von Interessen durch Lobby-Aktivitäten und Themenanwaltschaft, im Englischen als *advocacy* bezeichnet, was im Themenfeld Menschenrechte wie folgt definiert wird:

„Advocacy is an essential activity of NGOs, which involves exposing human rights violations and subsequently building outrage of the general public and sympathetic governments about the issue in question. [...] It can take many functions: education, exposal, persuasion, public exposure, criticism. Like no other function, advocacy stresses the importance of NGOs as shapers of policy and not merely as providers of information of services“ (Schwitter Marsiaj 2004: 24).²³

Zweitere versuchen hingegen primär, Leistungen für eine bestimmte Zielgruppe zu erbringen. Ihre Expertise und nicht-staatliche Neutralität macht sie aber auch zu „geeigneten und geschätzten Kooperationspartnern für IGOs [*inter-governmental-organisations*; PH] und Staaten“ (ebd.: 57). Diese delegieren Aufgaben und regeln das Verhältnis zu den NGOs häufig durch Vertragsbindungen, was unter Umständen zur Abhängigkeit von NGOs von öffentlicher Finanzierung führt. Änderungen der staatlichen Politik stehen für solche Organisationen nicht im Vordergrund. Solche reformorientierten Ziele werden hingegen eher von den politischen NGOs erfüllt, etwa durch Lobbying, Monitoring und Massenmobilisierung (ebd.: 58). Gerade solche NGOs benötigen eine eigenständige Position außerhalb des politischen oder wirtschaftlichen Prozesses, um alternative Denk-

23 Siehe dazu auch das Standardwerk von Keck/Sikkink (1998: 8f.).

muster zu entwickeln und „ihr mit moralischen Vorstellungen und normativen Imperativen durchmischtes Wissen als ‘Weltgewissen’ in politische Debatten einspeisen“ zu können (ebd.: 60).

2.1.3 Funktionen von Zivilgesellschaft

Mit zunehmender politikwissenschaftlicher Betrachtung der Zivilgesellschaft in den letzten zwei Jahrzehnten wurden aus demokratietheoretischer Perspektive Funktionszuschreibungen entwickelt, welche die Zivilgesellschaft bzw. ihre Organisationen wie NGOs in einem demokratischen Staat erfüllen können oder sollen. Der Vielzahl der existierenden zivilgesellschaftlichen Organisationsformen wirkt sich auch auf diese Rollen- und Funktionszuschreibungen aus, welche nach Anheier (2005: 383ff.) maßgeblich vom jeweiligen Organisationstypus abhängen. Um die empirischen Befunde des vorliegenden Projektes an späterer Stelle fundiert diskutieren zu können, werden nun solche Funktionszuschreibungen betrachtet, die aus demokratietheoretischer Perspektive entwickelt wurden. Herangezogen werden die zwei in der wissenschaftlichen Literatur häufig verwendeten Funktionskataloge von Kocka (2002) und Merkel/Lauth (1998), die einige Überschneidungen, aber auch Unterschiede aufweisen. Der wesentliche Unterschied liegt in der zugrundeliegenden Konzeption von Zivilgesellschaft. Während in Kockas Konzeption die Zivilgesellschaft im Sinne der hier verwendeten Bereichslogik als eigenständiger gesellschaftlicher Bereich erscheint, erweist sich die Zivilgesellschaft bei Merkel und Lauth eher als Intermediär bzw. Vermittlungsinstanz zwischen der Gesellschaft einerseits sowie dem Staat und der Politik andererseits. Entsprechend variieren die Funktionszuschreibungen. Kocka (2002: 29) zählt ohne nähere Spezifizierung sechs Funktionen auf²⁴:

- Verstärkte Übernahme von Verantwortung durch die Bürger
- Integration von Randgruppen
- Entlastung des Staates
- Kontrolle des Staates
- Gesellschaftliche Einbindung der Marktwirtschaft
- Mobilisierung für das Gemeinwohl

Diese Konzeption rekurriert dabei stark auf das Verhältnis zum zugleich ermöglichenden wie einschränkenden Staat, mit welchem sich die Zivilgesellschaft – ein eigenständiger Bereich, geprägt von Dynamik und Veränderung, in dem unabhängige Gruppen und Individuen öffentliche Diskurse austragen – in permanenter Spannungsbeziehung zu staatlichen Institutionen befindet.

24 Übersetzt aus dem Englischen durch den Verfasser.

B E G R I F F S K L Ä R U N G

Funktionen nach Kocka (2002)	Funktionen nach Merkel/Lauth (1998)
Verstärkte Übernahme von Verantwortung durch die Bürger	Schutzfunktion
Integration von Randgruppen	Vermittlungsfunktion
Entlastung des Staates	Sozialisierungsfunktion
Kontrolle des Staates	Gemeinschaftsfunktion
Gesellschaftliche Einbindung der Marktwirtschaft	Kommunikationsfunktion
Mobilisierung für Gemeinwohl	—

Abbildung 2: Funktionen von Zivilgesellschaft (Quelle: Eigene Darstellung)

Merkel/Lauth (1998: 3ff.) führen hingegen fünf Funktionen an, welche die „Konturen einer idealen Zivilgesellschaft im Hinblick auf eine nachhaltige Demokratisierung von Gesellschaft und Staat“ (Croissant/Lauth/Merkel 2000: 14) ziehen:

- Die *Schutzfunktion* bezieht sich auf den Schutz des Individuums vor staatlicher Willkür. Zentral sind Aspekte wie der Schutz von Eigentum, Garantie individueller Autonomie und Abschirmung von staatlichen Übergriffen.
- Die Vermittlungsfunktion betont die Position der intermediären Körperschaften zwischen Gesellschaft und staatlicher Autorität, zwischen denen sie vermitteln sollen.
- Das Engagement von Menschen in „freien Assoziationen“ begründet die *Sozialisierungsfunktion*. Durch Aushandlungsprozesse werden Bürgertugenden produziert und gefestigt. Gerne spricht man in diesem Zusammenhang unter Rückgriff auf Toqueville auch von zivilgesellschaftlichen Organisationen als „Schulen der Demokratie“ (Merkel/Puhle 1999: 170).
- Zivilgesellschaft erfüllt eine *Integrationsfunktion*, indem sie Brücken zwischen gesellschaftlichen Gruppierungen baut²⁵ und soziale Konfliktlinien entschärft.

²⁵ Putnam (2000) unterscheidet zwischen „bridging“ und „bonding social capital“. Ersteres ist positiv zu bewerten, da es sich auf horizontale Netzwerke bezieht, die unterschiedliche Akteure gleichberechtigt verbinden, und damit Brücken baut. Zweites wird weniger positiv beurteilt, da es Bindungen beschreibt, die bereits sehr homogene Gruppen noch stärker „nach innen“ zusammenschweißen. Nach außen findet hingegen Abgrenzung statt.

- Die Kommunikationsfunktion schließlich stellt die Ausübung von Öffentlichkeit und Kritik in den Mittelpunkt, die Thematisierung gesellschaftlicher Problemlagen und die Artikulation von Minderheiteninteressen.

Wie bereits angedeutet, füllt die Zivilgesellschaft aus dieser Perspektive eine v.a. vermittelnde Rolle zwischen Gesellschaft und Staat aus. Abbildung 2: Funktionen von Zivilgesellschaft fasst die beiden Funktionskataloge noch einmal zusammen.

Kockas Funktionen werden hier aufgrund der Nähe zum in dieser Arbeit vertretenen Zivilgesellschaftsverständnis primär herangezogen; die Ausführungen von Merkel/Lauth werden jedoch zunächst mit bedacht, um für eine spätere Interpretation der Forschungsergebnisse ein alternatives Modell zur Verfügung zu haben.

2.2 Polizeiverständnis - eine Skizze

An dieser Stelle wird eine für den wissenschaftlichen Zweck handhabbare Arbeitsdefinition vorgenommen. Bei einer Beschreibung des Untersuchungsgegenstands Polizei geht es hier vor allem um organisatorisch-strukturelle Aspekte zwecks einer institutionellen Eingrenzung.

Die Polizei, eine „besonders öffentliche und stets präsen­te Form von Staatlichkeit“ (ebd.: 3), ist keineswegs als homogene Organisation zu verstehen; vielmehr unterscheidet sich von Land zu Land, welche Einheiten mit welchen Befugnissen unter diesem Begriff zu subsumieren sind: „Indeed, there are as many different police agencies as there are countries“ (Osse 2007: 43). In der Polizei eines Landes spiegeln sich immer auch nationale bzw. regionale Geschichte, politische Kultur, Bevölkerung etc. wieder. Auch die rechtliche Verfasstheit eines Landes und seine politische Praxis wirken sich auf die Polizei und ihre Arbeit aus (ebd.) Da an dieser Stelle der bundesdeutsche Kontext relevant ist, wird im Folgenden auf die hiesigen Realitäten abstellt.

Für die Definition von Polizei wird hier ein institutioneller Polizeibegriff verwendet. Im deutschen Föderalismus ist die Polizei im Wesentlichen Aufgabe der Bundesländer (vgl. Dalferth 2009), so dass in Deutschland selbst auf nationaler Ebene Unterschiede zu finden sind (vgl. Groß 2008). Lediglich die Bundespolizei (ehemals Bundesgrenzschutzbehörden), die Behörden für die Erfassung polizeilicher Daten und Teile der Kriminalpolizei (BKA) obliegen der Zuständigkeit des Bundes, und zwar ebenfalls dem Innenministerium (ebd.). Als Polizei im Sinne dieser Forschungsarbeit werden zunächst diejenigen Behörden verstanden, die den Innenministerien des Bundes und der Länder unterstellt sind (in Abgrenzung zum Militär, das dem Verteidigungsministerium untersteht). Die Landespolizei wiederum gliedert sich in Schutz-, Kriminal-, Wasserschutz- und Bereitschaftspolizei (Schicht 2007: 27). Ein weiterer, politisch einflussreicher Akteur im polizeilichen Kontext ist die Gewerkschaft der Polizei (Dalferth 2009: 40). Funktionszuschreibungen, wie sie etwa die Kriminologen und Polizeiwissenschaftler Frevel (2008: 3) und Crawshaw (2007: 19) entwickeln, beinhalten Gefahrenabwehr, Vorbeugung und Aufdeckung von Kriminalität, Aufrechterhaltung

und Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung, Leistung von Hilfe und Beistand sowie Verkehrssicherheit.

Durch das Gewaltmonopol, die Anbindung an die Politik oder die Finanzierung verfügt die Polizei im Vergleich zu zivilgesellschaftlichen Organisationen über quantitativ und qualitativ unterschiedliche Ressourcen. Aus menschenrechtlicher Perspektive steht sie wie im Einleitungskapitel ausführlich beschrieben vor der Herausforderung, die aus dem Gewaltmonopol resultierenden Chancen und Risiken hinsichtlich menschenrechtskonformer Arbeit verantwortungsvoll zu handhaben.

2.3 Kooperation

Vor einer eingehenderen Begriffsbestimmung von 'Kooperation' muss zunächst darauf hingewiesen werden, dass der Begriff im Rahmen dieser Arbeit vor allem als analytische Kategorie verstanden werden muss. Im Laufe der Untersuchung stellte sich heraus, dass einige der befragten NGO-Mitarbeiter Schwierigkeiten mit dem Begriff 'Kooperation' hatten. Selbst der im Deutschen abgeschwächter erscheinende Begriff 'Zusammenarbeit' stieß nicht immer auf Zustimmung, wie dieses Interviewzitat von einer NGO verdeutlicht: „Ich würde niemals sagen, wir arbeiten mit der Polizei zusammen, sondern ich würde immer sagen, wir arbeiten parallel in derselben Frage.“²⁶ Hingegen wurde das Adjektiv 'kooperativ' in Zusammenhang mit bestimmten Tätigkeiten deutlich unproblematischer angenommen und verwendet. Selbst die für NGO-Polizei-Zusammenarbeit als programmatisch zu betrachtende Schrift 'Understanding Policing' der niederländischen Sektion von Amnesty International (Osse 2006) entscheidet sich bewusst gegen die Begriffe 'cooperation' oder 'collaboration', sondern für 'engagement'. Man kann annehmen, dass die Vermeidung des Kooperationsbegriffs Ausdruck des Unbehagens ist, den viele NGOs mit ihm verbinden.

Um die verschiedenen verwendeten Begrifflichkeiten für gemeinsame Strukturen und/oder Aktivitäten von NGOs und der Polizei analytisch zusammenzufassen, wird im Folgenden aber dennoch von Kooperation gesprochen. Diese Kooperation wird zunächst, unter Rückgriff auf Götzelmans (1992: 87) „Minimalkonsens“, begriffen als „jede Form der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen oder gleichen gesellschaftlichen Einheiten“. Dabei wird bereits deutlich, dass das hier verwendete Kooperationsverständnis im Sinne der „strukturellen Kooperation“ bei Pankau (2002: 129) weniger auf einen Prozess als auf ein System abzielt. Für eine nähere Beschreibung sind außerdem die Arbeiten von Guo/Acar (1989), Fontanari (1996) und Raschke/Tils (2007) hilfreich, die Kooperationen aus sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive betrachten. Gemeinsam betonen sie die Kooperationsmerkmale *bewusste Handlung* und *Autonomie*: die Zusammenarbeit muss beabsichtigt sein und von allen Beteiligten jederzeit beendet werden können. Götzelmann (1992: 87) zählt zur Autonomie auch noch wirtschaftliche und rechtliche *Unabhängigkeit* hinzu.

Um nicht-intendierte und damit nicht-strategische Zusammenarbeit auszuschließen, er-

²⁶ Interview M3, 3.3.2009.

fordert der hier verwendete Kooperationsbegriff außerdem eine *aktive Haltung* und *Zielorientierung* der beteiligten Organisationen (vgl. Fontanari 1996: 34f.). Dieser strategische Aspekt bringt es außerdem mit sich, dass Kooperationen „niemals Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck“ sind (Pankau 2002: 134). Erwartet werden von den Beteiligten damit also Leistungsvorteile oder der Erhalt von Gegenleistungen. Allerdings müssen diese Zwecke nicht immer inhaltlich begründet sein, sondern können theoretisch auch aus Existenzsicherung oder Abhängigkeitsreduktion bestehen (ebd.: 135). Da Kooperationen immer auch einer Gefahr des Scheiterns unterliegen, können sie nur eine von mehreren Möglichkeiten zur Erreichung eines „Systemerfolgs“ (ebd.) darstellen. Das bedeutet im Falle der NGOs, dass Kooperation wie auch Konfrontation unterschiedliche strategische Optionen im Falle der Auseinandersetzung mit der Polizei darstellen, die bisweilen von Erfolg, bisweilen von Misserfolg gekrönt sind. Das von Fontanari für Unternehmenskooperationen aufgestellte Merkmal ‚Eindeutige Fixierung‘ wird hier zunächst nicht berücksichtigt. Differenziert betrachtet werden muss das Kriterium ‚längere Dauer‘, könnten damit doch kurzfristige, aber relevante Formen der Zusammenarbeit allzu früh aus dem Blick geraten. Andererseits gelten unbeabsichtigte, punktuelle Kontakte nicht als Kooperation.

Stärker als andere Autoren betont Götzelmann (1992: 91ff.) zusätzlich das „Paradox der Kooperation“: Kooperationen sind Strategien der Abhängigkeitsreduktion im Sinne eines Machtgewinns. Gleichzeitig führt der Eintritt in Kooperationen aber zu einem Verlust an Handlungsspielraum durch wechselseitige Verflechtungen von Zielen oder Mitteln. Positiven Effekten von Kooperation stehen daher negative wie Autonomieverluste und Koordinationskosten gegenüber. Deshalb und angesichts der in der Regel vorhandenen Interessenunterschiede²⁷ zwischen Kooperationspartnern gehen Raschke/Tils (2007: 267) in ihrem Werk über politische Strategie von einer „prekären Balance zwischen Interessen- und Nutzenaspekten der beteiligten Akteure“ aus. Sie ziehen daher den Schluss: „Normalerweise entstehen spannungsreiche Beziehungen“ (ebd.: 217). Unterstrichen wird das von Eder (1999: 36) und Rucht (2003: 203): „Alliances also tend to involve (...) features of competition and even conflict“. Priddat (2008: 168) hat dieses Spannungsverhältnis der Kooperation bei gleichzeitiger Konkurrenz treffend als „co-opetition“ bezeichnet.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass hier als Kooperationen solche Formen von Kontakt und Zusammenarbeit zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei betrachtet werden, die den oben genannten Merkmalen ‚Bewusste Handlung der Akteure‘, ‚Autonomie der Akteure‘, ‚Zielorientierung‘ entsprechen. Rucht (ebd.) fügt noch die zeitliche Limitierung hinzu. Strategisch nicht intendierte, punktuelle Kontakte oder Formen von Zusammenarbeit sind als Untersuchungsobjekte ausgeschlossen.

27 Gäbe es diese nicht, könnten die Partner gleich „verschmelzen“ (Rucht 2003: 203).

Forschungsstand und Literatur

Die folgenden Abschnitte beschäftigen sich mit dem Stand der sozialwissenschaftlichen Forschung in den hier relevanten Themenbereichen. Die Ausführungen zu Zivilgesellschaft und NGOs konzentrieren sich dabei auf Literatur zu Kooperationen zwischen NGOs und der Polizei. Da das Erkenntnisinteresse der vorliegenden Arbeit auf einer Untersuchung der Auswirkungen von kooperativen NGO-Aktivitäten in Bezug auf die Polizei liegt, gerät ein weiterer Forschungsbereich in den Blickpunkt, der in den vergangenen Jahren ein kontinuierliches Wachstum zu verzeichnen hat: die Untersuchung der Auswirkungen des Handelns zivilgesellschaftlicher Organisationen, oft auch unter den Stichwörtern „Einflussmessung“ oder „Impact Assessment“ diskutiert. Daher wird auch auf den Stand der Forschung in diesem Bereich näher eingegangen und eruiert, welche Erkenntnisse insbesondere für die methodische Ausrichtung dieser Arbeit gewonnen werden können. Darüber hinaus gilt es, die sozialwissenschaftliche Polizeiforschung auf relevante Erkenntnisse zu untersuchen.

Die sozialwissenschaftliche Forschung, die sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln mit zivilgesellschaftlichen Organisationen befasst, hat in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen. Die verschiedenen Forschungsstränge umfassen im Wesentlichen Internationale Beziehungen und *global governance*, die Erzeugung von Sozialkapital und Bürgertugenden, die Rolle von NGOs in wohlfahrtsstaatlichen Arrangements oder Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe. Angesichts dieser Breite, die bereits in den vorgenommenen Begriffsdefinitionen ersichtlich wurde, konzentriert sich der hier vorgenommene Literaturüberblick zu Zivilgesellschaft und NGOs auf solche Publikationen, die sich bereits mit Kooperationen zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei beschäftigt haben. Versteht man 'NGO' als spezifische organisatorische Ausprägung der zivilgesellschaftlichen Organisation²⁸, so zeigt sich, dass die Aktivitäten von NGOs in Deutschland bisher wenig wissenschaftliche Aufmerksamkeit erhalten. Dies mag daran liegen, dass Deutschland als *target country* von NGOs dank im internationalen Vergleich hoher demokratischer Standards keine Priorität besitzt. Eine eingehendere Beschäftigung der Sozialwissenschaften mit den Aktivitäten von NGOs in Deutschland wäre aber durchaus ein Desiderat, sind doch auch in Deutschland viele Nichtregierungsorganisationen aktiv, nicht zuletzt im Menschenrechtsbereich. Außerdem bietet die Konzentration auf Deutschland die Möglichkeit, über den Fokus auf internationale Zusammenhänge hinaus stärker auf regionale Bereiche oder solche Staaten zu blicken, die nicht zu den „klassischen“ Zielländern von NGOs gehören. Das ist auch deshalb wichtig, weil durch diese Verschiebung der Perspektive auch kleinere Organi-

28 Vgl. Kapitel 2.1.2: Organisationen, die sich für spezifische gesellschaftliche Themen einsetzen (Welch 2001: 3; Frantz/Martens 2006: 56).

sationen ins Blickfeld gelangen, die ja die überwiegende Mehrzahl der zivilgesellschaftlichen Organisationen ausmachen – eine einseitige Fokussierung auf die bekannten, großen Akteure bringt die Gefahr einer Verzerrung der Forschungsergebnisse mit sich (vgl. McCarthy/Castelli 2001).

Die geringe Auseinandersetzung mit NGOs in Deutschland gilt insbesondere für ihr Verhältnis zur Polizei, so dass kaum auf bestehende wissenschaftliche Vorarbeiten aufgebaut werden kann. Die dürftige Quellenlage legt nahe, neben wissenschaftlicher Literatur und empirischen Erkenntnissen auch andere Quellen wie Strategiepapiere und andere Dokumente von Menschenrechts-NGOs selbst in die Formulierung empirisch begründeter Hypothesen einfließen zu lassen. Ziel des Kapitels ist mithin neben einer Einordnung der Fragestellung in den Forschungskontext auch ein verbessertes Verständnis der Kooperationsproblematik, das gemeinsam mit dem theoretischen Rahmen für die Hypothesenformulierung genutzt werden kann.

3.1 Menschenrechts-NGOs und Kooperation mit der Polizei

Wissenschaftliche Literatur, die sich analytisch mit NGO-Polizei-Kooperationen auseinandersetzt, ist bis dato rar gesät. Publikationen nicht-wissenschaftlicher Herkunft scheinen dafür in den letzten Jahren deutlich zuzunehmen und bieten einen – wenn auch lückenhaften – Einstieg in die Thematik. Dazu gehören Dokumentationen von Projekten auf Landes- oder EU-Ebene, die von NGOs, der Polizei oder der Projektkoordination verfasst wurden (European Platform For Policing and Human Rights 2004; Fathi 2004; Selowski 2001). Sie können erste Einsichten in Abläufe, Schwierigkeiten und Erfolge von Kooperationen bieten und sind damit wertvoll für Formulierung und Präzisierung von Hypothesen. Leiprechts (2002) Darstellung einiger Kooperationsprojekte in Deutschland und den Niederlanden bietet einen einleitenden Text, der sich überblicksartig mit der Thematik auseinandersetzt. Eine Übersicht über die Grundproblematiken der Zusammenarbeit zwischen NGOs und staatlichen Instanzen liefert außerdem Curbach (2003). Dabei wird insbesondere die Gefahr der Instrumentalisierung der NGOs thematisiert, die sich in Delegation von Aufgaben oder Ausnutzung von komparativen Vorteilen zivilgesellschaftlicher Organisationen manifestiert und häufig durch Finanzierung dieser Organisationen mit öffentlichen Geldern abgesichert wird.

Zu nennen sind weiterhin insbesondere zwei Publikationen aus dem Umfeld von Amnesty International (AI/SIM 2006; Osse 2006), die Einblicke in organisationsinterne Diskussionsprozesse gewähren. Deren bloße Existenz kann als Indikator für einen Strategiewechsel auf NGO-Seite betrachtet werden, da sich hier erstmals tiefgreifend mit der Polizei als potenziellem Partner auseinandergesetzt wird, dessen Struktur und Handlungslogik es zu verstehen gilt. Das 326 Seiten starke Dossier „Understanding Policing“ (Osse 2006) ist eine erste, detaillierte Auseinandersetzung mit der Polizei und ihren Strukturen aus der Perspektive von Menschenrechtsorganisationen.

Die Tagungsdokumentation der im Jahr 2006 von Amnesty International und anderen NGOs durchgeführten Konferenz ‚Engaging with Police reform – The Role of NGOs and Civil Society‘ (AI/SIM 2006) macht deutlich, wie ambivalent Menschenrechtsorganisationen die Zusammenarbeit mit der Polizei betrachten. Die Dokumentation listet in ihrem Fazit die Kernprobleme der Zusammenarbeit mit der Polizei auf und schlägt dabei eine Brücke zu der im Rahmen dieser Forschungsarbeit ebenfalls relevanten Einfluss- bzw. Erfolgsmessung: „There is so little success because of elements that NGOs cannot control. Moreover it is difficult to define and measure success. In unstable setting, things that don’t get worse can be considered a success“ (ebd.: 25f.). Zwar gebe es oft Gelegenheitsfenster, die Einfluss auf die Polizei zuließen; diese seien aber noch nicht systematisch erforscht: „Indeed, civil society intervention tends to be largely coincidence-based. Knowledge results based on reasoning and intuition rather than empirical evidence“ (ebd.). Zufall und Intuition als wichtigste Bezugsgrößen für NGO-Kooperationen mit der Polizei abzubauen, ist mithin ein wichtiges Ziel dieser Arbeit.²⁹

Um einen Überblick über die verschiedenen Themen zu geben, die bisher in der Literatur zu NGO-Polizei-Kooperationen zu finden sind, werden im Folgenden die besonders prominenten Aspekte querschnittsartig erläutert. Die Kapitel sind unterteilt in ‚Ausgangspunkte und Motive für Kooperationen‘, ‚Auswirkungen von Kooperationen‘, ‚Negative Rückwirkungen von Kooperationen auf NGOs‘, sowie ‚Strategische Erkenntnisse und Empfehlungen‘. Am Ende werden die zentralen Erkenntnisse jeweils in Übersichtstabellen zusammengefasst.

3.1.1 Ausgangspunkte und Motive für Kooperationen

Dass NGOs, darunter auch tendenziell staatskritische *watchdogs*, zunehmend offener für Kooperationen mit dem Staat sind, wird in der Literatur u.a. damit begründet, dass private Akteure wie beispielsweise transnational agierende Konzerne zunehmend in den Blick von Menschenrechts-NGOs geraten, was neue Allianzen mit staatlichen Organisationen nahe lege (Osse 2006: 24; Strohscheit 2004). Osse (2006: 263) betont zur Begründung von verstärkter Kooperation gar die vielen Gemeinsamkeiten zwischen NGOs und der Polizei.³⁰ Bei einigen NGO-Veröffentlichungen zum Thema Polizei scheint die Absicht federführend zu sein, die komfortable Rolle des Kritikers zu überdenken und durch Kooperation größere Einflussmöglichkeiten zu erhalten, Menschenrechtsverletzungen bereits im Vorfeld zu verhindern und bessere Einblicke in Struktur und Funktionsweise von Polizei zu erlangen (AI/SIM 2006; EPPHR 2004; Osse 2006). Die Erkenntnis, dass über Kooperation bestimmte Or-

29 An dieser Stelle werden Aussagen und theoretische Annahmen von internationalen NGOs herangezogen und auf den deutschen Kontext angewandt (im Wesentlichen AI/SIM 2006, EPPHR 2004, Osse 2006). Da sich diese NGO-Texte aber nicht explizit auf bestimmte Länder oder Weltregionen beziehen und im westeuropäischen Kontext (Niederlande) entstanden sind, wird davon ausgegangen, dass sie auch für den deutschen Kontext adäquate Anhaltspunkte liefern.

30 In beiden Fällen gehe es um Moral und den Kampf Gut gegen Böse; NGOs wie Polizei verfolgten abstrakte, letztlich unerfüllbare Missionen; innerhalb beider Organisationen herrschten völlig divergierende Ansichten vor; und schließlich befinde man sich ständig in Abstimmungsprozessen zwischen lokaler und zentraler Ebene.

ganisationsziele leichter verfolgt werden können, fasst Curbach (2003: 53) in den folgenden Worten zusammen:

„Allzu radikale und offensiv formulierte Forderungen bilden unter Umständen Barrieren beim Zugang zu Verhandlungen mit anderen Governance-Akteuren. Es stellt sich also bei NGOs tendenziell eine Grundstimmung der Kompromissbereitschaft ein, um sich Zugang zu den Kanälen ihrer Einflussnahme zu verschaffen – und nicht zuletzt, um von ihren Verhandlungspartnern ernst genommen zu werden.“

Daher wird in den NGO-Texten die Frage diskutiert, ob beispielsweise ein Engagement von Menschenrechtsorganisationen in der Menschenrechtsbildung bei der Polizei sinnvoll sei. Durch Bildungsmaßnahmen soll vor allem menschenrechtskonformes Verhalten von Polizeibeamten bewirkt werden: „Human rights education for police should be designed and delivered to affect the attitudes and hence the behaviour of police officials so that they deliver effective, lawful and humane policing“ (AI/SIM 2006: 16). Auch Polizeireformen werden als mögliche Gelegenheitsfenster angesehen, um eigene Interessen direkt in den Polizeiapparat einzuspeisen und auf diese Weise Polizei mitzugestalten (Oakley 2001: 9; Osse 2006: 268). Allerdings werden weder in der wissenschaftlichen noch der von NGOs verfassten Literatur Hinweise gegeben, ob und wie solche Einflussnahme durch die NGOs tatsächlich erreicht werden kann.

Ein weiterer, in der Literatur genannter Anlass für Kooperationen mit der Polizei greift wiederum teils auf das konfrontative Paradigma zurück: Nur eine genaue Kenntnis der Polizei, ihrer Struktur und Arbeitsweise ermöglicht es Menschenrechtsorganisationen – so die Argumentation –, ihre Aktivitäten effektiv zu verfolgen (EPPHR 2004: 18). Diese Kenntnis könne durch punktuelle Kooperation deutlich vertieft werden (Osse 2006: 257). Außerdem wäre kooperatives Engagement möglicherweise dazu dienlich, innerhalb der Polizei Diskussionen und Reflexion über menschenrechtliche Verbesserungen anzuregen, oder neue, innovative Lösungen für die schwierige polizeiliche Arbeit in einem komplexen Umfeld zu kreieren (ebd.).

Auch polizeiliche Ausgangspunkte für Kooperationen mit Menschenrechtsorganisationen werden in der Literatur diskutiert. Bereits oben angesprochen wurden der Strukturwandel moderner Industriegesellschaften hin zu ethnisch heterogenen Einwanderungsländern und die damit einhergehende Komplexitätssteigerung der Polizeiarbeit, der durch eine Öffnung zur Zivilgesellschaft begegnet werden soll. Durch Zusammenarbeit mit NGOs erhofft sich die Polizei daher mehr soziale und interkulturelle Handlungskompetenz (vgl. Chung/Lohrenscheit 2005; Selowski 2001).

Polizeiliche Bereitschaft zur Kooperation kann weitere Gründe haben: Einerseits profitiert die Polizei ganz direkt von der Zusammenarbeit, wie das Beispiel Menschenhandel zeigt: NGOs übernehmen von der Polizei aufgegriffene Opfer; in der Folgezeit werden diese Personen stabilisiert und eignen sich damit besser als Zeugen (vgl. BMFSFJ 2007). Andererseits kann polizeiliche Bereitschaft zur Zusammenarbeit auch auf Druck von außen erfolgen, beispielsweise als Reaktion auf negative, skandalisierende Medienberichterstattung in

Bezug auf Polizeigewalt. Leiprecht (2002: 83) konstatiert in Bezug auf das polizeiliche Interesse an Kooperationen lapidar: „In aller Regel wurde [...] auf einen Problemdruck reagiert, der von ‚außen‘ kam.“ Der Aussage muss man in seiner Radikalität nicht ganz folgen, anzunehmen ist im Sinne von Theorien der Nutzen- und Ressourcenmaximierung jedoch, dass die Polizei v.a. dann an Kooperationen interessiert ist, wenn diese einen Nutzen erbringen oder zumindest Schaden abwenden.

Aus den geschilderten Motivationslagen heraus kann die Polizei durchaus Interesse an den überwiegend immateriellen Ressourcen von NGOs haben. An erster Stelle ist hier ihre Expertise zu nennen. Denn die thematisch spezialisierten Organisationen sind informiert über Fragen des Menschenrechtsschutzes und können Polizei auf diese Weise sensibilisieren und hilfreichen *input* liefern, wenn die Polizei in diesem Bereich an einer Verbesserung ihrer Arbeit interessiert ist (Osse 2006: 33). NGOs kennen die relevanten Themen, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen wie beispielsweise ethnische Minderheiten beschäftigen. Zudem verfügen sie in der Regel über Wissen in Bezug auf Minderheiten und sind eher in der Lage, Kontakte auch zu für die Polizei sonst schwer erreichbaren Gruppen herzustellen (EPPHR 2004: 15f.). Außerdem können NGOs für die Polizei eine Glaubwürdigkeitsressource darstellen und für höheres Vertrauen in der Öffentlichkeit sorgen. Die Polizei kann weiterhin von Dienstleistungen profitieren, die von zivilgesellschaftlichen Organisationen erbracht werden. Und schließlich kann die Polizei darauf hoffen, durch Zusammenarbeit ein besseres Verständnis von NGOs zu erhalten, das ihr wiederum in anderen, möglicherweise konfrontativen Situationen von Nutzen sein kann. Insgesamt bietet die Zusammenarbeit mit NGOs für die Polizei die Möglichkeit der Komplexitätsreduktion und Aufgabendelegierung (Curbach 2003: 100); gleichzeitig besteht für sie die Gefahr der Öffnung für unerwünschte Beeinflussung durch nicht durch Wahlen legitimierte Interessengruppen (ebd.: 103).

Abbildung 3: Motive für Kooperation fasst diese aus der Literatur ermittelten Kooperationsmotive zusammen.

Bei der Betrachtung der NGO-Motive zeigt sich, dass Kooperationen mit der Polizei sowohl themenanwaltschaftlichen wie dienstleistungsorientierten Tätigkeiten förderlich sein können. Entsteht im Laufe von Kooperationen innerhalb der NGO etwa ein verbessertes Verständnis der Polizei und ihrer Handlungslogik, so kann dies beim Agenda-Setting genutzt werden, etwa indem Kampagnen so ausgerichtet werden, dass sie bei Verantwortlichen in der Polizei eher „den Nerv treffen“. Auch kann parallel zur Kooperation erfolgende Kritik und das Anprangern von als problematisch empfundenen Sachverhalten zielgerichteter formuliert und adressiert werden. Auch Dienstleistungen in Form humanitärer Hilfe für Opfer von Menschenrechtsverletzungen können möglicherweise besser erbracht werden, wenn die Polizei Partner und nicht Gegner ist.

KAPITEL III

Motive für NGOs	Motive für Polizei
Verbessertes Verständnis der Polizei; Kenntnis innerer Prozesse und Strukturen	Erhöhte soziale und interkulturelle Handlungskompetenz
Verbesserung der eigenen Dienstleistungen durch Unterstützung der Polizei	Konzentration auf Kernkompetenzen/ Entlastung durch ‚Delegierung‘ von Aufgaben
Einfluss auf Handeln von einzelnen Polizeibeamten durch Training	Entgegnung auf Druck von außen
Einfluss auf innere Struktur der Polizei	Inhaltlicher Input durch NGOs
—	Zugang zu gesellschaftlichen Gruppen
—	Erhöhung von Glaubwürdigkeit und Legitimation
—	Besseres Verständnis der NGOs
—	Internationale Vorgaben

Abbildung 3: Motive für Kooperation (Quelle: Eigene Darstellung)

3.1.2 Auswirkungen bisheriger Kooperationen

Ebenfalls dünn fällt die Literatur zur Überprüfung und Dokumentation der Resultate von NGO-Kooperationen mit der Polizei aus. Beispielsweise nennt ein NGO-Papier zu durchgeführten Polizei-Trainingsmaßnahmen als wichtigstes Ergebnis des Projektes lediglich die „Entwicklung einer langjährigen und bisher revolutionären partnerschaftlichen Beziehung zwischen der Polizei und einer NGO“ (Fathi 2004: 43). Wie es zur Zusammenarbeit kam, und welche konkreten Auswirkungen diese hatte, bleibt unklar.

Einige explizit wissenschaftliche Texte existieren v.a. innerhalb des Themenfelds *Menschenrechtsbildung* – hier liegt der Fokus allerdings auf der Polizei als einer von mehreren potenziellen Zielgruppen. NGOs als Anbieter von Menschenrechtsbildung spielen meist nur peripher eine Rolle (Leenen/Groß/Grosch 2002; Lenhart 2003). Bei Leiprecht (2003: 22ff.) zeigt sich, dass in beinahe keinem Fall von NGO-Trainingsmaßnahmen bei der Polizei Evaluationen oder vergleichbare Auswertungen der Zusammenarbeit vorgenommen wurden. Der seit Jahren in der polizeilichen Menschenrechtsbildung aktive Günter Schicht (2007: 54) bestätigt: „Über die Wirksamkeit und Nachhaltigkeit solcher Veranstaltungen finden sich nur wenige Aussagen.“

Eine Ausnahme bilden verschiedene Evaluationen im Rahmen des Projektes „NAPAP“³¹, das international und deutschlandweit an verschiedenen Standorten durchgeführt wurde. Dazu gehören die Texte von Weiß (1999, 2004), die sich mit Evaluationen von Projekten der Menschenrechtsbildung für Polizeischüler in Brandenburg beschäftigen. Angesichts der angewandten Methodik können sie aber kaum gesicherte Erkenntnisse liefern, sondern verbleiben im Bereich der subjektiven Beobachtung. Die Ergebnisse lassen nicht unbedingt auf durchschlagenden Erfolg schließen. Die Schüler dokumentierten schriftlich vor allem die Einschätzungen, das Programm liefere zwar interessante Hintergrundinformationen, aber zu wenig praktische Handlungsanleitungen; insgesamt habe es keine Relevanz für den polizeilichen Einsatz. Interessanterweise wurde die selbst eingestandene, mangelnde Evaluationskompetenz der begleitenden Universität laut deren evaluierendem Vertreter von den Projektpartnern keineswegs als problematisch empfunden: „Den Beteiligten war es wichtig, dass jemand von der Uni dabei war, als Legitimation für die Polizei, damit das Innenministerium sieht: eine wissenschaftliche Institution des Landes ist dabei. Sie wollten eine wissenschaftliche Begleitung, damit die Polizei sich wohlfühlt.“³² Deutlich wird also, dass eine valide Erfassung der Evaluationsergebnisse gegenüber strategischen Erwägungen deutlich im Hintergrund stand.

Eine formative Evaluation von NAPAP wurde außerdem im Rahmen des Frankfurter Teilprojektes durchgeführt (BKA 2003). Allerdings formulieren die Autoren selbst, dass die Ergebnisse aufgrund kleiner Fallzahlen weder quantifizierbar noch generalisierbar seien (ebd.). Außerdem weisen sie auf eine Problematik hin, die einem Großteil der Menschenrechtsbildungs-Seminare innewohnen dürfte: „Der Prozess der Selbstselektion wird die Ergebnisse verzerren, da man davon ausgehen kann, dass die Personen, die an dem Training teilnehmen, sich ohnehin für die Thematik interessieren bzw. mit ihr beschäftigen“ (ebd.). Andererseits gerät die Evaluation zu der Einsicht, dass Polizisten, die der interkulturellen Thematik offen gegenüber standen, dann auch von der Teilnahme an dem Projekt profitierten. Aus seiner länderübergreifenden Beobachtung des NAPAP-Programms berichtet Oakley (2001), das Programm sei an denjenigen Orten erfolgreicher verlaufen, an denen zunächst viel Zeit damit verbracht wurde, starke Bindungen zwischen den NGOs und der Polizei aufzubauen. Erst mit dem nötigen Vertrauen sei der Grundstein für erfolgreiche Realisierung der Projektziele gelegt (ebd.).

Insgesamt werden Effektivität und nachhaltige Wirkung solcher Menschenrechtsbildungsarbeit von einigen Praktikern in Zweifel gezogen (BKA 2003; AI/SIM 2006: 18; Osse 2006: 271).³³ Dies bestätigt eine Analyse von Polizei-Trainings in Nordirland (O’Rawe 2005), wonach keinerlei positiver Einfluss dieses Trainings auf Affekte oder Einstellungen von Polizeibeamten nachgewiesen werden konnte. Als wichtiger und wirkungsvoller eingeschätzt wird stattdessen die Einflussnahme auf institutionelle Mechanismen, polizeiliche Strukturen und die Führungsebene (Osse 2006: 35; Schicht 2007: 63).

31 „NGOs and Police against Prejudices“.

32 Interview E1, 24.4.2008.

33 Vgl. auch die widersprüchlichen Ergebnisse der empirischen Polizeiforschung in Bezug auf die Wirksamkeit von Trainingsmaßnahmen, wie in Kapitel 3.3 dargestellt.

Ergebnisse bisheriger Kooperationen
Konzentration auf Bildungsmaßnahmen
Kaum systematische Überprüfung von Ergebnissen und Wirksamkeit
Selbstselektion der Teilnehmer beeinflusst Reichweite der Erkenntnisse
Aufbau von Vertrauen und starken Bindungen zwischen NGOs und Polizei befördert Wirkung von Menschenrechtsbildung

Abbildung 4: Ergebnisse bisheriger Kooperationen (Quelle: Eigene Darstellung)

Abbildung 4 listet die wesentlichen Erkenntnisse der Literaturanalyse hinsichtlich der Kooperationsergebnisse auf.

3.1.3 Negative Rückwirkungen der Kooperation auf NGOs

Kooperation kann neben Chancen immer auch Schwierigkeiten und Risiken mit sich bringen – mehr Einfluss muss möglicherweise teuer bezahlt werden. Entsprechende Hinweise finden sich immer wieder auch in der Literatur zur NGO-Polizei-Kooperation. Eine besondere Gefahr stellt ein drohender Verlust der Unabhängigkeit dar. NGOs beziehen große Teile ihres Selbstverständnisses, ihrer Legitimation und ihrer Stärken aus der Tatsache, dass sie unabhängig von staatlichen Strukturen agieren können. Durch Kooperationen mit der Polizei gerät diese Unabhängigkeit in Gefahr – das gilt in besonderem Maße, wenn NGOs für Dienstleistungen wie Training oder Unterstützung bei der Opferbetreuung bezahlt werden (EPPHR 2004: 18).

Ein weiteres Risiko besteht in Hinblick auf eine Instrumentalisierung von NGOs durch die Polizei. Darunter wird eine nicht freiwillig gewährte Inanspruchnahme von materiellen oder immateriellen Ressourcen der NGO durch die Polizei zur Verfolgung derer eigenen Ziele verstanden. Dabei sind NGOs offenbar eher von Instrumentalisierung bedroht als ihre Kooperationspartner: „Vom öffentlichen Sektor wird eine klare Unterordnung von NGOs unter die eigenen Ziele angestrebt. Ein solches Verhältnis muss als Instrumentalisierung der NGOs verstanden werden. Sie leisten im Dienste der öffentlichen Akteure Arbeit, wobei letztere von den komparativen Vorteilen der NGOs profitieren“ (Curbach 2003: 114). Besondere Abhängigkeiten konstatiert Curbach (ebd.) für NGOs, die sich stärker im Dienstleistungsbereich verorten. Abhängigkeitsverhältnisse, die aus Dienstleistungsverhältnissen entstehen, würden diese in ihren spezifischen Vorteilen einschränken: „An overemphasis on service provision could reduce the NGO voice“ (Smilie 1998: 187). Die themenanwaltschaftlichen NGOs würden hingegen häufiger in ihrer Rolle als Berater instrumentalisiert (Curbach 2003: 115).

Kooperationen können sich außerdem als problembeladen erweisen, wenn zu große Nähe der handelnden Personen sich negativ auf die Kritikfähigkeit seitens der NGO auswirkt; die Fähigkeit zu öffentlicher Kritik als eine der besonderen gesellschaftlichen Funktionen von NGOs stünde auf dem Spiel: „Working with the police may simply turn out to be incompatible with denouncing police abuses“ (AI/SIM 2006: 7). Leiprecht (2002: 18) spitzt dies mit der Formulierung zu, auf NGO-Seite seien „gespaltene Persönlichkeiten“ gefragt, damit diejenigen, mit denen man zusammenarbeitet, weiterhin auch kritisiert werden können. Auch die Polizei könnte mit der Drohung, die Kooperationsbereitschaft aufzugeben, unkritisches Verhalten seitens der Menschenrechts-NGOs quasi erzwingen. Und schließlich begibt sich jede NGO durch Zusammenarbeit mit der Polizei in die Gefahr, von Beobachtern zu Mitgestaltern eigentlich staatlicher Aufgaben zu werden – beispielsweise bei der Ausbildung junger Polizeibeamter. Hier gilt es also, die richtige Balance zwischen Engagement und Kritik zu finden und auch Grenzen der Unterstützung festzulegen (Osse 2006: 259).

Ein weiteres Risiko für NGOs besteht nach Ansicht von Osse darin, von der Polizei als „Feigenblatt“ bzw. Legitimationsquelle betrachtet zu werden. So könnte die Polizei in „ungefährliche“ Kooperationen einwilligen, um nach außen Bereitschaft zur Zusammenarbeit und Fortschrittlichkeit zu signalisieren, während problematische Strukturen oder Einstellungen faktisch kaum tangiert werden. Dies gilt insbesondere für Trainingsmaßnahmen für Polizeibeamte, die möglicherweise nur oberflächliche Verbesserungen herbeiführen, gleichzeitig aber die strukturellen Ursachen für polizeiliche Menschenrechtsverletzungen unangetastet lassen: „Challenging and dealing with these institutional problems is far more difficult and requires long-term commitment, whereas training can seem like a quick-fix solution that is easily implemented“ (Osse 2006: 32). Nach Ansicht von Osse werden solche Trainings von Menschenrechtsorganisationen und internationalen Geldgebern oft überbewertet. Stattdessen sollte das Augenmerk auf die Führungsebene der Polizei gelegt sowie vor allem institutionelle Mechanismen verändert werden, um nachhaltige Effekte zu erzielen (Osse 2006: 34ff., vgl. auch EPPHR 2004: 17).

Die folgende Abbildung fasst die aus der Literatur identifizieren potenziellen Kooperations-Rückwirkungen für NGOs zusammen:

Potenzielle negative Rückwirkungen für NGOs
Verlust von Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit, <i>stakeholdern</i> und/oder finanziellen Mitteln
Verlust der Kritikfähigkeit durch zu große Nähe
Instrumentalisierung durch die Polizei/ Funktion als ‚Feigenblatt‘

Abbildung 5: Potenzielle Rückwirkungen für NGOs (Quelle: Eigene Darstellung)

3.1.4 Empfehlungen und strategische Erkenntnisse aus bisherigen Kooperationen

Obwohl die bisher erfolgten Kooperationen nur teilweise auf ihre Auswirkungen hin untersucht wurden, finden sich in Veröffentlichungen aus dem Umfeld von NGOs (z.B. Osse 2006) einige Hinweise darauf, welche Faktoren sich positiv oder negativ auf den Erfolg von kooperativen NGO-Strategien auswirken können. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Menschenrechtsbildung, aber auch generelle Handlungsrichtlinien für NGOs zur Kooperation mit der Polizei werden aufgestellt. Dazu gehören beispielsweise eine genaue Kenntnis der Polizei und ihrer Arbeit oder die Vereinbarung von klaren Regeln und Zielen bei der Zusammenarbeit. Das Anbieten von Dienstleistungen wird als adäquater Weg beschrieben, um überhaupt Zugang zur Polizei zu erhalten und damit die Basis für erfolgreiche Zusammenarbeit zu legen.

Die elaboriertesten Vorschläge beruhen auf dem Erfahrungsschatz des Roten Kreuzes (AI/SIM 2006: 19ff.). Eine zentrale Strategieempfehlung lautet: „Always start at the top“ (ebd.). Denn vor allem die Leitungsebene sei in der Lage, grundlegende Veränderungen herbeizuführen. Außerdem ist anzunehmen, dass die „Art und Weise des Führungsverhaltens die unterstellten Polizeibeamten beeinflusst“ (Schicht 2007: 35). Manchmal mag es auch effektiver sein, Einfluss auf andere Institutionen auszuüben, die Reforminteressen haben (Ombudsmänner, Ministerien, Parlamente, Forschungsinstitute, oder auch Opfervertretungen), und so auf indirektem Wege auf die Polizei einzuwirken (Osse 2006: 254, EPPHR 17).

Zunächst dürfte es aber eine nicht unerhebliche Schwierigkeit für NGOs darstellen, überhaupt Zugang zu den Polizeistrukturen zu erhalten. Zugangsmöglichkeiten entstehen nach der Erfahrung des Roten Kreuzes durch das Anbieten von Dienstleistungen wie Informations- oder Bildungsveranstaltungen; dies gilt insbesondere, wenn solche Veranstaltungen unentgeltlich angeboten werden, da sich die Polizeibehörden externe Fortbildung oftmals schlicht nicht leisten können.³⁴ Wichtige Voraussetzung auf NGO-Ebene ist auch ein entwickeltes Verständnis und Kenntnisse von Polizeiarbeit. Die Erfahrung lehrt außerdem, dass NGOs verstehen müssen, dass ein aus Menschenrechts-Perspektive korrekter sprachlicher Gebrauch der Termini durch die Polizei noch keine Verinnerlichung von Menschenrechtsstandards bedeutet: „Using human rights language does not mean the police have adopted human rights attitudes and procedures“ (AI/SIM 2006: 19).

Weitere Publikationen (Chung/Lohrenscheit 2005; EPPHR 2004: 17ff.; Osse 2006: 264) unterstreichen die Wichtigkeit, Vertrauen aufzubauen, insbesondere durch Transparenz und vertrauensbildende Aktivitäten. Darüber hinaus gilt es, die Ziele und Aktivitäten der Partnerschaft übereinstimmend festzulegen; anschließend müssen Regeln aufgestellt werden (z.B. respektvolle Kommunikation, Akzeptierung von Konflikten, NGOs sind mehr als Mittel zum Zweck der Besänftigung der Öffentlichkeit). Es werden Kriterien aufgestellt, die NGOs aus Polizeiperspektive zu verlässlichen Partnern machen, darunter Stabilität, transparente Re-

34 Protokoll des Seminars „Fortbildung für Beamt/innen der Bundespolizei: Menschenrechte und Menschenhandel“, Deutsches Institut für Menschenrechte, 7. und 8.4.2008.

FORSCHUNGSSTAND UND LITERATUR

chenschaftslegung und ein Verzicht auf Vorgehensweisen, die primär an den Defiziten der Polizei orientiert sind.

Weiterhin wird von Amnesty International auch für den Bereich der Polizei-Kooperationen argumentiert, es sei wichtig, die öffentliche Meinung als Instrument zur Erreichung eines Wandels im Polizeiverhalten zu benutzen und Informationen über die Medien zu verbreiten (AI/SIM 2006: 13). Als vorteilhaft angesehen wird es, aktive oder pensionierte Polizeibeamte in die NGO-Arbeit einzubinden, um „polizeiimmanenten Abwehrmechanismen“ entgegenzutreten (ebd.; Lenhart 2003: 124) – ein naheliegender Gedanke, können diese doch neben Erfahrung und Kontakten die wichtigen Ressourcen Glaubwürdigkeit und „Stallgeruch“ mitbringen. Der Polizei sollte kooperativ begegnet werden, ein Erfolgsfaktor, dessen Nicht-Berücksichtigung nach Ansicht des Evaluators des NAPAP-Programmes wesentlich zu einer erhöhten Ineffizienz der Maßnahmen beitrug (Interview E1, 24.4.2008). Wichtig sei außerdem Vermeidung von Begriffen wie ‚Diskriminierung‘ oder ‚Rassismus‘ gegenüber Polizisten (AI/SIM 2006: 13; Leiprecht 2002: 57).

Abbildung 6 fasst die Kooperationsempfehlungen für NGOs aus bereits gemachten Erfahrungen zusammen. Die im Rahmen dieses Teilkapitels gewonnenen Erkenntnisse werden am Ende dieses Kapitels 3 noch einmal gemeinsam mit den zentralen Ergebnissen der empirischen Polizeiforschung in der Abbildung 9: Chancen und Risiken von Kooperationen auf Seite 56 zusammenfassend dargestellt.

Kooperationsempfehlungen für NGOs
Vertrauen aufbauen
Zugang zur Polizei durch Angebot von Dienstleistungen
Einflussnahme an höheren Hierarchieebenen der Polizei ansetzen
Indirekter Einfluss über andere Institutionen (Ministerien, Parlament, ...) kann u.U. erfolgreicher sein
Bessere Zielerreichung bei guter Kenntnis der Polizei und ihrer Arbeit
Klare Regeln, Ziele und Kompetenzen bei der Zusammenarbeit vereinbaren
Pensionierte Beamte einbinden
Kooperatives Auftreten
Kooperation als wechselseitige Kommunikation verstehen

Abbildung 6: Kooperationsempfehlungen für NGOs (Quelle: eigene Darstellung)

3.2 Zivilgesellschaftliche Organisationen und Wirkungsforschung

Einhergehend mit dem Bedeutungszuwachs von zivilgesellschaftlichen Organisationen stellt sich zunehmend auch die Frage, was die Aktivitäten dieser Organisationen tatsächlich bewirken können. Dieses Kapitel widmet sich daher dem Forschungsstand zu Auswirkungen von NGO-Aktivitäten – besonderes Interesse gilt dabei der Frage, ob Hinweise für das methodische Vorgehen der Arbeit gewonnen werden können. Das Interesse an einer Überprüfung der Auswirkungen zivilgesellschaftlichen Handelns speist sich aus verschiedenen Quellen: So interessieren sich Sozialwissenschaftler für die Frage, ob zivilgesellschaftliche Organisationen in sie gesetzte Erwartungen erfüllen können, und welche Leistungen oder Rollen sie in den verschiedenen Phasen der „Politikproduktion“ tatsächlich übernehmen (Anheier 2004; Simsa 2001). Die Nichtregierungsorganisationen selbst sind daran interessiert, ihre Aktivitäten auf Wirksamkeit zu evaluieren, um sie zu optimieren und gleichzeitig für die Außendarstellung nutzen zu können (Anderson 2002; Phineo 2010). Für die Außendarstellung des gesamten Sektors sind die Ergebnisse zudem wichtig als Hinweise auf Transparenz und Glaubwürdigkeit (Di Maggio 2001; Kendall/Knapp 2000; Zimmermann 2006). Außerdem stellen viele Spender und Förderinstitutionen wie Stiftungen oder internationale Organisationen bei ihren Vergabeentscheidungen vermehrt auf eine Überprüfung von Effizienz und Effektivität der Empfängerorganisationen ab (Andreassen/Sano 2004). Dabei spielt auch das vergleichsweise junge Konzept der „sozialen Investition“ eine Rolle, deren „Ertrag“ es zu ermitteln gilt (vgl. Hoelscher 2011; Sandberg 2010).

Bei der Bewertung der Auswirkungen von Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen stellt sich zunächst aber ein schwerwiegendes methodisches Problem: Im Gegensatz zu profitorientierten Unternehmen ist es bei Stiftungen, Wohlfahrtseinrichtungen oder NGOs viel schwieriger, die Auswirkungen ihrer Arbeit objektiv darzustellen, können sie doch nicht auf Kennzahlen wie produzierte Stückzahl oder Gewinn und Verlust zurückgreifen:

„For organizations in the private sector, the metrics of success seem clear: profitability, rate of growth, product innovation, market share, and the like. For organizations in the public sector, however, calculations about desired outcomes are both more complex and less clear. Claims of success cannot readily be verified. Governments may be unlikely to attribute policy change to NGO pressure; few sovereign entities willingly admit that a small domestic group of citizens [...] had succeeded with its pressure“ (Welch 2001: 2).

Die Bezifferung eines *outputs* in Form etwa von abgehaltenen Seminaren oder Kampagnen kann keinen Aufschluss darüber geben, welche Wirkung diese Aktivitäten entfalten konnten. Eine Überprüfung der Wirkung führt angesichts der Komplexität der gesellschaftlichen Struktur allerdings gleich zum nächsten Problem, nämlich dem der „Attribution“ (Andreassen/Sano 2004: 12; Di Maggio 2001: 251; Poate/Riddell et al. 2000: 59): Die Vielzahl der involvierten Akteure und anderer Einflussgrößen macht es beinahe unmöglich, Kausalitäten zu bestimmen und damit eine objektive Verbindung zwischen bestimmten Aktivitäten und

FORSCHUNGSSTAND UND LITERATUR

Motive für Wirkungsmessung	
Sozialwissenschaft	Erkenntnisse über Rollen und Funktionen des Sektors
Zivilgesellschaft	Verbesserung der eigenen Aktivitäten
	Außendarstellung (Legitimation, Transparenz, Rechenschaftspflicht)
	Projektfinanzierung
Gemeinsam	Verzahnung von Wissenschaft und Praxis

Abbildung 7: Motive für Wirkungsmessung (Quelle: Eigene Darstellung)

bestimmten Veränderungen herzustellen.³⁵ Das gilt für Aktivitäten von Menschenrechts-NGOs in besonderer Weise: „Two of the most difficult issues in measuring human rights impact, are to ensure that a documented effect is attributable to a particular intervention and to quantify impact by scales or other measurement“ (ebd.: 10).³⁶ Dies führt dazu, dass viele sozialwissenschaftliche Publikationen (Achleitner 2007; Di Maggio 2001; Simsa 2001; Weisbrod 2001; Wienges 2010) die Ansicht vertreten, eine objektive, wissenschaftliche Wirkungsmessung sei bei zivilgesellschaftlichen Organisationen und dabei insbesondere bei Themenanwälten und anderen Organisationen, die sich für langfristigen sozialen Wandel einsetzen, nicht möglich. Kendall und Knapp, Sozialwissenschaftler der London School of Economics und Pioniere der Wirkungsmessung bei zivilgesellschaftlichen Organisationen, kommen daher zu dem Schluss: „Performance measurement may have to rely on indirect measures of actual effects, or *subjective impressions of impact*“ (Kendall/Knapp 2000: 112; Hervorhebung PH).

Angesichts der Tatsache, dass die Nachfrage nach Wirkungsmessung trotz dieser Unsicherheiten in den vergangenen Jahren gewachsen ist, formuliert Di Maggio (2001: 250) auf

35 Immer wieder wird in der Literatur auch auf die Unterschiede zwischen Natur- und Sozialwissenschaften abgestellt. Da sich gesellschaftliche Situationen in letzteren nicht beliebig oft als Experimente wiederholen ließen, sei es unmöglich, gesicherte Erkenntnisse über Ursache-Wirkungs-Beziehungen zu erhalten: „The problem with such claims, of course, is that history is not a controlled experiment, so that it is methodologically impossible to factor out the contributions of the various agents, forces, and influences that may have had some role in producing major historical changes such as those mentioned“ (Winston 2001: 27).

36 Gerade im Menschenrechtsbereich ergibt sich zusätzlich die Problematik, dass viele Projekte voraussichtlich gar keine feststellbaren Wirkungen erzielen, sondern lediglich negative Entwicklungen abbremsen oder verhindern (Poate/Riddell et al. 2000: 18). In einem solchen Falle sind nur schwer prüfbare Hypothesen darüber anzustellen, wie die Entwicklung ohne das jeweilige Projekt verlaufen wäre. Entsprechende Erkenntnisse wären zwar über Kontrollgruppen möglich; diese müssten aber nahezu identisch sein, was schwer zu bewerkstelligen sein dürfte (vgl. auch Wienges 2009: 26ff.).

paradoxe Weise: „Social performance assessment is impossible but possibly useful.“³⁷ Noch 2001 konstatierte Simsa (2001: 341), betreffend „dem so unverkennbaren, durchdringenden, nahezu unvermeidlichen Einfluss von Organisationen auf fast alle Bereiche gesellschaftlichen Lebens“ bestehe eine Forschungs- und Theorielücke; die Frage nach dem Einfluss von Nonprofit-Organisationen sei „vergleichsweise marginalisiert“ (ebd.). In den vergangenen Jahren hat es aber einige Versuche gegeben, dies zu ändern (Bergmann/Krüger 2010: 138ff.). Die bisherigen Bemühungen, die Auswirkungen von Präsenz und Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen zu messen, haben unterschiedliche Hintergründe. Eine große Gruppe von Studien, die im Kontext meiner Arbeit allerdings vernachlässigt werden kann, da sie sich nicht mit NGOs im hier verwendeten Verständnis beschäftigen, untersucht die Tätigkeiten zivilgesellschaftlicher Organisationen im Dienstleistungsbereich, z.B. im Themenfeld Gesundheit (Baruch/Ramalho 2006; Kaplan 2001; Poister 2003; Speckbacher 2003). Diese Studien firmieren oft unter der Überschrift ‚Performance Measurement‘ und konzentrieren sich auf Wirtschaftlichkeits- und Effizienzkriterien.

Eine weitere Gruppe von Studien beschäftigt sich mit den Auswirkungen von konkreten Projekten von Organisationen und insbesondere NGOs; diese Studien firmieren zumeist unter der Überschrift ‚Evaluation‘ (Andreassen/Sano 2004; Landman/Abraham 2004). Hier ist in den vergangenen Jahren ein Zuwachs zu verzeichnen, gerade im Bereich der Menschenrechts-Organisationen. Diese Arbeiten können aber aus zwei Gründen kaum für den in dieser Arbeit betrachteten Zusammenhang nutzbar gemacht werden. *Erstens* sind sie in der Regel nicht in einem im engeren Sinne wissenschaftlichen, sondern im praktischen Kontext der Arbeit bestimmter Organisationen entstanden. Praxisorientierte Ansätze der Wirkungsmessung haben in den letzten Jahren einige methodisch interessante Ansätze wie etwa die Berechnung eines „Social Return on Investment“ (SROI) hervorgebracht, die jedoch bereits für einzelne Organisationen komplexe Berechnungen erfordern und von uneingeschränktem Zugang zu Informationen ausgehen (vgl. Mildenerger/Münscher 2009). Andere Ansätze vertrauen auf Indikatorenbündel, um sich Wirkung anzunähern (vgl. Phineo 2010). Ein Beweis tatsächlicher Kausalität kann selten erbracht werden, wie Andreassen/Sano (2004: 12; Hervorhebung im Original) anschaulich illustrieren: „The difficulty of making exact attributions implies that we often have to accept assumptions about *likely* impact of a project.“ *Zweitens* beschäftigen sich diese Projekte in der Regel mit konkreten Einzelprojekten oder Programmen. Das bedeutet, dass potenzielle Auswirkungen dieser Aktivitäten im Vergleich zur hier betrachteten Meso-Ebene³⁸ leichter auf ihre Ursachen zurückzuführen

37 Der Autor begründet die Sinnhaftigkeit solcher Untersuchungen damit, dass sie nicht nur das Qualitätsmanagement der Organisationen vorantreiben, sondern außerdem die Diskussion um die gesellschaftliche Rolle des Nonprofit-Sektors beförderten.

38 Anheier (2004: 29ff.) unterscheidet bei seinen konzeptionellen Überlegungen zum *impact assessment* zwischen den Analyseebenen Mikro-, Meso- und Makro-Ebene. Während auf der Mikro-Ebene eine Organisation mit einem spezifischen Projekt auf Effektivität untersucht wird, stehen auf der Meso-Ebene bestimmte Untergruppen der zivilgesellschaftlichen Organisationen wie Menschenrechtsorganisationen im Fokus. Die Makro-Ebene umfasst schließlich die Gesamtheit der zivilgesellschaftlichen Organisationen.

und weitere Einflussfaktoren einfacher zu identifizieren sind, da weniger Akteure und Aktivitäten berücksichtigt werden müssen.

Eine aus konzeptioneller Sicht interessante wissenschaftliche Arbeit zur Wirkung von NGO-Aktivitäten ist die Studie von Metzges (2005), in welcher statt „Wirkung“ der Begriff „Einfluss“ zentral verwendet wird: „Ein Spieler übt erfolgreichen Einfluss aus, wenn durch seine Existenz, Ideen oder Handlungen Entscheidungen einer politischen Entscheidungsarena in seinem Sinne anders getroffen werden, als wenn er nicht beteiligt gewesen wäre“ (Metzges 205: 29). Dabei geht es um den Beitrag von NGOs in Verhandlungen um das ‚Multilaterale Investitionsschutzregime‘ MAI und das ‚Internationale Abkommen zur Bekämpfung von Bestechung ausländischer Amtsträger‘ der OECD. Metzges gelingt es, anhand von Interviews und Dokumentenanalysen teilweise nachzuzeichnen, dass nur die Teilnahme von NGOs an den Verhandlungen bestimmte Auswirkungen erklären kann. Allerdings kann der Autor in gut abgrenzbaren Betrachtungsfeldern agieren, was angesichts der Heterogenität des in meiner Arbeit betrachteten Bereiches kaum möglich sein dürfte. Außerdem stellen die untersuchten Fälle einmalige Konstellationen dar. Deutlich wird also immer mehr, dass die Untersuchung der Auswirkungen von NGO-Aktivitäten methodisch-konzeptionell kaum generalisiert werden kann - zu unterschiedlich sind die Konstellationen, Organisationstypen, Strategien und Ziele der jeweiligen Akteure.

Angesichts der Schwierigkeiten bei der Messung der Ergebnisse von NGO-Aktivitäten bieten zwei weitere Arbeiten dank ihres methodischen Vorgehens interessante alternative Ansätze. Dies sind die Arbeiten von Wienges (2010), der die Steuerungseffektivität globaler Umwelt-Netzwerke untersucht, und von Fritsch (2007), die sich der Ermittlung von Erfolgsfaktoren im Stiftungsmanagement widmet. Wienges greift bezüglich der Machbarkeit einer objektiven Effektivitätsmessung auf ähnlich kritische Argumente zurück wie oben angeführt und stellt das Erkenntnispotenzial einer solchen Absicht in Frage (Wienges 2010: 35ff.). Stattdessen ermittelt er die effektivsten Formen der Netzwerk-Steuerung aus 35 qualitativen Interviews mit Verantwortungsträgern aus diesen Netzwerken. Zusätzlich werden verschiedene Dokumente, v.a. aus den Netzwerken selber, als Datenquellen herangezogen. Anhand dieser Daten werden dann eingangs auf theoretischer Basis aufgestellte Hypothesen überprüft und weiterentwickelt; außerdem stellt Wienges im Anschluss einige Erfolgsfaktoren für effektive *network-governance* vor, die sich im Laufe der Untersuchung herauskristallisierten. Dabei nimmt er bewusst in Kauf, dass die Erkenntnisse der Arbeit Ergebnis subjektiver Einschätzungen von Experten sind: „Hence, conclusion on effectiveness of network governance will be based on anecdotal evidence drawn from the qualitative interviews“ (ebd.: 22). Schließlich spreche nicht zuletzt das Interesse zahlreicher Akteure an den Resultaten der Arbeit für die gewählte Vorgehensweise: „Results which satisfy many actors and as a consequence accommodate several goals are characterized (...) as a rich result. The process is defined as enriching and therefore effective“ (ebd., Zitat nach Klijn/Teisman 1997: 114).³⁹

39 Die methodischen Schwierigkeiten bei der objektiven Beurteilung von NGO-Einfluss bringen in einer Vergleich-

Ein mit Wienges vergleichbares Vorgehen wählt die Arbeit von Fritsch (2007). Ihr Ausgangspunkt ist, dass die komplexen Tätigkeiten im Management einer gemeinnützigen Organisation komplexitätsreduzierende Vereinfachungen nötig machten, die durch Orientierung an Determinanten erfolgen könnten. Bei diesen Determinanten handelt es sich, ähnlich wie bei Wienges, um Erfolgsfaktoren. Deren Kenntnis „fungiert im Rahmen der strategische Planung als komplexitätsreduzierendes Informationsgerüst und kann insofern eine handlungsleitende Orientierungshilfe darstellen. Erfolgsfaktoren kommt damit grundsätzlich eine strategische Bedeutung zu, d.h. ihre Kenntnis dient dem Aufbau und der Ausschöpfung von Erfolgspotenzialen“ (ebd.). Diese Erfolgsfaktoren werden von Fritsch ebenfalls durch eine Kombination aus Fragebögen und Experteninterviews mit Wissenschaftlern und Stiftungspraktikern gewonnen. Wie Wienges und Fritsch zieht auch Saxe (2009) in ihrer Studie aufgrund des „hochkomplexen, multidimensionalen Erfolgskonstrukts“ von Nonprofit-Organisationen „subjektive Managementurteile über das Ausmaß des Erreichens von außerökonomischen Zielen“ (ebd.: 70) heran.

Zum Abschluss sei noch auf eine weitere, für das Thema der NGO-Wirkung zentrale⁴⁰ Arbeit eingegangen: ‚Gesellschaftliche Funktionen und Einflussformen von Nonprofit-Organisationen‘ von Simsa (2001). Diese nicht empirisch, sondern konzeptionell ausgerichtete Arbeit ermittelt mit systemtheoretischer Herangehensweise die Einflussmöglichkeiten von NPOs. Auch Simsa geht davon aus, dass Kausalzuschreibungen von Wirkung nicht möglich sind und mithin nicht gemessen werden kann, in welchem Maße die Aktivitäten zivilgesellschaftlicher Organisationen⁴¹ einen Unterschied ausmachen können (ebd.: 357). In generellen Überlegungen zu wirksamer gesellschaftlicher Einflussnahme führt sie aus, dass diese vor allem über eine Beeinflussung der Entscheidungen in Organisationen erfolgen müsse; besonders stabil seien Veränderungen, wenn sie auch Organisationsstrukturen betreffen (ebd.: 342). Auch Voraussetzungen für erfolgreiche Einflussnahme werden formuliert: So könnten viele Akteure aufgrund unterschiedlicher „Sprachen“ kaum miteinander kommunizieren; dies sei jedoch die Grundlage, um überhaupt wahrgenommen zu werden⁴². Außerdem sei es wichtig, das andere „System“ gut zu verstehen; den Zielen des intervenierten Systems müsse entsprochen werden (ebd.: 352).

Simsa entwickelt anschließend vier verschiedene Einflussformen: Konfrontation, Kooperation, Schadensbegrenzung und Parallele Leistungserbringung. Diese können als Raster für die Analyse von NPO-Strategien herangezogen werden, etwa zur Beobachtung dieser Strategien im zeitlichen Verlauf, der Gründe für die Weiterentwicklung und Veränderung von Strategien, oder von länder- und themenspezifischen Unterschieden der Strategien ver-

baren Arbeit auch Egdell/Thomson (1999) bei ihrer Untersuchung des Einflusses von NGOs auf die EU-Agrarpolitik dazu, den subjektiven NGO-Wahrnehmungen zu vertrauen.

40 Die Arbeit wird im weiteren Forschungsprozess als theoretisches Grundgerüst zur Hypothesenformulierung verwendet werden.

41 Simsa spricht dabei nicht von NGOs, sondern allgemeiner von NPOs. Vgl. zu diesen Bezeichnungen Fußnote 21.

42 Wie u.a. bei Osse (2006: 24) formuliert, stellt dies zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei ein Kernproblem dar.

schiedener NPOs (ebd.: 376ff.). Gleichzeitig entwickelt sie eine Vielzahl an Charakteristika, Potenzialen und Risiken der verschiedenen Einflussstrategien.

Da die vorliegende Arbeit sich zum Ziel setzt, Erkenntnisse über die Auswirkungen von NGO-Polizei-Kooperationen zu generieren, muss sie sich den genannten methodischen Herausforderungen stellen. Da zum einen auf wenig Vorwissen und Datenmaterial zurückgegriffen werden kann, zum anderen eine der Meso-Ebene entsprechende Fallzahl betrachtet werden soll, bietet es sich unter Rückgriff auf die letztgenannten Arbeiten (Fritsch 2007; Saxe 2009; Wienges 2010) an, bei der Ermittlung von Wirkung und Erfolgsfaktoren auf subjektive Urteile von NGO-Mitarbeitern zurückzugreifen und diese vor dem Hintergrund der Konzeption von Simsa (2001) zu spiegeln. Daher wird diese Vorgehensweise für die methodische Konzeption meiner Arbeit gewählt. Das bedeutet zwar, dass keine objektive Wirkung gemessen oder nachgewiesen werden kann. Allerdings ist das bei den technischen Messverfahren ebenfalls nicht der Fall, da sie bei genauerem Hinsehen ebenfalls nur Annäherungen an Wirkung ermöglichen. Außerdem können durch das gewählte Vorgehen (vgl. Kapitel 6: Methodikfragen) tieferliegende Erklärungsmuster aufgespürt werden, die bei kennzahlenorientierten Analyseverfahren auf der Strecke bleiben dürften.

3.3 Die Thematisierung von Polizei in den Sozialwissenschaften

Wenn die Polizei innerhalb der Sozialwissenschaften nicht unbedingt eine besonders prominente Rolle spielt⁴³, so ist sie doch immer wieder Gegenstand von Untersuchungen unterschiedlichster Prägung.⁴⁴ Wissenschaftler aus verschiedensten Disziplinen widmeten sich mittels vielfältiger methodischer Zugänge und einem weiten Spektrum an Forschungsfragen dem Feld Polizei (vgl. Mussik 2005: 17ff.).⁴⁵ Insgesamt gelangt Mensching (2003: 16) zu der Auffassung, die empirische Polizeiforschung in der Bundesrepublik erlebe derzeit einen „deutlichen Aufwind“. Dieser Aufwind manifestiert sich u.a. in der Schriftenreihe „Empirische Polizeiforschung“⁴⁶, in der seit 2004 Forschungsergebnisse zu Schwerpunktthemen wie ‚Einflüsse von Globalisierung und Europäisierung auf die Polizei‘ oder ‚Evaluation und Polizei‘ veröffentlicht werden. Dennoch: „Der bunte Strauß der Forschungsarbeiten zum Themenfeld Polizei wartet darauf, ein abgestimmtes Bouquet zu werden“ (ebd.: 3). Auch wenn die vorliegende Arbeit sich nicht primär als Teil der Polizeiforschung versteht, wird in den folgenden Abschnitten ein Überblick über die empirische Polizeiforschung von 1945 bis heute gegeben, um Anhaltspunkte für die spätere Analyse der NGO-Polizei-Zusammenarbeit zu gewinnen.

Die sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Polizei in Deutschland folgte bis in die 1990er Jahre relativ klaren Paradigmen.⁴⁷ Beschäftigte sich die frühe empirische Polizeiforschung zunächst überwiegend mit Verfahrensweisen und Kriminalität (vgl. Musik 2005: 18), kam es Ende der 1960er Jahre zu einer kurzen „Blüte“ (Ohlemacher 1999: 2) sozialwissenschaftlicher Forschung zur Polizei, da Wissenschaftler die Notwendigkeit sahen, polizeiliches Handeln und dessen Folgen näher zu betrachten. Ein Beispiel dafür ist die Studie von Feest/Blankeburg (1972), die durch teilnehmende Beobachtung Einblicke in den Streifendienst nehmen konnten und feststellten, dass Polizisten Selektionsmechanismen entwickelten, welche Situationen vordefinierten und Einfluss auf die polizeilichen

43 So konstatiert Frevel (2008: 3) in seinem Beitrag für „Aus Politik und Zeitgeschichte“, die politikwissenschaftliche Analyse der Polizei sei weiterhin als „randständig“ einzustufen: „Zwar hat in den vergangenen 15 Jahren die sozialwissenschaftliche Betrachtung dieses Sujets zugenommen, aber etabliert hat sich die Fragestellung innerhalb der *scientific community* bislang nicht.“

44 Im Folgenden wird im Wesentlichen auf die deutsche sozialwissenschaftliche Polizeiforschung zurückgegriffen. Dabei wird der Argumentation von Mensching (2008: 74) gefolgt. Demnach sind die deutschen Debatten aus inhaltlichen wie methodischen Gründen nicht ohne weiteres anschlussfähig an ausländische und insbesondere angloamerikanische. Einzelne Studien oder Aufsätze mit besonderem Bezug zum hier verfolgten Thema finden aber durchaus Berücksichtigung.

45 Dabei scheint in Deutschland bis heute die Frage umstritten, wo sich eine empirische Polizeiforschung eigentlich positionieren kann bzw. soll, als Teil einer bestimmten Disziplin (z.B. Soziologie), als interdisziplinär oder als eigenständige Polizeiwissenschaft. Unterschieden wird, je nach Autor, außerdem zwischen einer Polizeiforschung *für* die Polizei, die Service- und Handlungswissen bereitstellt, und einer Polizeiforschung *über* die Polizei, die polizeiliche Handlungs- und Denkmuster identifiziert (vgl. Lange 2003; Mensching 2003).

46 Die Schriftenreihe erscheint im Verlag für Polizeiwissenschaft, Frankfurt.

47 Die Darstellung dieser Entwicklung folgt im Wesentlichen den Ausführungen von Ohlemacher (1999 u. 2003), der in seinen Beiträgen Agenda und Ergebnisse empirischer Polizeiforschung skizziert.

Reaktionen sowie das generelle Verhalten gegenüber Bürgern hatten. Ähnliche Ansätze verfolgte Brusten (1971), der feststellte, dass die polizeilichen Selektionsmechanismen „Unterschichtsangehörige“ systematisch benachteiligten und damit zu einer Absicherung des gesellschaftlichen Status Quo beitrugen.

Diese und ähnliche Studien, die sich kritisch-emanzipatorisch mit der Polizei auseinandersetzten, bewirkten in der Folgezeit eine Verschlechterung der Beziehungen zwischen Forschern und Beforschten, da die polizeilichen Praktiker ablehnend auf die sozialwissenschaftlichen Diagnosen ihrer Arbeit reagierten (Ohlemacher 1999: 7). Die Folge war eine Entwicklung von Forschung *über* Polizei zu Forschung *für* Polizei, also mit dem Ziel, Erkenntnisse für eine Verbesserung der Polizeiarbeit zu generieren (ebd.). Entsprechend wurden diese Aktivitäten v.a. von an polizeilichen Institutionen tätigen Sozialwissenschaftlern durchgeführt. Dies führte wiederum zu einer Ausklammerung bestimmter Fragestellungen, etwa zum Verhältnis Polizei-Bürger oder zu den politischen und gesellschaftlichen Effekten polizeilicher Aufgabenwahrnehmung (Funk 1990: 109ff.).

Erst in den 1990er Jahren entwickelte sich erneut eine empirische Forschung *über* die Polizei.⁴⁸ Heute lässt sich daher von einer integrativen Polizeiforschung „in, für und über“ die Polizei sprechen (Frevel 2008: 5). Ohlemacher (2003: 377ff.) gliedert die verschiedenen Erkenntnisinteressen in die Aspekte ‚Ermittlungsarbeit‘, ‚Konfliktbewältigung und Training‘, ‚Gesundheit und Arbeitszufriedenheit‘, ‚Fremdenfeindlichkeit‘ sowie ‚Polizei und Organisation‘⁴⁹. Auf der Basis neuerer Forschung wird diese Übersicht im Folgenden zusätzlich durch einige Bereiche wie ‚Herausforderungen in Zeiten gesellschaftlichen Umbruchs‘ und ‚Außenbeziehungen‘ ergänzt. Ausgeblendet bleiben an dieser Stelle Veröffentlichungen, die sich vor allem am Nutzwert *für* die Polizei und deren Arbeitsalltag orientieren⁵⁰, außer wenn diese für die hier verfolgte Fragestellung von Relevanz sind.

Für den Kontext dieser Arbeit relevanter als der Themenbereich *Ermittlungsarbeit* sind die Forschungsarbeiten im Bereich *Konfliktbewältigung und Training*, da auch NGOs solche Maßnahmen für die Polizei anbieten. Untersuchungen in diesem Bereich erforschten die Ursachen für Stress und Überreaktionen (Manzoni 2003) bei Polizisten und empfahlen entsprechende Trainingskonzepte (Volmerg/Buettner 1986). Untersuchungen zum Verhalten von Polizisten in Konfliktsituationen (Walter/Wagner 1996) zeigten, dass Polizisten sich als Schlichter in Gewalthandlungen oft überfordert fühlen und entsprechende Deeskalationsstrategien entwickeln. Besonders interessant erscheint dabei die Diagnose, eine dieser Strategien bestehe im Delegieren von Problemen an soziale Einrichtungen (Walter/Wagner 1996). Polizisten scheinen sich demnach nicht in erster Linie als Konfliktlöser, sondern als Verbrechensbekämpfer zu verstehen, was v.a. in der Auseinandersetzung mit der Bevöl-

48 Die laut Ohlemacher (1999: 2) im Unterschied zu vergangenen Jahrzehnten nun auch mit institutionenkritischem Ansatz von polizeilichen Fachhochschulen und in polizeilicher Auftragsforschung durchgeführt wurde.

49 Eine breite Übersicht sozialwissenschaftlicher Aspekte der Polizeiforschung aus der Makroperspektive der Inneren Sicherheit bietet außerdem der Sammelband von Lange (2003).

50 Wie etwa die in der Schriftenreihe ‚Polizei & Wissenschaft‘ des Verlags für Polizeiwissenschaft veröffentlichten Studien, die oftmals aus der Psychologie kommen.

kerung Probleme aufwerfe (Feltus 1984, 1990; Hanak 1991). Weitere Studien zum Verhalten der Polizei in Konfliktsituationen (Lamnek 1988, Trum 1987) kommen zu dem Ergebnis, dass unterschiedliche Wirklichkeitsdefinitionen für Konfliktsituationen zwischen Polizei und Bürgern verantwortlich sind – „Schuld sind immer die Anderen“. Erkenntnisse über das Konfliktverhalten von Polizeibeamten führten schließlich auch zur Entwicklung von Trainingsmaßnahmen und deren Evaluation. So zeigte Wensing (1990, 1991), dass Training bei Polizisten eine deutlich niedrigere „Aggressionsbereitschaft“ und bessere Konfliktbearbeitung bewirkte.

Mussik (2005) untersucht die erziehungswissenschaftlichen Möglichkeiten von „verhaltensorientierten Fortbildungen“ für Polizeibeamte. Dabei wird deutlich, dass tatsächliche Wirksamkeit solcher Maßnahmen kaum feststellbar ist: „Grundsätzlich ist die Veränderung von Verhaltensmustern ein langfristiger Prozess und lässt sich mit herkömmlichen Methoden der Evaluierung, wie z.B. Fragebögen oder Hospitationen, nicht sicher erfassen (ebd.: 386)“. Außerdem seien Teilnehmer an solchen Fortbildungsmaßnahmen ohnehin nicht in der Lage, eigene Verhaltensänderungen sicher zu quantifizieren. Tatsächliche Erfolge zeigen sich erst in Realsituationen: „Vom Erfolg einer Trainingsmaßnahme kann man also erst dann sprechen, wenn die angestrebten Verhaltensänderungen auch in der Praxis sichtbar werden“ (ebd.: 381). Zwar gehen nicht-repräsentative Schätzungen laut Hartmuth (1988, zitiert nach Mussig 2005: 381) von einem Anwendungsnutzen der Fortbildungsmaßnahmen in Höhe von zehn bis zwanzig Prozent aus (ebd.), allerdings zeigen nach diesen Maßnahmen durchgeführte Tests auch, dass das Training von Studenten zwar subjektiv gelobt wurde, diese aber objektiv nicht viel gelernt hatten (ebd.: 385).

Für den Bereich *Fremdenfeindlichkeit* lässt sich zusammenfassend festhalten, dass es sich bei polizeilichem Fehlverhalten gegenüber Ausländern oder Menschen mit Migrationshintergrund offensichtlich weder um Einzelfälle noch um ein generalisierbares Muster handelt, sondern um Konsequenzen „spezifischer Belastungsbedingungen und -situationen (Eckert/Jungbauer/Willems 1996: 88). Backes et al. (1997) sowie Jacobsen (2008) erarbeiteten einige dieser Risikofaktoren, die problematische Situationen im polizeilichen Umgang mit Fremden begünstigen können. Reformvorschläge (PUA Hamburger Polizeiskandal 1996) sahen unter anderem eine Verstärkung sozialwissenschaftlicher Ausbildungsinhalte (u.a. Kommunikation mit Bürgern) oder eine externe Kontrollkommission vor. Berechtigte Kritik an der Zielrichtung dieser Studien übt Proske (1998; auch Uildrinks/van Mastrigt 1991): Statt sich auf Individuen und deren Fehlverhalten zu konzentrieren sowie präventiv symbolisch-pädagogische Maßnahmen für diese Individuen zu verordnen, müsse stärker die Polizei als Organisation und die daraus entstehenden strukturellen Zwänge betrachtet werden, welche von den individuenzentrierten Lösungsmöglichkeiten unangetastet bliebe. Diese Diagnose ist gerade für NGOs von besonderem Interesse, wenn es um die Frage geht, ob Trainingsangebote für Polizisten eine sinnvolle strategische Maßnahme sind, oder ob sie nicht vielmehr als „Feigenblatt“ ohne nachhaltige Auswirkungen von der Polizei genutzt werden können.

Passend zu dieser Kritik wächst in den letzten Jahren die Forschungstätigkeit im The-

menbereich *Polizei und Organisation*, was „für die deutsche empirische Polizeiforschung als ein bedeutender Fortschritt anzusehen“ ist (Ohlemacher 1999: 34). Erste Untersuchungen beschäftigten sich mit dem Zusammenhang von Handlungsorientierungen und Organisationsstrukturen in einzelnen polizeilichen Einheiten (Schüller 1991) oder mit der Problematik der polizeilichen Doppelaufgabe Schutz und Kontrolle (Schneekloth 1986). Das von Ohlemacher (1999) angemahnte Forschungsdesiderat einer Untersuchung polizeilicher Berufskultur wurde mittlerweile durch die Arbeiten von Behr (2000, 2006) zur *Cop Culture* erfüllt. Dieser zeichnet das Bild einer Institution, die noch heute durch ein hegemoniales, aggressiv-maskulines Geschlechtsmodell geprägt ist (vgl. zur *Gender*-Thematik auch Franzke 1997; Kloweit-Herrmann 2004). Eine etwas andere Zielrichtung hat die Untersuchung von Mensching (2008), in der innerpolizeiliche Hierarchien untersucht werden. Der Sammelband von Lüdtke/Reinke/Sturm (2011) beschäftigt sich aus verschiedensten Perspektiven mit dem Verhältnis von Polizei und Gewalt.

Eine weitere Untergruppe innerhalb der sozialwissenschaftlichen Literatur besteht aus Publikationen, die sich speziell mit Polizeiarbeit und -struktur in *Entwicklungs-, Schwellen- und Transformationsländern* auseinandersetzen (Danish Centre for Human Rights 2000; ICHRP 2003; Nsereko 1993; Pinto Lyra 2003). Da der Hintergrund von Studien in diesen Ländern ein deutlich anderer ist und hinsichtlich rechtsstaatlicher Praxis und polizeilicher Standards andere Voraussetzungen herrschen als in Deutschland, spielen diese Publikationen hier nur eine untergeordnete Rolle.

Zwar sind *Außenbeziehungen* der Polizei, wie Mensching (2008: 76) feststellt, ein weiteres dominantes Thema der deutschen Polizeiforschung, doch beziehen sich kaum empirisch-analytische Arbeiten auf Auseinandersetzung mit Nicht-Regierungsorganisationen. So untersucht etwa Goritzka (2002) das Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei. In jüngerer Zeit steht außerdem verstärkt die Einbindung der deutschen Polizei in internationale Strukturen im Mittelpunkt, etwa im Rahmen von internationaler Polizeikooperation oder EU-Politik (z.B. Dalferth 2009, Nitschke 2008, Waage/Bornewasser 2008). Ebenfalls unter die Überschrift ‚Außenbeziehungen‘ lassen sich diejenigen Arbeiten subsumieren, die sich weniger empirisch, sondern vielmehr historisch und programmatisch ausgerichtet, mit Herausforderungen an die Polizei in Zeiten gesellschaftlichen und politischen Umbruchs befassen (Behr 1993; Jones/Newburn 2006; Lange/Schenck 2004; Oakley 2001; Schiewek 2008). Diese sind insofern in diesem Kontext von besonderem Interesse, da die zentrale Diagnose einer Öffnung zur Gesellschaft als begünstigender Faktor für Kooperationen mit verschiedenen zivilgesellschaftlichen Gruppierungen, darunter auch Menschenrechts-NGOs, verstanden werden kann.

Die genannten Beiträge machen deutlich, dass die Polizei Wandlungsprozessen unterworfen ist, die struktureller wie kultureller Art sind. In den letzten Jahren scheint demnach ein solcher Prozess stattzufinden, der im Kontext von NGO-Polizei-Kooperationen besonderer Aufmerksamkeit bedarf. Bei diesem Wandlungsprozess handelt es sich um eine

allmähliche Öffnung der deutschen Polizei zur Gesellschaft.⁵¹ Die Öffnung geht demnach einher mit dem tiefgreifenden Wandel der deutschen Gesellschaft. Demnach bestand das Selbstbild der deutschen Polizei bis 1945 in der Tradition einer „militärisch organisierten Institution der Herrschaftsausübung und der Herrschaftssicherung“ (Hofmann 1990: 95, zitiert nach Leiprecht 2002: 17). Ihre wesentliche Funktion war es, soziale, ökonomische oder politische Konflikte zu unterdrücken sowie die Staatsraison zu erhalten. Dies änderte sich aber allmählich. Wie verschiedene Autoren (z.B. Fathi 2004, Frevel/Asmus 2008; Lange/Schenck 2004; Leiprecht 2002) zeigen, setzte dank gesellschaftlicher Liberalisierung und Modernisierung in den folgenden Jahrzehnten eine Veränderung ein, in deren Zuge von der Polizei „immer deutlicher eine innerorganisatorische Demokratisierung, ein kooperativer Führungsstil, mehr Mitbestimmung und eine Ausbildungsreform“ gefordert wurden (vgl. Leiprecht 2002: 17f.). Jaschke (1997) und Schicht (2007) sind zwar der Meinung, die autoritären Traditionen der deutschen Polizei hätten bis in die 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts dominiert, kommen aber nun zu dem Schluss: „Das alte Paradigma der Polizei hat ausgedient“ (ebd.: 45).

Auch heutige gesellschaftliche Wandlungsprozesse machen offenbar vor der Polizei nicht halt: Die zunehmende Präsenz privater Sicherheitsanbieter, Ökonomisierung und wachsender Marktdruck sowie Internationalisierung und Europäische Integration üben ebenso Veränderungsdruck aus wie die Anforderungen, welche die Einwanderungsgesellschaft mit ihren neuen Formen des Zusammenlebens, aber auch von Konflikten mit sich bringt (vgl. Fathi 2004; Jones/Newburn 2006). Diese Entwicklungen erfordern Antworten seitens der Polizei, etwa im Bezug auf das Verhältnis zur Bürgerschaft. Jaksche (1997: 25) kommt daher zu dem Schluss, im Gegensatz zu vergangenen Jahrzehnten sei es nun auch Aufgabe der Polizei, „Freiräume für friedliche gesellschaftliche Veränderungsprozesse zu sichern“. Lange/Schenck (2004: 18) fordern die Polizei auf, anzuerkennen, dass sie „eingebunden ist in gesellschaftliche Netzwerke, Verhandlungssituationen und Interessenvermittlungsprozesse, sie in diesem Sinne auch Teil des politischen Prozesses ist.“ Anzeichen für Veränderungen auch im polizeilichen Selbstverständnis sind beispielsweise die Leitbildprozesse, denen sich die Polizeien der Bundesländer in den vergangenen Jahren unterworfen haben (Schicht 2007: 45).⁵²

Insbesondere die Herausforderungen der Einwanderungsgesellschaft scheinen demnach eine Öffnung von Polizeibehörden hin zu bürgergesellschaftlichen Gruppierungen zu befördern. Mehr denn je ist die Polizei insbesondere in den Großstädten darauf angewiesen, Kontakte mit ethnischen Minderheiten erfolgreich zu gestalten, sich auf kulturelle Unterschiede einlassen zu können und sensibel mit Fragen der Migration umzugehen. Als „Arm des Gesetzes“ kommt die Polizei zudem besonders häufig in konflikt- und emotionsgela-

51 Ein solcher Öffnungsprozess wird nicht auch von nicht-deutschen Autoren für unterschiedliche Länder diagnostiziert (Jones/Newburn 2006; Oakley 2001).

52 Die Leitbilder der Polizei der Bundesländer sind einzusehen unter www.polizei.de. So konstatiert die Berliner Polizei in ihrem historischen Rückblick für die 1980er Jahre: „Ein tiefgreifender Wandlungsprozess der Polizei setzte ein.“

dene Situationen. Sie nimmt daher eine „Schlüsselposition in der pluriförmigen Einwanderungsgesellschaft ein“, wo sie eine „wichtige Vorreiterrolle spielen“ kann (Leiprecht 2002: 1). Dazu sei es aber erforderlich, mit den relevanten gesellschaftlichen Gruppen und mithin auch Migranten- und Menschenrechtsorganisationen zusammenzuarbeiten.⁵³

Bereits wesentlich dünner fällt die Literatur aus, die sich explizit dem Themenkomplex ‚Polizei und Menschenrechte‘ widmet, auch wenn Osse (2006: 24) feststellt: „The area of policing and human rights presents a dynamic and constantly evolving field of study“. Zentral sind in diesem Bereich die Arbeiten von Crawshaw (2007, 1999, 1998), der ein umfassendes Gemälde der hier relevanten rechtlichen und ethischen Standards sowie der menschenrechtlich besonders sensiblen Bereiche der Polizeiarbeit zeichnet. Jauk (2004) untersucht in ihrer empirischen Arbeit die Selbsteinschätzung der österreichischen Sicherheitsexekutive und kommt zu dem Schluss, dass nicht einmal die Polizisten selbst sich als ‚Hüter der Menschenrechte‘ verstehen. Den weitaus umfangreichsten Aspekt der sozialwissenschaftlichen Literatur zu ‚Polizei und Menschenrechte‘ stellen solche Publikationen dar, die sich mit Menschenrechtsbildung innerhalb der Polizei, ihren Inhalten und vereinzelt auch Auswirkungen beschäftigen. So mahnt Leiprecht (2002: 57) in seinem Beitrag über Polizeiarbeit in der Einwanderungsgesellschaft ganz pragmatisch an, in Fortbildungsmaßnahmen für Polizisten müssten bestimmte Begriffe wie ‚Antidiskriminierungstraining‘ oder ‚Antirassismus‘ unbedingt vermieden werden, da die Teilnehmer sich sonst pauschal verurteilt fühlten und umso schwerer für die Maßnahmen zugänglich seien. Schicht (2007) analysiert, dass sich die polizeiliche Ausbildung zwar dem Paradigmenwechsel der Öffnung zur Gesellschaft angepasst habe, kommt in Bezug auf explizite Menschenrechtsbildung aber zu dem Schluss: „In keinem der vorliegenden Programme wurde ein Thema gefunden, das der Menschenrechtsbildung im engeren Sinne zuzurechnen wäre“ (ebd.: 57). Außerdem führe der Kostendruck bei der Polizei dazu, schnellere und billigere Lösungen zu bevorzugen (ebd.: 48).

Lenhart (2003) beschäftigt sich v.a. mit den wichtigsten Menschenrechtsstandards, die nach seiner Meinung in Weiterbildungskonzepte für Polizisten integriert werden müssten. Konkrete Konzepte schlagen schließlich Leenen/Groß/Grosch (2002) vor, die beispielsweise Verständigung und interkulturelle Kompetenz fördern sollen. In diesem Zusammenhang von größerem Interesse als die konkreten Inhalte sind die vorgestellten Erfahrungen mit Polizeifortbildungen (ebd.: 106ff), die mangels systematischer Analysen im deutschsprachi-

53 Besonders deutlich wird dieser Zusammenhang in der sogenannten ‚Rotterdam Charta‘. Dieses Abkommen wurde 1997 zwischen dem Bürgermeister, dem Oberstaatsanwalt und dem Polizeipräsidenten der niederländischen Stadt Rotterdam sowie einem Vertreter einer Nicht-Regierungsorganisation abgeschlossen und enthält eine Zusammenstellung wesentlicher Problembereiche, die in Großstadtgemeinschaften diskutiert werden müssen. Die Charta betont die Notwendigkeit, polizeiliche Arbeit an die Erfordernisse der multi-ethnischen Gesellschaft anzupassen, mit „maximaler Fairness gegenüber allen gesellschaftlichen Gruppen“ aufzutreten und als „Wächter über Gleichbehandlung, Integration und Zusammenhalt“ zu fungieren. Daraus ziehen die Autoren der Charta die Schlussfolgerung: „Die Polizei kann das nicht allein. Sie ist auf die Zusammenarbeit und Koalition mit anderen Organisationen angewiesen“ (Bürgermeister von Rotterdam 1997). Vollständiger deutscher Titel: „Charta von Rotterdam: Polizeiarbeit in der multi-ethnischen Gesellschaft“. Deutsche Fassung abrufbar unter <http://germany.rotterdamcharter.nl/>; dort finden sich auch nähere Informationen zum Entstehungsprozess der Charta. Zuletzt abgerufen am 28.4.2011.

gen Raum aus englischen und niederländischen Quellen stammen. Auch dabei wurde festgestellt, dass bereits die Verwendung des Begriffs ‚Rassismus‘ bei den Teilnehmern Feindseligkeit hervorrief; außerdem wurden Trainer nicht akzeptiert, wenn sie mit der Arbeit der Polizei nicht vertraut waren. Zwar ist O’Rawes (2005) Untersuchung von Polizeitraining in Nordirland v.a. auf Transformationsländer gerichtet, doch die Feststellung, dass in erster Linie Einstellungen und affektive Aspekte trainiert werden müssten, statt primär Handlungserwartungen zu unterrichten, dürfte auch in anderen Kontexten relevant sein.

Da der Interessenschwerpunkt der Arbeit auf den Menschenrechtsorganisationen sowie auf Kooperationen zwischen diesen und der Polizei liegt, so ergeben sich aus der *Polizeiforschungs-Literatur* vor allem zwei relevante Bereiche bzw. Erkenntnisse. Zum einen sind dies die Erfahrungen und Einsichten aus der Ausbildung bzw. Menschenrechtsbildung von Polizeibeamten. Bezüglich der Wirksamkeit von Menschenrechtsbildung auf Polizisten⁵⁴ herrscht Uneinigkeit (vgl. Hartmuth 1988; Mussig 2005; Schicht 2007); allerdings werden tatsächliche positive Effekte solcher Maßnahmen von der überwiegenden Zahl der Studien in Frage gestellt. Das gilt insbesondere im Bereich der Fortbildung, wo Polizisten aus verschiedenen Angeboten wählen können und daher davon ausgegangen wird, dass sich zumeist diejenigen Beamten zu Menschenrechts-Fortbildungen melden, die dem Thema ohnehin aufgeschlossen gegenüber stehen.

Einen allgemeineren Anknüpfungspunkt liefert die sich aus der Literaturanalyse ergebende Erkenntnis, dass in den vergangenen Jahrzehnten offenbar ein Wandel der Institution Polizei in Deutschland eingesetzt hat: eine Öffnung hin zur Gesellschaft bei gleichzeitiger Neuorientierung weg von militärisch-autoritären Denkmustern, hin zu einer stärker dienstleistungsorientierten Tätigkeit. Verstärkt soll dazu auf die Zusammenarbeit mit gesellschaftlichen Gruppen gesetzt werden. Dieser Paradigmenwechsel, so ist anzunehmen, kann Menschenrechts-NGOs neue Anhaltspunkte für kooperative Strategien und ein Gelegenheitsfenster liefern, um durch diese Strategien erfolgreichen Menschenrechtsschutz neu zu konzipieren. Dies geht allerdings einher mit der Tendenz, auch Herausforderungen und

Kontextrelevante Erkenntnisse der empirischen Polizeiforschung
Sinnhaftigkeit von Menschenrechtsbildung ist fraglich
Öffnung der Polizei zur Bürgergesellschaft
Tendenz der Polizei, Probleme an soziale Einrichtungen zu delegieren

Abbildung 8: Kontextrelevante Erkenntnisse der empirischen Polizeiforschung (Quelle: Eigene Darstellung)

54 Sowohl in Bezug auf die Ausbildung von Polizeischülern als auch auf spätere Fortbildungen von Beamten.

Probleme an soziale Einrichtungen zu delegieren, was wiederum Einfluss auf die Ausgestaltung von Kooperationen haben könnte. Abbildung 8 fasst die für den Forschungskontext relevanten Erkenntnisse der Polizeiforschung zusammen.

Die Ergebnisse der Aufarbeitung des Forschungsstands werden nun zusammengefasst und zur Verortung der in dieser Arbeit verfolgten Forschungsfrage herangezogen.

3.4 Fazit: Gewonnene Erkenntnisse, Verortung und Relevanz des Forschungsprojekts

Wie die Auseinandersetzung mit der sozialwissenschaftlichen Polizeiforschung zeigt, wird von einer schrittweisen Öffnung der Polizei zur Gesellschaft ausgegangen. Gleichzeitig legen einige Publikationen aus dem Umfeld von Menschenrechts-NGOs (AI/SIM 2006; Osse 2006) die Ansicht nahe, auch bei den NGOs habe ein solcher Paradigmenwechsel eingesetzt. Besonders in Ländern wie den Niederlanden oder Großbritannien fand in den vergangenen Jahren auf NGO-Seite offenbar eine Veränderung statt: Um einen effektiveren Menschenrechtsschutz zu erreichen, wird verstärkt mit der Polizei zusammengearbeitet. Auch in Deutschland haben sich erste Kooperationen etabliert, allerdings werden diese nur in geringem Umfang dokumentiert und noch seltener evaluierend auf ihre Auswirkungen untersucht. Hier herrscht noch deutlicher Erkenntnisbedarf. Eine sozialwissenschaftliche Auseinandersetzung mit Ausgangspunkten, Abläufen und Auswirkungen solcher Kooperationen findet bisher kaum statt. Allerdings lassen sich erste Grundelemente identifizieren, darunter die Kooperationsmotive auf beiden Seiten, aber auch potenzielle negative Auswirkungen von Kooperationen auf NGOs sowie erste Erfolgsfaktoren (siehe Abbildung 7). Da in dieser Arbeit die NGOs im Mittelpunkt stehen, spiegeln die genannten polizeilichen Motive dabei die NGO-Perspektive wider. Sie können Anknüpfungspunkte oder Gelegenheitsfenster für NGO-Handeln darstellen.

Zunächst erscheint es aus NGO-Perspektive sinnvoll, Kooperationen einzugehen, bieten sich doch offensichtlich neue Chancen für die Auseinandersetzung mit der Polizei und damit den Menschenrechtsschutz. Robin Oakley (2001: 9), Soziologe und langjähriger Berater von britischen *police-community-partnerships*, beschreibt diese Chancen auf folgende Weise: „To campaign solely from the margins, however, has serious limitations. It is therefore of great benefit for NGOs if, without compromising their independence and integrity, they are able to engage directly in dialogue with the institutions concerned, and on a regular and sustained basis.“ Dennoch können Kooperationen auch Probleme wie Verlust von Unabhängigkeit oder Instrumentalisierung mit sich bringen. Aus der ausgewerteten Literatur lassen sich zudem einige Lehren und Erfahrungen aus bisher erfolgten Kooperationen im In- und Ausland ableiten, die möglicherweise als Erfolgsfaktoren für zukünftige Kooperationen nutzbar gemacht werden können. Ob sich diese Hinweise bewähren, als falsch erweisen oder neue hinzukommen, muss sich im Zuge der weiteren Untersuchung zeigen. Unterdessen können sie genutzt werden, um die Ausgangshypothesen der empirischen Untersuchung zu entwickeln und auf ihre Tauglichkeit hin zu überprüfen. Darüber hinaus konnten

KAPITEL III

Chancen und Risiken von Kooperationen			
Motive für NGOs	Motive für Polizei	Rückwirkungen für NGOs	Empfehlungen
Verbessertes Verständnis der Polizei, deren innerer Prozesse und Strukturen	Erhöhte soziale und interkulturelle Handlungskompetenz	Verlust von Unabhängigkeit, Glaubwürdigkeit, <i>stakeholdern</i> , Geld	Zu Beginn der Zusammenarbeit: Vertrauen aufbauen
Verbesserung der eigenen Dienstleistungen	Entlastung durch Aufgabendelegierung	Verlust der Kritikfähigkeit	Anbieten von Dienstleistungen schafft Zugang zur Polizei
Einfluss auf Handeln von Polizeibeamten durch Training	Reaktion auf externen Druck	Instrumentalisierung durch die Polizei/ Funktion als ‚Feigenblatt‘	An den höheren Hierarchieebenen der Polizei ansetzen
Einfluss auf innere Struktur der Polizei	Inhaltlicher Input durch NGOs	Innerorganisatorische Probleme	Indirekter Einfluss über Dritte (Ministerien, Parlament, ...) kann. erfolgreicher sein
-	Zugang zu gesellschaftlichen Gruppen	-	Klare Regeln, Ziele und Kompetenzen der Zusammenarbeit
-	Erhöhung von Glaubwürdigkeit und Legitimation	-	Pensionierte Beamte einbinden
-	Besseres Verständnis der NGOs	-	Polizeibedürfnisse berücksichtigen
-	Internationale Vorgaben	-	Kooperatives Auftreten

Abbildung 9: Chancen und Risiken von Kooperationen (Quelle: Eigene Darstellung)

aus der NGO-Wirkungsforschung wertvolle Anregungen für die methodische Ausgestaltung der Arbeit gewonnen werden.

Abbildung 9 fasst diejenigen aus der Literaturanalyse gewonnenen Erkenntnisse überblicksartig zusammen, die für die Formulierung und Diskussion von Forschungshypothesen besondere Bedeutung zukommen dürften.

Der Literaturüberblick zum Zweck der Verortung der vorliegenden Arbeit hat gezeigt, dass der Thematik der Polizei-NGO-Kooperation bisher wenig Aufmerksamkeit zu Teil wird. Auf beiden Seiten scheinen die Gründe dafür erklärbar zu sein: So hat sich die Polizeiforschung erst in den letzten Jahren von einer Forschung *für* die Polizei in Forschung *über* die

Polizei verwandelt; insbesondere Fragen nach der Polizei als Organisation und ihren Außenbeziehungen wurden systematisch erst in jüngster Zeit aufgegriffen. Da allerdings Kooperationen offenbar zunehmen und zahlreiche Arbeiten einen Struktur- und Mentalitätswandel innerhalb der Polizei konstatieren sowie gleichzeitig die Notwendigkeit einer Öffnung zu Organisationen der Bürgergesellschaft aufzeigen, ist eine eingehendere sozialwissenschaftliche Untersuchung dieser Beziehungen, ihres Zustandekommens und ihrer Auswirkungen unabdinglich.

Allerdings sind nicht die Polizei und ihre verschiedenen Zweige, sondern die Menschenrechtsorganisationen aus der Zivilgesellschaft die zentralen Akteure dieser Arbeit. Diese stellen seit längerem ein ausgiebig beforschtes Objekt der Sozialwissenschaften dar. Allerdings liegt der Fokus häufig auf der internationalen Ebene, mit Untersuchungen zur *global governance*. Stehen die Aktivitäten von NGOs und insbesondere Menschenrechts-NGOs in bestimmten Ländern im Mittelpunkt, werden meistens solche Organisationen betrachtet, die in Entwicklungs- oder Schwellenländern aktiv sind – Staaten wie die Bundesrepublik Deutschland als Aktionsort der NGOs werden hingegen kaum herangezogen. Doch auch hier sind zahlreiche NGOs aktiv, die sich mit Fragen des Menschenrechtsschutzes im eigenen Land beschäftigen. Sie verfügen zwar im Vergleich zu den bekannten „NGO-Marken“ wie Human Rights Watch oder dem Roten Kreuz über eine marginale öffentliche Sichtbarkeit, machen aber das Gros der organisierten Zivilgesellschaft aus. Welche Beziehungen diese Organisationen zur Polizei pflegen, und was sie innerhalb dieser Beziehungen erreichen können, wurde bisher nicht von der Forschung thematisiert. Das ist umso erstaunlicher, als dass die mit staatlichem Gewaltmonopol ausgestattete Polizei einen typischen Kristallisationspunkt der Arbeit von NGOs darstellt. Die vorliegende Arbeit setzt sich mit ihrer Fragestellung zu Ausprägung und Auswirkungen von NGO-Polizei-Kooperationen das Ziel, diese Leerstelle der NGO-Forschung zu füllen.

Um die Frage nach den Auswirkungen kooperativer NGO-Strategien angemessen beantworten zu können, rückt zudem eine weitere Schnittmenge der NGO-Forschung in den Blickpunkt: die Wirkungsanalyse, die sich wachsender Aufmerksamkeit erfreut. Wie gezeigt ist deren wissenschaftliches Erkenntnispotenzial aus methodischen Gründen umstritten; allerdings besteht dennoch erhebliches Interesse an ihren Erkenntnissen in Wissenschaft und Praxis. Die methodischen Probleme insbesondere bei einer Betrachtung der Meso-Ebene der Organisationen führen allerdings dazu, dass sich Untersuchungen häufig auf subjektive Einschätzungen von handelnden Akteuren bzw. externen Beobachtern und Experten verlassen müssen, zu deren Gewinnung überwiegend qualitative Methoden herangezogen werden.

Die vorliegende Arbeit verortet sich mithin als Teil der qualitativen sozialwissenschaftlichen NGO-Forschung, wobei sie auf bestehende Konzepte der Wirkungsanalyse von Nichtregierungsorganisationen zurückgreift. Sie nimmt eine Beschreibung einer im Entstehen befindlichen Politikarena vor, greift dabei bestehende Überlegungen zur Rolle und Funktion von Menschenrechts-NGOs auf und verbindet sie mit Fragen nach den Auswirkungen bestimmter Tätigkeiten dieser Organisationen. Auch wenn die bundesdeutsche Polizei letzt-

lich nur als Ziel von NGO-Aktivitäten betrachtet wird und die Arbeit sich daher nicht als Teil der Polizeiforschung versteht, sollen ihre empirischen Befunde auch an die Forschungsinteressen der empirischen Polizeiwissenschaft anschlussfähig sein.

Die Relevanz der Arbeit ergibt sich aus den oben skizzierten Hauptinteressen der Wirkungsforschung von zivilgesellschaftlichen Akteuren. So sollen die Befunde einen Teil zur Analyse von Rolle und Funktion von Menschenrechtsorganisationen in Deutschland beitragen, indem sie die spannungsreiche Beziehung zwischen diesen NGOs und der Polizei eingehend thematisieren und die dabei entstehenden Wechselbeziehungen analysieren. Diesem Zweck dient insbesondere die im Anschluss an die Empirie vorgenommene Diskussion der Befunde aus demokratietheoretischer Perspektive.

Relevanz gewinnt die Arbeit außerdem durch ihre handlungspraktische Komponente. Wissenschaftliche Literatur wie Publikationen aus dem NGO-Umfeld legen nahe, dass ein deutlicher Nachholbedarf bei der Erforschung von NGO-Strategien und ihren Auswirkungen besteht, gerade im Feld der Auseinandersetzung mit der Polizei. So zeigen Veröffentlichungen beider Provenienzen, dass gerade bei NGOs häufig Unklarheit über die zu wählende strategische Ausrichtung und über die Folgen dieser Auswahlentscheidungen besteht: „Indeed, civil society intervention tends to be largely coincidence-based. [...] Knowledge results based on reasoning and intuition rather than empirical evidence“ (AI/SIM 2006: 25; vgl. auch Edwards 2002: 101; Fontanari 1996: 344). Eine wissenschaftliche Analyse kann daher nicht zuletzt dazu beitragen, NGOs Anhaltspunkte dafür zu liefern, welche Strategien in welchem Kontext sinnvoller sind (Welch 2001: 267). Priller (2007: 102) formuliert den Eigenbedarf von zivilgesellschaftlichen Organisationen an sozialwissenschaftlicher Forschung wie folgt: „Auch die Nonprofit-Organisationen selbst benötigen verstärkt geeignetes Wissen, um aus den neuen Anforderungen, aus dem Druck nach Effizienz, Entwicklung und Modernisierung entsprechende Schlussfolgerungen für ihre Tätigkeit abzuleiten.“ Auch Simsa (2001: 397) schließt ihre konzeptionelle Arbeit zur Strategieanalyse von zivilgesellschaftlichen Organisationen mit den Worten, diese könne „praktische Bedeutung für NPOs haben, da sie als Grundlage für strategische Diskussionen, Entscheidungsprozesse und Identitätsarbeit der Organisationen herangezogen werden kann.“

Theoretischer Rahmen

Dieses Kapitel stellt nun den theoretischen Rahmen der Arbeit vor. Nach einleitenden Anmerkungen zur Rolle der Theorie im weiteren Forschungsprozess wird ausführlicher Simsas (2001) Konzept der „Einflussformen von Nonprofit-Organisationen“ vorgestellt, welches den zentralen Theorierahmen dieser Forschungsarbeit darstellt. Dabei geht es insbesondere um die potenziellen Auswirkungen von Kooperation und anderen NPO-Einflussformen. Solche Auswirkungen (positiver wie negativer Art) können dann im Anschluss gemeinsam mit den Erkenntnissen des Literaturüberblicks zum Zweck der Hypothesenformulierung genutzt werden.

Entgegen der bisweilen vorgebrachten Meinung (vgl. Kelle 2003), bei einer explorativ-qualitativen Vorgehensweise seien theoretische Bezüge unnötig, ja sogar dem Erkenntnisgewinn hinderlich, haben zahlreiche Autoren mittlerweile überzeugend das Gegenteil dargelegt. So ist es zum einen unmöglich, sich einem Thema ohne jegliches Vorwissen zu nähern (ebd.: 3; Blatter/Janning/Wagemann 2007: 172; Truschkat/Kaiser/Reinartz 2005: 16); zum anderen wird ein Theorierahmen benötigt, um die unübersichtliche Datenmasse entlang einiger Leitlinien zu strukturieren, ohne welche lediglich eine Flut unzusammenhängender Einzelbeobachtungen entstünde (ebd.: 14; Brüsemeister 2000: 201). Theorien dienen hier also zunächst der Formulierung erster Arbeitshypothesen, ermöglichen aber auch eine Steuerung des Forschungsprogramms und machen eine Generalisierung von Tatbeständen erst möglich. Dem bisweilen vorgebrachten Einwand (z.B. Brüsemeister 2000: 224), eine enge Orientierung an vorgegebenen Theorien schränke das Erkenntnispotenzial durch Vorfestlegung ein, Theorien würden also „den Daten aufgezwungen“ (Kelle 2003: 19), soll durch eine möglichst weite Offenlegung der theoretischen Annahmen sowie durch Unvoreingenommenheit gegenüber überraschenden empirischen Ergebnissen gewährleistet werden (Brüsemeister 2000: 230). Zwar betont Kelle (2003: 19; 2008: 230), Wissen über Handlungsbedingungen in spezifischen Kontexten“ sei schwerlich aus Theoriebeständen ableitbar. Dennoch können diese zumindest Hilfeleistung bei der Systematisierung empirisch gewonnener Daten bieten. Deshalb wird im Folgenden ein theoretischer Rahmen verwendet, der als „empirisches Raster“ (Kelle 2003: 19) fungiert, welches durch die Datenerhebung „gefüllt“ werden kann.

Das Handeln von Individuen oder Gruppen in sozialen Interaktionen wird durch handlungstheoretische Ansätze erklärt (Miebach 2006: 15).⁵⁵ Diese bieten sich daher auch für die hier verfolgte Fragestellung an. Der Soziologe Bernhard Miebach (ebd.: 24f.) schlägt vor, die

⁵⁵ Dazu werden so unterschiedliche Ansätze wie die Systemtheorie, Konstruktivismus oder Rational Choice-Theorie gezählt, auch wenn es den Vertretern letzterer Theorieschule nach Ansicht von Miebach (2006: 16) gelungen ist, „den Begriff ‚Handlungstheorie‘ exklusiv zu besetzen, so dass es üblich geworden ist, die so verstandene Handlungstheorie von der Systemtheorie oder dem Konstruktivismus abzugrenzen“.

Gruppe der Handlungstheorien in ein „interpretatives Paradigma“ (zu dem Theorien der Interaktion gehören) und ein „normatives Paradigma“ (Theorien der Struktur) zu unterteilen. Eine eigenständige Gruppe stellt wiederum der Rational Choice-Ansatz dar, bei welchem ein nutzenmaximierender Akteur im Zentrum steht, so dass soziales Verhalten auf individuelle Handlungen zurückgeführt wird.

Eine weitere Möglichkeit der Gruppierung handlungstheoretischer Konzeptionen bietet außerdem die Trennung in individualistische (Rational Choice und interpretative Theorien) und kollektivistische (normative) Ansätze (Miebach 2006: 32). Diese Unterscheidung wird häufig mit der Trennung zwischen akteurs- und strukturzentrierten Betrachtungsweisen gleichgesetzt (vgl. Wienges 2010: 76). Während in ersteren soziale Phänomene das Ergebnis von individuellen Handlungen und Handlungsanreizen sind und damit auch Eigenschaften, Intentionen und Aktivitäten von handelnden Subjekten im Mittelpunkt stehen, ziehen zweitens die soziale Struktur und damit das Umfeld der Akteure, das Zwänge auf die Handlungen ausübt, ins Zentrum der Betrachtung. Beide Theoriegruppen bieten eine Vielzahl unterschiedlicher Erklärungsansätze. Im Folgenden wird jedoch zunächst nur auf einen dieser Theorieansätze zurückgegriffen. Dabei handelt es sich um das von Simsa (2001) entwickelte Analyseraster für Einflussformen von Nonprofit-Organisationen, das aus den Annahmen der Systemtheorie abgeleitet ist und folglich einen strukturzentrierten Ansatz darstellt.

Simsas Analyseschema als theoretischer Rahmen bietet einige Vorteile: Insbesondere ist es explizit auf NGOs ausgelegt und damit bereits spezifischer als theoretische Konzepte, welche die Art der betrachteten Akteure nicht einbeziehen. Weiterhin ermöglicht das Schema im Vergleich zu einigen akteurszentrierten Ansätzen, die lediglich einzelne Aspekte der Handlungsmotivationen von Akteuren betrachten, ein breites Bild, indem neben Kooperation auch weitere Einflussformen in den Blick geraten, die von NGOs parallel oder komplementär zu Kooperationen angewandt werden können. Dabei erlaubt das Schema durch seine Betrachtung der verschiedenen Einflussformen, ihrer Voraussetzungen und Implikationen die Generierung von Ausgangshypothesen über Wirkungszusammenhänge bei NGO-Polizei-Kooperationen. Es stellt daher die zentrale theoretische Konzeption dieser Studie dar. Dennoch können zu einem späteren Zeitpunkt weitere theoretische Ansätze herangezogen werden, um das empirisch gewonnene Material zu interpretieren.

4.1 Einflussstrategien von NPOs nach Simsa (2001)

Ausgangspunkt der Überlegungen der Wiener Sozialwissenschaftlerin Ruth Simsa in ihrem Werk „Gesellschaftliche Funktionen und Einflussformen von Nonprofit-Organisationen: Eine systemtheoretische Analyse“ aus dem Jahr 2001 ist die Annahme, NPOs⁵⁶ setzten „in ihren Zielen und Aktivitäten in hohem Maß an gesellschaftlichen Problemen an, und wollen auf Basis der Kritik bestehender Verhältnisse Veränderungen herbeiführen. Die Frage ist

56 In diesen Absätzen wird auf die Terminologie Simsas zurückgegriffen und daher die von ihr benutzte Bezeichnung ‚NPO‘ statt ‚NGO‘ verwendet. Es wird dabei von einer Deckungsgleichheit der beiden Begriffe ausgegangen (vgl. zu den beiden Akronymen Fußnote 21).

THEORETISCHER RAHMEN

nun, wie dies möglich ist“ (Simsa 2001: 341). Zur Beantwortung dieser Frage entwickelt sie ein Modell, das vier verschiedene Einflussformen von Nonprofit-Organisationen beinhaltet, die unterschiedliche Ziele, Handlungslogiken und Charakteristika aufweisen: *Kooperation*, *Konfrontation*, *Schadensbegrenzung* sowie *Konkurrierende/ ergänzende Leistungserbringung*. Diese Einflussformen werden systemtheoretisch hergeleitet. Dabei wird zunächst davon ausgegangen, dass sich die „Systeme erster Ordnung“ (wie etwa das Rechts- oder das politische System) zur Problembewältigung nicht ausreichend koordinieren oder manche Themen nicht bzw. unzureichend bearbeiten. Daher differenzieren sich „Systeme zweiter Ordnung“ aus, um die sich ergebenden Folgeprobleme zu bearbeiten – wobei ihnen nach Ansicht von Hellmann (1996: 28) eine „vielleicht nicht geringer einzuschätzende Bedeutung zukommt als den funktionsspezifischen Teilsystemen moderner Gesellschaft“.

NPOs setzen demnach an der „Beobachtung von Defiziten und Folgeproblemen der Operationen der Funktionssysteme erster Ordnung“ an (Simsa 2001: 341; vgl. auch Hellmann 1996: 26f.). Nach Simsa sind die Operationen der NPOs dann entweder an „Funktionssystemen zweiter Ordnung“ orientiert, und zwar (a) am System kritischer Öffentlichkeit, (b) am System sozialer Arbeit, oder (c) per Mehrfachorientierung an (a) und (b) gleichermaßen. Oder sie orientieren sich direkt an Funktionssystemen der ersten Ordnung. Damit fallen diese NGOs aber aus dem Fokus der weiteren Betrachtung, da sie sich nicht „an Defiziten oder Folgeproblemen funktionaler Differenzierung orientieren, diese aber ein Fokus der hier entwickelten Typologie sind“ (ebd.: 356f.). Das bedeutet konkret, dass die Einflussform ‘Konkurrierende/ ergänzende Leistungserbringung’ in der weiteren Betrachtung vernachlässigt werden kann.

Unterschieden werden die Einflussformen anhand der Merkmale ‚Intensität des Kontakts‘ („das Maß, in dem die NPO in ihren Aktivitäten an Systemen, die sie als Verursacher oder Verantwortliche bestimmter Probleme identifiziert, orientiert ist“) sowie ‚Divergenz von Logiken und Sichtweisen‘ (ebd.: 355). Das daraus gewonnene Modell (siehe Abb. 10) veranschaulicht die verschiedenen Einflussformen. Es kann allerdings noch nichts über tat-

		Intensität des Kontakts	
		extensiv	intensiv⁵⁷
Divergenz von Logik und Sichtweisen	hoch	<i>Schadensbegrenzung</i> (Orientierung am System sozialer Ordnung)	<i>Konfrontation</i> (Orientierung am System kritischer Öffentlichkeit)
	gering	<i>Konkurrierende/ ergänzende Leistungserbringung</i> (Priorisierte Funktionsorientierung erster Ordnung)	<i>Kooperation</i> (Mehrfachorientierung)

Abbildung 10: Einflussformen und Funktionsorientierungen von NPOs nach Simsa (2001) (Quelle: Simsa (2001: 357)).

sächlichen Einfluss aussagen: „Das Modell verdeutlicht die Vielfalt der Leistungen und Einflussformen von NPOs, es sagt allerdings noch wenig darüber aus, wie Einfluss genommen wird“ (ebd.: 354).

Die Besonderheiten dieser Einflussformen werden nun überblicksartig dargestellt und am Schluss des Kapitels in tabellarischer Form zusammengefasst. Wie sich dabei zeigen wird, decken sich die von Simsa herausgearbeiteten Implikationen der Einflussform ‚Kooperation‘ weitestgehend mit jenen, die in den vorigen Kapiteln zur Begriffsdefinition sowie zu Literatur und Forschungsstand herausgearbeitet wurden. Bei der Darstellung dieser Besonderheiten der jeweiligen Einflussformen erfolgt jedoch keine Beschränkung auf die Einflussform ‚Kooperation‘, da die NGOs sich zwar auf eine der Formen spezialisieren können, meist aber mehrere verfolgen und daher auch mehreren Formen zuzuordnen sind (Simsa 2001: 358). Auf ‚Konfrontation‘ und ‚Schadensbegrenzung‘ wird daher ebenfalls eingegangen.

4.1.1 Eigenschaften der Einflussformen

Konfrontation richtet sich gegen „Verursacher oder Verantwortliche bestimmter Probleme“ (Simsa 2001: 355), mit denen sich anhand von Kritik oder Skandalisierung auseinandergesetzt wird: „Die Operationen im Rahmen dieser Funktionssysteme werden in Bezug auf Defizite hinsichtlich von Integration, Inklusion oder Internalisierung beobachtet und skandalisiert“ (ebd.: 359). Mittel dazu sind Streiks, Blockaden, Protestkampagnen und Veröffentlichung von Informationen über negativ beurteiltes Verhalten; oft handelt es sich um Aktionen mit symbolischem Charakter. Veränderungen werden demnach nicht durch die NPO selbst herbeigeführt, sondern gegenüber anderen Organisationen angemahnt. In dieser Einflussform liegt eine der zentralen Stärken von zivilgesellschaftlichen Organisationen, da sie ihre spezifischen Möglichkeiten der Öffentlichkeitsmobilisierung dank hoher Glaubwürdigkeit ausspielen können (siehe Kapitel 2.1.2: NGOs und Menschenrechts-NGOs; vgl. auch Salamon 1994: 96). Auch die Funktion der Kontrolle spielt in diesem Zusammenhang eine Rolle. Das Potenzial der Einflussform ‚Konfrontation‘ besteht in erster Linie in der Beeinflussung der Öffentlichkeit, sie ist aber weniger geeignet, um gewünschtes Verhalten direkt herbeizuführen (ebd.: 356ff.).

Kooperation ist ebenfalls an Organisationen orientiert, die als Problemverursacher wahrgenommen werden. Allerdings: „Interpretationstendenzen der NPO und der intervenierten Organisation sind zwar nicht notwendig deckungsgleich, müssen aber zumindest partiell ähnlich sein, um Kooperation zu ermöglichen“ (ebd.: 361). Systemtheoretisch gesprochen betrifft diese Einflussform solche Organisationen, die einerseits Veränderungen anstreben und daher im Modus der Kritik arbeiten, andererseits aber auch im Modus der sozialen Arbeit bzw. der Hilfe, so dass Überlappungen bzw. eine Mehrfachorientierung vorliegen. Diese wiederum stärkt die Chance wechselseitigen Verstehens und erfolgreicher Interventionen, da „die interne Repräsentanz der Orientierungen der Verhandlungs- und Kooperationspartner die Chancen von Anschlussfähigkeit erhöht“ (ebd.: 361f.).

57 Simsa verzichtet auf eine präzise Beschreibung von „extensiver“ und „intensiver“ Art der Kopplung. Da sie aber an anderer Stelle „intensive der Kopplung“ mit „enger“ bzw. „hoher“ Kopplung gleichsetzt (Simsa 2001: 356), wird davon ausgegangen dass „extensiv“ hier eine „lose“ bzw. „niedrige“ Ausprägung der Kopplung meint.

Im Falle der Kooperation werden von NPOs Ziele vertreten, die mit denen der Partner kompatibel sind. Beispiele sind die Entwicklung von Abkommen, Teilnahme von NPOs an Verhandlungen oder „neokorporatistisch-arbeitsteilige Arrangements im Rahmen sozialer Dienste oder der Gesundheitspolitik“ (ebd.: 362). Die häufigste Form der Kooperation ist laut Simsa die mit staatlichen Organisationen, insbesondere bei komplexen Problemstellungen, bei denen staatliche Stellen auf die Expertise oder Flexibilität der NPOs angewiesen sind. Seibel konstatiert in diesem Zusammenhang, NPOs könnten als „fakultative Alternative zur Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen durch den Staat“ fungieren (Seibel 1992: 55, zitiert nach Simsa 2001: 363). Zentrale Ressourcen von NPOs stellen in diesem Zusammenhang Legitimität, Transparenz und Transnationalität dar. Angesichts der oft hohen Glaubwürdigkeit von NPOs konstatiert Simsa (ebd.: 364) außerdem, Kooperationen mit NPOs dienen oft dazu, staatlichen Organisationen Glaubwürdigkeit zu verleihen.

Bei der Einflussform der *Schadensbegrenzung* schließlich sind die Divergenzen zwischen den Sichtweisen und Zielen der NPOs und der Problemverursacher sehr hoch; diese werden jedoch in nur geringem Kontakt ausgetragen. Mit sinkender Kopplung geht nach Simsa allerdings auch eine Reduzierung von Einflussmöglichkeiten einher. NPOs geht es hier vor allem um die Milderung negativer Effekte, etwa durch humanitäre Leistungen. Es geht also nicht um Veränderung der bearbeiteten Teilsysteme, sondern um Ausgleich von deren Folgewirkungen. Schadensbegrenzende NGOs sind auf finanzielle Unterstützung angewiesen, etwa durch öffentliche Gelder. „Eine Voraussetzung von Reparatur- und Hilfsleistungen ist damit auf Seiten der NPOs eine möglichst geringe ‚Störung‘ der Funktionslogik anderer Organisationen“ (ebd.: 365).

4.1.2 Veränderungspotenzial der Einflussformen

Jeder Einflussform ordnet Simsa ein bestimmtes „Veränderungspotenzial“ zu. Diese Potenziale können letztlich als denkbare positive Auswirkungen von NGO-Handeln verstanden werden. Das Veränderungspotenzial der *konfrontativen* Einflussform liegt in der Änderung von Strukturen und Verursachungszusammenhängen. Vor allem über die Beeinflussung von Kosten-Nutzen-Verhältnissen bei anderen Organisationen, etwa über Beeinflussung von Konsumentenentscheidungen, ist über konfrontatives Vorgehen erreichbar (ebd.: 366). Eine wichtige Rolle spielt dabei öffentliche Mobilisierung; allerdings werden dafür begrenzte, einfache Themen benötigt, und es entsteht Abhängigkeit von der Gunst der Medien. Erfolglosigkeit konfrontativer Strategien kann etwa durch eine falsche „Dosierung“ entstehen, die zu Abschottungsmechanismen führt, oder durch falsche Vermutungen über die Interpretationen des Adressaten der Konfrontation (aufgrund hoher Divergenz der Logiken). Insgesamt kommt Simsa zu dem Schluss, konfrontative Strategien seien „zwar geeignet, bestimmte Verhaltensweisen anderer Systeme zu verhindern, haben aber weniger Möglichkeit, erwünschte Verhaltensweisen herbeizuführen“ (ebd.: 368).

Kooperative Strategien sind im Vergleich zu konfrontativen eher dazu geeignet, Strategien auszuformulieren, zu verfeinern und umzusetzen (ebd.), und dienen der Herstellung

von Kontrolle und Transparenz. Gerade bei neuartigen Problemen bieten sich NGOs dank ihrer Expertise gute Ansatzpunkte, um mehr Einfluss auszuüben als ihrer formalen Macht entspricht. Kooperation bietet NGOs außerdem die Möglichkeit, „quasi aus ihrer eigenen inneren Logik heraus die Logik ihrer Kooperationspartner zu verstehen“ (ebd.: 370). Ungleiche Machtverhältnisse zwischen den Kooperationspartnern und Angleichungstendenzen stellen andererseits Quellen möglicher Wirkungslosigkeit dar. Summarisch stellt Simsa fest: „So eröffnet die strukturelle und inhaltliche Einbettung in Verhandlungsprozesse zwar neue Handlungsspielräume, bedingt aber auch neue Restriktionen aufgrund von Anpassungsleistungen an Struktur- und Inhaltsvorgaben durch oft mächtigere Partner“ (ebd.). Dieses grundsätzliche Problem interorganisationaler Kooperationen durchzieht auch die theoretischen Annahmen anderer Studien innerhalb der Kooperationsforschung, die v.a. in der Wirtschaftswissenschaft entwickelt wurden und sich auf Zusammenarbeit zwischen Unternehmen beziehen (Fontanari 1996; Götzelmann 1992; Pankau 2002; vgl. Kapitel 2: Begriffsklärung).

Bereits das obige Kapitel zur Begriffsbestimmung führt einige der dort vorgestellten Vorstellungen an. Neben den Vorteilen von Kooperationen (Erhalt von Leistungsvorteilen; Abhängigkeitsreduktion und/ oder Machtgewinn; Existenzsicherung und Abhängigkeitsreduktion) führt der Eintritt in Kooperationen zu einem Verlust an Handlungsspielraum durch wechselseitige Verflechtungen von Zielen oder Mitteln. Positiven Effekten stehen also negative wie Autonomieverluste und Koordinationskosten gegenüber (Götzelmann 1992: 91ff.). Diese Problematik wurde bereits bei der Diskussion des Literatur- und Forschungsstands an verschiedenen Stellen deutlich.

Das Veränderungspotenzial *schadensbegrenzender Strategien* schließlich liegt in deren Einflussnahme auf „konkrete Lebensbedingungen und Wohlfahrtssicherung“, nicht in der Veränderung von „Verursachungszusammenhängen“ (Simsa 2001: 371). Negative Folgewirkungen anderer Organisationen werden durch Reparaturleistungen lediglich erträglicher gemacht, so dass häufig ein „bremsender Effekt“ hinsichtlich gesellschaftlicher Veränderungen beklagt wird. NGOs, die überwiegend schadensbegrenzende Strategien verfolgen, sind nach Simsa in besonderem Maße der Gefahr von Funktionalisierung ausgesetzt, etwa im Zuge eines Rückzugs des Staates aus sozialen Absicherungsleistungen. Andererseits kann die Orientierung an Schadensbegrenzung politische Veränderungen „als Nebeneffekt implizieren“ (ebd.: 372), beispielsweise durch Erzeugung von Aufmerksamkeit auf Problemlagen oder Entwicklung von Innovationen im Bereich der sozialen Dienste.

4.1.3 Rückwirkungen auf die Organisationen

Als letzten Punkt der Implikationen der von Simsa auf systemtheoretischer Basis hergeleiteten Einflussstrategien von NPOs werden „Rückwirkungen“ genannt, welche die jeweiligen Strategien mit sich bringen und Herausforderungen für das NPO-Management darstellen. Diese Rückwirkungen werden im Folgenden als potenzielle negative Auswirkungen von Kooperationen zwischen den NGOs und der Polizei betrachtet. Solche Rückwirkungen bzw.

Herausforderungen können dabei auch aus der parallelen Anwendung mehrerer Strategien entstehen.

Da *konfrontative Strategien* eine hohe Überzeugung von den eigenen Ideologien und Zielen und damit gleichzeitig die Fähigkeit der Abgrenzung von Konfliktgegnern erfordern, besteht für Simsa die Gefahr der Übertragung solcher Momente auf organisationale Kulturmuster. Das bedeutet eine geringe Tendenz zur Konfliktvermeidung auch im Innenverhältnis bzw. eine „dysfunktional hohe Konfliktneigung“, sowie Kampf um und gegen interne Normen und Strukturen (ebd.: 373). Neben dieser negativ zu beurteilenden Rückwirkung kann konfrontatives Vorgehen allerdings auch hohe Attraktivität für potenzielle Geldgeber und Mitarbeiter haben, da sich über spektakuläre Maßnahmen besonders gut Identifikation herstellen lässt.

Die Herausforderung *kooperativer Strategien* liegt in der Sicherstellung der notwendigen Abgrenzung. Da kompatible Ziele mit dem Kooperationspartner entwickelt werden müssen, wird eine „interne Repräsentanz der Logiken der Kooperationspartner“ verlangt und als wichtig für die Erreichung von Kooperationszielen bezeichnet (ebd.: 374). Dadurch entsteht jedoch die Gefahr von Angleichungstendenzen, und damit der Verlust von Identität und Spezifika der NPOs, was wiederum zu besonders ausgeprägten internen Widersprüchen führen kann: „Während Kooperationspartner beispielsweise Kompromissbereitschaft erwarten, verlangen Spender, ehrenamtliche Mitarbeiter und die Öffentlichkeit kompromissloses, durchsetzungsfähiges Verhalten.“ Da Kooperation in der Logik der Simsa'schen Systemtheorie keiner „priorisierbaren Funktionsorientierung“ folgt, sind interne Spannungen besonders wahrscheinlich, insbesondere wenn Kooperation mit denjenigen Organisationen stattfindet, die als Verursacher bestimmter Probleme identifiziert werden.⁵⁸ Oft schränken ungleiche Machtverhältnisse, Abhängigkeit und Funktionalisierung die Handlungsspielräume und Erfolge der NPO ein, was negative Rückwirkungen auf die Organisationskultur sowie das Engagement von Mitarbeitern und Spendern haben kann“ (ebd.).

Ganz anderer Art sind die möglichen Rückwirkungen auf *schadensbegrenzend agierende* NPOs. Aufgrund der schweren Erreichbarkeit von Organisationszielen sowie der Konfrontierung mit Leid sind die Anforderungen an Mitarbeiter besonders hoch; gleichzeitig werden diese hohem Frustrationspotenzial ausgesetzt, so dass die Gewinnung ehrenamtlicher Mitarbeiter als besondere Schwierigkeit angesehen wird (ebd.: 375). Hier besteht außerdem – gegenteilig zum Konfrontations-Modus – die Gefahr von dysfunktionalen Tendenzen der Konfliktvermeidung. Außerdem können auch durch schadensbegrenzende Strategien durch die Orientierung an unterschiedlichen Anspruchsgruppen hohe interne Widersprüche entstehen.

Abbildung 11 fasst nochmals die von Simsa entwickelten Charakteristika der Einflussstrategien zivilgesellschaftlicher Organisationen zusammen und stellt sie überblicksartig vergleichend nebeneinander. Ein Vergleich mit Abbildung 9: Chancen und Risiken von Ko-

⁵⁸ Hinzu kommt, dass NPOs parallel zur Kooperation auch am System der kritischen Öffentlichkeit und damit an grundsätzlich anderen Logiken als ihre Kooperationspartner orientiert sind, welche in der Regel an „Funktionssystemen erster Ordnung“ partizipieren.

KAPITEL IV

	Konfrontation	Kooperation	Schadensbegrenzung
Eigenschaften	Gegen Verursacher gerichtet	An Verursachern orientiert	Hohe Divergenz zu Verursachern
	Beobachtung/ Skandalisierung	Ähnlichkeit der Interpretationstendenzen	Milderung negativer Effekte
	Aktionen mit symbolischem Charakter, Herstellung von Identität	Anschlussfähigkeit durch Repräsentanz der Logik des Kooperationspartners	Ausgleich von Folgewirkungen
	Zielt auf Öffentlichkeit	Ziele sind kompatibel	Oft finanzielle Unterstützung nötig
	Wenig geeignet, um gewünschtes Verhalten herbeizuführen	Expertise und Ressourcen der NGOs werden eingebracht	Geringe Störung der Funktionslogik des Systems erster Ordnung
Veränderungspotenzial	Änderung von Strukturen und Verursachungs-zusammenhängen	Strategien umsetzen	Einfluss auf konkrete Lebensbedingungen
	Öffentliche Mobilisierung mit plakativen Themen	Kontrolle und Transparenz	Keine Veränderung von Verursachungszusammenhängen / Bremsender Effekt für gesellschaftliche Veränderungen
	—	Gefahr der Wirkungslosigkeit	Gefahr der Funktionalisierung
	—	Handlungsspielräume und gleichzeitige Restriktionen	Erzeugung von Aufmerksamkeit
Rückwirkungen	Geringe interne Konfliktvermeidung	Sicherstellung von Abgrenzung nötig	Hohe Anforderungen an Mitarbeiter
	Attraktivität für Geldgeber	Gefährdungen (Angleichung, Verlust von Identität, interne Spannungen, Funktionalisierung)	Tendenz zur Konfliktvermeidung

Abbildung 11: Eigenschaften und potenzielle Auswirkungen der NPO-Einflussformen nach Simsa (2001)
(Quelle: Eigene Darstellung)

THEORETISCHER RAHMEN

operationen (Kapitel 3.4) verdeutlicht, dass die bisher verfügbare Literatur zu NGO-Polizei-Kooperationen Simsas Annahmen in Bezug auf Veränderungspotenzial und Rückwirkungen auch aus der Perspektive von Empirie und Praxis widerspiegelt.

Im Anschluss an diese Ausführungen gilt es nun, die hier entwickelte Struktur für die empirische Arbeit nutzbar zu machen. Im Fokus steht dabei – trotz der verschiedenen möglichen Einflussformen – nun die Kooperation. Nach einer Vorstellung der zentralen Forschungsfragen wird es im folgenden Kapitel darum gehen, die Konzeption Simsas in Ausgangshypothesen umzusetzen.

Fragestellung und Ausgangshypothesen

Bereits in der Einleitung widmete sich ein kurzer Abschnitt der in dieser Arbeit verfolgten Fragestellung, ohne die ihr zugrundeliegenden Annahmen näher herauszuarbeiten. Die Konkretisierung dieser Fragestellung in Ausgangshypothesen geschieht nun, nach Begriffsklärung sowie Darlegung von Forschungsstand und theoretischem Rahmen, an dieser Stelle. Gemäß dem eingangs (Kapitel 1.1) skizzierten methodischen Vorgehen werden diese Ausgangshypothesen vergleichsweise offen formuliert. Ziel ist die Generierung von empirisch begründeten Hypothesen am Ende des Forschungsprozesses.

Die Fragestellung bezieht sich, wie in der Einleitung beschrieben, auf Kooperationen zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei in Deutschland.⁵⁹ Sie zielt auf zwei Ebenen ab:

Erstens auf eine detaillierte Erfassung und Beschreibung der anzutreffenden Kooperationsbeziehungen, ihrer Akteure, Strukturen und Aktivitäten. Dabei wird von dem Rahmenkonzept einer „Politikarena“ ausgegangen. Neben einer dichten Beschreibung dieser Arena wird in diesem ersten Schritt versucht, die Bedeutung verschiedener „strukturierender Variablen“ für die Ausgestaltung der Arena festzustellen (gemeint ist damit zum Beispiel die NGO-Finanzierung, die laut theoretischem Rahmen Einfluss auf Kooperationsbeziehungen haben kann).

Zweitens auf eine Betrachtung von Wirkungszusammenhängen. Diese Betrachtungsebene wird wiederum in zwei Teile untergliedert: Sie umfassen (von den NGOs) positiv bewertete Auswirkungen von Kooperationen („Erfolge“) sowie negative Auswirkungen auf die NGOs („Rückwirkungen“). Die nun folgenden Teilkapitel entwickeln nun Hypothesen für diese beiden Ebenen der Fragestellung.

5.1 Entstehung einer Politikarena

Auf der ersten Betrachtungsebene ist also zunächst eine Beschreibung des Themenfelds erforderlich. Der hier verfolgten Fragestellung liegen zwei aus der Analyse von Primärliteratur und Forschungsstand resultierende Sachverhalte zugrunde. Demnach wird Kooperation von NGOs zunehmend als relevante und zielführende Handlungsoption wahrgenommen; auf der anderen Seite öffnen sich die polizeilichen Institutionen in Deutschland der Zusammenarbeit mit bürgergesellschaftlichen Gruppierungen wie NGOs. Davon ausgehend lautet die erste, das Feld eröffnende Frage:

Welche Formen kooperativer Aktivitäten zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei in Deutschland lassen sich beobachten, und durch welche Variablen werden sie strukturiert?

⁵⁹ Die Umsetzung des theoretischen Rahmens in Hypothesen erfolgt daher in Anlehnung an Simsas Ausführungen zum NGO-Einflussmodus der Kooperation (vgl. Kapitel 4: Theoretischer Rahmen).

Zur Beantwortung dieser Frage gilt es zunächst zu untersuchen, wer die vertretenen Akteure sind, welche Ziele sie angeben, wie Kooperationen verlaufen und ob bzw. welche kooperationsermöglichenden Strukturen etabliert werden. Von Interesse ist außerdem die Frage, wie die beteiligten Akteure (hier: auf NGO-Seite) ihre eigene Rolle innerhalb der Kooperationen beschreiben, um das Selbstverständnis bzw. die Konstruktion der eigenen Rolle nachvollziehen zu können. Betrachtet man die Konflikthaftigkeit des hier verwendeten Kooperationsbegriffs (vgl. Kapitel 2.3: Kooperation) sowie die wenigen bis dato verfügbaren Publikationen zum Thema (vgl. Kapitel 3: Forschungsstand), so erscheint das Konzept der „Arena“ (vgl. Holstke/Hüchter/Müller 2009) als besonders geeignet zur Beschreibung der untersuchten Materie. Unter einer Arena verstehen die Autoren einen „Kampf- und Schauplatz“, einen Ort der Sinnstiftung und Inszenierung, in welchem verschiedene Akteure versuchen, „ihre Interessen durchzusetzen, Deutungshoheit zu erlangen sowie Status zu gewinnen oder sich zu sichern“ (ebd.: 10). Bei der Arena handelt es sich nicht um einen realen Ort, sondern um eine „Konfiguration von Faktoren, die Handlungen strukturieren (Raschke/Tils 2007: 187). Gleichzeitig entstehen jedoch reale Handlungszusammenhänge, in den sich die Akteure begegnen.

Dabei erfolgen die Auseinandersetzungen und Inszenierungen Arena-spezifischen Regeln bzw. einer inhärenten Logik, die aus dem Zusammenwirken der Akteure entstehen. In der Arena können über Polizei und NGOs hinaus auch weitere Akteure positioniert sein, was angesichts etwa der Rückkopplung der Polizei an Regierung und Parlament konzeptionell wichtig erscheint. Die Beteiligung dieser Akteure und der Versuch, über die Auseinandersetzungen in der Arena neue, verbindliche Regelungen zur erwirken, erlaubt für den betrachteten Zusammenhang eine Spezifizierung des Arenenbegriffs als „Politikarena“. Er wird in der Folge synonym mit „Arena“ verwendet.

Die Eignung der Arenenkonzeption für die Beschreibung des hier betrachteten Forschungsfeldes unterstreicht Rucht (2003: 197ff.). Soziale Bewegungen⁶⁰ operieren demnach in komplexen gesellschaftlichen Zusammenhängen, die von der Wissenschaft nicht in bipolaren Strukturen analysiert werden dürften. Gleichzeitig fügt Rucht ein weiteres wichtiges Element der Arena an: die Massenmedien. Denn die sozialen Bewegungen und ihre Kontrahenten bemühen sich nicht nur um wechselseitige Beeinflussung, sondern wollen auch einem Publikum gefallen, dessen Einstellung für das Ergebnis der Auseinandersetzungen bedeutsam ist. Da die hier umstrittene „öffentliche Auslegung des Seins nicht einfach da ist, sondern um sie gerungen wird“ (Karl Mannheim, zitiert nach Hellman 1999: 101), greifen die Akteure in diesem Ringen auf Strategien zur Durchsetzung der eigenen Position zurück, darunter das „Framing“. Bei *frames* handelt es sich um Interpretationsschemata, welche Wege des Verstehens anbieten, die wiederum Aktionsbedarf implizieren: „By rendering events of occurrences meaningful, frames function to organize experience and guide action“ (Snow et al. 1986: 464; vgl. auch Gamson 1992; McCarthy/Smith/Zald 2000). Die Akteure der Politi-

60 Der Autor bezieht sich in seinem Beitrag allerdings nicht direkt auf NGOs, sondern auf *social movements*. Dies wird jedoch in diesem Kontext wegen der konzeptionellen Nähe und den zahlreichen übereinstimmenden Charakteristika der Akteure für unproblematisch erachtet.

karena versuchen also, über diese *frames* Bedeutung herzustellen und zu mobilisieren.

Die Politikarena der NGO-Polizei-Kooperationen, so suggeriert der vorgenommene Literaturüberblick, ist eine vergleichsweise junge Erscheinung und derzeit im Entstehen begriffen. Zwecks Beschreibung dieser Arena bei gleichzeitiger Überprüfung der Sinnhaftigkeit des Arenen-Konzeptes wird zunächst folgende Hypothese aufgestellt:

.....
 H. 1: Mit dem Bereich der Kooperation zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei befindet sich eine Politikarena im Entstehungs- bzw. Verstetigungsprozess, in der sich befristete Kooperation als Handlungsmodus etabliert.

Indikatoren für die Herausbildung einer Arena können die oben genannten Charakteristika (Kampf- und Schauplatz, Ort von Inszenierung, Sinnstiftung, Interessendurchsetzung, Gewinnung von Deutungshoheit, Statusgewinnung, Etablierung von Regeln) verwendet werden; als Indikatoren für Verstetigung werden darüber hinaus eine qualitative und quantitative Zunahme an Kooperationen, die Formalisierung von Kooperationen sowie zunehmender Austausch von Ressourcen herangezogen.

Veröffentlichungen aus dem NGO-Umfeld (AI/SIM 2006; Leiprecht 2002; Osse 2006;), sowie konzeptionelle (Simsa 2001: 382) wie empirische (Take 2001: 24) Forschungsarbeiten legen nahe, dass durch Kooperation viele Organisationsziele wegen der konstruktiveren Auseinandersetzung mit der Polizei besser erreicht werden können und NGOs im Zeitverlauf moderater und konventioneller werden (Curbach 2003: 53; Kriesi 1996: 156). Daher lässt sich im Zuge der Erfassung der Arena außerdem folgende Teilhypothese aufstellen:

H. 1.1: Im Zeitverlauf erfolgt in NGOs eine Verschiebung des Verhaltens von Konfrontation zu Kooperation und Leistungserbringung.

Nach der Beschreibung der Konstitution einer Politikarena erfolgt anschließend ein Wechsel der Betrachtungsebene hin auf Variablen, welche die Arena und die Handlungsmuster der in ihr operierenden Akteure strukturieren (vgl. Raschke/Tils 2007: 187). Geht man davon aus, dass sich eine Arena der Kooperationen etabliert, so stellt sich die Frage, welche Variablen strukturierend auf die Kooperationsbeziehungen einwirken – mit anderen Worten: Warum verhalten sich die kooperierenden NGOs auf bestimmte Weise, welche Gründe lassen sich beispielsweise für unterschiedliche „Kooperationstiefen“ identifizieren? Zur Beantwortung dieser Frage werden vier Variablen in Beziehung zueinander gesetzt um zu überprüfen, ob auf Interdependenzen geschlossen werden kann. Bei diesen vier Variablen handelt es sich um *'Divergenz von Logiken und Sichtweisen'*, *'Intensität des Kontakts'*, *'NGO-Finanzierung'* sowie *'NGO-Handlungsmodus'*.

Zur Identifizierung von zwei dieser Variablen wurde zunächst auf den theoretischen Rahmen zurückgegriffen. Demnach ergeben sich aus den von Simsa (2001: 355) aufgestellten, grundlegenden Operationsformen von NGOs zunächst folgende, die Beziehungen zwischen NGOs und Polizei strukturierende Variablen: Die *Divergenz von Logik und Sichtweisen*,

sowie die *Intensität des Kontakts*.⁶¹ Eine *geringe Divergenz von Logiken und Sichtweisen* liegt demnach vor, wenn eine NGO einen starken Bezug zur Operationslogik der Polizei aufweist, z.B. teilweise an gleichen Funktionssystemen orientiert ist. Im weiteren Verlauf der Arbeit wird für solche Fälle die Bezeichnung gewählt, die NGO betrachte die Polizei nur als „sekundären Problemverursacher“⁶². Geringe Diskrepanz der Logiken und Sichtweisen ließe sich beispielsweise bei Menschenrechts-NGOs vermuten, die sich gegen Menschenhandel engagieren und damit zumindest teilweise ähnliche Ziele wie die Polizei verfolgen, wenn auch aus anderen Gründen. Eine *hohe Divergenz der Logiken und Sichtweisen* wird hingegen angenommen, wenn eine NGOs die Polizei als „primären Problemverursacher“ betrachtet – also die von der NGO wahrgenommenen und bearbeiteten Probleme ihren Ursprung direkt in der Polizei haben.

Intensität des Kontakts wird verstanden als Ausprägung des Kontaktes zwischen einer NGO und der Polizei. Sie kann unterschiedliche Intensität annehmen – von regelmäßigen Gesprächen über Verhandlungen bis hin zu Kooperationsverträgen. Dabei wird mit hoher Intensität eine schriftlich fixierte Kooperation bezeichnet; mittlere Intensität umfasst eine Zusammenarbeit, die aufgrund etwa hoher Regelmäßigkeit oder langfristiger Ausrichtung als systematisiert bezeichnet werden kann; unter geringer Intensität werden solche Kooperationsbeziehungen subsumiert, die unregelmäßig erfolgen oder keine langfristige Ausrichtung aufweisen.⁶³

Zusätzlich zu diesen beiden Variablen spielt auch die *Finanzierung der NGOs* im Rahmen von Kooperationsbeziehungen eine maßgebliche Rolle. So konstatiert Simsa (2001: 365) eine besondere Bedeutung der Finanzierungsfrage zwar vor allem für NGOs, die schadensbegrenzenden Aktivitäten nachgehen; gleichzeitig wird aber betont, dass in NGOs zumeist verschiedene Strategien parallel verfolgt werden können, so dass die Finanzierungsfrage auch für Aktivitäten kooperativer oder konfrontativer Art eine Rolle spielen dürfte. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund von Simsas Feststellung, dass Kooperationen zwischen NGOs und staatlichen Institutionen von letzteren auch als Alternative bei der Bereitstellung öffentlicher Güter und Dienstleistungen genutzt werden können (ebd.: 363). Insbesondere in Deutschland ist zudem staatliche Finanzierung von zivilgesellschaftlichen Organisationen besonders ausgeprägt (Priller 2007) und prägt das Verhältnis zwischen NGOs und Staat (Frantz/Martens 2006). Vor dem Hintergrund der ambivalenten Kosten-Nutzen-Rechnun-

61 Die hier betrachtete Einflussform ‚Kooperation‘ ist zwar gemäß Simsa (2001: 355) grundsätzlich durch intensive Kopplung und geringe Diversität der Handlungslogik geprägt. Da Organisationen verschiedene Einflussformen verfolgen können und auch je nach Organisation etwa von unterschiedlichen Interpretationslogiken ausgegangen werden muss, können die Variablen dennoch auch innerhalb der Kooperationen differenziert betrachtet werden.

62 Zur Erläuterung: Im Bereich Menschenhandel wäre v.a. der organisierte Menschenhandel der wesentliche Verursacher der wahrgenommenen Probleme (also der „primäre Problemverursacher“). Die Polizei hingegen kann bei der Auseinandersetzung mit dem Menschenhandel allerdings ebenfalls zum Problemverursacher aus NGO-Sicht werden (z.B. durch unsachgemäße Behandlung der Betroffenen), bleibt jedoch nur „sekundärer Problemverursacher“.

63 Kapitel 8.3: Intensität des Kontakts setzt sich an späterer Stelle detaillierter mit diesem Operationalisierungsschritt auseinander.

FRAGESTELLUNG UND AUSGANGSHYPOTHESEN

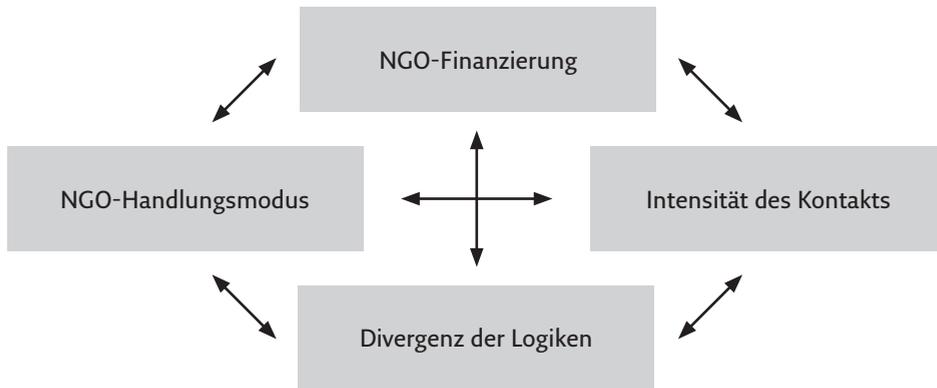


Abbildung 12: Strukturierende Variablen der Arena und ihre angenommenen Interdependenzen
(Quelle: Eigene Darstellung)

gen in Kooperationen dürfte mithin die Frage nach öffentlicher Finanzierung gerade im Verhältnis zur Polizei eine nicht zu unterschätzende Rolle spielen (vgl. Curbach 2003: 113; EPPHR 2004: 19). Streeck beobachtet entsprechend ein „oft geäußertes Unbehagen der professionellen Organisationsverwalter angesichts des mit der Staatsknete eingehandelten staatlichen Einflusses“ (Streeck 1987: 480). Die Finanzierungsstruktur der untersuchten NGOs wird mithin als eine weitere Variable mit den Ausprägungen ‘privat’ ‘öffentlich’ sowie ‘gemischt’ in die Betrachtung einbezogen. Als vierter Aspekt wird außerdem der beobachtete *NGO-Handlungsmodus* im Sinne des Verhältnisses von konfrontativen und kooperativen Tätigkeiten herangezogen.⁶⁴ Abbildung 12 visualisiert die vier Variablen und die angenommenen Interdependenzen.

Inwieweit sich die vier Variablen wechselseitig bedingen und welche Ursache-Wirkungs-Beziehungen bestehen, stellt also eine Teilfrage bei der Betrachtung der Kooperationsarena dar. Ihr liegt folgende, zunächst noch sehr allgemein formulierte Hypothese zugrunde:

.....
 H.2: Es bestehen Zusammenhänge zwischen den Variablen ‘NGO-Handlungsmodus’, ‘NGO-Finanzierung’, ‘Intensität des Kontakts’ sowie ‘Divergenz der Logiken und Sichtweisen’.

⁶⁴ Zwar erscheint der Handlungsmodus gemäß dem Simsa’schen Modell der Einflussformen zunächst als unabhängige Variable der abhängigen Variablen Divergenz, Intensität des Kontakts und auch der Finanzierungsstruktur. Wenn jedoch die Annahme zutrifft, dass das Verhältnis zwischen konfrontativen und kooperativen Aktivitäten schwanken kann und NGOs daher nicht eindeutig zuzuordnen sind, liegt der Gedanke nahe, dass solche Verschiebungen in der Strategie wiederum Auswirkungen auf die anderen Variablen haben, so dass alle vier Variablen zunächst als gleichrangig betrachtet werden. Vgl. Kitschelt (1999: 151): „Da in komplexen Zusammenhängen kaum je eine einzelne Variable ein ganzes Muster von beobachteten Resultaten determiniert, fällt meistens ein ganzer Variablenatz ins Gewicht, um das Ergebnisprofil zu erklären.“

Diese Hypothese erlaubt die Konstruktion von sechs potenziellen Zusammenhängen (im Folgenden als ‚Annahmen‘ bezeichnet), indem die vier Variablen jeweils zueinander ins Verhältnis gestellt werden:

- A.1: (Divergenz der Logiken und Sichtweisen und NGO-Handlungsmodus)
NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit niedriger Divergenz hingegen tendenziell kooperativ.
- A.2: (NGO-Finanzierung und NGO-Handlungsmodus)
Öffentlich finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell kooperativ; privat finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell konfrontativ.
- A.3: (NGO-Finanzierung und Intensität des Kontakts)
Öffentlich finanzierte NGOs, die öffentliche Finanzierung erhalten, pflegen eine hohe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehungen zur Polizei; privat finanzierte NGOs pflegen eine niedrige Intensität des Kontakts.
- A.4: (Intensität des Kontakts und Divergenz der Logiken und Sichtweisen)
NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen im Verhältnis zur Polizei pflegen eine geringe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehungen zur Polizei; NGOs mit niedriger Divergenz pflegen eine hohe Intensität des Kontakts.
- A. 5: (NGO-Finanzierung und Divergenzen der Logiken und Sichtweisen)
Privat finanzierte NGOs weisen eine hohe Divergenz im Vergleich zur Polizei auf; öffentlich finanzierte NGOs weisen niedrige Divergenz im Vergleich zur Polizei auf.
- A. 6: (NGO-Handlungsmodus und Intensität des Kontakts)
NGOs mit niedriger Intensität des Kontakts zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit hoher Intensität des Kontakts verhalten sich tendenziell kooperativ.

Auch diese angenommenen Zusammenhänge werden auf ihre Plausibilität überprüft. Dabei erfolgt diese Überprüfung „wechselseitig“, das heißt in beide möglichen Kausalrichtungen und unter Einbezug aller denkbaren Variablenausprägungen. Auch wenn dieses Vorgehen keine „Beweise“ für Kausalzusammenhänge hervorbringen kann, so soll es zumindest plausible Annahmen über die Konstruktion der beschriebenen Arena ermöglichen.

5.2. Auswirkungen von Kooperationen

Bei der Betrachtung der Auswirkungen von Kooperationen geht es zunächst darum, die positiven Auswirkungen von NGO-Polizei-Kooperationen zu erfassen. Die Bezeichnung „positive Auswirkungen“ umfasst alle von den NGO-Vertretern als positiv wahrgenommenen

Auswirkungen von kooperativen Aktivitäten mit der Polizei – darunter können auch solche Auswirkungen sein, die nicht von Anfang an intendiert waren, so dass das hier verwendete Verständnis über die Zielerreichung hinausgeht. Daher wird an dieser Stelle grundsätzlich der Argumentation von Hellmann (1996: 92f.) gefolgt, wonach der Begriff der Wirkung bzw. Auswirkung dem des Erfolgs vorzuziehen sei, da ersterer auch nicht intendierte „Resonanzen“ beinhalte. Im Folgenden wird jedoch bisweilen vereinfachend dennoch von „Erfolgen“ gesprochen.⁶⁵ Dabei wird angenommen, dass sich zwei Arten von positiven Auswirkungen bzw. Erfolgen feststellen lassen: Erfolge „in der Sache“ sowie „für die Organisation“. Denn neben Sachzielen verfolgen NGOs immer auch Organisationsziele (vgl. Amenta/Caren 2003: 463; Streeck 1987). Auf diese Weise kann ein dem explorativen Forschungssetting adäquater offener Erfolgsbegriff zur Seite gestellt werden. Die entsprechende Forschungsfrage lautet:

Welche positiven Auswirkungen kooperativer Aktivitäten für die NGOs beobachten diese, wie sind diese Auswirkungen beschaffen, und auf welche Faktoren lassen sie sich zurückführen?

Auf eine explizite Formulierung von Hypothesen zu den positiven Auswirkungen wird aufgrund des Erkundungscharakters dieser Teilfrage und der Vielfalt der von NGOs verfolgten Ziele und Erfolgsmöglichkeiten verzichtet. Auch bleibt Simsa (2001: 368) bei der theoretischen Ableitung potenzieller Erfolge von Kooperationen äußerst vage, was eine Operationalisierung erschwert.

Um darüber hinausgehend Erfahrungswissen⁶⁶ der NGOs über das strategische Potenzial von Kooperationen zu sammeln und zur Identifikation erklärender Faktoren für Kooperationserfolge ist es nötig zu eruieren, welche Faktoren zu einer Erreichung dieser Erfolge im Rahmen von Kooperationen beigetragen haben oder zumindest positive Teilerfolge ermöglichten. Zur Beantwortung dieser Frage wurden entsprechende Aussagen von NGO-Verantwortlichen kodiert, gesammelt und systematisiert. Dabei galt es jeweils festzuhalten, welchem „Erfolg“ die genannten Erfolgsfaktoren zuzuordnen sind. Da es sich bei den Aussagen um die subjektive Wahrnehmung der Befragten handelt, wurde zusätzlich versucht, diese Aussagen durch Hinzuziehung weiterer Datenquellen (Aussagen von Experten und Polizisten; Medien- und Dokumentenanalyse) zu überprüfen. Grundsätzlich stellt die Subjektivität der erarbeiteten Erfolgsfaktoren im Vergleich zu „objektiven“ Erfolgsgrößen nur eine suboptimale Lösung dar (vgl. Fritsch 2007). Da allerdings, wie bereits im Abschnitt zur Wirkungsmessung bei zivilgesellschaftlichen Organisationen (Kapitel 3.2) dargelegt, kaum fixe Erfolgsmaßstäbe aufgestellt werden können, wird dennoch auf diese subjektiven Einschätzungen zurückgegriffen. Dies kann folgendermaßen begründet werden: *Erstens* dienen diese der Aufstellung von Hypothesen mit begrenzter Reichweite und nicht der Festlegung

65 Vgl. die Ausführungen von Amenta/Neal (2004: 364) über die Begrifflichkeiten rund um ‚Einfluss‘, ‚Wirkung‘ und ‚Erfolg‘. Zu Auswirkungen jenseits der Zielerreichung schreiben sie: „Scholars working from this standard tend to refer to the ‚consequences‘ or impacts of social movements rather than success or failures.“

66 Gemeint ist hier die Wahrnehmung und Interpretation der NGO-Mitarbeiter von Ergebnissen und Erfolgsfaktoren der Kooperationen in der Vergangenheit.

von Kausalitäten; *zweitens* können auch auf NGO-Ebene subjektiv wahrgenommene Erfolgsfaktoren aus einer praxisorientierten Perspektive für zukünftige strategische Entscheidungen von NGOs nützlich sein (vgl. Wienges 2010).⁶⁷

Es lässt sich aus dem Theorierahmen bereits auf einen Erfolgsfaktor schließen, der durch Primär- und wissenschaftliche Literatur zu NGO-Polizei-Kooperationen gestützt wird. Er geht auf die systemtheoretische Grundannahme zurück, dass Interventionen in andere Systeme zunächst in deren eigengesetzliche Strukturen eindringen müssen um wirksam werden zu können (Simsa 2001: 352). Daraus folgert Simsa (ebd.), dass diese Interventionen in der Sprache des Kooperationspartners formuliert werden müssen, um als relevante Information wahrgenommen zu werden. Außerdem seien richtige Vermutungen über Möglichkeiten, Problemlösungsmuster und Entscheidungskriterien des intervenierten Systems notwendig. Dies deutet darauf hin, dass gerade in Kooperationsbeziehungen Kommunikationen, Erwartungen und Unklarheiten das Handeln von Akteuren bestimmen und eine detaillierte Kenntnis der Handlungslogik(en) des jeweils Anderen Grundbedingung für Kooperationserfolge sind. Umso mehr dürfte das für die hier betrachteten, gegensätzlichen Akteursgruppen gelten, die zudem in einer (angenommenen) jungen Handlungsarena agieren.

Unterstützt wird diese Prognose durch zahlreiche Erfolgsfaktoren, die anhand der Analyse von NGO-Materialien und wissenschaftlichen Arbeiten, die NGO-Polizei-Kooperationen thematisieren, identifiziert wurden (vgl. Abb. 9). Sie umfassen etwa die Elemente ‚Aufbau von Vertrauen am Kooperationsbeginn‘, ‚Einbindung pensionierter Beamter‘, ‚Berücksichtigung der Bedürfnisse der Polizei‘, ‚Kooperatives Auftreten‘, ‚Kooperation als wechselseitige Kommunikation‘. Auch bezüglich der richtigen Vermutungen über die Handlungslogik des jeweils Anderen wurden einige relevante Aspekte identifiziert (Einflussnahme an den höheren Hierarchieebenen der Polizei ansetzen; indirekter Einfluss über andere Institutionen wie Ministerien und Parlament; mehr Erfolg bei guter Kenntnis der Polizei und ihrer Arbeit). Die Erfolgsfaktoren gilt es bei der Erhebung der Erfolgsfaktoren und ihrer Interpretation besonders zu berücksichtigen.

Wie im theoretischen Rahmen und den Ausführungen zum Forschungsstand dargelegt, kann Kooperation auch negative Auswirkungen für zivilgesellschaftliche Organisationen mit sich bringen. Auch hier wird im Folgenden v.a. aus sprachlichen Gründen zumeist auf den Begriff „Rückwirkungen“ zurückgegriffen, der von Simsa (2001: 372ff.) für ihre theoretisch abgeleiteten negativen Auswirkungen verwendet wird. Der letzte Teilbereich der Fragestellung widmet sich diesen Rückwirkungen mit der Frage:

Welche negativen Auswirkungen kooperativer Aktivitäten für die NGOs beobachten diese, wie sind diese Auswirkungen beschaffen, und auf welche Faktoren lassen sie sich zurückführen?

Eine der von Simsa identifizierten, möglichen Rückwirkungen kooperativer Strategien auf NGOs betrifft interne Spannungen. So kann die Gefahr von Identitätsverlust, Funktionali-

⁶⁷ Ritchie/Anthony/Rubens (2004) gehen außerdem davon aus, dass Mitarbeiter zivilgesellschaftlicher Organisationen über ein besonders hohes Maß an Reflexion und Orientierung an den Organisationszielen verfügen, was einen Rückgriff auf subjektive Wahrnehmungen bei der Zielerreichung eher gestattet.

sierung und Angleichung (in diesem Falle an die Polizei) zu Auseinandersetzungen führen, insbesondere wenn mit den wahrgenommenen Problemverursachern zusammengearbeitet wird. Dies kann nicht nur interne Konflikte unter den Mitarbeitern hervorrufen, sondern sich auch negativ auf die Spendenbereitschaft auswirken – auf potenzielle Spender wirkt kompromissloses, sprich konfrontatives Verhalten attraktiver (Simsa 2001: 373). Diese Annahmen spiegeln sich auch in den Thesen des Soziologen Wolfgang Streeck (1987), der bei „intermediären Organisationen“ zwischen Mitgliedschaftslogik und Einflusslogik unterscheidet.⁶⁸ Demnach müssen diese Organisationen gleichzeitig mit zwei Umwelten interagieren: mit der (mehr oder weniger freiwilligen) Mitgliedschaft und Klientel und damit ihrer „primären Sozial- und Wertestruktur“ einerseits, andererseits mit einer institutionellen Umgebung, an welche Anschlussfähigkeit bewahrt werden muss: „Jede dieser Interaktionen unterliegt einer spezifischen Logik, deren jeweilige Anpassungsforderungen nicht notwendig kompatibel sein müssen, und aus deren Widersprüchen Friktionen sowohl im Verhältnis zwischen Institutionen und ihrer sozialen Basis, als auch zwischen Institutionen untereinander entstehen können: einer ‚Mitgliedschaftslogik‘ die Imperativen der Sozialintegration, und einer ‚Einflusslogik‘, die Imperativen der Systemintegration unterliegt“ (ebd.: 473).

Ähnlich argumentiert aus Perspektive der Bewegungsforschung auch Kriesi (1996: 156), der als Auswirkung einer Einbindung sozialer Bewegungen in staatliche Aushandlungsprozesse das Mobilisierungspotenzial der Bewegungen gefährdet sieht und daher deren langfristige Schwächung vermutet. Ausgehend von diesen Annahmen werden folgende Hypothesen aufgestellt:

.....
 H. 3: Kooperationen mit der Polizei verursachen in NGOs häufig interne Konflikte.

H. 4: Kooperationen mit der Polizei können bei NGOs Abfluss von Ressourcen wie Geldern und Unterstützern verursachen.

Eine besondere Gefährdung für kooperierende NGOs geht jedoch laut Simsa (2001: 368) von einer Funktionalisierung bzw. Instrumentalisierung⁶⁹ durch den Kooperationspartner aus, insbesondere wenn dieser über eine ungleich höhere Machtposition verfügt. Instrumentalisierung als Rückwirkung von Kooperation wird nicht nur im theoretischen Konzept Simsas, sondern auch in der Kooperationsforschung (z.B. Pankau 2002) und in den analysierten NGO-Dokumenten (z.B. Osse 2006) an zentraler Stelle angeführt. Daher wird folgende Hypothese aufgestellt:

68 Dabei bezieht er sich zwar insbesondere auf Arbeitnehmer und –gebervereinigungen; seine Definition des Begriffs ‚Intermediäre Organisationen‘ (nicht-staatliche, freiwillige Organisationen zwischen Markt und Staat, die partikularistische Interessendefinitionen in das politische System einleiten – S.472f.) lässt aber auch die Einbeziehung anderer zivilgesellschaftlicher Organisationen zu. Ähnlich auch bei Take (2001: 86ff.).

69 Unter Instrumentalisierung innerhalb einer Kooperationsbeziehung wird hier die Ausnutzung eines Kooperationspartners für die Ziele des anderen Kooperationspartners verstanden, wobei diese Ausnutzung gegen den Willen des ersten Partners erfolgt bzw. nicht mit dessen eigenen Kooperationszielen in Einklang steht.

H. 5: NGOs begeben sich im Rahmen von Kooperationsbeziehungen mit der Polizei in Instrumentalisierungskontexte.

Da Simsa in ihrer Konzeption davon ausgeht, dass NGOs mit Schwerpunkt auf bestimmten Handlungsmodi (Kooperation und Schadensbegrenzung) eher der Gefahr der Instrumentalisierung ausgesetzt sind, kann Hypothese 5 weiter in Teilhypothesen spezifiziert werden:

H. 5.1: Die Gefahr der Instrumentalisierung durch die Polizei in Kooperationen ist bei solchen NGOs größer, deren Aktivitäten primär kooperativen oder schadensbegrenzenden Strategien zuzuordnen sind.

Wird Kooperationsbeziehungen außerdem die Annahme zugrunde gelegt, dass kooperierende Organisationen – in diesem Fall also die Polizei – auf spezifische Ressourcen der NGOs zugreifen (Simsa 2001: 362f.), so erlaubt dies eine weitere Hypothese auf Grundlage der Unterscheidung zwischen eher „politischen“ und eher dienstleistungsorientierten NGOs (vgl. Curbach 2003)⁷⁰:

H. 5.2: Tritt Instrumentalisierung auf, werden bei „politischen“ NGOs Glaubwürdigkeit und Expertise instrumentalisiert, bei am System sozialer Arbeit orientierten NGOs deren Dienstleistungen.

Dabei ist zu erwarten, dass die Vielzahl der hier betrachteten Variablen häufig eine Zuordnung klarer Kausalitäten erschwert. Daher muss versucht werden, den Gesamtkontext der NGO-Polizei-Kooperationen dicht zu beschreiben und erste plausible Thesen über Wirkungsbeziehungen aufzustellen, mit anderen Worten „in einem vielschichtigen Boden einige Probebohrungen vorzunehmen“⁷¹. Sie erfolgen in Kapitel 8: Konstruktion der Arena. Das nun folgende Kapitel widmet sich zunächst der Methodik, anhand derer die hier aufgestellten Hypothesen überprüft werden. Abbildung 13 stellt die aufgestellten Hypothesen nochmals überblicksartig dar.

	Hypothesen
H.1	Mit dem Bereich der Kooperation zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei befindet sich eine Arena im Entstehungs- bzw. Verstetigungsprozess, in der sich befristete Kooperation als Handlungsmodus etabliert.
H.1.1	Im Zeitverlauf erfolgt in NGOs eine Verschiebung des Verhaltens von Konfrontation zu Kooperation und Leistungserbringung.

70 Diese Hypothese ist von Annahmen des Rational Choice-Ansatzes wie der *resource-dependency-theory* inspiriert.

71 So formuliert von Michel Foucault in der Einleitung zu „Der Wille zum Wissen“.

FRAGESTELLUNG UND AUSGANGSHYPOTHESEN

	Hypothesen
H.2	Es bestehen Zusammenhänge zwischen den Variablen ‚NGO-Handlungsmodus‘, ‚NGO-Finanzierung‘, ‚Intensität des Kontakts‘ sowie ‚Divergenz der Logiken und Sichtweisen‘.
	Hypothese 2 wird anhand der folgenden Annahmen spezifiziert:
	A.1: (Divergenz der Logiken und Sichtweisen und NGO-Handlungsmodus) NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit niedriger Divergenz hingegen tendenziell kooperativ.
	A.2: (NGO-Finanzierung und NGO-Handlungsmodus) Öffentlich finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell kooperativ; privat finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell konfrontativ.
	A.3: (NGO-Finanzierung und Intensität des Kontakts) Öffentlich finanzierte NGOs, die öffentliche Finanzierung erhalten, pflegen eine hohe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehungen zur Polizei; privat finanzierte NGOs pflegen eine niedrige Intensität des Kontakts.
	A.4: (Intensität des Kontakts und Divergenz der Logiken und Sichtweisen) NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen im Verhältnis zur Polizei pflegen eine geringe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehungen zur Polizei; NGOs mit niedriger Divergenz pflegen eine hohe Intensität des Kontakts.
	A. 5: (NGO-Finanzierung und Divergenzen der Logiken und Sichtweisen) Privat finanzierte NGOs weisen eine hohe Divergenz im Vergleich zur Polizei auf; öffentlich finanzierte NGOs weisen niedrige Divergenz im Vergleich zur Polizei auf.
	A. 6: (NGO-Handlungsmodus und Intensität des Kontakts) NGOs mit niedriger Intensität des Kontakts zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit hoher Intensität des Kontakts verhalten sich tendenziell kooperativ.
H. 3	Kooperationen mit der Polizei verursachen in NGOs häufig interne Konflikte.
H. 4	Kooperationen mit der Polizei können bei NGOs Abfluss von Ressourcen wie Geldern und Unterstützern verursachen.
H. 5	NGOs begeben sich im Rahmen von Kooperationsbeziehungen mit der Polizei in Instrumentalisierungskontexte.
H. 5.1	Die Gefahr der Instrumentalisierung durch die Polizei in Kooperationen ist bei solchen NGOs größer, deren Aktivitäten primär kooperativen oder schadensbegrenzenden Strategien zuzuordnen sind.
H. 5.2	Tritt Instrumentalisierung auf, werden bei „politischen“ NGOs Glaubwürdigkeit und Expertise instrumentalisiert, bei am System sozialer Arbeit orientierten NGOs deren Dienstleistungen.

Abbildung 13: Die Hypothesen in der Übersicht (Quelle: Eigene Darstellung)

Methodikfragen

Wie einleitend beschrieben bringt das betrachtete Forschungsfeld einige Grundprämissen mit sich, nämlich die geringe wissenschaftliche Durchdringung des Feldes der NGO-Polizei-Kooperationen, geringe öffentliche Sichtbarkeit der Kooperationsstrukturen sowie Heterogenität der involvierten Akteure Polizei und Menschenrechts-NGOs. Daraus wurde gefolgert (vgl. Kapitel 1.1), dass ein hypothetiko-deduktives Modell, innerhalb dessen Hypothesen deduziert und anhand großer Fallzahlen überprüft werden, an dieser Stelle keine sinnvolle Option darstellt (vgl. Blatter/Janning/Wagemann 2007: 128; Kelle 2008: 4f.). Stattdessen liegt die Entscheidung für einen qualitativen Forschungsansatz nahe, der eine Erschließung eines Feldes überhaupt erst möglich macht. Denn qualitative Forschung dient der „adäquaten Erfassung von Sinndeutungs- und Sinnsetzungsprozessen der Akteure und der ihnen zugrunde liegenden Wissensbestände“ (Kelle 2008: 52). Dies ist nötig, denn sind die Wissensbestände im untersuchten Feld nicht stabil, homogen und ohne weiteres zugänglich, kann nicht auf universelle Gesetzesaussagen zurückgegriffen werden (ebd.: 107f.).

Die zentrale Stärke der qualitativen Sozialforschung besteht mithin in der Verfolgung explorativer Fragestellungen, bei der bislang unbekannte Wissensbestände und Handlungsregeln, Überzeugungen, Akteurseigenschaften und -interpretationsmuster entdeckt werden können (Brake 2005: 36; Kelle 2008: 22). Es kommt ein Wirklichkeitsverständnis zum Tragen, das eine von Akteuren interpretierte und konstruierte Realität vorsieht, wodurch wissenschaftliche Aussagen nicht eine Abbildung der Realität beanspruchen, sondern eine Beschreibung der Konstitutionsprozesse von Wirklichkeit (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 27). Die Subjektivität des Forschers ist dabei „selbstverständlicher Bestandteil des Forschungsprozesses“ (Strodtholz/Kühl 2002: 17). Zurückgegriffen wird in dieser Arbeit auf das qualitative Forschungsparadigma von Strauss/Glaser (1967) und Strauss/Corbin (1996), das in seiner Frühphase unter dem Begriff der „Grounded Theory“ bekannt wurde.⁷² Ihr Ziel ist es, empirisch begründete Hypothesen mit begrenzter Reichweite zu entwickeln, die es erlauben, „Kausalhypothesen über Zusammenhänge zumindest für den Forschungsgegenstand zu formulieren“ (Blatter/Janning/Wagemann 2007: 29). Dieser Prozess bringt Hypothesen hervor, deren Gültigkeit zunächst auf den Untersuchungsgegenstand beschränkt ist.

Die Analyse versucht also, Verhaltensmuster zu erklären, die „für die Beteiligten relevant und problematisch“ sind (Strauss 1994: 56). Außerdem macht sein explorativer, offener Charakter den Ansatz für den hiesigen Zusammenhang attraktiv. Dies wird an drei Aspekten deutlich: dem theoretischen Hintergrund, dem Forschungsprozess sowie der Fallauswahl.

72 In der jüngeren methodologischen Debatte nähern sich verschiedene Konzeptionen der qualitativen Forschung wie die Grounded Theory und Mayrings qualitative Inhaltsanalyse einander an (vgl. Mayring 2005).

So wird im Folgenden weder auf Induktion noch Deduktion, sondern auf eine dritte Form des logischen Schließens zurückgegriffen, der als ‚Abduktion‘ bezeichnet wird; ein Begriff, der auf Charles Sanders Peirce zurückgeht. Dabei handelt es sich um ein Schlussverfahren, das zu einer gegebenen Beobachtung eine mögliche Gesetzmäßigkeit oder Regel sucht, die eine Erklärung für den beobachteten Fall anbietet. Durch die dabei verfolgte Form der Schlussfolgerung „emergiert“ nicht einfach neues Wissen aus vorhandenen Datenbeständen – stattdessen gewinnt der Forscher neue Einsichten auf der Basis empirischen Materials und unter Rückgriff auf theoretisches Vorwissen.

Im Zuge des Forschungsprozesses ist für die Analyse des qualitativen Datenmaterials ein dreistufiges Kodiersystem vorgesehen (vgl. Brüsemeister 2000; Corbin/Strauss 2008; Kelle 2003). Der erste Analysedurchlauf, das *offene Kodieren*, dient der Erkennung erster Muster. Dazu werden Textpassagen mit Begriffen (Kodes) versehen⁷³, die wiederum zu Kategorien zusammengefasst werden. Im *axialen Kodieren* werden dann die als relevant betrachteten Kategorien ausgewählt und zu unterschiedlichen Textstellen in Beziehung gesetzt. Schließlich sollen „Achsenkategorien“ (Kruse 2008: 123) gefunden, Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgedeckt werden. Dabei ist es möglich, dass ursprüngliche Kategorien verworfen und neu formuliert werden müssen. Die dritte Phase des *selektiven Kodierens* schließlich bezeichnet die abschließende Datenauswertung. Sie befasst sich nur mit den gefundenen Kategorien und hat das Ziel, zentrale Schlüsselkategorien zu finden.

Besonders geeignet für das untersuchte Themenfeld ist die Konzeption hinsichtlich der Fallauswahl. Denn die Identifizierung der mit der Polizei kooperierenden NGOs gestaltete sich schwierig. Eine sinnvolle Fallauswahl *ex-ante* wurde dadurch erschwert. Die vorgeschlagenen Methoden des Samplings („theoretical sampling“) schlagen aber gerade bei Problemstrukturen mit wenig Vorwissen eine schrittweise Fallauswahl vor, innerhalb derer die untersuchten Fälle im Laufe des Forschungsprozesses anhand erster Erkenntnisse ausgewählt werden. Ziel ist es, gewonnene Erkenntnisse zu differenzieren, zu festigen oder zu verifizieren.⁷⁴ Kann sich eine Untersuchung an vorhandene Theorien anlehnen, wie es in diesem Kontext der Fall ist, ist es möglich

- auf besonders typische Fälle abzielen;
- Repräsentanten von Organisationen zu suchen, von denen man typische Verhaltensweisen erwarten kann; oder
- auf politisch wichtige Fälle zu achten (Brüsemeister 2000: 225).

Das bedeutet also, dass Merkmale von Akteuren und situative Kontexte, bei denen Einfluss vermutet wird, als Kriterien der Samplekonstruktion und Fallkontrastierung einbezogen werden können.

Kelle (2008: 248) empfiehlt darüber hinaus, von vornherein eine Eingrenzung der Untersu-

⁷³ Dabei können einer Textpassage auch mehrere Kodes zugewiesen werden (von Oertzen 2006: 148).

⁷⁴ Auch hier geht es nicht um Repräsentativität, sondern um breite Streuung zur ausreichenden Erklärung eines Phänomens.

chungspopulation etwa durch Auswahl einzelner Themenbereiche vorzunehmen, um innerhalb dieser die Vergleichsmöglichkeiten zu stärken und das Sample nicht „ausfransen“ zu lassen. Daher erfolgte die Fallauswahl in dieser Arbeit in zwei Schritten: Zunächst wurde aus empirischen und theoretischen Erwägungen eine Eingrenzung des Feldes anhand verschiedener Merkmale vorgenommen; innerhalb der dadurch gewonnenen Fallgruppen erfolgte dann die Auswahl der einzelnen NGOs gemäß den Vorgaben der schrittweisen Fallsuche. Dadurch wird gewährleistet, dass das Sample einerseits nicht zu heterogen wird und dadurch Generalisierungen unmöglich werden, andererseits aber innerhalb der ausgewählten Gruppen unterschiedliche Fälle einbezogen werden können.

Da Informationen über bestehende Kooperationen über Literatur- oder Internetrecherche nur schwer zugänglich sind, erfolgten zunächst 18 explorative Gespräche mit Vertretern von NGOs⁷⁵ unterschiedlichster Themenbereiche, um einen Überblick über tatsächlich stattfindende Kooperationen und die zentralen Problemstellungen zu erhalten. Diese Gespräche fanden je nach Erreichbarkeit der Gesprächspartner teils telefonisch, teils *face-to-face* statt und dauerten zwischen 15 und 60 Minuten. Dabei kam es je nach Auskunftsfreudigkeit der Interviewten vor, dass das explorative Gespräch zeitlich und inhaltlich die Dimensionen eines ausführlichen Interviews annahm. Ergebnis war eine Schärfung der Konturen des Themenfeldes sowie ein erster Überblick über tatsächlich stattfindende Kooperationen.

Auf diese Weise wurden zunächst ohne themenspezifischen Suchfokus erste NGOs für das Sample identifiziert. Ausgangspunkt waren zudem Organisationen, die unproblematisch aufzufinden waren oder durch besondere Aktivitäten o.ä. in den Fokus der Aufmerksamkeit gerieten. 17 Anfragen bei NGOs nach Polizei-Kooperationen wurden negativ beschieden. Aus der Menge der dann bekannten Menschenrechts-NGOs, die in Deutschland in irgendeiner Form mit der Polizei zusammenarbeiten, wurden schließlich 16 NGOs identifiziert, zu drei Gruppen zusammengefasst (wobei die dritte „Gruppe“ nur aus einer einzigen Organisation besteht) und für das Sample genutzt.⁷⁶ Dabei handelt es sich um NGOs, die

- sich gegen Menschenhandel und für von ihm betroffene Personen engagieren,
- sich gegen rassistische, sexuelle oder andere Formen der Diskriminierung einsetzen,
- als „Generalisten“ mehrere menschenrechtliche Themenschwerpunkte verfolgen.⁷⁷

75 Dabei wurde die Annahme in Kauf genommen, dass diese Vertreter ohne Rücksicht auf ihre individuellen Hintergründe oder Einstellungen mit der jeweiligen Organisation und ihrer Handlungsrationalität identisch sind.

76 Da sich im Zuge der Fallrecherche frühzeitig abzeichnete, dass in den Bereichen Menschenhandel und Diskriminierung offenbar häufig Kooperationen anzutreffen sind, konnte die Auswahl der letzten Fälle bereits in Hinblick auf eine „Konsolidierung“ dieser Fallgruppen gesteuert werden.

77 An dieser Stelle zeigt sich noch einmal das in dieser Arbeit verwendete, weit gefasste Verständnis von Menschenrechtsorganisationen. Neben öffentlich präsenten Themenanwälten, die sich für politische und Bürgerrechte einsetzen, fallen hier auch Organisationen unter den Begriff, die sich um Betroffene von Menschenrechtsverletzungen kümmern. Vgl. dazu die Arbeit von Uhlin (2009), der auch „unpolitische“ Organisationen als politisch bedeutenden Teil der Zivilgesellschaft ausweist.

Im Gegensatz zu den Generalisten werden die NGOs der anderen beiden Fallgruppen als „Single-Issue“-Organisationen, die sich auf ein spezifisches Thema konzentrieren, verstanden. Kontrastierung wird zunächst durch thematische Unterschiede zwischen den Single-Issue-Organisationen und dem Generalisten erwartet, also den auf einen Themenbereich spezialisierten NGOs und derjenigen mit dem breiteren Themenspektrum. Eine erste Analyse der Vorgespräche legte zudem nahe, dass sich auch innerhalb der Gruppen Unterschiede in Hinblick auf Handlungsmodus (Kooperation – Konfrontation – Schadensbegrenzung) oder Finanzierungsquellen abzeichnen.

Insgesamt wurden also nach den 18 Vorgesprächen 18 Leitfaden-gestützte Interviews mit 16 NGOs geführt.⁷⁸ Komplettiert wurde die Datenerhebung durch die ebenfalls Leitfaden-gestützte Befragung von sechs „externen Experten“. Bei diesen handelt es sich um Personen, die wegen ihrer beruflichen Position Kenntnis von NGO-Polizei-Kooperationen haben und daher als Ergänzung bzw. Korrektiv zur Befragung der NGO-Repräsentanten fungieren können. Außerdem konnten einige die im Sample fehlende Sichtweise der Polizei einbringen. Bei den Experten handelt es sich um einen Sozialwissenschaftler und Evaluator von NGO-Polizei-Kooperationen; einen Mitarbeiter einer internationalen Organisation aus dem Themenfeld Menschenhandel; einen Buchautor und leitenden Polizeibeamten im Fachgebiet Menschenhandel; einen leitenden Polizeibeamten und ehemaligen Leiter des Europarat-Programms „Polizei und Menschenrechte“; einen Professor für Kriminologie und Polizeiwissenschaft sowie einen hochrangigen Mitarbeiter der Polizeihochschule Münster. Die Auswahl der „externen Experten“ folgte analog zu der der NGOs schrittweise im Verlauf des Forschungsprozesses. Eine tabellarische Übersicht aller befragten Personen findet sich am Ende von Kapitel 7 im Anschluss an die Vorstellung der untersuchten Fälle.

Die eigentliche Datenerhebung erfolgte anhand von teilstandardisierten, leitfadenge-stützten Interviews. Dafür wurde zunächst eine verantwortliche Person in der jeweiligen NGO identifiziert, die Auskunft über Polizei-Kooperationen geben konnte. Im Rahmen der Befragung wurden dann zunächst geschlossen einige Eckdaten abgefragt, etwa zur Größe der Organisation, ihrer Finanzierung, den bestehenden Kooperationsstrukturen, aber auch zu den Zielen, die in der Auseinandersetzung mit der Polizei verfolgt werden. Im Anschluss daran wurde die Perspektive geöffnet und die Befragten um Einschätzung von Kooperations- auswirkungen, intervenierenden Variablen sowie Rückwirkungen der Kooperation gebeten.

Die Interviewkonzeption versteht sich als Verbindung von Elementen aus Experteninter- view (vgl. Bogner 2005; Gläser/Laudel 2009; Meuser/Nagel 1991) und problemzentriertem Interview (Witzel 2000). Sie bietet die Möglichkeit, einerseits „harte“ Daten abzufragen, die zur Interpretation des betrachteten Feldes unabdingbar sind, andererseits aber Zugang zu Wissensbeständen und Deutungsmustern der befragten Akteure zu erhalten. Dabei galt es, einen Spagat zu schaffen: Zwar dürfen die als relevant identifizierten Themen nicht aus dem Auge verloren werden, aber die gestellten Fragen dürfen auch nicht verzerrend auf die Antworten einwirken (Schnell/Hill/Esser 1995: 347) oder den zu erhebenden Daten Theo-

78 Je zwei Interviews fanden mit G₁ und M₁ statt.

rien „übergestülpt“ werden (Witzel 2000: 2). Unter Experten werden dabei in Anlehnung an Meuser/Nagel (1991) solche Personen verstanden, die Verantwortung für Problemlösung tragen und/ oder über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse verfügen.

Das problemzentrierte Interview in der Konzeption von Witzel hingegen arbeitet mit offenen Fragestellungen und versucht, den subjektiven Blick des Interviewten zu verstehen sowie „die spezifischen Relevanzsetzungen der untersuchten Subjekte insbesondere durch Narrationen“ anzuregen (Witzel 2000: 2). Allerdings gibt es auch innerhalb der offenen Systematik des problemzentrierten Interviews die Möglichkeit, solche Themen durch „ad-hoc-Fragen“ zu diskutieren, die vom Forscher als relevant erachtet werden, aber vom Befragten nicht angesprochen wurden (ebd.: 6). Die Interviews wurden – im Falle des Einverständnisses der Interviewpartner – aufgezeichnet und anschließend nach den Richtlinien von Kruse (2008) transkribiert. Ihre Kodierung und Auswertung erfolgte gemäß dem oben erläuterten, dreistufigen System (vgl. Brüsemeister 2000; Corbin/Strauss 2008; Kelle 2003). Zur Unterstützung bei Kodierung und Auswertung wurde die Software TAMS Analyzer⁷⁹ verwendet, ein gängiges Programm zur EDV-gestützten Verarbeitung von Daten aus qualitativer Sozialforschung.

79 TAMS steht für „Text Analysis Markup System“.

Die untersuchten Fälle

Das Kapitel wendet sich nun den NGOs zu, die für die empirische Untersuchung ausgewählt wurden. Da kaum Informationen über Kooperationen auf konventionellem Wege (Literatur- und Internetrecherche) erhältlich sind, gestaltete sich die Auswahl schwierig.⁸⁰ Viele Hinweise mussten aus Vorabgesprächen vor der eigentlichen Datenerhebung gewonnen werden. Eine sinnvolle Fallauswahl *ex-ante* wurde dadurch erschwert. Die Fallauswahl stellt aufgrund des explorativen Charakters des Forschungsprojekts daher bereits einen Teil der empirischen Arbeit dar und kann somit auch als ein erstes Forschungsergebnis angesehen werden. Sie wird daher auch räumlich getrennt von der Methodik behandelt.

Da in der Vorrecherche nur ein einziger Generalist festgestellt werden konnte, der in Deutschland kooperative Strategien in Bezug auf die Polizei verfolgt, fällt die „Gruppe“ sehr schmal aus. Aus den anderen beiden Fallgruppen (im Folgenden als Fallgruppe „Diskriminierung“ und Fallgruppe „Menschenhandel“ bezeichnet) wurden sieben bzw. acht Organisationen betrachtet. Die dadurch entstehende Fallzahl entspricht dem Erkenntnisinteresse der Studie, da sie einen Mittelweg zwischen einer detaillierten Einzelfallstudie und einer großen Fallzahl mit hohem Generalisierungspotenzial darstellt. So wäre zwar im Lichte der obigen Ausführungen zur Wirkungsforschung bei gemeinnützigen Organisationen (Kapitel 3.2) eine Einzelfallstudie am geeignetsten, um Auswirkungen von NGO-Aktivitäten detailliert zu überprüfen und nachzuzeichnen. Dabei würde allerdings das Erkenntnispotenzial leiden, da keine generalisierenden Befunde möglich wären. Auf der anderen Seite wären höhere Fallzahlen wie bereits erläutert forschungspraktisch schwer zu handhaben und würden außerdem die nötige Tiefenschärfe vermissen lassen.

Die Themenschwerpunkte bei den Single-Issue-NGOs ergaben sich aus dem oben geschilderten, schrittweisen Vorgehen bei der Fallauswahl. Da erste Recherchen schnell nahelegten, dass der Bereich Menschenhandel ein Bereich mit vergleichsweise ausgeprägten Kooperationsbeziehungen zwischen NGOs und der Polizei darstellt, wurden hier rasch erste Fälle identifiziert, auf denen aufbauend das Sample weiterentwickelt werden konnte. Die Fallgruppe Diskriminierung mit ihrem besonderen Schwerpunkt auf rassistische Diskriminierung entwickelte sich zunächst ebenfalls auf diese Weise; da der Bereich jedoch ein deutlich weiteres NGO-Spektrum aufweist, wurde gezielt auch nach thematisch unterschiedlichen NGOs gesucht, die sich nicht mit rassistischer, sondern berufsgruppenbezogener oder sexueller Diskriminierung befassen. Dass diese Studie nun die genannten drei Gruppen umfasst bedeutet damit explizit nicht, dass nicht in anderen menschenrechtlich

⁸⁰ Das dürfte einerseits an der in Deutschland erst im Anfang befindlichen Entwicklung solcher Kooperationen und deren spärlicher Dokumentation liegen, andererseits an der kaum vorhandenen wissenschaftlichen Rezeption solcher Zusammenarbeit. Die Übersicht kann daher keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellen, sondern deckt die über Recherche auffindbaren Fälle ab.

relevanten Themenfeldern⁸¹ ebenfalls Kooperationen zwischen NGOs und der Polizei zu beobachten sind.

Die folgenden Absätze beschreiben nun die 16 im Zuge der Fallauswahl identifizierten Menschenrechts-NGOs. Dabei geht es an dieser Stelle zunächst um eine überblicksartige Beschreibung organisationsbezogener Rahmendaten. Zu diesem Zweck wurde auf die Selbstdarstellung der Organisation im Internet sowie verfügbares Informationsmaterial zurückgegriffen; außerdem fließen Angaben aus den Experteninterviews ein, insofern diese für das Verständnis der Grundstrukturen hilfreich sind.⁸²

Abschließend gilt es an dieser Stelle, auf die Anonymisierung einiger Daten hinzuweisen: Da einige NGOs der Fallgruppe Menschenhandel bei der Datenerhebung um anonyme Behandlung ihrer Aussagen gebeten haben, werden die NGO-Namen durch Kürzel ersetzt. Diese bestehen aus einem Buchstaben für die Fallgruppe und einer Zahl, die einer einfachen Nummerierungslogik folgt. So steht 'G' für Generalisten, 'M' für Menschenhandel und 'D' für Diskriminierung. Die vierte NGO der Fallgruppe Menschenhandel trägt dann das Kürzel 'M4'. Aus Gründen der Einheitlichkeit wird dieses Prinzip auf alle Organisationen des Samples angewandt. Um die Anonymität auch tatsächlich zu gewährleisten, müssen diese Kürzel auch in Literaturverweisen oder Links zu NGO-Homepages den Organisationsnamen ersetzen bzw. die Homepages der NGOs werden nicht namentlich benannt.

7.1 Generalisten

Der einzige ‚Generalist‘, der im Zug der Recherche identifiziert werden konnte und in Deutschland aktiv um Zusammenarbeit mit der Polizei bemüht ist, ist G1.⁸³ G1 ist gleichzeitig die größte Menschenrechts-NGO des hier betrachteten Samples, die innerhalb der Bundesrepublik Deutschland kooperative Strategien gegenüber der Polizei pflegt. Deshalb und aufgrund der singulären Position der Organisation im hier verfolgten Forschungssetting wird G1 im Folgenden etwas ausführlicher vorgestellt, als dies bei den weiteren Organisationen der Fall ist. Wie im Methodikkapitel 6 erläutert, stellt die Fallauswahl beim hier verfolgten explorativen Vorgehen, bei dem die Fälle erst im Zuge des Forschungsprozesses nach und nach identifiziert werden, bereits ein Teilergebnis der Arbeit dar. Daher gilt es an dieser Stelle festzuhalten, dass außer G1 keine weiteren NGOs für die Fallgruppe Generalisten identifiziert werden konnten. Auch wenn man wie (Curbach 2003) G1 nicht als Generalist, sondern als Bürgerrechtsorganisation begreift, hätten auch für eine entsprechend

81 Denkbar wäre beispielsweise der Bereich Flüchtlinge und Asyl.

82 Insbesondere im Hinblick auf die finanziellen Daten der Organisationen sieht man sich mit der Schwierigkeit konfrontiert, dass bei weiten nicht alle NGOs diese Zahlen öffentlich machen (wollen). Konkrete Daten zum finanziellen und auch organisatorischen Rahmen konnten daher nur erhoben werden, wenn die NGO diese Daten veröffentlicht (bzw. ihre Mitarbeiter im Gespräch bereit waren, Auskünfte zu erteilen).

83 Anders als Curbach (2003), die G1 als Single-Issue-Organisation den politischen und Bürgerrechten zuordnet, wird die Organisation hier angesichts der Vielfältigkeit der von ihr verfolgten Themen als Generalist eingeordnet.

DIE UNTERSUCHTEN FÄLLE

konstruierte Fallgruppe keine weiteren Fälle gefunden werden können.⁸⁴ Dies könnte ein Indiz dafür sein, dass Kooperationen insbesondere für diesen Typen der Menschenrechts NGO besondere Risiken bereithalten und daher gemieden werden.

Die international agierende Organisation hat nach eigenen Angaben in 150 Staaten der Erde etwa 2,8 Millionen Mitglieder und Unterstützer. 10.000 Mitglieder leben demzufolge in Deutschland. Hinzu kommen rund 110.000 Unterstützer. Die NGO ist in Deutschland im Vergleich zu anderen Menschenrechtsorganisationen hochgradig professionalisiert: sie beschäftigt 52 hauptamtliche Mitarbeiter.⁸⁵ Eine Vielzahl deutscher und internationaler wissenschaftlicher Publikationen hat sich mit der Organisation beschäftigt (z.B. Welch 2001, Larsen 1978). Welch (2001: 86) bezeichnet G1 als „the world's largest and possibly most effective human rights organisation“. Im Vergleich haben die im Rahmen dieser Studie untersuchten Organisationen weder eine vergleichbare internationale Bedeutung, noch ein ähnliches Unterstützerpotenzial in Deutschland. Die deutsche Sektion finanziert sich überwiegend aus Mitglieds- und Förderbeiträgen sowie Spenden, zu einem geringeren Teil aus Erbschaften, Verkaufserlösen und Geldbußen. 2009 wurden ca. 12,7 Millionen Euro eingenommen. Staatliche Fördermittel werden bewusst nicht akzeptiert.⁸⁶

7.1.1 G1: Ziele und Tätigkeiten

Primärziel der Organisation sind die Förderung, Durchsetzung und Einhaltung der in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte festgehaltenen Rechte.⁸⁷ Die Liste der menschenrechtsrelevanten Themenbereiche, in denen G1 zu diesem Zweck arbeitet, ist lang. Sie enthält u.a. Engagement gegen Folter, Todesstrafe, politischen Mord, für die Aufklärung von Menschenrechtsverletzungen oder die Freilassung gewaltloser politischer Gefangener.

Die *Fallararbeit* beinhaltet langfristige Betreuung eines gewaltlosen politischen Gefangenen. Mit sogenannten *urgent actions* (Eilaktionen) sollen in kurzer Zeit viele Menschen aktiviert werden, die bei den verantwortlichen staatlichen Stellen Protest einlegen. *Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit* zielen darauf ab, das Bewusstsein für Menschenrechtsverletzungen in der Öffentlichkeit zu schärfen und Menschenrechtsverletzungen bekannt zu machen. Hinzu kommen Aktivitäten in der *Menschenrechtsbildung*, etwa Aktionen in Schulen oder öffentliche Vorträge. Die Organisation ist damit als „politische“ NGO im Sinne Curbachs

84 So gab beispielsweise die NGO ‚Human Rights Watch‘ auf Nachfrage an, sich im Rahmen der Bundesrepublik Deutschland nicht mit der Thematik „Polizei und Menschenrechte“ zu befassen. Die ‚Internationale Liga für Menschenrechte‘ erwiderte auf die Anfrage nach Polizei-Kooperationen in Deutschland: „Die ILMR als unabhängige Nichtregierungsorganisation versteht sich entsprechend als staatsfern. Sie unterhält daher auch keine kooperativen Beziehungen zur Polizei oder zu anderen staatlichen Sicherheitsorganen, deren Entwicklung die ILMR im Übrigen mit Sorge beobachtet.“

85 Alle bis hierher dargelegten Daten sind auf der Homepage der NGO verfügbare Selbstauskünfte der Organisation; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

86 Jahresbericht G1 2009. Abgerufen auf der Homepage der Organisation am 21.5.2011.

87 Satzung der Sektion der Bundesrepublik Deutschland.

(2003) einzustufen, da sie kaum personenbezogene soziale Dienstleistungen anbietet, sondern wesentlich lobbyistische und öffentlichkeitswirksame Aktivitäten verfolgt.

7.1.2 Auseinandersetzung mit der Polizei

In der Auseinandersetzung mit der Polizei⁸⁸ werden in erster Linie vier Ziele genannt⁸⁹: Menschenrechtsbildung innerhalb der polizeilichen Aus- und Fortbildung; individuelle Kennzeichnungspflicht der Polizisten; die Einrichtung unabhängiger Untersuchungskommissionen für die Aufarbeitung von Polizeigewalt, da eine institutionelle Verstrickung von Tätern und Ermittlern befürchtet wird; sowie die Einrichtung von Statistiken von polizeilichen Verfehlungen im Amt.

G1 unterhält eine ‚Themenkoordinationsgruppe‘ („TheKo“), die sich ausschließlich mit polizeilichen Themen beschäftigt. Die TheKo Polizei berichtet auf ihrer Homepage aktuell von Menschenrechtsverletzungen seitens der Polizei und bietet eine Vielzahl von thematisch relevanten Informationen und Dokumenten. In der TheKo sind seit 2002 nach eigenen Angaben v.a. Polizisten, aber auch Juristen, Wissenschaftler, Studenten, Journalisten und andere Berufsgruppen vertreten, die ehrenamtlich für G1 arbeiten.⁹⁰ Ziel ist es, „polizeiliches Handeln zu beobachten, polizeiliche Übergriffe zu dokumentieren, Aufklärung und notfalls strafrechtliche Verfolgung der Täter zu verlangen.“⁹¹ Die Gruppe setzt sich aber auch für Polizeireformen ein, um künftige Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei zu verhindern. Hinzu kommt politische Lobbyarbeit, etwa in Länderparlamenten oder bei der Innenministerkonferenz.

Für die Datenerhebung wurden zwei Interviews mit G1-Mitarbeitern durchgeführt: Eines mit der für die Polizeiarbeit zuständigen Person im Berliner Büro (=G1-1), ein weiteres mit einem ehrenamtlichen Mitarbeiter der TheKo Polizei (=G1-2).

7.2 Fallgruppe Menschenhandel

Aus dem Themenfeld Menschenhandel werden sieben Organisationen in die Untersuchung einbezogen. Bei der Fallauswahl wurde Wert darauf gelegt, NGOs aus unterschiedlichen Bundesländern einzubeziehen, da die deutsche Polizei föderal organisiert ist und in mehreren Gesprächen auf bundesländerspezifische Besonderheiten hingewiesen wurde.⁹² Bevor

88 Im Kontext dieser Arbeit werden die Aktivitäten der nationalen Abteilung von G1 betrachtet; weitere Aktivitäten von einzelnen ehrenamtlich aktiven lokalen Gruppen können aus Kapazitätsgründen nicht einbezogen werden.

89 Interview G1-1, 3.1.2009.

90 Interview mit G1-2, 13.2.2009.

91 Homepage der Organisation, zuletzt abgerufen am 8.5.2008.

92 Angesichts der Fallzahlen kann allerdings auch im Hinblick auf die Bundesländer keine Repräsentativität in Anspruch genommen werden; vielmehr handelt es sich aufgrund des explorativen Charakters der Studie um stichprobenartige Einzelfälle.

DIE UNTERSUCHTEN FÄLLE

diese kurz vorgestellt werden, zeigen die folgenden Absätze noch die menschenrechtliche Relevanz des Themas Menschenhandel auf.

7.2.1 Menschenhandel: Rahmen

Bevor in den folgenden Teilkapiteln die im Rahmen dieser Arbeit untersuchten Organisationen porträtiert werden, gilt es zunächst, die menschenrechtliche Relevanz ihres Tätigkeitsgebiet – des internationalen Menschenhandels – überblicksartig darzustellen, und außerdem die aus der Literatur ersichtlichen Akteure und Regelungen abzustecken, welche die Aktivitäten der betrachteten NGOs und insbesondere deren Verhältnis zur Polizei beeinflussen.⁹³

Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung

Mehrere internationale Abkommen definieren Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung.⁹⁴ Dabei greifen diese je nach Blickwinkel auf unterschiedliche Argumentationen zurück, etwa auf Menschenhandel als Form der Sklaverei und Zwangsarbeit oder als Verletzung von Frauenrechten.⁹⁵ Die Europaratskonvention gegen Menschenhandel von 2005 formuliert in ihrer Präambel, Menschenhandel stelle „eine Verletzung der Menschenrechte und einen Verstoß gegen die Würde und die Unversehrtheit des Menschen“ dar und könne „einen Zustand der Sklaverei für die Opfer zur Folge haben“.⁹⁶ Ähnlich argumentiert der EU-Rahmenbeschluss des Rates zur Bekämpfung des Menschenhandels⁹⁷ von 2002. Bekräftigt wird die menschenrechtliche Pflicht zur Überwindung des Frauenhandels in Art. 6 des UN-Frauenrechtsübereinkommens von 1979⁹⁸ und in der Deklaration über die Beseitigung der Gewalt gegen Frauen (1993)⁹⁹. Während die Europarats-Deklaration insbesondere den Schutz und die Rechte der Opfer ins Zentrum stellt, nimmt das sogenannte „Palermo-Protokoll“ der UN¹⁰⁰ stärker die Verfolgung der Täter in den Blickpunkt, stellt den Bezug zum

93 Eine umfassende Einführung in rechtliche Aspekte, involvierte Akteure und auch Einzelschicksale von Betroffenen bietet die Publikation „Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung“ der Internationalen Organisation für Migration (IOM) Deutschland (IOM 2010).

94 Im Jahr 2008 wurden in Deutschland laut Lagebild des BKAs 676 Opfer von Menschenhandel identifiziert, es kam zu 482 Ermittlungsverfahren. Diese und weitere statistische Daten zu den Dimensionen des Menschenhandels in Deutschland siehe Bundeskriminalamt (2008).

95 Das Sample der betrachteten Organisationen engagiert sich zum größten Teil gegen Menschenhandel zum Zwecke der sexuellen Ausbeutung, wodurch v.a. Frauen und Mädchen im Fokus ihrer Arbeit stehen. Laut BKA waren im Jahr 2008 89 Prozent der Opfer von Menschenhandel in Deutschland weiblich (BKA 2008: 8).

96 <http://conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/197.htm>; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

97 http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexapi!prod!CELEXnumdoc&lg= DE&numdoc=32002F0629&model=guichett; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

98 <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/econvention.htm>; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

99 <http://www.un.org/documents/ga/res/48/a48r104.htm>; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

100 http://www.uncjin.org/Documents/Conventions/dcatoc/final_documents_2/convention_%20traff_eng.pdf; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

organisierten Verbrechen her und verpflichtet die Staaten, alle notwendigen Schritte zur Prävention und Untersuchung von Menschenhandel zu unternehmen. Beide Dokumente verwenden dieselbe Definition von Menschenhandel. Demnach versteht man darunter

„die Anwerbung, den Transport, die Übersendung, die Unterbringung oder die Entgegennahme von Personen zum Zwecke ihrer Ausbeutung und zwar mittels Drohung oder Anwendung von Gewalt oder anderer Formen von Zwang, durch Entführung, Betrug, Täuschung, den Missbrauch von Macht oder einer Position der Verwundbarkeit oder der durch das Geben oder Empfangen von Geld oder Begünstigungen, um so die Zustimmung einer Person zu erwirken, die die Kontrolle über eine andere innehat.“

Schließlich können sich Opfer von Menschenhandel auch auf allgemeine menschenrechtliche Gewährleistungen berufen, wie sie in nationalen Verfassungen oder der Europäischen Menschenrechtskonvention etwa im Recht auf persönliche Freiheit und körperliche Unverletzlichkeit oder im Zuge des Diskriminierungsverbotes verankert sind (Follmar-Otto/Rabe 2009: 32).

Folgt man der Argumentation von Follmar-Otto/Rabe (2009: 30), so führt diese breite internationale Normierung zwar über ein strafrechtliches Verständnis hinaus, löst aber dennoch unmittelbare Verpflichtungen des Staates als „Adressaten von Menschenrechten“ (ebd.) aus. Gerade in Hinblick auf die angesprochenen allgemeinen menschenrechtlichen Gewährleistungen war dies lange Zeit nicht selbstverständlich, sondern resultiert aus einer Stärkung der Frauenrechte in den vergangenen Jahrzehnten sowie einer Verschiebung des Verständnisses der staatlichen Verantwortung für die Menschenrechte hin zu einer stärkeren Betonung von staatlichen Verpflichtungen (ebd.: 34). Hinzu kommt die Aufwertung der sozialen und wirtschaftlichen Rechte in den vergangenen Jahren, was den Staat verpflichtet, „die Menschenrechte der Betroffenen von Menschenhandel zu respektieren, sie vor Verletzungen auch durch private zu schützen und einen Rahmen an Institutionen und Verfahren zu gewährleisten, damit Betroffene ihre Rechte wahrnehmen und tatsächlich umsetzen können“ (ebd.).

Rahmenbedingungen in Deutschland: Polizei, NGOs und Kooperationen

In Deutschland strukturiert zunächst das föderale System die Arbeit gegen den Menschenhandel. Das bedeutet, dass die Situation der Betroffenen von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich ist, da die relevanten aufenthalts- und strafrechtlichen sowie polizeilichen Bereiche überwiegend in die Kompetenz der Länder fallen (Niesner/Jones-Pauly 2001: 245; Popova 2008: 4). Auch die in diesem Feld tätigen NGOs müssen sich also je nach (räumlichem) Tätigkeitsgebiet mit unterschiedlichen rechtlichen und politischen¹⁰¹ Rahmenbedin-

¹⁰¹ Meier konstatiert im Jahr 2002, dass die Rahmenbedingungen für die Betreuung von Menschenhandelsopfern in den „alten“ Bundesländern mit Regierungsbeteiligung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen am günstigsten waren (Meier 2002). Angesichts verschiedener Regierungswechsel auf Landesebene in den vergangenen Jahren und der geringen Zahl an rot-grünen Landeskoalitionen zum Zeitpunkt der Datenerhebung scheint diese Ein-

DIE UNTERSUCHTEN FÄLLE

gungen, aber auch unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen und damit auch „Polizeien“ auseinandersetzen.

Auf der Seite der zivilgesellschaftlichen Organisationen fällt auf, dass die meisten im Bereich Menschenhandel tätigen NGOs¹⁰² auf Landesebene aktiv sind und gleichzeitig als Mitglieder dem bundesweiten „Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.“, kurz KOK genannt, angehören. Der Verein wurde 1987 gegründet und hat 37 Mitgliedsorganisationen.¹⁰³ Gemeinsames Ziel ist es, „für eine wirksame, verbessernde Veränderung der bestehenden Verhältnisse im Bereich von Menschenrechtsverletzungen an Frauen einzutreten“. Der KOK will die regionalen Kräfte auf Bundesebene vernetzen und nimmt auf dieser Ebene Lobbytätigkeiten und Öffentlichkeitsarbeit wahr. Seit 1999 verfügt der KOK über ein Lobby- und Koordinierungsbüro in Berlin, das mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) aufgebaut wurde.

In den meisten Bundesländern scheinen vergleichsweise stark ausgeprägte Kooperationsbeziehungen zwischen Nicht-Regierungsorganisationen und der Polizei zu bestehen, wie die wenigen verfügbaren Publikationen zum Thema nahelegen (Follmar-Otto/Rabe 2009, Niesner/Jones-Pauly 2001, Popova 2008, Richter/Tanis 2007). Diese Kooperationsbeziehungen sind demnach von der Grundproblematik einer unterschiedlichen Zielsetzung geprägt¹⁰⁴: Während die Polizei primär an einer strafrechtlichen Verfolgung der Täter interessiert ist (und Betroffene von Menschenhandel folglich vor allem als Zeuginnen relevant sind), stehen für die NGOs die Wünsche ihrer Zielgruppe, also der Betroffenen, im Vordergrund, unter Umständen auch dann, wenn diese Polizeiinteressen zuwiderlaufen. Die Perspektive der Strafverfolgungsbehörden wird in dem Statement einer BKA-Expertin deutlich, für welche die Kooperation mit Fachberatungsstellen auf der Überzeugung beruht, dass „nur gut betreute Opfer auch gute Zeuginnen sind und nicht nur aus humanitären Gründen sondern auch zur Sicherung des Strafverfahrens eine gute Opferzeugenbetreuung unabdingbar notwendig ist“ (Rall 2008).

Die unterschiedlichen Zielsetzungen bringen aus Perspektive der NGOs einige direkte Problemlagen mit. So besteht die Gefahr, dass die Polizei bei Vernehmungen von Betroffenen eine „Strategie des Überrollens“ (Niesner/Jones-Pauly 2001: 236) der Befragten anwendet, um strafrechtlich relevante Informationen zu erhalten, solange die Betroffenen sich noch im Schockzustand befinden. Dafür müssen Außenkontakte, etwa mit den NGOs

flussgröße jedoch hier vernachlässigbar. Unabhängig von den parteipolitischen Farbenspielen betont Popova (2008: 12) das Problemverständnis auf politischer bzw. Regierungsebene als bedeutenden Faktor in der Umsetzung opferschutzrechtlicher Maßnahmen.

¹⁰² In der Mehrheit bezeichnen sich diese Organisationen als „Fachberatungsstellen“. Ihr Dachverband KOK führt aus: „Fachberatungsstellen sind Nichtregierungsorganisationen, die von Frauenhandel betroffenen Frauen konkrete Hilfen anbieten“ (Richter/Tanis 2007). Hier wird also zunächst der Dienstleistungscharakter dieser Organisationen betont.

¹⁰³ Alle an dieser Stelle zum KOK angegebenen Rahmendaten entstammen – soweit nicht anders gekennzeichnet – der Selbstdarstellung des Vereins auf seiner Homepage www.kok-buero.de; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

¹⁰⁴ Auch wenn die Polizei hier nicht der „primäre Problemverursacher“ ist.

und deren Anwälten, von den Befragten ferngehalten werden. Auch könnten sich NGOs der Gefahr der Funktionalisierung ausgesetzt sehen, wenn die Polizei versucht, strafrechtlich relevante Informationen durch die NGO zu erhalten (ebd.: 246). Eine weitere Gefahr besteht demnach insbesondere in ländlichen Regionen. Hier kann es zu einer Vermischung der sozialen Beziehungen zwischen Polizeikräften und potenziellen Tätern (sprich: Menschenhändlern) kommen, die möglicherweise etwa wichtige regionale Arbeitgeber sein könnten. Aus diesen Gründen, und da der Erstkontakt mit Betroffenen von Menschenhandel meist durch die Polizei erfolgt (Richter/Tanis 2007), wird die Bedeutung von Bildungs- und Sensibilisierungsmaßnahmen für Polizisten betont (Popova 2008: 14, Niesner/Jones-Pauly 2001: 235).

Angesichts der inhärenten Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit zwischen NGOs und der Polizei schlussfolgern Niesner/Jones-Pauly im Jahr 2001, die Kooperationsbeziehungen im Feld Menschenhandel seien schwierig, ausschließlich punktuell, wenig ausgebaut und kaum strukturiert (Niesner/Jones-Pauly 2001: 270). Dies wird im Laufe des empirischen Vorgehens zu überprüfen sein. Dennoch sind sich auch jüngere Publikationen einig, dass die internationalen Vorgaben in Bezug auf Menschenhandel und seine Bekämpfung auch heute nicht im nötigen Maße umgesetzt werden (Popova 2008: 19; Follmar-Otto/Rabe 2009: 28).

Im Folgenden werden nun die untersuchten NGOs der Fallgruppe vorgestellt. Dabei wird – soweit entsprechende Informationen verfügbar waren – auf das geographische Tätigkeitsgebiet, die selbst formulierten Ziele und wesentlichen Tätigkeiten, die Finanzierungsstruktur sowie die Mitarbeiteranzahl zurückgegriffen.

7.2.2 M1

M1 bezeichnet sich als Beratungsstelle für Opfer¹⁰⁵ von Menschenhandel und Zwangsheirat und ist in Trägerschaft eines multikulturellen Zentrums in Sachsen tätig. Die Organisation setzt sich für einen würdevollen Umgang mit Opfern ein und unterstützt diese praktisch und psychosozial. Dazu gehört auch die Unterstützung von Betroffenen, die als Zeuginnen in Gerichtsverfahren vernommen werden, die Begleitung zu Behördenbesuchen, die Unterbringung in Schutzwohnungen oder Vermittlung von Rechtsanwältinnen. Als Arbeitsschwerpunkt wird ausdrücklich die Kooperation mit Bundes- und Landeskriminalamt sowie dem Bundesgrenzschutz genannt. Gleichzeitig möchte man sich mit Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit in öffentliche Debatten zum Thema einmischen.¹⁰⁶

Der Anteil der öffentlichen Finanzierung am Gesamtbudget beträgt nach eigener Auskunft 90 Prozent, die überwiegend vom Freistaat Sachsen (Sozialministerium) stammen. Insgesamt sind drei Teilzeitkräfte beschäftigt. Das Spendenaufkommen beträgt jährlich

¹⁰⁵ In den folgenden Unterkapiteln wird von der betreuten Klientel der NGOs auf unterschiedliche Weise gesprochen: Mal ist von „Opfern“ die Rede, mal von „Betroffenen“, mal von „Opferzeuginnen“. Dabei wird im Rahmen dieses Kapitels zunächst die in öffentlichen Dokumenten zugängliche Terminologie der jeweiligen Organisation übernommen.

¹⁰⁶ Alle Angaben von verschiedenen Homepages von M1; zuletzt aufgerufen am 16.2.2010.

DIE UNTERSUCHTEN FÄLLE

etwa 5000 Euro; diese fließen nicht in den Gesamthaushalt ein, sondern werden direkt für das Klientel eingesetzt, etwa für Anwaltshonorare oder medizinische Behandlung.¹⁰⁷

7.2.3 M2

Die Organisation bezeichnet sich als „ökumenische Fachberatungsstelle“, die sich für die Rechte der Opfer von Frauenhandel¹⁰⁸ einsetzt. Als Arbeitsschwerpunkt gibt M2 die Betreuung und Unterstützung der „traumatisierten und eingeschüchterten Opfer des Frauenhandels“ an. Neben sozialarbeiterisch orientierten Tätigkeiten gibt M2 an, Information und Aufklärung zum Problem Frauenhandel, insbesondere bei Politikerinnen und Politikern, Behörden und Institutionen zu betreiben.

M2 befindet sich in Trägerschaft einer gemeinnützigen GmbH, deren Gesellschafter zwei kirchliche Verbände sind. Sie arbeitet seit 1999 an drei Standorten in Bayern.¹⁰⁹ Die Organisation wird durch das Bayerische Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen finanziell gefördert.¹¹⁰ Nach Schätzung der Interviewpartnerin macht der Anteil an öffentlicher Finanzierung der Organisation zwischen 70 und 80 Prozent aus.¹¹¹ M2 verfügt über sieben Teilzeitmitarbeiterinnen sowie einige Honorarkräfte.

7.2.4 M3

M3 ist in Berlin ansässig und besteht seit dem Jahr 1988. Der Verein bezeichnet sich selbst als „Beratungs- und Koordinierungsstelle gegen Menschenhandel“ und bietet außerdem eine Zufluchtswohnung für Opfer von Menschenhandel an. Auch wenn die Selbstbeschreibung zunächst einen Schwerpunkt auf Dienstleistungserbringung zu erkennen gibt, wird als Tätigkeitsschwerpunkt das weiterreichende Ziel „Bekämpfung des Menschenhandels“ angegeben.

Die Organisation berät und betreut Betroffene von Menschenhandel und leistet Prozessbegleitung sowie psychosoziale Unterstützung, falls die Betroffenen Personen als Zeugen in Menschenhandelsverfahren fungieren. Die Unterstützung für Betroffenen von Menschenhandel findet unabhängig davon statt, ob diese als Zeuginnen in solchen Verfahren aussagen, und beinhaltet auch Beratung über Zukunftsperspektiven in Deutschland. Jenseits der Betreuung und Unterstützung von Betroffenen nennt die Organisation auch politische Ziele, insbesondere die Gewährung der Möglichkeit für Betroffene von Menschenhandel, legal eine Arbeit in der Bundesrepublik aufzunehmen, sowie die Abkopplung vom Aufent-

¹⁰⁷ Angaben zu den Finanzierungsstrukturen aus Interviews mit zwei Vertreterinnen von M1; 11.8. und 26.10.2008.

¹⁰⁸ Frauenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung stellt zwar den Arbeitsschwerpunkt dar, Opfer von Arbeitsausbeutung und Zwangsheirat machen jedoch ebenfalls einen Teil der Klientenzahlen aus. Insgesamt betreute M2 im Jahr 2008 95 Opfer (M2 Jahresbericht 2009, abgerufen auf der Homepage der Organisation am 15.10.2010).

¹⁰⁹ Das Interview fand mit einer Vertreterin der Münchener Geschäftsstelle statt.

¹¹⁰ Homepage von M2, zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

¹¹¹ Interview M2, 27.4.2010.

KAPITEL VII

haltstitel von der Bereitschaft, als Zeugin in Strafverfahren auszusagen. Die NGO finanziert sich zu 100 Prozent aus öffentlichen Zuwendungen des Landes Berlin.¹¹²

7.2.5 M4

M4 wurde 1982 in Nordrhein-Westfalen gegründet und arbeitet in mehreren Arbeitsbereichen zur Thematik 'Gewalt gegen Frauen'. Als allgemeines Ziel wird angegeben, „die spezifischen Lebensbedingungen von Frauen zu verbessern“. M4 ist ausschließlich in Nordrhein-Westfalen tätig. Im Unterschied zu den meisten Fällen dieser Fallgruppe ist M4 also nicht explizit auf den Menschenhandels-Bereich spezialisiert; dieser stellt lediglich einen von mehreren Themenschwerpunkten dar. Als Ziele werden dabei insbesondere die Vertretung der Interessen von Migrantinnen, die Verbesserung von deren Lebenssituation sowie eine Sensibilisierung der Öffentlichkeit für die Menschenhandels-Problematik angegeben. Dies wird mit einigen politischen Zielvorstellungen verknüpft, die mit Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie durch Mitarbeit in Gremien und Fachausschüssen, etwa auf kommunaler und regionaler Ebene, erreicht werden sollen. Dazu gehören etwa Schutz vor Ausweisung von Betroffenen von Frauenhandel, ein Zeugnisverweigerungsrecht für Beraterinnen dieser Betroffenen, Anspruch auf Arbeitslosengeld unabhängig vom Aufenthaltsstatus sowie Abschaffung der Abschiebehaft.¹¹³

M4 verfügt über zwölf festangestellte Mitarbeiter, von denen zwei auf 1,5 Planstellen mit dem Thema Menschenhandel beschäftigt sind. Diese Stellen und die damit verbundenen Aktivitäten werden komplett vom Land Nordrhein-Westfalen finanziert. Die Organisation nimmt nach eigenen Angaben auch einen beträchtlichen Teil an privaten Spenden ein; nähere Auskünfte konnten dazu jedoch nicht gegeben werden.¹¹⁴

7.2.6 M5

Der Verein aus Sachsen hat es sich zur Aufgabe gemacht, gegen Zwangsprostitution, Frauen- und Kinderhandel, sexuelle Ausbeutung und für Gesundheitsvorsorge einzutreten. Zu diesem Zweck ist die Organisation grenzüberschreitend im deutsch-tschechischen Grenzgebiet tätig, in erster Linie durch Streetwork. Prostituierte, Opfer von Zwangsprostitution und Menschenhandel werden dabei beraten und betreut, u.a. auch in einem Frauen- und Kinderschutzhaus. Neben Präventionsarbeit ist es das vorrangige Ziel, die Lebenssituation der Betroffenen erträglicher zu machen. Zwangsprostitution, sexuelle Ausbeutung und Menschenhandel selbst sollen bekämpft werden. Hinzu kommen Sensibilisierung der Öffentlichkeit und verschiedener Berufsgruppen wie Verwaltung und Polizei sowie

112 Alle Angaben von der Homepage von M3, letzter Zugriff am 21.5.2011.

113 Alle Angaben bis hierher von der Homepage von M4, letzter Zugriff am 21.5.2011.

114 Interview M4, 23.11.2009.

DIE UNTERSUCHTEN FÄLLE

Lobbyarbeit. Schließlich gibt M5 als allgemeines Ziel die Verwirklichung der Menschen- und Kinderrechte an.

Die Ursprünge der NGO gehen auf das Jahr 1994 zurück. 2004 erfolgte die Gründung von M5 als eigenständig tätiger, eingetragener Verein zur grenzüberschreitenden Sozialarbeit in Prostitutions- und Drogenszenen.

M5 unterscheidet sich von den anderen NGOs der Fallgruppe insbesondere durch die Finanzierungsstruktur. Der Anteil an öffentlicher Finanzierung am Organisationsbudget ist nach eigenen Angaben verschwindend gering; abgesehen von einigen punktuellen Spenden regionaler Gebietskörperschaften basiert die Finanzierungsstruktur der Organisation zum größten Teil auf privaten Quellen, u.a. auf den Beiträgen von rund 170 Fördermitgliedern. Mittel- und langfristige öffentliche Förderung insbesondere durch das Bundesland, wie es in den meisten untersuchten Fällen in dieser Fallgruppe anzutreffen ist, erfolgt in diesem Fall nicht. Nach eigener Aussage und auch der von Experte 2 nimmt die NGO damit deutschlandweit eine Sonderstellung ein. M5 beschäftigte im Jahr 2007 zwei Vollzeit- und zwei Teilzeitmitarbeiterinnen; hinzu kamen Honorarkräfte.¹¹⁵

7.2.7 M6

M6 ist seit 1987 in der Bundesrepublik aktiv und setzt sich für die Rechte von in Deutschland in Not geratenen Migrantinnen ein, seien diese Opfer von Menschenhandel, Ausbeutung oder Zwangsheirat. Der Bereich Menschenhandel stellt also nur einen von mehreren Arbeitsschwerpunkten dar. Zu den Angeboten der Organisation gehören psychosoziale Betreuung und Beratung, Begleitung im Falle eines Prozesses, sichere Unterbringung sowie Vermittlung juristischer und medizinischer Hilfe. Außerdem möchte die Organisation neue Perspektiven für die Zukunft ihrer Klientinnen entwickeln und unterstützt diese ggf. bei einer Rückkehr in die Heimatländer. Neben diesen Dienstleistungsangeboten ist M6 bemüht, durch Öffentlichkeitsarbeit für die Problematik zu sensibilisieren und politische Anliegen durchzusetzen.

Die Organisationsstruktur von M6 unterscheidet sich von den anderen in dieser Fallgruppe. Die Organisation teilt sich auf in einen bundesweit aktiven Gesamtverband sowie in vier Landesvereine und eine Stiftung. Die zentrale Stelle übernimmt die Geschäftsleitung, Verwaltungsaufgaben sowie die Öffentlichkeitsarbeit auf Bundesebene; die Landesvereine sind hingegen für die operative Arbeit vor Ort zuständig. Das Experteninterview wurde im Fall von M6 nach Absprache mit der Bundesgeschäftsleitung mit einer Vertreterin des Landesvereins Rheinland-Pfalz durchgeführt.

Die Organisation verfügt bundesweit über 42 fest angestellte Mitarbeiterinnen, von denen zwei auf vollen Stellen im Bereich Menschenhandel im Bundesland Rheinland-Pfalz arbeiten, und rund 15.000 Förderer und Unterstützer. Sie ist damit in Bezug auf die Organisationsstrukturen die größte NGO in dieser Fallgruppe. Den größten Anteil an der Fi-

¹¹⁵ Alle Angaben von der Homepage und aus Interview mit M6 am 28.7.2009.

finanzierungsstruktur hatten im Jahr 2008 private Spenden mit 40 Prozent; der Anteil der öffentlichen Zuwendungen von Bund, Ländern und Gemeinden belief sich auf 33 Prozent. Den drittgrößten Posten machen mit 17 Prozent Zuschüsse von kirchlichen Institutionen und anderen gemeinnützigen Organisationen aus.¹¹⁶

7.2.8 M7

M7 wurde im Jahr 1999 in Hamburg in Form eines Vereins gegründet und verfolgt den primären Zweck, Frauenhandel zu bekämpfen. Dazu werden Betroffene unterstützt, stabilisiert und über ihre Rechte informiert. Im Zuge der praktischen und psychosozialen Unterstützung bietet die NGO verschiedene Dienstleistungen an, darunter Schutzunterbringung, Sicherung des Lebensunterhalts, medizinische Versorgung, Begleitung zu Behördenbesuchen, Hilfe bei der Rückkehr in die Heimatländer sowie Prozesshilfe. M7 will durch Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit Verbesserungen für ihre Zielgruppe erreichen, über Frauenhandel aufklären und Mittel zu dessen Bekämpfung erarbeiten.¹¹⁷

Das operative Geschäft (Betreuung, Verwaltung und Öffentlichkeitsarbeit) wird von zwei hauptamtlich beschäftigten Personen durchgeführt, die sich eine Projektstelle teilen. Hinzu kommen ehrenamtliche Betreuerinnen auf Honorarbasis, zum Zeitpunkt der Datenerhebung waren es 17 Personen.

7.3 Fallgruppe Diskriminierung

Auch für diese Fallgruppe wird nun – vor der Kurzvorstellung der untersuchten NGOs – die menschenrechtliche Relevanz des Themas dargelegt. Da es sich bei Diskriminierung um einen weniger klar abgrenzbaren Bereich als beim Menschenhandel handelt, kann jedoch eine vergleichbare Beschreibung der Rahmenbedingungen hier nicht vorgenommen werden.

7.3.1 Diskriminierung als Menschenrechtsverletzung

Diskriminierung wird hier in Anlehnung an Jonas/Beelmann (2009) verstanden als illegitim wahrgenommene negative Behandlung von Mitgliedern einer Gruppe, wobei diese negative Behandlung auf der Basis ihrer Gruppenmitgliedschaft beruht. Das Verbot der Diskriminierung aufgrund von Gruppenzugehörigkeiten oder persönlicher Merkmale ist wie kaum ein anders Menschenrecht in verschiedenen internationalen und nationalen Deklarationen und Gesetzen kodifiziert. So konstatiert Artikel 2 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte:

„Jeder hat Anspruch auf alle in dieser Erklärung verkündeten Rechte und Freiheiten, ohne irgendeinen Unterschied, etwa nach Rasse, Hautfarbe, Geschlecht, Sprache, Re-

¹¹⁶ Alle Angaben zu Organisationsstruktur und Finanzierungsquellen von der Homepage von M5, zuletzt abgerufen am 15.2.2010.

¹¹⁷ Homepage der Organisation; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

DIE UNTERSUCHTEN FÄLLE

*ligion, politischer oder sonstiger Anschauung, nationaler oder sozialer Herkunft, Vermögen, Geburt oder sonstigem Stand.*¹¹⁸

Weitere UN-Dokumente beschäftigen sich detailliert mit spezifischen Formen der Diskriminierung, darunter das 'Internationale Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung' von 1966, das 'Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau' von 1979, oder die 'Erklärung über die Beseitigung aller Formen von Intoleranz und Diskriminierung der Religion oder der Überzeugung' von 1981. Auch auf europäischer Ebene ist in verschiedenen Dokumenten ein Diskriminierungsverbot festgehalten, darunter in Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.¹¹⁹ Ein spezifisches, nicht unumstrittenes Gesetz zur Umsetzung der europäischen Richtlinien wurde im Jahr 2006 auch vom deutschen Gesetzgeber verabschiedet.¹²⁰ Das Verbot der Diskriminierung deckt mithin eine Vielzahl unterschiedlicher Themengebiete ab.

Vor allem zur Fallgruppe Menschenhandel ergeben sich jedoch einige inhaltliche und konzeptionelle Unterschiede. Insbesondere sind die in dieser Gruppe zusammengefassten NGOs deutlich heterogener als im Bereich Menschenhandel. So wie Diskriminierung in unterschiedlichsten Gebieten erfolgen kann, sind auch die hier versammelten Organisationen in verschiedenen Themenbereichen tätig und können mithin deutlich unterschiedlichere Zielsetzungen verfolgen. Ein bundesweiter Zusammenschluss der hier betrachteten NGOs, wie er in der Fallgruppe Menschenhandel mit dem KOK existiert, ist nicht anzutreffen. Hinzu kommt mit Blick auf die Polizei-Zusammenarbeit, dass als Diskriminierung geltende Delikte im Unterschied zum Frauen- und Menschenhandel in der Regel nicht den Bereich der organisierten Kriminalität tangieren dürften. Die Fallgruppe Diskriminierung stellt hier folglich – stärker als die anderen in dieser Arbeit betrachteten Fallgruppen – ein von mir gewähltes analytisches Konstrukt zum Zweck der Systematisierung dar.

7.3.2 D1

D1 entstand im Jahr 2001 und hat seit 2004 die Rechtsform eines eigenständigen Vereins. Sitz der Organisation ist Dresden. Als Ausgangspunkt ihrer Arbeit gibt die NGO mehrere gesellschaftliche Problemlagen an, darunter Arbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit junger Menschen, kommunale Finanznot oder die Verankerung rechtsextremer Diskurse und Organisationsformen in der Region.¹²¹

Diese Ausgangslage mündet in eine Vielzahl unterschiedlicher Aktivitäten, darunter die Vermittlung von Beratung für Opfer rechtsextremer Gewalt sowie für Aussteiger aus der

118 <http://www.un.org/Depts/german/grunddok/ar217a3.html>; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

119 <http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/F45A65CD-38BE-4FF7-8284-EE6C2BE36FB7/o/GermanAllemand.pdf>; zuletzt abgerufen am 21.5.2011. Vgl. auch die EU-Grundrechtecharta oder die Richtlinie 2000/43/EG.

120 Gesetz zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung; zuletzt abgerufen am 19.4.2010. <http://www.bgbportal.de/BGBL/bgb1f/bgb1h06s1897.pdf>

121 Alle Angaben von der Homepage von D1; zuletzt aufgerufen am 20.4.2010.

KAPITEL VII

rechtsextremen Szene oder die Unterstützung und Beratung von Schulen und kommunalen Verantwortungsträgern in der Auseinandersetzung mit rechtsextremer Jugendkultur. Zu diesem Zweck beschäftigt und koordiniert die Organisation Mobile Beratungsteams und Jugendhilfecochs. Leitbilder der Tätigkeiten sind die Stärkung der Grundrechte, gewaltfreies Zusammenleben, Demokratie und Toleranz. Die Finanzierung der Organisation stammt zum größten Teil aus öffentlichen Quellen: Ein Drittel der Aktivitäten wird vom Land Sachsen finanziert, zwei Drittel aus Bundesmitteln.

7.3.3 D2

D2 ist eine Organisation mit Sitz in Berlin, die sich zum Ziel gesetzt hat, Diskriminierung und Ausgrenzung von Angehörigen sogenannter Minderheiten zu überwinden.¹²² Der Schwerpunkt liegt dabei in der Arbeit gegen ethnische Diskriminierung und Rassismus. Die Aktivitäten der NGO gliedern sich in die drei Bereiche Öffentlichkeitsarbeit und Lobby (Entwicklung von Maßnahmen gegen Diskriminierung sowie Aufbau einer Antidiskriminierungskultur in Deutschland), Training und Bildung (zu interkultureller Kompetenz und Menschenrechtsbildung) sowie eine Beratungsstelle (für Betroffene von Diskriminierung und Rassismus).

Rund zehn Personen sind ehrenamtlich für den Verein aktiv. Er finanziert sich fast komplett über Spenden. Außerdem spenden die in den Polizeischulungen eingesetzten Trainer zehn bis 20 Prozent ihres Honorars an die NGO. Bis vor sieben Jahren gab es außerdem eine volle Stelle über öffentliche Förderung, seit damals hat die NGO jedoch keine öffentlichen Gelder mehr erhalten.

7.3.4 D3

Die Organisation D1 mit Sitz in Berlin berät¹²³ Opfer rechtsextremer, rassistischer und antisemitischer Gewalt. Im Zentrum der Beratungsarbeit stehen die Situation der Opfer und ihre Perspektive. Die Beratung umfasst Unterstützung im Umfeld von Gerichtsverfahren, Begleitung zu Polizei und anderen Behörden oder psychosoziale Beratung. Neben diesen Tätigkeiten bietet D3 antirassistische Bildungsprogramme an und veröffentlicht eine „Chronik“ zu rechtsextremen, rassistischen und antisemitischen Angriffen in Berlin, die auf eigenen Recherchen beruht. Als Ziele nennt die Organisation eine gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben, die Stärkung der Betroffenen rechtsextremer und fremdenfeindlicher Gewalt, Solidarisierung mit den Opfern sowie die Sensibilisierung der Öffentlichkeit für Diskriminierung, Rassismus und Rechtsextremismus. D3 wird wesentlich vom Land Berlin und Bundesprogrammen zur Bekämpfung des Rechtsextremismus gefördert und unterhält fünf Mitarbeiter.

122 Homepage der Organisation; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

123 Alle Angaben von der Homepage vom D3; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

7.3.5 D4

D4 arbeitet seit 2001 als Projekt einer Berliner Stiftung der Arbeiterwohlfahrt. Als Ziel wird angegeben, man wolle Menschenrechte im Alltag verteidigen, Ausgrenzung überwinden und Demokratie positiv erfahrbar machen. Zentrale Anliegen sind mithin „die Gestaltung des gesellschaftlichen Miteinanders in der pluralistischen Einwanderungsstadt Berlin sowie die Auseinandersetzung mit Ideologien und Kampagnen, die eine Ungleichheit und Ungleichwertigkeit von Menschen nach Gruppenzugehörigkeiten behaupten.“ Explizit wendet sich die Organisation gegen Antisemitismus, Rassismus, Islamophobie und andere Formen der gruppenbezogenen Menschenfeindlichkeit. D4 berät, begleitet und unterstützt zu diesem Zweck lokale Akteure, Organisationen und Initiativen und entwickelt mit diesen Strategien zur Überwindung von Diskriminierung und Ausgrenzung. Die Polizei und andere Akteure der öffentlichen Sicherheit (Ordnungsamt) werden als Zielgruppe der eigenen Arbeit benannt.¹²⁴

Abgesehen von einigen Eigenmitteln des Trägers ist D4 ganz überwiegend öffentlich finanziert. Die Mittel stammen in erster Linie vom Berliner Senat; hinzu kommen Fördermittel aus Bundesprogrammen der Demokratieförderung sowie Gelder aus einzelnen Berliner Stadtbezirken. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung wurden sieben fest angestellte Mitarbeiter beschäftigt.

7.3.6 D5

Die Initiative entstand im Jahr 1998 in Sachsen als Reaktion auf erstarkenden Rechtsextremismus und besteht seit 2004 als eingetragener Verein. Dieser setzt sich für die Stärkung von Demokratie, Zivilcourage, Toleranz und Vielfalt ein und engagiert sich gegen Fremdenfeindlichkeit, Antisemitismus, Diskriminierung und Rassismus. Kernzielgruppe sind dabei junge Menschen im regionalen Umfeld der Initiative. Sie sollen darin bestärkt werden, ihre Mitmenschen unabhängig von deren sozialer und kultureller Herkunft, ihrem Geschlecht oder ihrer Religion als gleichwertig anzuerkennen.

Nach Schätzung des Interviewpartners macht der Anteil an öffentlicher Finanzierung am Gesamtbudget rund 70 Prozent aus. Diese stammen von Stadt und Landkreis sowie der sächsischen Landesregierung und dem BMFSFJ. Die restlichen 30 Prozent setzen sich demnach aus privaten Spenden sowie Zuwendungen von Stiftungen und ähnlichen gemeinnützigen Organisationen zusammen. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung arbeitete der Verein mit mehr als 70 ehrenamtlich Engagierten und zwei fest angestellten Mitarbeitern.¹²⁵

¹²⁴ Alle Angaben von der Homepage von D4; zuletzt abgerufen am 19.2.2010.

¹²⁵ Alle Angaben von der Homepage und aus dem Interview mit D5 vom 23.11.2009.

KAPITEL VII

7.3.7 D6

Die Organisation berät seit 2001 andere Organisationen, darunter auch Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Einzelpersonen, die sich in Berlin gegen Rechtsextremismus, Rassismus und Antisemitismus engagieren. Dem Beratungsangebot liegt das Anliegen zugrunde, „demokratisch bürgerschaftliches Engagement zugunsten einer zivilen Menschenrechtskultur im Gemeinwesen zu stärken“.¹²⁶ Demokratische Akteure und Strukturen sollen zu diesem Zweck gestärkt werden. Neben Beratung, Fortbildungsveranstaltungen und Vernetzung von Akteuren werden als Aktivitäten u.a. Vorträge, Recherchen und Dokumentationen zu den Themen Rechtsextremismus und Rassismus genannt.¹²⁷ Die Organisation finanziert sich im Wesentlichen durch Zuwendungen des Berliner Senats sowie durch Bundesprogramme gegen Rechtsextremismus.

7.3.8 D7

Seit 1980 ist D7 mit Sitz in Berlin als Beratungsstelle für Prostituierte aktiv und bezeichnet sich selbst als „erste autonome Hurenorganisation in Deutschland“. Zwecke des Vereins sind laut Satzung die Förderung des sozialen Schutzes und der kulturellen Integration von Prostituierten sowie die Förderung deren beruflicher Bildung als Hilfe zum Umstieg in andere Berufe. Zur Verwirklichung dieser Zwecke, der Bekämpfung von Diskriminierung sowie für die Schaffung eines größeren Verständnisses in der Bevölkerung und rechtlicher Gleichstellung von Prostituierten mit anderen Erwerbstätigen, führt die Organisation politische Lobbyarbeit durch, betreibt Presse- und Öffentlichkeitsarbeit und berät Personen bzw. Behörden, die mit der Zielgruppe aus beruflichen Gründen in Kontakt stehen (darunter auch die Polizei). Neben diesen nach außen gerichteten Tätigkeiten besteht der Schwerpunkt der Arbeit von D8 in der Betreuung und Beratung von Prostituierten, auch durch aufsuchende Sozialarbeit („Streetwork“).

Die Organisation erhält seit 25 Jahren durchgehend öffentliche Finanzierung vom Berliner Senat. Spenden oder ähnliche Einkünfte spielen keine wesentliche Rolle. Zum Zeitpunkt der Datenerhebung waren fünf Mitarbeiterinnen in Teilzeit angestellt.¹²⁸

7.3.9 D8

Der Bundesverband von D8 ist die bundesweit größte Organisation von Lesben und Schwulen. Ihm gehören nach eigenen Angaben rund 70 Vereine, Projekte und Unternehmen an, die hier ihren Dachverband sehen. Im Rahmen dieser Untersuchung wurde die Organisation in Sachsen-Anhalt mit Sitz in Magdeburg betrachtet (Gründungsjahr 1990). Der Verein

¹²⁶ Homepage der Organisation, zuletzt abgerufen am 6.5.2010.

¹²⁷ Homepage der Organisation, zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

¹²⁸ Alle Angaben von der Homepage von und aus dem Interview mit D7.

DIE UNTERSUCHTEN FÄLLE

Befragte NGOs			
Kürzel	Bundesland	Fallgruppe	Datum
G1	bundesweit	Generalist	3.1.2009, 26.4.2008, 13.2.2009
D1	Sachsen	Diskriminierung	2.10.2008
D2	Berlin	Diskriminierung	3.6.2010
D3	Berlin	Diskriminierung	7.8.2008
D5	Sachsen	Diskriminierung	23.11.2009
D6	Berlin	Diskriminierung	1.10.2008
D7	Berlin	Diskriminierung	1.3.2010
D8	Sachsen-Anhalt	Diskriminierung	14.4.2010
M1	Sachsen	Menschenhandel	11.8.2009, 26.10.2009
M2	Bayern	Menschenhandel	4.5.2010
M3	Berlin	Menschenhandel	3.3.2009
M4	Nordrhein-Westfalen	Menschenhandel	23.11.2009
M5	Sachsen	Menschenhandel	28.7.2009
M6	Rheinland-Pfalz	Menschenhandel	9.4.2010
M7	Hamburg	Menschenhandel	2.12.2009

Externe Experten		
Kürzel	Funktion/ Position	Datum
E1	Wissenschaftler	24.4.2008
E2	Internationale Organisation/ Experte für Menschenhandel	1. 4.2008, 8.2.2010
E3	Polizist/ Experte für Menschenhandel	1.8.2009
E4	Polizist/ Experte für Menschenrechte	26.2.2009
E5	Wissenschaftler	26.1.2009
E6	Polizist/ Professor Deutsche Hochschule für Polizei	22.3.2010

Abbildung 14: Befragte NGOs und externe Experten (Quelle: Eigene Darstellung)

wirbt in der Öffentlichkeit für die Akzeptanz schwuler und lesbischer Lebensweisen. Er versteht sich als „Bürgerrechtsverband“ mit dem Ziel, dass Schwule und Lesben ihre persönlichen Lebensentwürfe selbstbestimmt und frei von Diskriminierung entwickeln können. Er setzt sich für gesetzliche Gleichstellung und eine umfassende Antidiskriminierungsgesetzgebung ein. Daneben leistet D8 Sozialarbeit durch Beratung, Hilfe und Unterstützung in Problemsituationen.¹²⁹

D8 finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen und Projektmitteln des Landes, wobei letztere den größeren Anteil ausmachen (nach Schätzung des Interviewpartners rund 60 Prozent). Die sechs Mitarbeiter arbeiten ehrenamtlich in Teilzeit.

Abbildung 14: Befragte NGOs und externe Experten gibt einen Überblick über die untersuchten NGOs. Nach dieser Vorstellung des Samples beginnt mit dem folgenden Kapitel nun die Untersuchung der Kooperationsbeziehungen und ihrer determinierenden Variablen.

Wie bereits angedeutet, sind die hier betrachteten NGOs und die Fallgruppen nicht repräsentativ für die Gesamtmenge der deutschen Menschenrechts-NGOs, die mit der Polizei zusammenarbeiten. Aufgrund des offenen Herangehens an die Fallauswahl zu Beginn des Forschungsprozesses und zahlreiche Anfragen auch an thematisch anders fokussierte NGOs lässt sich jedoch vermuten, dass die Bereiche Menschenhandel und Diskriminierung zumindest bedeutende Kooperationsfelder darstellen. Anders bei den Generalisten: Die Tatsache, dass hier nur eine einzige NGO identifiziert werden konnte, dürfte für die besondere Problematik sprechen, die für diese Organisationen mit Polizeikooperationen verbunden ist.

¹²⁹ Homepage der Organisation; zuletzt abgerufen am 21.5.2011.

Die Konstruktion der Arena

Die Untersuchung setzt sich also nun mit der Kooperationswirklichkeit auseinander. In diesem Kapitel 8 beschäftigt sie sich zunächst mit einer Beschreibung der NGO-Polizei-Kooperationen und der wichtigsten Variablen, welche die Kooperationsbeziehungen konstituieren und/ oder beeinflussen. Die zentral untersuchte Frage lautet:

Welche Formen kooperativer Aktivitäten zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei in Deutschland lassen sich beobachten, und durch welche Variablen werden sie strukturiert?

Die Beantwortung erfolgt in zwei Arbeitsschritten: Zunächst wird in einem ersten Schritt festgestellt und beschrieben, wie NGOs und Polizei interagieren, wie sehr Kooperationsbeziehungen formalisiert sind oder welche Formen staatlicher NGO-Finanzierung anzutreffen sind. Bei der Auswahl der betrachteten Einzelaspekte der Kooperationen wird auf die im theoretischen Rahmen als relevant identifizierten Variablen rekurriert – also Intensität des Kontakts, Divergenz der Logiken und Sichtweisen, NGO-Finanzierung sowie der NGO-Handlungsmodus. Da NGOs häufig konfrontative und kooperative Aktivitäten parallel verfolgen, werden zur Beurteilung dieses Handlungsmodus' beide Möglichkeiten geprüft (in den Teilkapiteln 'Kooperative Aktivitäten' und 'Thematisierung von Kritik'). Außerdem werden zwei weitere Teilaspekte einer näheren Betrachtung unterzogen: ‚Spannungen im Kooperationsprozess' sowie 'Dritte Akteure und Rahmenbedingungen'. Dies geschieht, da beide Aspekte zur Überprüfung und Beschreibung des vorgeschlagenen Arenen-Konzeptes unerlässlich sind, denn Spannungen zwischen den in der Arena vertretenen Akteuren sind ein konstituierendes Merkmal. Die einzelnen Teilkapitel zu den Variablen folgen der Unterscheidung nach den Fallgruppen Generalist – Menschenhandel – Diskriminierung. Ein Fazit führt abschließend die wichtigsten Teilbefunde zusammen und unterzieht sie einer ersten Interpretation.

Der zweite Schritt unterzieht die dabei gesammelten Erkenntnisse einer tieferen Analyse. Dabei gilt es insbesondere, Wechselwirkungen zwischen den jeweiligen Variablen zu identifizieren. In diesem Zuge werden auch die in Kapitel 5 formulierten Ausgangshypothesen einer Überprüfung unterzogen und gegebenenfalls verworfen, bestätigt oder modifiziert. Das Fazit von Kapitel 8 fasst anschließend die Befunde des gesamten Kapitels zusammen.

8.1 NGOs und Polizei: Kooperative Aktivitäten

Das Kapitel beschreibt Aktivitäten, die als kooperative Tätigkeiten im Sinne der hier verfolgten Fragestellung klassifiziert werden können. Als Quellen dienen hauptsächlich Interviews mit NGO-Vertretern und externen Experten. An dieser Stelle werden außerdem die Fragen

nach den Initiatoren von Kooperation, den Motiven der Kooperationspartner sowie dem Beginn der Kooperationsbeziehungen thematisiert. Die beschriebenen Kooperationsmotive der Polizeibehörden beruhen dabei auf den Einschätzungen der NGO-Mitarbeiter bzw. der befragten Experten.¹³⁰

8.1.1 G1

Die polizeibezogenen Aktivitäten von G1, die als kooperativ im Sinne dieser Arbeit bezeichnet werden können, nehmen lediglich einen geringen Teil der gesamten polizeibezogenen Tätigkeiten ein und lassen sich in drei Teilbereiche subsumieren, die hier als 'Politische Gespräche', 'Beratung' und 'Training und Unterricht' definiert werden. Letzteres wird im Rahmen dieser Arbeit, also auch in den anderen Fallgruppen, als Kategorie gebraucht, die verschiedene Arten von Maßnahmen beinhaltet. Dazu gehören die polizeiliche Ausbildung, Fortbildungsmaßnahmen, Schulungen, Seminare und Trainings.¹³¹ 'Beratung' steht für einen einzigartigen Vorfall, die Zusammenarbeit von G1 und der Polizei im Vorfeld des G8-Gipfels 2007. Die Benennung der Kategorie folgt, wie auch der Kategorie 'Politische Gespräche', der von der NGO selbst verwendeten Terminologie. Letztere Kategorie umfasst Aktivitäten, innerhalb derer NGO-Vertreter mit der Polizei-Führungsebene über wahrgenommene Probleme und Lösungsmöglichkeiten diskutieren.

Politische Gespräche

Politische Gespräche finden nach öffentlichkeitswirksamen Vorfällen von mutmaßlich menschenrechtsverletzender Polizeigewalt statt, vor allem aber nach der Veröffentlichung des G1-Berichts zu rechtswidriger Polizeigewalt in Deutschland von 2004.¹³² Auf diese Weise nutzt G1 die Aufmerksamkeit für das von der Organisation selbst auf die öffentliche Agenda gesetzte Thema, um ihre polizeipolitischen Forderungen den polizeilichen und politischen Entscheidungsträgern näher zu bringen. Interesse an diesen Gesprächen besteht nach Angaben der Interviewpartner nicht nur bei der NGO, sondern auf beiden Seiten: „Nach 2004

¹³⁰ Die Form der Datenerhebung durch teilstandardisierte Interviews brachte es wie an vielen anderen Stellen auch hier mit sich, dass aufgrund zeitlicher Verfügbarkeit der Interviewpartner, deren Wissen, Charakteristika von Gesprächssituationen und ähnlicher schwer beeinflussbarer Faktoren nicht bei jeder NGO alle Daten standardisiert und einheitlich abgefragt werden konnten.

¹³¹ Diese Maßnahmen unterscheiden sich von Fall zu Fall: So sind teilweise Polizisten in der Ausbildung, aber auch in der Fortbildung Zielgruppe dieser Maßnahmen; je nach Themenfeld der NGO unterscheiden sich die Inhalte; es bestehen Differenzen hinsichtlich der Honorierung, der Regelmäßigkeit oder der vertraglichen Ausgestaltung. Da diese Arbeit verschiedene Aspekte der Kooperation überhaupt erst eruiert, muss an dieser Stelle auf eine detailliertere Betrachtung (z.B.: Wer legt die Inhalte der Veranstaltungen fest?) der einzelnen Bildungsmaßnahmen verzichtet werden.

¹³² Der Nachfolgebericht von 2010 wurde erst nach Abschluss der Datenerhebung veröffentlicht, so dass keine Angaben zu politischen Gesprächen im Nachgang dieser Publikation gemacht werden können.

gab es Gesprächsangebote von der Polizei. Da sind wir natürlich mit denen auf der Führungsebene in Kontakt getreten.“¹³³

Die hier beschriebenen Aktivitäten sind also im Grenzbereich zwischen Kooperation und Konfrontation zu verorten. Denn letztere wird genutzt, um bilaterale Gespräche anzubahnen und Lösungsangebote zu machen, welche wiederum nicht auf kooperationsinhärente Ziele abgerichtet sind, sondern auf die Veränderung polizeilicher und gesetzlicher Strukturen.¹³⁴ Sie haben damit wiederum potenziell konfrontativen Charakter. Dies macht die Annahme von Simsa (2001: 382) plausibel, wonach das Gelingen von Kooperation häufig von vorausgegangener Konfrontation abhängt. Beachtenswert ist zudem die Aussage, dass die hier beschriebenen politischen Gespräche offenbar erst seit wenigen Jahren stattfinden.

Training und Unterricht

Neben diesen Gesprächen kommt es regelmäßig zu Zusammenarbeit im Bereich Training und Unterricht. Kooperationspartner von G1 sind dabei verschiedene polizeiliche Ausbildungsinstitutionen, in erster Linie einige Verwaltungsfachhochschulen und die Deutsche Hochschule der Polizei (DHPol) in Münster.¹³⁵ G1-Vertreter berichten innerhalb von Fortbildungsmodulen mit Vorträgen und Diskussionsrunden über rechtswidrige Polizeigewalt, ihre Ursachen und Verhinderungsstrategien, oder sprechen zu Menschenrechten und Ethik in der Polizei.¹³⁶

Die Aussagen von G1-Mitarbeitern wie auch Experten zeigen, dass diese Maßnahmen unregelmäßig stattfinden und kaum systematisiert sind¹³⁷; außerdem finden sie nicht im Rahmen der polizeilichen Ausbildung, sondern von Fortbildungsangeboten statt und richten sich vor allem an die höheren Dienstebenen. Der geringe Grad an Kontinuität und Systematisierung der Bildungsmaßnahmen beruht offenbar auf einem beidseitigen Mangel an Willen zu solcher Systematisierung: So erklärt G1 zu diesem Thema explizit, man verstehe sich trotz häufiger Anfragen nicht als Fortbildungsinstitution, sondern als *watchdog*. Entsprechend sind auch die Kapazitäten der Organisation für solche Bildungsveranstaltungen gering und lassen keine extensive Durchführung zu, was folgendes Zitat verdeutlicht: „Es ist eine pragmatische Entscheidung: Haben wir irgendwo Kapazitäten, hat jemand Zeit, ist jemand von den Ehrenamtlichen in der Nähe, der das gut kann, muss man da nicht so weit reisen?“¹³⁸

¹³³ Interview G1-1.

¹³⁴ Vgl. die im Zuge der Fallbeschreibung vorgestellten, polizeirelevanten G1-Ziele (Einführung einer Statistik rechtswidriger Polizeigewalt, Verankerung von Menschenrechtsbildung in der Polizei Aus- und Fortbildung, Einführung von unabhängigen Kontrollmechanismen, individuelle Kennzeichnungspflicht der Polizisten).

¹³⁵ Interviews mit G1-1, G1-2, und den Experten 4 (26.2.2009), 5 (26.1.2009) und 6 (22.3.2010).

¹³⁶ Ebd.

¹³⁷ Systematisiert bedeutet im Rahmen der Arbeit regelmäßig stattfindend sowie langfristig ausgerichtet (vgl. Kapitel 8.3: Intensität des Kontakts).

¹³⁸ Ebd.

Auch bei der Polizei scheint der Wille zu einer strukturellen Einbeziehung der NGO, abgesehen von einigen Einzelpersonen, zu fehlen.¹³⁹ Insbesondere Experte 5 vertritt eine skeptische Einschätzung: „Wenn der Kollege nicht weiß, wie er ein paar Stunden gestalten soll, holt er sich eben jemand von G1 ran.“¹⁴⁰ Nach Einschätzung der befragten Experten geht solche Art der Einbeziehung ohnehin nur auf Initiative einzelner, ungewöhnlich aufgeschlossener Dozenten zurück.

Daneben konnten zwei weitere Motive für die Einbeziehung von NGOs bzw. G1 im Besonderen identifiziert werden. So hätte insbesondere die polizeiliche Führungsebene Informationsbedarf bezüglich menschenrechtswidriger Polizeihandlungen: „Der Hintergrund ist: Passiert so etwas, müssen die Herren die Verantwortung übernehmen, können die Geschehnisse aber nicht erklären, da die Rückkopplung zwischen operativem und höheren Dienst nicht funktioniert.“ Experte 5 nennt außerdem eine „Feigenblattfunktion“ als Motiv für die Polizei, Fortbildungen mit G1 zu organisieren:

„Man kann dann sagen, man hat was gemacht. Entweder nach Übergriffen, oder prophylaktisch, wenn z.B. Anfragen aus dem Landtag kommen: ‘Was habt Ihr getan, um Menschenrechtsbildung in die Polizei zu bringen?’ ‘Wir haben Veranstaltungen mit G1 gemacht.’ Teilweise läuft es so sophisticated, dass man es wirklich bewusst so macht.“¹⁴¹

Eine solche Nutzung von Bildungsveranstaltungen durch die Polizei als Feigenblatt stellt den Wert der Aktivitäten aus NGO-Sicht stark in Frage und spricht für Vereinnahmung für die Ziele des Kooperationspartners – hierauf wird in der Untersuchung der Auswirkungen der Kooperationen später näher eingegangen werden müssen.

Insgesamt scheint sich die Einbeziehung von NGOs in Bildungsmaßnahmen der Polizei in den vergangenen Jahren zu häufen.¹⁴² Vor zehn Jahren wäre eine Einladung zur Polizei noch undenkbar gewesen: „Die Polizei hätte uns nicht eingeladen, und wir hätten nicht die Expertise gehabt.“¹⁴³ Dass die Initiative zur Einbeziehung der NGO in die polizeilichen Bildungsmaßnahmen offenbar von der Polizei ausgeht, spricht dafür, dass der Wert solcher Veranstaltungen für die Polizei höher anzusiedeln ist.

Beratung

Ein dritter Bereich der Zusammenarbeit zwischen G1 und der Polizei wird hier als ‘Beratung’ bezeichnet; allerdings handelt es sich nach Bekunden von G1 um einen bisher singulären Fall, von dem bis dato unklar ist, ob sich vergleichbare Aktivitäten wiederholen werden.

¹³⁹ Vgl. Interview E5: „Teilweise sind es einzelne Champions, die sich individuell engagieren. Ganz selten ist es strukturell verankert.“

¹⁴⁰ Interview E5.

¹⁴¹ Interview E5.

¹⁴² Interview G1-2, E4 und E6.

¹⁴³ Interview G1-2.

Dieser Fall verdeutlicht anschaulich die Chancen und Schwierigkeiten, die sich NGOs in Kooperationen mit der Polizei bieten; seiner Darstellung wird daher größerer Platz eingeräumt.

Im Zuge eines G8-Gipfels, der im Jahr 2007 in Heiligendamm stattfand und in dessen Umfeld zahlreiche politische und zivilgesellschaftliche Gruppierungen zu Kundgebungen oder Protesten aufgerufen hatten, erklärte sich G1 auf Anfrage der polizeilichen Einsatzleitung bereit, im Vorfeld der Veranstaltung die „Gefangenensammelstellen“ der Polizei in Rostock zu begutachten – also temporär vor Ort eingerichtete Gefängnisse auf ihre Konformität mit menschenrechtlichen Standards zu prüfen.¹⁴⁴

Dem von den G1-Mitarbeitern angefertigten Besuchsprotokoll ist nicht nur zu entnehmen, dass die Gespräche „in offener und angenehmer Atmosphäre“ stattfanden, sondern dass die Vorbereitungsmaßnahmen der Polizei auch einen hohen Anspruch an rechtsstaatliches Handeln gezeigt hätten. Laut Protokoll wurden ausreichend neue Sanitäreinrichtungen aufgestellt, die Größe der Zellen sei für je 20 Gefangene angemessen, außerdem habe die Einsatzleitung versichert, medizinische Versorgung und Telefone zum Informieren von Angehörigen in ausreichendem Maße zur Verfügung zu stellen. Dies ließ für die G1-Mitarbeiter den Schluss zu: „Insgesamt erschienen uns die Planungen des Einsatzabschnittes auf einem guten Standard zu beruhen. Im Prinzip dürfte es möglich sein, Festnahmen und Ingewahrsamnahmen rechtsstaatlich vorzunehmen.“ Abschließend werden jedoch auch Bedenken formuliert: „Eine unbekannte Größe bleiben bei Masseningewahrsamnahmen jedoch stets die Kapazitäten. Auf diese Problematik wird in der Fachliteratur immer wieder hingewiesen. Die Kapazität der GeSa¹⁴⁵ Industriestraße reicht etwa für etwa 400 Gefangene. Auch die Durchlaufkapazitäten der GeSa könnten unter Umständen zu Engpässen führen.“

Im Laufe des Gipfels kam es dann zu einer solch hohen Zahl von Festnahmen, dass die Kapazitäten der Gefangenensammelstellen nicht mehr ausreichten; dies habe die Polizei jedoch nicht daran gehindert, eine große Anzahl von Personen in diese zu überführen.¹⁴⁶ In einer Fernsehdebatte im Anschluss an den Gipfel, in der neben Politikern, Polizisten und Polizeigewerkschaftern auch ein Kriminologe und ehrenamtlicher G1-Mitarbeiter vertreten war, wurde die problematische Situation in den Gefangenensammelstellen diskutiert. An dieser Stelle kam es für G1 zu einer kritischen Wendung:

„Und dann sagt der Gewerkschafter, das ist natürlich selber ein Polizist: ‘Was wollen Sie eigentlich, da ist G1 vor Ort gewesen und hat gesagt, das ist alles in Ordnung. Und wenn selbst G1 als Menschenrechtsorganisation das sagt, was jammern Sie dann hier noch rum!’ Das zur Frage was passiert, wenn ich mit der Polizei kooperiere. (...) Ich kooperiere, und das dreht sich dann plötzlich ins Gegenteil um.“¹⁴⁷

Die Begebenheit habe in der Folge innerhalb der Organisation für erhebliche Unruhe ge-

¹⁴⁴ Das unveröffentlichte Besuchsprotokoll liegt dem Verfasser vor.

¹⁴⁵ Gefangenensammelstelle [PH].

¹⁴⁶ Die Angaben zu dieser Episode stammen aus Interview G1-2.

¹⁴⁷ Ebd.

sorgt. Die im Protokoll geäußerten Bedenken waren im Vorfeld nicht an die Öffentlichkeit kommuniziert worden und wurden in der medialen Debatte nicht berücksichtigt. Hinzu kamen interne Abstimmungsschwierigkeiten, die dazu führten, dass weder der in der Sendung anwesende G1-Mitarbeiter noch die alsbald von den Medien dazu befragte Vorsitzende von der Besichtigung wussten. Insgesamt entwickelte sich die Begebenheit für G1 zur „Riesen-Katastrophe“¹⁴⁸. Auch von Seiten anderer NGOs, die das Vorgehen von G1 nicht guthießen, kam es in der Folge zu Angriffen.¹⁴⁹ Der Interviewpartner gab trotz dieser Erfahrungen an, dass G1 in Zukunft möglicherweise wieder auf vergleichbare Anfragen eingehen würde, da man sich ihnen aus strategischen Gründen schwerlich verweigern könne: „Wenn wir das nicht machen, würde die Polizei sagen: ‘Wir haben G1 gebeten, sich das anzugucken. Wir hätten gerne die Beratung in Anspruch genommen, das ist eine Organisation mit Kenntnissen dazu. Wir sind offen für so etwas. Aber die wollten das nicht machen.’ Und danach kommen wir und kritisieren das. Das kommt auch nicht gut.“ Die Begebenheit zeigt das strategische Dilemma dieser Beratungstätigkeit und bestätigt die Annahme von Simsa (2001: 372) bezüglich negativer Rückwirkungen, die sich für NGOs aus Kooperationen ergeben können. Die NGO wurde hier von der Polizei als Legitimation für Aktivitäten herangezogen, deren Bekämpfung geradezu den „Markenkern“ von G1 ausmacht.

8.1.2 Fallgruppe Menschenhandel

Innerhalb der Fallgruppe sind vielfältige Formen der Zusammenarbeit zwischen den untersuchten NGOs und verschiedenen polizeilichen Institutionen anzutreffen. Zentral sind dabei Aktivitäten, welche die Betreuung der von Menschenhandel betroffenen Personen zum Inhalt haben und die daher im Folgenden unter dem Begriff ‘Betroffenenbetreuung’ zusammengefasst werden. Im Zusammenhang mit diesen Aktivitäten steht die gemeinsame Durchführung von Razzien in Einrichtungen, die gemeinhin dem „Rotlichtmilieu“ zugeschrieben werden. Weitere Aktivitäten in diesem Umfeld werden hier in einem Kooperationsbereich ‘Organisatorisches&Verwaltung’ gesammelt – hier treten Polizei und NGOs gegenüber Dritten, in der Regel Verwaltungsbehörden, gemeinsam auf, um ihre Interessen zu vertreten. Während sich die genannten Tätigkeiten überwiegend in der direkten Auseinandersetzung mit der primären Zielgruppe der NGOs, also Betroffenen von Menschenhandel, abspielen, bezieht sich die Zusammenarbeit in Sensibilisierungsveranstaltungen, die NGOs für Polizisten durchführen, auf die Polizei selbst.

Betroffenenbetreuung

Alle befragten Organisationen geben in unterschiedlichem Ausmaß an, in Zusammenarbeit mit der Polizei die Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel zu übernehmen;

¹⁴⁸ Interview G1-2.

¹⁴⁹ Interview G1-1.

diese Aktivitäten stellen den umfangreichsten Kooperationsbereich dar. Dabei reichen die Tätigkeiten von psychosozialer Beratung über Unterbringung in Schutzhäusern bis zur Unterstützung bei Zeugenaussagen in Strafprozessen. Während einige Fachberatungsstellen¹⁵⁰ lediglich in Einzelfällen Betroffene von der Polizei übergeben bekommen oder sie gemeinsam mit der Polizei betreuen, ist die Zusammenarbeit bei anderen deutlicher ausgeprägt und in einigen Fällen sogar durch Kooperationsvereinbarungen geregelt.¹⁵¹ Zusammenarbeit mit der Polizei entsteht insbesondere dann, wenn der Erstkontakt mit den Betroffenen durch die Polizei stattfindet, oder wenn die Betroffenen im Zuge von Strafverfahren gegen Personen, die des Menschenhandels oder ähnlicher Delikte verdächtigt werden, für Zeugenaussagen bereitstehen. M7 berichtet vom typischen Verlauf einer Zusammenarbeit mit der Polizei:

„Viele Frauen kommen über die Polizei zu uns. Dann wird ein Teil der Frauen zusammen mit den LKAs betreut. Die machen ihre Aussage und werden vom Zeugenschutzprogramm betreut, die psychosoziale und muttersprachliche Betreuung läuft über uns.“¹⁵²

Oftmals finden bereits die Erstgespräche mit Betroffenen unter gemeinsamer Beteiligung von Polizei und NGO statt. Im weiteren Verfahren übernehmen die NGOs in der Regel die psychosoziale Betreuung der Betroffenen, begleiten diese bei Behördengängen, kümmern sich um Vermittlung medizinischer Versorgung und sorgen ggf. für die Unterbringung in Schutzhäusern. Außerdem können sie zumeist und auf Wunsch der Betroffenen während polizeilicher Vernehmungen anwesend sein. Die Polizei wiederum kümmert sich um die Verfolgung der Täter, die Sicherheit der Betroffenen sowie häufig auch um aufenthaltsrechtliche Fragen. Im Falle von M4 wird die Zusammenarbeit mit der öffentlichen Finanzierung begründet, die eine Verpflichtung zur Betreuung von Betroffenen mit sich bringe.

Die Initiative geht laut Interviewpartnern meist jedoch von der Polizei aus, die sich zu einer adäquaten Behandlung und Unterbringung von Betroffenen nicht in der Lage sieht:

„Mich haben am Anfang Polizeibeamte angerufen und gesagt: ‚Ich habe hier ein Mädchen sitzen, 17 Jahre alt, was mache ich mit der? Die kann nicht zurück, die ist Opfer.‘ Die Polizei hat eine Unterbringung gesucht. Aber sie wissen nicht, was sie mit den Frauen machen sollen.“¹⁵³

Diese Form der Entlastung als polizeiliches Motiv für die Einschaltung von NGOs wird von allen Gesprächspartnern erwähnt, da die Polizei meist nicht über die notwendigen Ressour-

¹⁵⁰ Die NGOs in der Fallgruppe bezeichnen sich i.d.R. als Fachberatungsstellen, werden hier jedoch im Folgenden unter den analytischen Oberbegriff ‚NGO‘ gefasst.

¹⁵¹ Der Inhalt dieser Kooperationsvereinbarungen wird an dieser Stelle nur punktuell wiedergegeben; für eine ausführlichere Diskussion siehe Kapitel 8.3: Intensität des Kontakts.

¹⁵² Interview M7, 2.12.2009. Ob die Betroffenen in ein polizeiliches Zeugenschutzprogramm aufgenommen werden, hängt vom jeweiligen Bundesland ab, sowie von der Qualität der zu erwartenden Aussage in Strafprozessen.

¹⁵³ Interview M6.

cen für eine fachgerechte Betreuung verfüge. Darüber hinaus wird angeführt, die Zusammenarbeit mit NGOs bei der Betroffenenbetreuung sei für die Polizei auch aus Gründen der effektiveren Strafverfolgung von Tätern interessant. Denn verwertbare Zeugenaussagen vor Gericht ließen sich besonders dann gewinnen, wenn die potenziellen Zeuginnen (also die von Menschenhandel Betroffenen) durch die Arbeit der NGOs psychisch und sozial stabilisiert seien. Auch würde die Betreuung verhindern, dass die zumeist traumatisierten Zeuginnen bis Prozessbeginn wieder verschwänden.¹⁵⁴ Dieses funktionale Kooperationsmotiv der Polizei wird von den befragten NGO-Mitarbeitern in der Regel auch so wahrgenommen und klar benannt.

Die Möglichkeit effektiverer Strafverfolgung sei darüber hinaus ein Motiv für Veränderungen gewesen, welche die Opferzeuginnen besserstellten. So wurden nach Angaben von M2 noch vor wenigen Jahren Opfer von Menschenhandel zumeist schnell in Abschiebehaf genommen und anschließend außer Landes gebracht, während der Prozess gegen die mutmaßlichen Täter noch lief. Die Polizei habe daher verstanden, dass die Kooperation mit den Fachberatungsstellen für sie von Vorteil ist.

Neben den funktionalen Motiven Entlastung und Strafverfolgung wird von einzelnen Interviewpartnern zudem der Opferschutz genannt, der in der polizeilichen Wahrnehmung an Bedeutung gewonnen habe und als Kooperationsziel denen der NGOs eher entspricht. Spürbar wachsende Fallzahlen hätten zu einem wachsenden Problembewusstsein seitens der Polizei geführt, was Kooperationen erleichtert habe.¹⁵⁵

Razzien

Die Teilnahme an Polizeirazzien in Bordellen stellt unter den befragten NGOs ein umstrittenes Thema dar. Die vorgebrachten Argumente kreisen im Wesentlichen um das folgende Dilemma: Einerseits kann die Teilnahme an Razzien den NGOs die Chance eröffnen, frühzeitig Kontakt zu potenziell Betroffenen herzustellen, diese auf die Beratungsangebote aufmerksam zu machen und auch polizeiliches Fehlverhalten gegenüber Betroffenen zu verhindern. Es entstehen bessere Chancen der Zielverwirklichung (in diesem Fall, da die Polizei die NGOs in ihren Arbeitsbereich einbindet und dadurch ein besserer Zugang zur Zielgruppe entsteht). Andererseits besteht die Gefahr, dass die Zielgruppe Schwierigkeiten bei der Differenzierung zwischen Polizei¹⁵⁶ und NGO-Mitarbeitern hat und die klare funktionale Trennung zwischen beiden Akteuren verloren geht.

Von den befragten Organisationen gaben M1 und M6 an, an solchen Razzien teilzunehmen. Den Nachteilen stehen aus NGO-Perspektive deutliche Vorteile gegenüber. Dazu gehört vor allem der erleichterte Opferkontakt: „Für mich ist es ein ganz wichtiger Punkt, dass wir möglichst frühzeitig da reinkommen, also nicht erst, wenn die Polizei sich an den Frauen

¹⁵⁴ Interview M1, M4, M6, M7.

¹⁵⁵ Interview M6.

¹⁵⁶ Die Polizei wirkt auf die Betroffenen potenziell bedrohlich, z.B. wegen häufig mit Menschenhandel einhergehenden Drogendelikten oder Verstößen gegen das Aufenthaltsrecht.

abgearbeitet hat.“¹⁵⁷ Dass die NGO-Mitarbeiter sich in der Regel sehr dezidiert zur Frage der Teilnahme an Razzien äußern, verdeutlicht die existenzielle Problematik der Abgrenzung bei gleichzeitiger Zusammenarbeit, wie sie von Simsa (2001: 376) und anderen kooperativtheoretischen Arbeiten wiederholt hervorgehoben wird (vgl. Kapitel 2.3: Kooperation).

Organisatorisches & Verwaltung

Vereinzelte berichten NGO-Vertreter von Formen der Zusammenarbeit mit der Polizei, die in gemeinsamen Auftritten gegenüber dritten Akteuren bestehen. Da dies in der Regel Institutionen der öffentlichen Verwaltung sind, werden sie hier unter der Überschrift ‚Organisatorisches & Verwaltung‘ zusammengefasst. So gibt M₁ an, die Zusammenarbeit mit der Polizei erleichtere die Auseinandersetzung mit dem Ausländeramt: „Es ist einfacher, wenn man mit der Klientin zur Ausländerbehörde geht und die Polizei neben sich hat, und die sagt: ‚Die brauchen wir jetzt mindestens für zwei Jahre.‘ Und dann gibt’s auch eine Aufenthaltserlaubnis für zwei Jahre. Es vereinfacht das Ganze.“¹⁵⁸ Auch M₄ berichtet davon, dass gemeinsam mit der Polizei Aufenthaltstitel für die Klientinnen besorgt werden. Die unterschiedlichen Interessen von NGOs und Polizei überschneiden sich in diesem Fall und sorgen für Resultate, die beiden Parteien aus unterschiedlichen Gründen entgegenkommen. Der Kooperations-Mehrwert stellt sich hier für beide Seiten vergleichsweise eindeutig dar, es entstehen weniger Zielkonflikte als in den anderen Bereichen der Kooperation.

Training und Unterricht

Wie in den beiden anderen Fallgruppen finden sich auch im Bereich Menschenhandel einige Organisationen, die Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen mit der Polizei durchführen. In solchen Veranstaltungen geht es um Theorie und Praxis des Menschenhandels, die rechtliche Situation der Betroffenen, die Auswirkungen von Traumatisierung und der Umgang damit in Vernehmungen oder die Lebenssituation von Opferzeuginnen.¹⁵⁹ Insbesondere wegen Widerständen bei den teilnehmenden Polizisten seien die Veranstaltungen laut M₃ „harte Arbeit“. Konfliktpunkt sei der Unterrichtsteil zu Menschenrechten. Während die NGO diesen Teil als besonders wichtig ansieht, gäbe es von Seiten der Teilnehmer regelmäßig Widerstand. Oft betrachte die Polizei Menschenrechtsthemen als überflüssig.

Diese konkurrierenden Sichtweisen verdeutlichen einerseits, wie die Akteure im Kooperationsprozess bemüht sind, ihre eigenen Deutungsmuster der anderen Seite „aufzudrücken“ bzw. sie gegen Interventionen von außen zu verteidigen. Parallelen lassen sich gleichzeitig zu der auch in anderen Fallgruppen geäußerten Problematik erkennen, dass die

¹⁵⁷ Interview M₆.

¹⁵⁸ Interview M₁.

¹⁵⁹ Vgl. das vom Verfasser angefertigte Protokoll der „Fortbildungen für Beamt/innen der Bundespolizei: Menschenrechte und Menschenhandel“, unter teilnehmender Beobachtung des Verfassers durchgeführt vom Deutschen Institut für Menschenrechte und M₃ vom 7./8.4.2008.

Polizei sich mit der Menschenrechtsthematik grundsätzlich widerwillig auseinandersetzt und sie als überflüssig zurückweist (vgl. Kapitel 8.6: Spannungen im Kooperationsprozess).

8.1.3 Fallgruppe Diskriminierung

Bei der Betrachtung kooperativer Aktivitäten im Bereich Diskriminierung zeigen sich einige Überschneidungen, aber auch deutliche Unterschiede im Vergleich zu den anderen Fallgruppen. Auch hier nehmen Trainings- und Unterrichtsveranstaltungen für die Polizei einen relativ breiten Raum ein. Ein weiteres wesentliches Feld der Zusammenarbeit beinhaltet Erfahrungsaustausch und Lagebesprechungen. Weiterhin lassen sich einige Organisationen auch in Sachfragen von der Polizei beraten. Konstruktion und Benennung der Kategorien speisen sich wie oben aus Selbstbeschreibungen der NGOs.

Erfahrungsaustausch und Lagebesprechungen

Alle Organisationen der Fallgruppe geben an, in regelmäßigen Abständen mit der Polizei zu Runden Tischen, Arbeitsgruppen und ähnlichen Konstellationen zusammenzutreffen. Dies stellt ein besonders Charakteristikum der Fallgruppe dar. So trifft sich D₁ zweimal jährlich zu einer allgemeinen Lageeinschätzung, bei der Informationen über rechtsextremistische Aktivitäten ausgetauscht sowie Analysen abgeglichen werden. D₄ kommt auf Bezirksebene regelmäßig mit verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren zusammen, um gemeinsame Strategien gegen die Dominanz rechtsextrem orientierter Jugendlicher zu entwickeln. Die „AG Extremismus“, in welcher D₅ mit Jugendverbänden, Kirche, Stadtverwaltung, Polizei und Verfassungsschutz monatlich über Strategien gegen Rechtsextremismus berät, folgt einem vergleichbaren Muster. Und auch D₇ arbeitet seit einigen Jahren im Rahmen eines Arbeitskreises mit der Polizei und anderen sozialen Einrichtungen zusammen, in dem alle zwei Monate aktuelle Probleme im Bereich der Straßenprostitution besprochen werden. Hier zeigt sich besonders, dass die Zusammenarbeit mit NGOs für die Polizei schlichte Entlastung bedeuten kann: Die Polizei kam nach Angaben der Interviewpartnerin auf die NGO mit dem Ziel einer Zusammenarbeit zu, da sie Schwierigkeiten mit minderjährigen Mädchen im Bereich der Straßenprostitution gehabt habe: „Die Polizei bringt sie in eine Jugendeinrichtung. Aber die sind vorne zur Tür rein und hinten wieder raus, und waren am nächsten Tag wieder da. Da hatte die Polizei eine gewisse Hilfslosigkeit.“¹⁶⁰ Aus diesem Grund wurde ein gemeinsamer Arbeitskreis gegründet, um Alternativmöglichkeiten für die Kinder zu entwickeln.

Über den regelmäßigen Austausch hinaus findet bei vielen NGOs immer wieder auch Zusammenarbeit zu konkreten Anlässen wie Demonstrationen oder Stadtfesten statt, innerhalb derer sich Polizei und NGO über die Abwehr von als problematisch erachteten Gruppen wie Neonazis abstimmen. Schließlich tauscht auch D₈ mit der Polizei anlassbe-

¹⁶⁰ Interview D₇.

zogen Informationen über gewalttätige Übergriffe aus, wobei in der Regel die NGO auf die Polizei zugeht, insbesondere bei einer sich wiederholenden Tätergruppe. Andersherum fragt bisweilen auch die Polizei bei einzelnen Vorfällen die NGO nach Hinweisen an; aus Gründen des Klientenschutzes ist diese Form des Informationsaustausches für D8 jedoch deutlich problematischer.¹⁶¹

Über den fallbezogenen Informationsaustausch hinaus kooperiert D8 mit der Polizei im Rahmen eines „Lesben- und Schwulenpolitischen Runden Tisches“, der vier bis fünfmal im Jahr stattfindet. Gesprochen wird dabei über rechtliche Rahmenbedingungen und insbesondere über das Dienstfeld der Ansprechpartner für gleichgeschlechtliche Lebensweisen, die in den Polizeidirektionen von Sachsen-Anhalt eingeführt wurden. Auch zu „politischen“ Themen wird im Rahmen des Runden Tisches bisweilen gesprochen; ein Thema ist beispielsweise die polizeiliche Kriminalstatistik.

Zustande kommen die Arbeitskontakte zwischen NGOs und Polizei auf unterschiedliche Weise. So beschreibt D1 den Arbeitskreis als eigene Initiative. Im Falle von D5 ging die AG Extremismus auf die Initiative des damaligen Bürgermeisters zurück, der angesichts der Problematik des Rechtsextremismus gemeinsame Lösungsansätze unter Einbeziehung verschiedener gesellschaftlicher Akteure angestrebt habe. Auch die Polizei selbst tritt als Initiator von Arbeitskreisen auf, wie im Fall von D7: „Der Arbeitskreis entstand, weil die Polizei Schwierigkeiten mit den minderjährigen Mädchen hatte, die damals vor Ort angegriffen wurden. (...) Ich glaube, es war von Seiten der Polizei ein Wunsch, die Situation zu verändern.“¹⁶²

Die genannten NGOs begrüßen diese Form der Zusammenarbeit in der Regel als Gelegenheit, die Ansichten der anderen Seite zu erfahren, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen und Auswirkungen in der Sache zu erzielen. Im Gegensatz dazu beurteilt D3 die Teilnahme an regelmäßigen Runden als ungewollten Zwang, entstanden durch Erfordernisse öffentlicher Finanzierung. Die einzige weitere skeptische Anmerkung eines NGO-Mitarbeiters betrifft die Ernsthaftigkeit der polizeilichen Absichten: Beim Austausch mit der polizeilichen Führungsebene könne „der Verdacht gelegentlich zutreffen“, dass diese nur zur Simulation von Offenheit an den Gesprächen teilnähmen, ohne an substanziellen Ergebnissen interessiert zu sein.¹⁶³ Mithin besteht auch in diesem Bereich die Gefahr der Instrumentalisierung als Feigenblatt; es überwiegen im Bereich Erfahrungsaustausch und Lagebesprechungen jedoch wechselseitige Informationsflüsse – Polizei und NGOs agieren hier gemeinsam gegen Herausforderungen, die von beiden Seiten als problematisch wahrgenommen werden.

Trainings- und Unterrichts-Maßnahmen

Wie angedeutet finden auch im Bereich Diskriminierung Unterrichtsmaßnahmen von

¹⁶¹ Interview D8, 14.4.2010.

¹⁶² Interview D7.

¹⁶³ Interview D8.

NGOs für die Polizei statt. Für D4 und D2 stellt dieser Bereich die wesentliche gemeinsame Aktivität mit der Polizei dar. Inhaltliche Schwerpunkte sind die Themen Rassismus, Rechtsextremismus, islamistischer Extremismus, interkulturelle Kompetenz sowie Polizei und Menschenrechte. Nach Angaben des Interviewpartners von D4 führt die jahrelange Erfahrung in der Zusammenarbeit mittlerweile dazu, dass die Kooperationen auf gänzlich informellem Wege zustande kämen:

„Da rufen die Kollegen an, und sei es, weil ich gerade Geburtstag hatte, dass man einen Gruß kriegt. Sozusagen: Eigentlich müssten wir uns mal wieder sehen; eigentlich ist es egal, ob beruflich oder privat. Und dann kann dabei rauskommen: Wir sollten mal wieder was zusammen machen, können wir nicht mal? Das ist eher eine Gefälligkeit, ein Kontakthalten.“¹⁶⁴

D2 ist seit etwa zehn Jahren in die Ausbildung der Berliner Polizei integriert.¹⁶⁵

Bildungsmaßnahmen im weiteren Sinne werden auch von D5 angeboten. Zweimal monatlich findet ein Projekt statt, in dem Sozialarbeiter des Landkreises und Polizisten zusammentreffen und sich gemeinsam fortbilden. Entstanden ist das Projekt auf Initiative der NGO, die den Bedarf an Dialog und Unsicherheitsabbau zwischen den Berufsgruppen Polizei und Sozialarbeiter erkannt hatte. Die NGO selbst tritt als Organisator und Vermittler auf. Explizites Ziel ist der Abbau von Vorurteilen zwischen beiden Berufsgruppen:

„Hintergrund war, dass die Sozialarbeiter von Rechtsextremismus überhaupt keine Ahnung haben, sie wissen damit nicht umzugehen, sind unsicher. Auf der anderen Seite trauen sie sich auch nicht an die Polizei heran, und dort einfach zu sagen: Wir müssen mal miteinander reden. Das haben wir auch bei der Polizei festgestellt: Die denken, die Sozialarbeiter sind der Teufel. Und sie schaffen es nicht, miteinander die Kommunikation aufzunehmen.“¹⁶⁶

Beide Seiten erhalten im Projekt die Möglichkeit, Unterstützungsbedarf zu artikulieren oder bestimmte Themen wie Hooliganismus oder Sozialarbeit mit rechtsextremen Jugendlichen zu diskutieren.

Als vierte Organisation der Fallgruppe bietet D7 Unterrichtsmaßnahmen für die Berliner Polizei an. In den Veranstaltungen wird über die Situation von Prostituierten und Drogenkonsumenten aufgeklärt. Die Interviewpartnerin schildert die Erfahrungen als positiv, auch wenn sich hier ebenfalls die häufig auftretende Problematik bei NGO-Fortbildungen für die Polizei abzeichnet: „Von der totalen Ablehnung bis zum ganz Aufgeschlossenen hatten wir alles dabei.“¹⁶⁷ Als einzige NGO des gesamten Samples lehnt es D3 explizit ab, Fortbildungen oder ähnliche Veranstaltungen für die Polizei durchzuführen.

¹⁶⁴ Interview D4, 24.9.2009.

¹⁶⁵ Interview D2, 3.6.2010.

¹⁶⁶ Interview D5. Vgl. dazu die „kulturellen“ Probleme innerhalb von Kooperationen in Kapitel 8.6: Spannungen im Kooperationsprozess.

¹⁶⁷ Interview D7.

8.1.4 Fazit

Die Betrachtung der kooperativen Aktivitäten in den verschiedenen Fallgruppen lässt einige Überschneidungen, aber auch deutliche Unterschiede erkennen. Als Zusammenfassung sowie für eine erste Interpretation wird nun zunächst ein fallgruppenübergreifender Vergleich vorgenommen, anschließend werden die einzelnen Gruppen und die darin anzutreffenden Besonderheiten bzw. Auffälligkeiten näher diskutiert. Die Zusammenführung mit den anderen Teilergebnissen des Kapitels 8 folgt dann ebenso wie die Interpretation des Gesamtbildes in Kapitel 8.9 (Zusammenfassung und Fazit des Kapitels 8).

Bei G1 konnten die Kooperationsbereiche Politische Gespräche, Beratung sowie Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen festgestellt werden; in der Fallgruppe Menschenhandel steht die Opferbetreuung im Vordergrund, hinzu kommen gemeinsame Razzien, Unterrichtsmaßnahmen sowie der Bereich Organisatorisches und Verwaltung. Unterschiedliche Ausprägungen der Kooperation sind im Bereich Diskriminierung anzutreffen: Das Spektrum reicht von den zentralen Aktivitätsgebieten Trainingsmaßnahmen und Lagebesprechungen bis zur Beratung durch die Polizei. Vergleicht man diese Themenfelder, so fällt zunächst die hohe Bedeutung der Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen von NGOs für die Polizei ins Auge, die sich durch alle Fallgruppen zieht – also ein Bereich, in welchem zunächst die Polizei auf Ressourcen der NGOs (Fachwissen, Erfahrung, Zielgruppennähe) zurückgreift, wohingegen der Nutzen¹⁶⁸ der NGOs sich (wenn überhaupt) nur langfristig auswirken dürfte.¹⁶⁹ Trotz der Häufigkeit, mit der die befragten NGOs von Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen berichten, wird jedoch gleichzeitig deutlich, dass diese Veranstaltungen in der Regel eher unregelmäßiger Art und selten institutionell bei der Polizei verankert sind.

Die weiteren Aktivitäten spiegeln im fallgruppenübergreifenden Vergleich die unterschiedlichen Themenschwerpunkte und, damit einhergehend, auch den Blickwinkel der NGOs auf die Polizei wider: So problematisiert G1 primär Verhalten der Polizei (aufgrund von Menschenrechtsverletzungen und nicht ausreichender staatlicher Kontrolle polizeilichen Handelns), während in den anderen beiden Fallgruppen die primären Probleme außerhalb der Polizei gesehen werden (Diskriminierung und Menschenhandel durch Dritte). Die Polizei stellt hier daher stärker als bei G1 einen potenziellen Verbündeten dar, wobei in beiden Fallgruppen dennoch auch Polizisten als „Problemverursacher“ (vgl. Kapitel 5.1) aus NGO-Sicht auftreten können, etwa indem sie die Rechte der von Menschenhandel Betroffenen nicht ausreichend berücksichtigen oder selbst Minderheiten diskriminieren.

Entsprechend besteht ein Teil der kooperativen Aktivitäten von G1 aus politischen Gesprächen mit dem Ziel der Veränderung polizeilicher und rechtlicher Strukturen, die im Anschluss an öffentliche, konfrontative Skandalisierung stattfinden. Dagegen steht in den

¹⁶⁸ Gemeint ist hier zunächst der Nutzen „in der Sache“, also in Bezug auf die menschenrechtlichen Interessen der NGOs. Für eine Diskussion möglicher anderer Anreize, etwa finanzieller Art, siehe die Kapitel 8.2: NGO-Finanzierung und 9.1: Positive Auswirkungen der Kooperationen.

¹⁶⁹ Vgl. dazu die negativen Forschungsergebnisse zur Polizeifortbildungen in Kapitel 3.3: Die Polizei in den Sozialwissenschaften.

Kooperationen der Anti-Menschenhandels-NGOs die Opferbetreuung im Vordergrund, also ein Handlungsmodus, der sich eher an der Logik der „Schadensbegrenzung“ (ebd.: 355) orientiert; die Fallgruppe Diskriminierung pflegt häufigen Erfahrungsaustausch mit der Polizei zur Verhütung und Bekämpfung von Diskriminierung im lokalen Rahmen. Fallgruppenübergreifend zeigt sich darüber hinaus, dass die kooperativen Aktivitäten fast ausschließlich in den vergangenen 10 bis 15 Jahren initiiert wurden – von den Diskussionsveranstaltungen von G1 an der Deutschen Hochschule für Polizei über die Betreuung von Menschenhandelsopfern bis zu den Lagebesprechungen und Arbeitskreisen der Fallgruppe Diskriminierung. Dies stützt die Hypothese, dass es bei NGO-Polizei-Kooperationen in den letzten Jahren zu einer Verstärkung kommt.

Nach diesem ersten Vergleich soll nun näher auf die einzelnen Fallgruppen eingegangen werden. In Falle von G1 fällt zunächst ein Widerspruch auf: So wird von der NGO verschiedentlich betont, man verstehe sich nicht als Bildungseinrichtung (Interview G1-1), der Nutzen von Menschenrechtsbildung bei der Polizei sei zweifelhaft (vgl. Osse 2006: 32), Unterrichts- und Trainingsveranstaltungen ergäben nur dann Sinn, wenn sie institutionell verankert wären (G1 Themengruppe Polizei: 2). Dennoch scheinen bis dato immer wieder solche Maßnahmen durchgeführt zu werden, ohne dass sie auf Polizei- oder NGO-Seite ansatzweise systematisiert erfolgen. Für diesen Widerspruch bieten sich drei Erklärungen an: So lässt sich vermuten, die geringe Systematisierung in diesem Bereich beruhe schlicht auf der Tatsache, dass es sich um ein junges, in Entwicklung befindliches Feld handelt. Eine weitere Erklärung für das Verhalten der NGO könnte die erworbene Anerkennung sein, die aus Einladungen etwa an die Polizeihochschule spricht. Diese dürfte nicht nur den eigenen (in den Interviews häufig postulierten) Anspruch als Vorreiter-NGO stützen, sondern sich möglicherweise auch für spätere (politische) Gespräche nutzen lassen. Eine dritte, hier zunächst als plausibelste Erklärung ausgemachte Ursache für den Widerspruch möchte ich als „Pragmatismus“ bezeichnen: So ist zwar der tatsächliche Nutzen „in der Sache“ der Unterrichtsveranstaltungen zweifelhaft.¹⁷⁰ Würde die NGO aber auf eine Durchführung verzichten, so könnte sie dadurch auch keine Verbesserungen erreichen und müsste gleichzeitig auf mögliche strategische Vorteile verzichten.

Pragmatismus scheint ebenfalls eine Erklärung für die Polizei-Beratung im Rahmen des G8-Gipfels zu sein, die für die Organisation in einem kommunikativen „Desaster“ endete. Denn trotz dieser problematischen Wendung der Kooperation gibt der G1-Vertreter an, in Zukunft erneut vergleichbar tätig werden zu wollen, obwohl den Verantwortlichen die polizeiliche Intention der Rückversicherung bewusst ist: „Die wollten einfach, falls Kritik kommt, einen Persilschein von einer anerkannten Organisation haben“.¹⁷¹ Eine Verweigerung habe für die öffentlichen Wahrnehmung und die eigene strategische Positionierung noch negativere Konsequenzen; außerdem ginge eine Einflussmöglichkeit verloren. Schmerzlich musste G1 erfahren, dass inter-organisationelle Kooperationen als „diskursive Institutio-

¹⁷⁰ In diesem Fall also einer Veränderung von Denken und Handeln der geschulten Polizisten im Sinne der NGO.

¹⁷¹ Interview G1-2. Die „Feigenblattfunktion“ als polizeiliches Motiv der Zusammenarbeit mit G1 wird an mehreren Stellen deutlich.

nen“ (Eder 1999: 42) die Beteiligten für Geschehnisse und Entscheidungen mitverantwortlich machen, indem sie Kontexte für kollektive Verantwortungszuschreibung herstellen und auf diese Weise die Legitimation für die „Verteilung der *bads*“ (ebd.) liefern.

In der *Fallgruppe Menschenhandel* wird deutlich, dass die NGOs mit ihren Beratungs- und Betreuungsangeboten für Betroffene zunächst v.a. die Polizei entlasten. Dies trifft vor allem auf die „Übernahme“ von solchen Betroffenen zu, für die die Polizei meist keine Unterbringungsmöglichkeit hat und mit deren Versorgung sie überfordert ist, aber auch für die Vorbereitung auf einen folgenden Strafprozess (dass das Vorhalten dieser Versorgungsangebote auch für die NGOs und ihre Klientel einen Nutzen jenseits der Opferbetreuung mit sich bringt, wird Kapitel 9.1: Positive Auswirkungen zeigen).

Die Beteiligung der NGOs an Razzien stellt ein umstrittenes Instrument dar, allerdings nicht in Bezug auf die Polizei, sondern vielmehr in Hinblick auf die Wahrnehmung der NGOs bei ihrer Zielgruppe, die häufig nicht mehr zwischen Polizei (also potenziell bedrohlichen Behörden) und Sozialarbeitern unterscheiden können. Während die einen Teilnahmen an Razzien strikt als Vermischung der Arbeitsbereiche ablehnen, begrüßen sie andere als gute Gelegenheit zur frühzeitigen Kontaktaufnahme mit der Zielgruppe – ein Sinnbild für das grundsätzliche aus Kooperationen entstehende Dilemma.

Auffällig ist, dass eine große Zahl der Befragten ihre Kooperationsbeziehungen zur Polizei grundsätzlich als positiv und reibungslos einschätzten¹⁷², was von Experte 3 unterstrichen wird: „Aus meiner Sicht ist eine enge, geradezu selbstverständliche und vertrauliche Zusammenarbeit allgemein und fallbezogen möglich und notwendig, ohne dass dabei eine Seite von ihren jeweiligen Anforderungen und Zielen nennenswerte Abstriche machen muss.“¹⁷³ Dies gilt allerdings nur dann, solange beide Seiten ohne grundsätzliche Schwierigkeiten zusammenarbeiten. Dies lässt jedoch noch keine Rückschlüsse auf Situationen zu, in denen die NGO Probleme bzw. Defizite in der Polizeiarbeit ausfindig macht und diese benennen möchte: „Jetzt wollen die auch die Polizei damit konfrontieren, und dann kommt es zu Konfrontation. Und dann beschneiden sich die Wege.“¹⁷⁴ Die Frage ist also, inwiefern sich eine solche Thematisierung von Missständen innerhalb von Kooperationen äußern lässt und wie dies mit der (häufig durch öffentliche Gelder finanzierten) Übernahme der Menschenhandelsopfer durch die NGOs vereinbart werden kann. Von Interesse wird im weiteren Verlauf der Betrachtung daher insbesondere der Abgleich mit den Kategorien ‘NGO-Finanzierung’ und ‘Thematisierung von Missständen’ sein.

Wie bei G1 zeigt sich auch in dieser Fallgruppe, dass die Kooperationen überwiegend seit Mitte der 1990er Jahre initiiert und vertieft wurden.¹⁷⁵ Dabei ging die Initiative offenbar

172 M1, M2, M4, M6, M7.

173 Interview E3, 1.8.2009.

174 Interview E2, 1.4.2008/8.2.2010.

175 Dies liegt, so Experte 2, auch an den Anforderungen der Europäischen Union: „Vor 20 Jahren hätte bestimmt jeder gesagt, das ist mein Bereich und das ist deren Bereich. Und wenn es eine Kooperation ist, dann höchstens aus Zufall. Aber jetzt besteht auch die Anforderung offiziell, dass eine Kooperation da sein muss.“

KAPITEL VIII

NGO	Kooperative Aktivitäten
G1	Training und Unterricht, Beratung, Politische Gespräche
M1	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Razzien
M2	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Training und Unterricht
M3	Opferbetreuung, Training und Unterricht
M4	Opferbetreuung
M5	Opferbetreuung, Training und Unterricht
M6	Opferbetreuung, Training und Unterricht, Razzien
M7	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch
D1	Lagebesprechungen, Opferbetreuung
D2	Training und Unterricht
D3	Lagebesprechungen
D4	Lagebesprechungen, Training und Unterricht
D5	Lagebesprechungen, Training und Unterricht
D6	Lagebesprechungen
D7	Lagebesprechungen, Beratung durch Polizei
D8	Lagebesprechungen, Prävention, Politische Gespräche

Abbildung 15: Aktivitäten (Quelle: Eigene Darstellung)

je nach Fall unterschiedlich von beiden Seiten aus, da beidseitig ein erhöhtes Interesse an Zusammenarbeit bestand.

Ein Merkmal der dritten *Fallgruppe Diskriminierung* ist die vergleichsweise hohe Bedeutung der Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen. D4, D5 und D2 sind offenbar eher als „Unterrichtsgestalter“ bei der Polizei gefragt als andere Organisationen des Samples. Als Erklärung dafür bietet sich an, dass die hier betrachteten NGOs weniger stark als etwa G1 zu öffentlicher Polizeikritik neigen bzw. sich selbst nicht im selben Ausmaß als *watchdog* begreifen.¹⁷⁶ In diesem Zusammenhang gilt es, das mit den Erkenntnissen der Kapitel zur NGO-Finanzierung und der Selbstbeschreibung abzugleichen. Denkbar ist auch, dass der Beratungsbedarf der Polizei in Hinblick auf Diskriminierungsthemen größer ist als bei den Schwerpunkten der NGOs aus den anderen Fallgruppen.

Die einzige NGO, die sich explizit kritisch gegenüber dieser Form der Kooperation äußert, ist D3 („Polizeischulungen wären Täterarbeit“). Wie dieser Sonderfall zu erklären ist, bleibt zunächst unklar, eine mögliche Erklärung ist die stärkere Konzentration der NGO auf Opferberatung.¹⁷⁷ Begründet wird die Skepsis mit der Ausnutzung der NGOs durch die Polizei, die sich mit Zivilgesellschafts-Kooperationen schmücken wolle. Deutlich vorsichtiger, aber in eine ähnliche Richtung argumentiert D8 – dies lässt Parallelen zu G1 erkennen, das ebenfalls mehrfach als „Feigenblatt“ für die Außendarstellung der Polizei ausgenutzt wurde.

Abbildung 15 stellt die angetroffenen Formen der Zusammenarbeit für jede NGO noch einmal in der Übersicht dar. Die Abbildung wird mit jedem folgenden Teilkapitel kontinuierlich erweitert, so dass sie am Ende von Kapitel 8 die gesamten erhobenen Strukturen abbildet.

Zentrale Befunde:

- Die Fallgruppen weisen unterschiedliche Kooperationsschwerpunkte auf.
- In allen Fallgruppen spielt Training und Unterricht für die Polizei eine Rolle.
- NGOs stehen häufig vor einem „Kooperationsdilemma“, das eine Chancen-Risiken-Abwägung erfordert.

8.2 NGO-Finanzierung

Wie gezeigt bedürfen auch die Finanzierungsstruktur der NGOs und die Herkunft ihrer Mittel einer näheren Betrachtung, da sie möglicherweise das Kooperationsverhalten der NGOs beeinflussen. Dies gilt insbesondere für die Untersuchung der Kooperation zwischen NGOs und einem deutschen Staatsorgan. Denn hierzulande ist die Bedeutung von staatlicher

¹⁷⁶ Die also, um die systemtheoretische Sprache Simsas zu verwenden, nicht oder nur in geringerem Maße am „System kritischer Öffentlichkeit orientiert“ sind.

¹⁷⁷ Vgl. Interview M6.

Finanzierung für Organisationen der Zivilgesellschaft traditionell besonders hoch (Priller 2007: 113), so dass Zusammenhänge zwischen dem Grad an öffentlicher Finanzierung einer NGO einerseits und ihrem Verhalten gegenüber der Polizei andererseits nicht auszuschließen sind. Das Kapitel legt also die Grundlage für die Prüfung, ob diese Annahme für den hier betrachteten Kontext zutreffend erscheint.

Zu diesem Zweck werden hier, soweit verfügbar, die wesentlichen Finanzierungsquellen der untersuchten NGOs vergleichend dargestellt. Darüber hinaus werden solche Aussagen aus den Interviews herangezogen, die sich mit der NGO-Finanzierung befassen und/ oder Hinweise auf bestimmte Auswirkungen von Finanzierungsquellen geben. Da für eine umfassende Diskussion des Finanzierungsaspektes allerdings die Betrachtung von Wechselwirkungen mit weiteren (in Folgekapiteln behandelten) Variablen wie Intensität des Kontakts oder Konfrontationsgrad der NGO-Aktivitäten erforderlich ist, findet diese Diskussion am Ende von Kapitel 8 statt.

8.2.1 G1

Vergleichsweise eindeutig ist die Frage nach der Finanzierungsstruktur bei G1, das sich ausschließlich aus Spenden und Mitgliedsbeiträgen finanziert; öffentliche Gelder werden grundsätzlich nicht angenommen.¹⁷⁸ Dies wird durch den Wunsch nach Unabhängigkeit¹⁷⁹ (auch in der öffentlichen Wahrnehmung) begründet, ohne welche die Position von G1 als anerkannter *watchdog* gefährdet wäre, was sich wiederum negativ auf das Spendenaufkommen auswirken würde. Setzt man die Finanzierungsstruktur in Bezug zum Kooperationsverhalten, ist also eine Kombination aus rein privater Finanzierung und einem hohen Konfrontationsgrad gegenüber der Polizei anzutreffen. Dies legt den Schluss nahe, dass Wechselwirkungen bestehen, da sich Spenden nur über öffentliche Aufmerksamkeit generieren lassen, welche wiederum in der Regel durch Skandalisierung und Negativberichterstattung leichter zu erreichen sind. Für den Fall von G1 teilt Experte 6 diese Sicht:

„Sie können nur Wirkung erzeugen, wenn sie in der Öffentlichkeit Punkte machen. Ich weiß nicht, ob ein G1-Bericht abgedruckt würde, wenn die schreiben: ‘Wir haben die Polizei Deutschland untersucht und festgestellt, zu 98 Prozent arbeiten die völlig rechts- und fehlerfrei.’ Aber wenn die zwei, drei Fälle spektakulär aufziehen und sagen: ‘Da ist immer noch vieles zu verbessern in der deutschen Polizei’ – das wird wahrgenommen.“¹⁸⁰

Gestützt wird die Analyse sowohl durch den theoretische Konzeption Simsas, die dem

¹⁷⁸ Die nach eigenen Angaben moderaten Honorare für Bildungsveranstaltungen an der Polizeihochschule gehen direkt an die Referenten; es wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass sie als Einflussgröße zu vernachlässigen sind.

¹⁷⁹ Interview G1-1: „Was den Staat angeht sind wir ganz besonders vorsichtig. Wir gehen in Dialog, aber dann so eingebunden oder eingebettet zu werden, da sind wir dann sehr, sehr vorsichtig“.

¹⁸⁰ Interview E6.

Handlungsmodus der Konfrontation eine hohe Attraktivität für Spender bescheinigt (Simsa 2001: 372, vgl. auch Hellmann 1996: 94), als auch durch Erkenntnisse der Kommunikationswissenschaft, die Skandalisierung als ein wesentlichen erklärenden Faktor für die journalistische Nachrichtenauswahl identifiziert (Kepplinger 1998; Staab 1990).

8.2.2 Fallgruppe Menschenhandel

Die Finanzierungsstruktur der NGOs ist in der Fallgruppe Menschenhandel vergleichsweise homogen: Die große Mehrheit der betrachteten Organisationen und auch ihr Dachverband werden ganz überwiegend aus öffentlichen Geldern finanziert. Diese stammen häufig aus Landesmitteln, bisweilen auch aus Töpfen des Bundes oder der Kommunen; hinzu kommen Einnahmen aus Bußgeldern und auch Projektmittel aus der EU. Der Anteil der öffentlichen Mittel am Gesamtbudget macht i.d.R. zwischen 70 und 100 Prozent aus; private Mittel aus Spenden o.ä. spielen für die meisten Organisationen höchstens eine marginale Rolle. Die öffentliche Finanzierung, so etwa die Vertreterin von M4, bringe die Verpflichtung zur Betreuung von Betroffenen von Menschenhandel mit sich.¹⁸¹

Zwei Ausnahmen sind M5 und M6. Während M5 ohne jegliche öffentliche Finanzierung auskommt und ihre Gelder nur über Spenden und Fördermitgliedschaften bezieht, verfügt M6 über eine vergleichsweise breit diversifizierte Mischfinanzierung aus öffentlichen Geldern, Spenden (40 Prozent), Zuschüssen der Kirche und sonstigen Erträgen.¹⁸² Anders als etwa G1 hat sich M5 allerdings nicht grundsätzlich gegen den Bezug öffentlicher Gelder entschieden, sondern versucht nach eigenen Angaben immer wieder, solche zu erhalten. Die NGO-Vertreterin vermutet, dass öffentlich geäußerte Kritik an der sächsischen Landespolitik und auch der Polizei (vgl. Kapitel 8.4: Thematisierung von Kritik) ein Grund für die Zurückhaltung der öffentlichen Hand sei.¹⁸³ Beachtenswert ist in diesem Zusammenhang, dass mit M1 eine weitere sächsische NGO im Sample vertreten ist, die sowohl über öffentliche Förderung als auch einen Kooperationsvertrag mit der Polizei verfügt.

Mehrere Interviewpartner äußerten sich über die Auswirkungen ihrer jeweiligen Finanzierungsstruktur. So wiesen einige (M4, M6, M7) auf Nachfrage die Vermutung zurück, die auf öffentlichen Geldern basierende Finanzierungsstruktur bringe unter Umständen auch Einflussnahme von Seiten staatlicher Organe mit sich. Anders M3, deren Vertreterin schildert, der Kooperationsvertrag mit der Berliner Polizei sei v.a. auf Druck des Geldgebers, also der Berliner Senatsverwaltung, zu Stande gekommen: „Damals hat unser Geldgeber uns mehr oder weniger - gezwungen kann man nicht sagen - aber doch sehr deutlich gemacht,

¹⁸¹ Dies ist so auch in den vorliegenden Kooperationsvereinbarungen zwischen NGOs und der Polizei festgehalten (siehe dazu ausführlich Kapitel 8.3: Intensität des Kontakts).

¹⁸² Quelle: Jahresbericht 2008.

¹⁸³ Ez bringt ein weiteres Argument ein: Auch die grenzüberschreitende Arbeit von M5 könne für den Unwillen der Landesregierung, eine Förderung zu gewähren, verantwortlich sein, „weil die Arbeit ja auch Auswirkungen auf das tschechische Nachbarland hat. Ob die Landesregierung dann denkt, da kann man es sich verderben...“.

dass sie es gerne sehen würden, dass es diesen Vertrag gäbe.“¹⁸⁴

M6 als einzige gemischt finanzierte Anti-Menschenhandels-NGO im Sample wiederum nimmt für sich in Anspruch, Einflussnahmen des Geldgebers wie in Berlin seien „undenkbar“. Als Grund für diese behauptete Unabhängigkeit wird angeführt, die Vorsitzende der Organisation sei sehr lange im Geschäft und ließe sich „keinen Maulkorb umbinden“. Auch der große Bekanntheitsgrad der NGO Sorge dafür, dass niemand M6 etwas vorschreiben könne.¹⁸⁵ E2 führt darüber hinaus das plausible Argument an, die bundesweite Aufstellung von M6 trage ebenfalls wesentlich dazu bei, dass die Organisation unabhängig agieren könne, da sie nicht komplett vom Wohlwollen einzelner Landesregierungen oder länderspezifischer Gesetzgebung abhängig sei.¹⁸⁶

8.2.3 Fallgruppe Diskriminierung

Sehr unterschiedlich stellen sich die Finanzierungsstrukturen derjenigen NGOs dar, die zur Fallgruppe Diskriminierung zusammengefasst sind. Von einer rein privat finanzierten NGO (D2) über die gemischt finanzierten D5 und D8 bis hin zu den ganz überwiegend bis vollständig öffentlich finanzierten D1, D3, D4, D6 und D7 sind verschiedenste Modelle vertreten. Öffentliche Geldgeber stammen auch hier aus unterschiedlichen Ebenen; so ist hier im Vergleich zur Fallgruppe Menschenhandel der Bund als Finanzier stärker vertreten (z.B. D1, D5).¹⁸⁷ Anders als in der Fallgruppe Menschenhandel wurde hier von einigen Interviewpartnern problematisiert, ob man sich angesichts der staatlichen Alimentierung eigentlich noch als Teil der Zivilgesellschaft begreifen könne.¹⁸⁸

Darüber hinaus wurden von den Interviewpartnern weitere Auswirkungen der öffentlichen Förderung benannt bzw. wurden im Laufe der Gespräch sichtbar. So bekundeten einige der Befragten (D1, D3, D4), angesichts der öffentlichen Finanzierung begreife man sich als „Dienstleister“¹⁸⁹ für den Staat, man habe einen öffentlichen Auftrag¹⁹⁰ bzw. ersetze staatliches Handeln.¹⁹¹ Insbesondere der Vertreter von D4 führt näher aus, was aus dieser Position für die NGO folgt:

¹⁸⁴ Interview M3, 3.3.2009.

¹⁸⁵ Interview M6.

¹⁸⁶ Interview E2.

¹⁸⁷ Dies dürfte damit zu tun haben, dass viele der hier untersuchten Organisationen in Feldern wie Demokratieförderung oder Bekämpfung von Rechtsextremismus engagiert sind und daher von entsprechenden Bundesprogrammen profitieren konnten oder können.

¹⁸⁸ Interviews D3, 7.8.2008, D4, D6, 1.10.2008. Siehe dazu ausführlicher Kapitel 8.5: Beschreibung von eigener Rolle, Polizei und Kooperation.

¹⁸⁹ Interview D4. Insbesondere D4 legt dabei großen Wert auf die Abgrenzung von Themenanwälten und anderen NGOs.

¹⁹⁰ Interview D1, 2.10.2008: „Der Staat hat das Interesse, dass die Leute ihm auf die Sprünge helfen.“

¹⁹¹ Interview D3.

„Wir sind Profis, die in Vertretung von Verfassungswerten eine politische Position haben. Und uns darüber hinaus politischer Positionen weitestgehend enthalten. Das ist nicht unsere Aufgabe, wenn wir mit staatlichen Mitteln umgehen und davon leben.“¹⁹²

Deutlich wird hier also eine Position, die öffentliche Finanzierung und themenanwaltliche Interessenvertretung für unvereinbar erklärt. Einen weiteren Hinweis auf die Auswirkung öffentlicher Finanzierung auf die Ausrichtung der NGOs gibt das Interview mit der Vertreterin von D3, die berichtet, die NGO habe aufgrund der mit der Förderung einhergehenden Anforderungen ein Beratungsnetzwerk aufbauen müssen – ein Netzwerk, in dem zwangsläufig auch die Polizei vertreten ist, obwohl D3 sich überwiegend skeptisch zur Sinnhaftigkeit von Polizeikooperationen positioniert.¹⁹³ Wie auch im Falle der Anti-Menschenhandels-NGO M3 ist dies ein Beispiel für konkrete inhaltliche Zwänge, die sich für NGOs aus öffentlicher Finanzierung ergeben.

8.2.4 Fazit

Die Betrachtung der Finanzierungsstrukturen lassen fallgruppenübergreifende Muster erkennen. So zeichnen sich, ähnlich der Unterscheidung von Curbach (2003) zwischen politischen und Dienstleistungs-NGOs, zwei Grundtypen ab: einerseits die v.a. durch Spenden und andere private Mittel finanzierten Organisationen, die auch öffentlich politik- und polizeikritisch auftreten (G1, M5, M6); andererseits Organisationen, die hauptsächlich öffentlich finanziert sind und in erster Linie als soziale Dienstleister¹⁹⁴ agieren (z.B. D4, M1, M7) und dies auch als ihre vorrangige Aufgabe verstehen. Es handelt sich allerdings nicht um eine eindeutig trennscharfe Unterscheidung, sind doch auch immer wieder Organisationen anzutreffen, die etwa trotz öffentlicher Finanzierung relativ stark politisch agieren (z.B. M3). Hier kommt Simsas Annahme (2001: 357) zum Tragen, dass NGOs gleichzeitig an verschiedenen Funktionssystemen zweiter Ordnung orientiert sein können – in diesem Fall sowohl an kritischer Öffentlichkeit wie an sozialer Arbeit. Zur weiteren Vertiefung dieses Aspekts wird es in späteren Kapiteln darauf ankommen, u.a. die Erkenntnisse aus dem Teilkapitel 8.4: Thematisierung von Kritik mit den hier getroffenen Feststellungen zu kombinieren.

In Bezug auf die privat finanzierten NGOs wird bei der Betrachtung ein Zusammenhang deutlich, der sich problematisch auf mögliche Kooperationsverhältnisse zur Polizei und den nachgelagerten politischen Instanzen auswirkt: Der Bedarf dieser NGOs an Wahrnehmung durch die Öffentlichkeit bzw. die Medien bringt zwangsläufig eine Betonung von Skandalen

¹⁹² Interview D4.

¹⁹³ Interview D3.

¹⁹⁴ Zur Definition von Sozialen Dienstleistungen siehe Evers/Heinze/Olk (2011: 10ff) und Hartmann (2011: 87). Demnach handelt es sich um einen Teilbereich der personenbezogenen Dienstleistungen, die zum Ziel haben, „Handlungskompetenzen, Wissensbestände oder psychische Dispositionen“ des Dienstleistungskonsumenten zu verändern. Sie werden zumeist von nichtstaatlichen Institutionen als öffentliches Gut erbracht (Evers/Heinze/Olk 2011: 11). Systemtheoretisch gesprochen erfüllen sie die Funktion, gesellschaftliche Inklusion von Individuen zu gewährleisten und gleichzeitig „Ausmaß und Intensität von Exklusionen zu beobachten“ (Hartmann 2011: 87), wodurch sie auch für die gesellschaftlichen Teilsysteme einen Reflektionsmechanismus darstellen.

und negativen Ereignissen mit sich. Die bewusste Nutzung von Massenmedien durch NGOs beschreibt Jazbinsek (2003: 337ff.) mit den Worten: „Zivilgesellschaftliche Organisationen, insbesondere die Themenanwälte, passen sich den Gegebenheiten der Mediengesellschaft an und versuchen über gezielte Strategien die Medienberichterstattung in die gewünschte Richtung zu lenken und ihren Zielen auf diese Weise näherzukommen.“

Öffentliche Skandalisierung wiederum kann die Kooperations- oder Öffnungsbereitschaft bei der Polizei senken und unter Umständen auch die Chancen, öffentliche Finanzierung zu erhalten – ein Kreislauf mit Wechselwirkung. Hier deutet sich an, dass innerhalb des Beziehungsgeflechtes ‘NGO-Polizei-Kooperationen’ insbesondere die Polizei nicht autonom im „luftleeren Raum“ agiert, sondern in einen Zusammenhang verschiedener öffentlicher Institutionen eingebunden ist, wobei v.a. die Rückkopplung zur Politik bzw. der Regierung berücksichtigt werden muss. Insbesondere M5 scheint ein Beleg für diese These zu sein. Entsprechend äußert E2:

„Die leben von Spenden, von Aufmerksamkeit, das heißt: die leben von Dramatisierung. (...) M5 zum Beispiel ist ein relativ klarer Typus, der durch viel Aufmerksamkeit auch Geld bekommt. (...) Die haben gesagt: ‘Die Landesregierung leugnet das Problem.’ Und dann haben sie natürlich auch ihr Kapital draus geschlagen. Und das sieht dann die Landesregierung natürlich auch nicht so wahnsinnig gern.“

Auffällig ist, dass das Thema Spenden für die überwiegende Zahl der befragten NGOs keine bedeutende Rolle zu spielen scheint. Eine Erklärung für diesen Umstand könnte neben einer „Sättigung“ durch öffentliche Zuwendungen und dem damit einhergehenden Verzicht auf öffentlichkeitswirksame Thematisierung von Missständen aber auch fehlende Ressourcen für großflächige Spendenwerbung sein. Relevant ist in diesem Zusammenhang auch die Finanzierungsstruktur des Anti-Menschenhandel-Dachverbandes KOK, der aus Mitteln des Bundesfamilienministeriums alimentiert und von Experte 2 als *top-down*-Gründung aus der Politik angesehen wird¹⁹⁵. Diese Struktur einer Organisation, die als Interessenvertreterin und Lobbyeinrichtung der beteiligten NGOs antritt, mag darauf hindeuten, dass eine staats- oder politikkritische Arbeit gegenüber sozialarbeiterischen Aspekten in den Hintergrund tritt. Alscher/Dathe/Priller/Speth (2008:21) befürchten für diese Kontexte, dass der Staat sich der Zivilgesellschaft „bedient und damit steuernden und regulierenden Einfluss ausübt“, was die Unabhängigkeit als besonderes Merkmal der Zivilgesellschaft gefährde.

¹⁹⁵ Interview E2.

DIE KONSTRUKTION DER ARENA

NGO	Koop. Aktivitäten	Finanzierung ¹⁹⁶
G ₁	Training und Unterricht, Beratung, Politische Gespräche	privat
M ₁	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Razzien	öffentlich
M ₂	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Training und Unterricht	öffentlich (75%)
M ₃	Opferbetreuung, Training und Unterricht	öffentlich
M ₄	Opferbetreuung	öffentlich (gilt für Arbeitsbereich Menschenhandel)
M ₅	Opferbetreuung, Training und Unterricht	privat
M ₆	Opferbetreuung, Training und Unterricht, Razzien	gemischt (57% privat; 33% öffentlich)
M ₇	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch	öffentlich
D ₁	Lagebesprechungen, Opferbetreuung	öffentlich
D ₂	Training und Unterricht	öffentlich
D ₃	Lagebesprechungen	öffentlich
D ₄	Lagebesprechungen, Training und Unterricht	öffentlich (70%)
D ₅	Lagebesprechungen, Training und Unterricht	öffentlich
D ₆	Lagebesprechungen	öffentlich
D ₇	Lagebesprechungen, Beratung durch Polizei	öffentlich (60%)
D ₈	Lagebesprechungen, Prävention, Politische Gespräche	privat

Abbildung 16: Aktivitäten und Finanzierung (Quelle: Eigene Darstellung)

Zentrale Befunde:

- Die gemeinsame Betrachtung der Variablen 'Kooperative Aktivitäten' und 'Finanzierung' deutet auf zwei NGO-"Grundtypen" hin: Privat finanzierte Organisationen, die Polizei und Politik gegenüber auch kritisch auftreten, sowie öffentlich finanzierte NGOs, die v.a. als Dienstleister agieren.
- Überwiegend durch Spenden finanzierte NGOs sind auf öffentliche Wahrnehmung durch Kritik und Skandalisierung (z.B. der Polizei) angewiesen, um mediale Aufmerksamkeit zu erlangen.
- Die Polizei ist nicht als isolierter Akteur zu betrachten, sondern ist vielmehr eingebettet in politische Zusammenhänge und Regierungshandeln.
- Abgesehen von wenigen Ausnahmen spielen Spendeneinnahmen bei den meisten genannten NGOs keine nennenswerte Rolle.

8.3 Intensität des Kontakts

Das folgende Kapitel setzt sich mit der Intensität des Kontakts innerhalb der betrachteten Kooperationen auseinander. Denn gemäß dem theoretischen Raster stellt diese Intensität nicht nur ein grundlegendes Strukturprinzip verschiedener NPO-Einflussformen dar (Simsa 2001: 357), sondern auch eine wesentliche Variable für Resultate von Kooperationen (ebd.: 355). Es kann angenommen werden, dass die Intensität des Kontakts Auswirkungen auf das Kooperationsverhalten der Partner mit sich bringt, wenn etwa in Kooperationsvereinbarungen bestimmte Verhaltensweisen vorgeschrieben werden bzw. deren Nicht-Einhaltung sanktioniert wird.

Zwar ist der Handlungsmodus der Kooperation *immer* mit einer relativ hohen Intensität des Kontaktes verbunden (siehe Abbildung : Einflussformen und Funktionsorientierungen von NPOs nach Simsa (2001), S. 85), dennoch zeigt sich im Zuge der Betrachtung der hier relevanten Kooperationsbeziehungen ein breites Spektrum unterschiedlicher Intensitäten – von wenig systematischen und gering formalisierten Kooperationsbeziehungen über seit Jahren in regelmäßigen Abständen stattfindende Treffen bis hin zu schriftlich festgehaltenen Kooperationsvereinbarungen. Dabei sind die Grenzen – abgesehen von schriftlichen Vereinbarungen – schwerlich trennscharf zu ziehen. Um die Variable dennoch handhabbar zu operationalisieren, ohne eine überstrukturierte Unterteilung in Variablenausprägungen vorzunehmen, werden im Folgenden drei Ausprägungen unterschieden: gering, mittel,

¹⁹⁶ Hier werden die drei verschiedenen Ausprägungen ‚öffentlich‘, ‚privat‘ und ‚gemischt‘ verwendet. In der Praxis kommt eine 100-prozentig eindeutige Finanzierungsquelle kaum vor; meist sind auch Anteile aus den anderen Bereichen dabei. Für die hier verwendete Darstellung wird auf die wesentliche Finanzierungsquelle zurückgegriffen, d.h. sie speist über 50 Prozent des Gesamtbudgets. Die Ausprägung ‚Gemischt‘ trifft dann zu, wenn keine dominante Finanzierungsquelle anzutreffen ist. Bei der überwiegenden Zahl der NGOs musste wegen fehlender öffentlich zugänglicher Daten auf die Angaben der Interviewpartner zurückgegriffen werden.

hoch. Dabei wird mit hoher Intensität eine schriftlich fixierte Kooperation bezeichnet; mittlere Intensität umfasst eine Zusammenarbeit, die zwar nicht schriftlich geregelt ist, die aber aufgrund etwa hoher Regelmäßigkeit oder langfristiger Ausrichtung als systematisiert bezeichnet werden kann; unter geringer Intensität werden solche Kooperationsbeziehungen subsumiert, die unregelmäßig erfolgen oder keine langfristige Ausrichtung aufweisen.¹⁹⁷

Die folgenden Abschnitte zur Intensität des Kontakts greifen im Gegensatz zu den anderen Teilkapiteln von Kapitel 8 neben Interviews auf eine weitere Datenquelle zurück: die vorliegenden Kooperationsvereinbarungen aus der Fallgruppe Menschenhandel. Dem Inhalt dieser Kooperationsverträge, die eine Besonderheit der Fallgruppe darstellen, ist ein eigenes Unterkapitel gewidmet.

8.3.1 G1

Die Intensität der Kontakte im Rahmen der kooperativen Beziehungen zwischen G1 und der Polizei wird als gering eingestuft. Die in Kapitel 8.1.1 beschriebenen Aktivitäten zeigen unregelmäßigen und fragilen Charakter. Dies gilt auch für die Zusammenarbeit im Bereich Training und Unterricht, die zwar immer wieder stattfindet, allerdings auf keiner festen Grundlage. Experte 6, der wiederholt G1-Vertreter zu solchen Veranstaltungen der Polizei eingeladen hat, formuliert entsprechend, im Curriculum sei die Partizipation von NGOs „natürlich“ nicht festgehalten.¹⁹⁸

Entstanden sei diese Form der unregelmäßigen Zusammenarbeit aufgrund persönlicher Kontakte: „Ich kannte den Herrn von G1, weil der mal eine Einladung geschickt hatte für einen G1-Kongress in Berlin, da bin ich dann mal hin. Und irgendwie hat man so Kontakt und sagt dann: 'Du, pass mal auf, ich mache da so einen Tag, da wäre es gut, wenn von Euch einer käme'.“ Insgesamt beruhte Zusammenarbeit mit der NGO auf „einer Menge nicht-strukturierter oder nicht-geplanter Kontakte“.¹⁹⁹ Die Zusammenarbeit in Form von politischen Gesprächen gibt es nach Auskunft der Interviewpartnerin erst seit etwa 2004. Insgesamt habe sich in den vergangenen Jahren das Verhältnis zur Polizei zu mehr Diskurs und Dialog geändert.²⁰⁰

Eine höhere Intensität, etwa in Form von schriftlich fixierten Kooperationen, stellt sich für G1 äußerst schwierig dar, weil man die eigene Unabhängigkeit gefährdet sieht. Außer-

¹⁹⁷ Kriterien für die Einschätzung der Intensität sind damit einerseits die Formalisierung der Zusammenarbeit, andererseits auch die „Systematisierung“, worunter Häufigkeit/ Regelmäßigkeit und langfristige Ausrichtung verstanden werden. Dem Verfasser ist bewusst, dass der hohe Grad der Formalisierung von schriftlichen Vereinbarungen nicht zwingend Aussagen über die Qualität der Kooperation oder etwa die Häufigkeit der gemeinsam durchgeführten Aktivitäten zulässt. Da aber beispielsweise Informationen über diese Häufigkeit im Rahmen der verwendeten Datenerhebungsmethode nicht eindeutig ermittelt werden können, bietet sich dennoch die vorgeschlagene Vorgehensweise an.

¹⁹⁸ Interview E6.

¹⁹⁹ Ebd. Vgl. dazu die Aussage von E5: „Wenn einer nicht weiß, wie er ein paar Stunden gestalten soll, holt er sich eben jemanden von G1 ran.“

²⁰⁰ Interview G1-1.

dem gelte es zu bedenken, inwieweit man als bekannte NGO nur aus Legitimationsgründen in solche Kooperationen eingebunden würde, was wiederum nachteilige Konsequenzen haben könne.²⁰¹

8.3.2 Fallgruppe Menschenhandel

Die größte Zahl der als sehr intensiv beurteilten Kooperationsbeziehungen findet sich in der Fallgruppe Menschenhandel. So verfügen M1, M2, M3, M6 und M7 über schriftliche Kooperationsvereinbarungen mit der Polizei bzw. übergeordneten Behörden. Von den betrachteten Organisationen stehen lediglich M4 und M5 nicht auf dieser hohen Intensitätsstufe mit der Polizei in Kontakt. Dafür werden von den Verantwortlichen unterschiedliche Gründe angegeben. So zeichnet die M5-Vertreterin ein Gesamtbild der geringen Wertschätzung ihrer Organisation durch die zuständigen Behörden des Bundeslandes Sachsen, das sich in teils schwierigen Arbeitsbeziehungen zur Polizei und insbesondere fehlender öffentlicher Finanzierung niederschlägt. M4 gibt keinen konkreten Grund für das „Fehlen“ einer Vereinbarung an. Mittlerweile habe sich aber auch ohne schriftliche Vereinbarung eine Zusammenarbeit „herauskristallisiert“.²⁰² Insgesamt wird die Thematik von M4 offenbar als weniger problembehaftet wahrgenommen als von M5. Trotz geringerer Intensität des Kontakts arbeiten beide NGOs dennoch häufig mit der Polizei zusammen, im Falle von M5 seit etwa 1995.

Kooperationsvereinbarungen: Inhalt und Bedeutung

Das Teilkapitel setzt sich nun näher mit den Kooperationsvereinbarungen auseinander. Bei der Analyse wurde Mayrings Explikationsmethode verwendet (Mayring 2010). Zurückgegriffen wird dabei im Sinne der weiten Kontextanalyse (ebd.) einerseits auf die Vereinbarungen selber, insofern sie vorliegen – dies betrifft die „Zusammenarbeitsvereinbarung“ aus Bayern (betroffene NGO: M2), die „Kooperationsvereinbarung“ aus Berlin (betroffene NGO: M3) sowie das „Kooperationskonzept“ aus Rheinland-Pfalz (betroffene NGO: M6).²⁰³ Andererseits fließen Interviewaussagen ein.

Die *bayerische Variante* ist formal eine „Gemeinsame Bekanntmachung“ verschiedener Ministerien aus dem Jahr 2004. Sie konturiert die Zusammenarbeit zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft, Fachberatungsstellen (also den NGOs²⁰⁴), Ausländerbehörden, Sozialbehörden und den Agenturen für Arbeit. In der Vorbemerkung geht sie zunächst auf den Men-

²⁰¹ Interview G1-1.

²⁰² Interview M4.

²⁰³ Die Kooperationsvereinbarungen aus Hamburg und Sachsen konnten im Zuge der Datenerhebung nicht eingesehen werden.

²⁰⁴ Die Begriffe ‚Fachberatungsstelle‘ und ‚NGO‘ werden auch in der bayerischen Zusammenarbeitsvereinbarung synonym verwendet: „Fachberatungsstellen (...) sind sog. Non-Governmental Organisations (NGO's), die als eingetragene Vereine oder Teilorganisationen von Verbänden der freien Wohlfahrtspflege oder kirchlicher Organisationen verfasst sind.“

schenhandel als schwerwiegende Form der Kriminalität ein und thematisiert die Situation der „in ihrer Würde und Selbstbestimmung verletzten Opfer“.

Im Folgenden werden beide Interessen – das der Polizei nach Strafverfolgung und das der NGOs nach menschenrechtswürdiger Behandlung der Opfer – anerkannt und die Arbeitsteilung in Betreuung (NGOs) und Ermittlungsarbeit (Polizei) festgelegt. Der Abschnitt über die Rolle der NGOs hält fest, Ziel deren Arbeit sei es, neben einer menschenwürdigen Betreuung der Opfer auch „sachgerechte Urteile gegen die Täter“ zu ermöglichen. Ihre Finanzierung erfolge durch staatliche Zuwendungen und Spenden. Darüber hinaus wird auch die Rolle verschiedener Behörden umrissen. Die Ausländerbehörde solle Ermittlungen und Opferschutz durch „geeignete Maßnahmen“ unterstützen, während die Sozialbehörden Leistungen nach dem Asylbewerberleistungsgesetz gewähren müssen und Abschiebungen wegen illegalen Aufenthalts ausgesetzt werden. Arbeitsagenturen können den Opferzeugen bei längeren Strafverfahren Arbeitsgenehmigungen erteilen.

Nach Auskunft der betroffenen NGO M2 ist diese Vereinbarung das Ergebnis langfristiger Verhandlungen – besonders wichtig sei es gewesen, durch Lobbyarbeit überhaupt die Bereitschaft auf politischer Seite für eine Kooperation herzustellen, da es oftmals kein Bewusstsein für das Problem gab. Die schriftliche Fixierung der Zusammenarbeit hat für die Interviewpartnerin dazu beigetragen, die im Vorfeld bereits bestehende Zusammenarbeit mit Polizei und Behörden zielgerichteter zu gestalten.²⁰⁵

Das *Kooperationskonzept in Rheinland-Pfalz* (betroffene NGO: M6) vom 1.9.2008 umfasst Strafverfolgungsbehörden, Fachberatungsstellen und „andere Behörden“. Klar benannt wird, dass es sich um „Rahmenbedingungen“ für die Zusammenarbeit zwischen „staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen“ handelt. Anschließend wird ausgeführt, dass die Betreuungsmaßnahmen der Fachberatungsstellen zur Förderung und Erhaltung der Aussagebereitschaft der Zeugen beitragen. Die Konsequenz ist eine Besserstellung der zumeist ohne Aufenthaltstitel angetroffenen Opferzeugen:

„Zwar sind Ausländerbehörden im Falle illegalen Aufenthaltes verpflichtet, den Aufenthalt unverzüglich und konsequent zu beenden. Im Interesse der Aussagebereitschaft der betroffenen Opfer (...) sind allerdings Regelungen für den Aufenthalt der betroffenen Frauen bis zur Hauptverhandlung und zum Teil darüber hinaus, die Ausbildung und unselbständige Erwerbstätigkeit und die Kontaktaufnahme zu Fachberatungsstellen getroffen worden.“

Das Konzept regelt darüber hinaus die jeweiligen Aufgaben und Zuständigkeiten. Bei den Fachberatungsstellen sind das psychosoziale Betreuung, Prozessbegleitung und Integrationsmaßnahmen. Weiterhin sollen die Ausländerbehörden bei aufenthaltsrechtlichen Fragen das „besondere Schutzbedürfnis der ausländischen Zeuginnen und Zeugen“ berücksichtigen; die zuständigen Leistungsträger müssen Sozialleistungen erbringen. Regelmäßig sei zu prüfen, ob eine Aufenthaltserlaubnis in Betracht kommt. Nötig ist dazu die Bereit-

205 Interview M2.

schaft der Betroffenen, als Zeuge in Prozessen auszusagen. Das Kooperationskonzept ist nach Auskunft von M6 das Produkt eines mehrjährigen Prozesses. Klar sei immer gewesen, dass die NGO „die unterste Ebene“ sei. Die tatsächliche Bedeutung des Konzepts für das Handeln der verschiedenen Parteien sei von deren Engagement abhängig: „Ein Kooperationskonzept ist wie ein Gerippe. Wir müssen das dann mit Leben füllen.“²⁰⁶

Der „Kooperationsvertrag“ in Berlin von 2002/2003 wurde im Unterschied zu den anderen genannten Papieren zwischen dem Polizeipräsidenten und drei NGOs abgeschlossen, darunter M3. Auch hier mahnt eine Vorbemerkung ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Ermittlungsbehörden und Beratungsstellen an. Den Aussagen der Opferzeuginnen käme eine hohe Bedeutung bei der Bekämpfung des Menschenhandels zu. An prominenter Stelle wird die Situation der Opferzeuginnen beschrieben: ihre Zeugenrolle sei bedeutsam, weshalb während der Verfahrensdauer keine Abschiebung erfolgen dürfe. Ihre Gefährdung sei ernst zu nehmen.

Die Aufgabenbeschreibung der beiden Seiten in der Zusammenarbeit benennt das polizeiliche Interesse an der Zusammenarbeit ganz deutlich:

„Für den Menschenhandel ist der Zeugenbeweis von zentraler Bedeutung. Es ist daher immanentes polizeiliches Interesse, Opfer von Menschenhandel als Zeuginnen für die Ermittlungsverfahren zu gewinnen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit zur Betreuung der Frauen und die damit verbundene Zusammenarbeit mit anderen Behörden und nichtstaatlichen Beratungsstellen.“

Darüber hinaus befürwortet die Polizei Anträge bei Sozialämtern und die Duldung nach den Bestimmungen des Ausländergesetzes. Die NGOs haben die Aufgabe, Unterstützung der Opfer zu leisten. Insbesondere können sie auf Wunsch der betroffenen Frau bei polizeilichen Vernehmungen anwesend sein. Neben der Betreuung bieten die NGOs eine Zufluchtswohnung an; werktags müssen alle Opfer von Menschenhandel, die in Kontakt mit der Polizei kommen, von der NGO übernommen werden. Der Vertrag läuft seit dem Jahr 2003. Die Verhandlungen im Zuge der Vertragsgestaltung waren nach Auskunft von M3 schwierig – ohne die polizeiliche Verpflichtung, potenzielle Menschenhandelsopfer nicht mehr in Abschiebehafte zu nehmen, hätte man den Vertrag nicht unterzeichnet.

Im Gegensatz zu dieser vergleichsweise kritischen Position begrüßt M1 die Vereinbarung in Sachsen explizit, man arbeite „natürlich auf der Basis einer Kooperationsvereinbarung mit der sächsischen Polizei.“ 2004 wurde dieser geschlossen. Er enthält nach Auskunft von M1 u.a. eine Liste mit namentlich genannten Ansprechpartnern in den Polizeidienststellen und verpflichtet die Partner auf regelmäßigen Informations- und Erfahrungsaustausch. Auf die Frage nach der bindenden Wirksamkeit der Vereinbarung konnte die Interviewpartnerin allerdings keine konkrete Auskunft geben. Letztlich handele es sich um eine Richtlinie.

Der Kooperationsvertrag von M7 entstand auf Betreiben der NGO, um größere Verbindlichkeit innerhalb der Kooperation zu erzielen. Diese bundesweit erste Vereinbarung

²⁰⁶ Interview M6.

besteht bis heute fort. Die Polizei verpflichtet sich darin, betroffene Frauen über das Angebot der Fachberatungsstelle zu informieren. Die Zusammenarbeit funktioniere mittlerweile „reibungslos“. Allerdings kann auch die Vertreterin von M7 nicht genau deutlich machen, inwieweit die Vereinbarung bindenden Charakter hat und was im Falle der Nicht-Einhaltung geschehen würde.

8.3.3 Fallgruppe Diskriminierung

In dieser Fallgruppe bewegt sich die Intensität der Kooperationskontakte zur Polizei bei den meisten NGOs zwischen 'gering' und 'mittel'. Eine Ausnahme stellt D2 dar: Die NGO schließt Jahresverträge mit der Polizei über die Durchführung der Seminarveranstaltungen ab. Mit Unterbrechungen läuft diese Form der Zusammenarbeit seit 1997.

Besonders gering fällt die Intensität bei D3 und D6 aus, die vor allem in gemeinsamen Gremien auf Bezirksebene mit der Polizei zusammenarbeiten. Beide NGOs äußern sich mehrfach skeptisch gegenüber der Teilnahme der Polizei an diesen Veranstaltungen. Etwas anders sieht dies bei NGOs aus, deren Intensität des Kontakts zur Polizei als 'mittel' eingestuft wird. So führt D4 regelmäßige Schulungen für die Polizei durch; heute sei man als bekannte „Marke“ bei der Berliner Polizei etabliert.²⁰⁷ Auch D1 berichtet von einem „fast familiären Verhältnis“ zum früheren Präsidenten des sächsischen Verfassungsschutzes²⁰⁸; D5 trifft sich in seinen Kooperationsprojekten einmal bzw. zweimal monatlich, und auch der Arbeitskreis von D7 findet seit Jahren im Ein- bis Zwei-Monats-Rhythmus statt.²⁰⁹

Wie bereits bei anderen Kategorien und Fallgruppen zeigt sich auch hier eine zeitliche Veränderung hin zu einer Vertiefung der Intensität bzw. Qualität der Zusammenarbeit. Beispielfhaft sei dafür D7 erwähnt, deren seit über zehn Jahren bestehender Arbeitskreis zu minderjährigen Prostituierten in Berlin (vgl. Kapitel 8.1.3: Kooperative Aktivitäten) sich in den vergangenen Jahren zu einer „Fachgruppe“ mit intensiven Austauschbeziehungen zur Polizei entwickelte:

„Weil die festgestellt haben, dass das was ziemlich Sinnvolles ist und dass diese Art des Austausches wichtig ist, und wir das weiter machen. Das war dann erstmal in vierteljährlichen Abständen und wurde dann je nach Bedarf und Problemlage immer häufiger.“²¹⁰

Von ähnlichen Verstetigungsprozessen berichtet aber etwa auch D5 im Zusammenhang mit den gemeinsamen Fortbildungen für Polizisten und Sozialarbeiter, die von anfänglichen Probeläufen zu systematischeren Fortbildungen ausgebaut werden konnten. Insgesamt habe sich das Verhältnis zur Polizei in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Von

²⁰⁷ Interview D4.

²⁰⁸ Interview D1.

²⁰⁹ Interview D7.

²¹⁰ Ebd.

KAPITEL VIII

NGO	Koop. Aktivitäten	Finanzierung	Intensität
G1	Training und Unterricht, Beratung, Politische Gespräche	privat	gering
M1	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Razzien	öffentlich	hoch
M2	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Training und Unterricht	öffentlich (75%)	hoch
M3	Opferbetreuung, Training und Unterricht	öffentlich	hoch
M4	Opferbetreuung	öffentlich (gilt für Arbeitsbereich Menschenhandel)	mittel
M5	Opferbetreuung, Training und Unterricht	privat	niedrig
M6	Opferbetreuung, Training und Unterricht, Razzien	Gemischt (57% privat; 33% öffentlich)	hoch
M7	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch	öffentlich	hoch
D1	Lagebesprechungen, Opferbetreuung	öffentlich	niedrig
D2	Training und Unterricht	öffentlich	gering
D3	Lagebesprechungen	öffentlich	mittel
D4	Lagebesprechungen, Training und Unterricht	öffentlich (70%)	mittel
D5	Lagebesprechungen, Training und Unterricht	öffentlich	gering
D6	Lagebesprechungen	öffentlich	mittel
D7	Lagebesprechungen, Beratung durch Polizei	öffentlich (60%)	mittel
D8	Lagebesprechungen, Prävention, Politische Gespräche	privat	hoch

Abbildung 17: Aktivitäten, Finanzierung, Intensität (Quelle: Eigene Darstellung)

„gewachsenen Kooperationsbeziehungen“ oder „abgebauten Feindbildern“ berichten auch D6 und D7.

8.3.4 Fazit

Geht man mit Eder (1999: 43) davon aus, dass Kooperationen die Beteiligten zwingen, die Interessen der Anderen anzuerkennen und gleichzeitig auf Übervorteilung und Regelverletzungen zu verzichten, dürfte auch im hier betrachteten Kontext der Grad der Kooperationsintensität eine Rolle für die weitere Ausgestaltung der Arena und der Beziehungen der in ihr agierenden Akteure spielen. Der Grad der Intensität von Kooperationsbeziehungen unterscheidet sich zum einen zwischen den verschiedenen Fallgruppen; innerhalb dieser sind jedoch ebenfalls Unterschiede festzustellen. Während bei G1 die Intensität aufgrund der Rollenbeschreibung als *watchdog* gering ausfällt, ist sie bei den Anti-Menschenhandels-NGOs in Form schriftlicher Kooperationsvereinbarungen häufig hoch. Alle Ausprägungen von Intensität finden sich in der Fallgruppe Diskriminierung – hier macht sich die im Vergleich zu den anderen Fallgruppen hohe Diversität der vertretenen Organisationen bemerkbar.

Bemerkenswert sind besonders die Kooperationsvereinbarungen in der Fallgruppe Menschenhandel, die seit 1999 in verschiedenen Bundesländern entstanden sind. Dabei ist es den NGOs gelungen, durch die Bereitstellung von Ressourcen wie Schutzwohnungen oder Betreuungsangeboten für Betroffene von Menschenhandel v.a. aufenthaltsrechtliche Verbesserungen für ihre Zielgruppe zu erreichen. Dieser werden in den Kooperationsvereinbarungen darüber hinaus Sozialleistungen in Aussicht gestellt, indem neben der Polizei und den NGOs weitere Behörden in die Vereinbarungen eingeschlossen werden. Die Vereinbarungen spiegeln dabei die Interessen beider Seiten wider: Sie erkennen den besonderen Schutzbedarf der Betroffenen an (ohne jedoch von menschenrechtlichen Verpflichtungen zu sprechen), betonen aber gleichzeitig deren Bedeutung für erfolgreiche Strafverfolgung. Die NGOs konnten also offenbar erfolgreich ihre Position des notwendigen Betroffenen-schutzes in die Aushandlung einbringen, die erhoffte Entkopplung der Aufenthaltserlaubnis von der Aussagebereitschaft der Betroffenen konnten sie jedoch nicht erreichen.

Glaubt man Experte 2, so habe bei der langfristigen Entstehung der Vereinbarungen NGOs und Polizei teilweise gemeinsam gegen die Politik argumentiert, da ein längerer Verbleib der Betroffenen in Deutschland aus unterschiedlichen Gründen im Interesse beider Organisationen lag.²¹¹ Die Vereinbarungen werden von den NGO-Vertretern durchweg als Konkretisierung bzw. Absicherung begrüßt, die Kooperationen von Einzelpersonen unabhängiger mache und im Zweifelsfall als Argumentationsgrundlage herangezogen werden könne. Experte 2 fügt hinzu, die Vereinbarung könne „quasi als öffentlicher Auftrag“ betrachtet werden und als Druckmittel für Verhandlungen um öffentliche Finanzierung verwendet werden.²¹² Offen bleibt jedoch der tatsächliche Wert der Vereinbarungen im Kon-

²¹¹ Interview E2.

²¹² Ebd.

fliktfall – selbst die NGO-Vertreter konnten keine Auskunft über die rechtliche Bindewirkung der Papiere geben. Es scheint sich jedoch im Wesentlichen um Leitlinien zu handeln, deren Verletzung schwer zu sanktionieren sein dürfte. Dies entspricht der Aussage von Priddat (2008: 154), wonach zur Einhaltung von Kooperationen schwerlich auf juristische Kontrollinstanzen zurückgegriffen werden könne, weshalb „weiche Faktoren“ wie Identität und Integrität besonders bedeutsam seien.

Insgesamt zeugen die Kooperationsvereinbarungen von einer deutlichen Stabilisierung und Verstetigung der Kooperationen und des ihnen inhärenten Ressourcenflusses, wie sie in allen Fallgruppen zu beobachten sind. So beschreiben auch die Vertreter von G1 die gewachsene Kooperationsintensität als Reaktion auf die Erkenntnis, dass alleinige Konfrontation nicht mehr ausreiche, wenn man zielgerichtet Veränderungen bei der Polizei erwirken wolle.²¹³ Kriesi (1996: 156) bezeichnet diese Verstetigung von Kooperationsstrukturen bei gleichzeitiger Mäßigung der NGO-Ziele als typische Entwicklung für NGOs im Zeitverlauf.

Zentrale Befunde:

- Während G1 nur unsystematische Kooperationen pflegt und in der Fallgruppe Diskriminierung unterschiedlichste Kooperationsintensitäten anzutreffen sind, bestehen im Bereich Menschenhandel häufig Kooperationsvereinbarungen zwischen NGOs und der Polizei bzw. weiteren staatlichen Organen.
- Diese Kooperationsvereinbarungen sind i.d.R. als Richtlinien zu verstehen und regeln die kooperativen Aktivitäten, wobei meist wechselseitige Zugeständnisse formuliert werden, von denen beide Seiten im Idealfall profitieren.
- Die Kooperationen sind ganz überwiegend in den vergangenen 15 Jahren zustande gekommen, die meisten davon erst nach der Jahrtausendwende.

8.4 Thematisierung von Kritik

Kooperationen sind in der Regel spannungsreiche Beziehungen. Auch wenn Organisationen sich bewusst für eine Zusammenarbeit mit einem Partner entschieden haben, so können unterschiedliche Zielvorstellungen, Deutungsmuster oder Machtungleichgewichte immer auch zu Konflikten führen. Wie aus dem theoretischen Rahmen hervorgeht, ist darüber hinaus anzunehmen, dass die verschiedenen NGO-Einflussstrategien wie Kooperation oder Konfrontation in der Praxis kaum in isolierter Form anzutreffen sein werden, so dass auch

²¹³ Interview G1-2: „Wenn wir Strukturen innerhalb der Polizei verändern wollen, dann geht das nur, indem wir mit der Polizei reden. Wir können nur überzeugen, wenn wir auch die Polizei überzeugen.“

bei der Betrachtung von Kooperationen konfrontative Elemente berücksichtigt werden müssen (vgl. Kapitel 4.1: Theoretischer Rahmen).

Die Thematisierung von Kritik wird zunächst im Sinne des theoretischen Rahmens als Konfrontation verstanden. Konfrontation richtet sich demnach gegen Problemverursacher im Sinne Simsas (vgl. Kapitel 4.1) und bedient sich dem Mittel der Skandalisierung. Sie findet etwa in Form von Protestkampagnen oder Veröffentlichung von Informationen statt und führt gewünschte Veränderungen somit nicht selbst herbei, sondern mahnt sie an (Simsa 2001: 355). Ziel ist demnach in erster Linie die Beeinflussung der Öffentlichkeit, so dass die Massenmedien eine wichtige Rolle spielen. Zielt die Thematisierung von Kritik bzw. von als verbesserungswürdig empfundenen Sachverhalten weniger auf das Erreichen von Öffentlichkeit als auf direkte politische Entscheidungen ab, so spricht man von Lobbyarbeit²¹⁴ (vgl. Leif/Speth 2003: 9). Hier werden wahrgenommene Missstände an politische Entscheidungsträger kommuniziert und auf Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen gedrängt. Lobbyarbeit von NGOs muss allerdings nicht zwangsläufig als Konfrontation mit der Polizei interpretiert werden. Denn die im Zuge der Lobbyarbeit formulierten Missstände beziehen sich mitunter auch auf die Rahmenbedingungen der Kooperation. Und bei den Rahmenbedingungen, so ein Ergebnis dieser Arbeit, nehmen NGOs und Polizei in einigen Fragen dieselben strategischen Positionen ein.

Das Teilkapitel untersucht daher die Thematisierung von Kritik durch NGOs in polizei-relevanten Themenfeldern. Dabei werden auch hier zunächst die drei Fallgruppen getrennt voneinander betrachtet. Unterschieden wird außerdem zwischen *direkter Kritik* an der Polizei und ihrem Verhalten einerseits, und *Lobbyarbeit* (Kritik an den politischen Rahmenbedingungen der Kooperationen) andererseits. Öffentlichkeitsarbeit ohne Polizeibezug wird nicht berücksichtigt.

Bei der Betrachtung des Ausmaßes der Thematisierung von Kritik bei den einzelnen NGOs wird im Folgenden zwischen drei Abstufungen unterschieden: niedrig, mittel und hoch. Trennscharfe Abstufungen vorzunehmen, ist für diese Kategorien besonders problematisch. Als 'hoch' werden NGOs eingestuft, wenn sie wiederholt und öffentlich Kritik an Polizei und ihrem Verhalten äußern. 'Niedrig' bedeutet, dass sie dies nicht bzw. nur über kooperationsinterne Kanäle tun. Die Variablenausprägung 'mittel' wird solchen NGOs zugeschrieben, die sich vereinzelt auch öffentlich kritisch gegenüber der Polizei äußern, jedoch seltener und in weniger prominentem Rahmen.

²¹⁴ Leif/Speth (2003: 9) definieren Lobbyismus als „Interessenvertretung mit dem Ziel, politische Entscheidungen zu beeinflussen“ und charakterisieren ihn als „elementares politisches Gestaltungsmittel in einer Demokratie“.

KAPITEL VIII

8.4.1 G1

Direkte Polizeikritik

Den theoretischen Annahmen über Charakteristika „politischer NGOs“ (vgl. Curbach 2003) entsprechend, weist G1 in Bezug auf die Polizei einen hohen Konfrontationsgrad auf. Zu nennen sind dabei insbesondere die regelmäßig²¹⁵ veröffentlichten Berichte zu rechtswidriger Polizeigewalt, in denen die Organisation von ihr als kritisch beurteilte Fälle dokumentiert und skandalisiert. So berichten die 2004 und 2010 erschienenen Publikationen detailliert von mutmaßlichen Misshandlungen seitens der Polizei bei Festnahmen, in der Polizeihaft und bei Abschiebungen sowie von tödlichem Schusswaffengebrauch.

Die Berichte räumen der Darstellung von Einzelschicksalen ausführlichen Platz ein; gleichzeitig werden zentrale Kritikpunkte benannt. Insgesamt kommt der Bericht von 2004 zu dem Schluss: „Angesichts der geschilderten und weiterer G1 bekannter Vorwürfe über Polizeiübergrieffe sind Zweifel berechtigt, ob die deutschen Behörden ihrer Pflicht nachkommen, die in internationalen Menschenrechtsabkommen verankerten Rechte umfassend zu schützen“ (G1 2004: 10). Insgesamt dominiert die kritisch-skandalisierende Auseinandersetzung mit der Polizei im Rahmen der Außendarstellung von G1; kooperative Arbeitsbeziehungen werden kaum dargestellt.

Hier sind Unterschiede zu den Interviews mit den G1-Vertretern festzustellen, die durchaus von kooperativen Aktivitäten berichten (vgl. Kapitel 8.1: Kooperative Aktivitäten). Zwar steht auch hier das Selbstbild von G1 als kritischem *watchdog* im Mittelpunkt; deutlich wird jedoch, dass eine Kombination aus kooperativen und konfrontativen Elementen stattfindet, wobei letztere deutlich überwiegen. Begründet wird dies im Wesentlichen mit zwei strategischen Argumenten: Die Kombination beider Elemente erleichtere einerseits die politische Einflussnahme; andererseits würde eine reine Konfrontationsstrategie zu Abschottungstendenzen bei der Polizei führen.

So bietet die Veröffentlichung von Berichten rechtswidriger Polizeigewalt der Organisation die Möglichkeit, die öffentliche Thematisierung der Problematik zu nutzen, um polizei-relevante politische Veränderungen im Sinne von G1 anzumahnen:

„Der Bericht kommt nicht einfach auf den Tisch und dann sagen wir: Auf Wiedersehen, das wars. Sondern wir haben klare Ziele formuliert: was wollen wir damit erreichen, in welchem Zeitraum wollen wir das erreichen, welche Strategien verwenden wir. Wo denken wir, dass wir den Druck erhöhen müssen, weil sonst gar keine Bewegung in die Sache kommt, wo denken wir dass es leichter ist, im bilateralen Gespräch weiterzukommen.“²¹⁶

²¹⁵ 1995, 1996, 1997, 2004 und 2010.

²¹⁶ Interview G1-1.

Die Organisation schafft sich mithin selbst Gelegenheitsfenster (vgl. Rüdig 1990: 42), innerhalb derer zunächst durch Skandalisierung auf öffentliche Aufmerksamkeit abgezielt wird, um dann die entsprechenden Lösungsvorschläge zu präsentieren und zu versuchen, sie in den politischen Bereich einzuspeisen.

Eine Problematik im Bereich der konfrontativen Auseinandersetzung mit der Polizei entsteht für G₁ durch die Gegenreaktion der Behörden, die nach Ansicht der Interviewten eine konstruktive Zusammenarbeit erschwerte. So wurde mehrfach betont, dass ein reiner Konfrontationskurs in Deutschland²¹⁷ nicht zweckdienlich sei, da sich sonst die Möglichkeit zu einer konstruktiven Auseinandersetzung mit der Polizei verschließe:

„Ich will nicht den Eindruck vermitteln, dass wir immer nur gegen die Polizei hauen. (...) Wir wollen nicht unbedingt auf Konfrontation gehen, und das sieht die Polizei auch, und deswegen sind sie bereit zu sagen: OK, mit denen kann man sich unterhalten.“²¹⁸

Dass ein Übermaß an skandalisierender Öffentlichkeitsarbeit die konstruktive Arbeit aufgrund von reaktiven Abschottungstendenzen in der Polizei erschwert, bestätigt auch Experte 5. Weil G₁ ständig „Material für die eigene Schlacht“ suche und dafür Einzelfälle plakativ öffentlich thematisiere, würde die Kontaktaufnahme mit der Polizei schwer fallen. Dabei stellt sich allerdings die Frage, ob „Beliebtheit“ bei der Polizei die Chancen für G₁ erhöht, ihre polizeirelevanten Ziele umzusetzen, oder ob die Organisation nicht Ressourcen wie Fachexpertise oder öffentliche Glaubwürdigkeit anzubieten hat, die in dieser Hinsicht unabhängig von der Beliebtheit der NGO wirksamer sind.

Lobbyarbeit

Nach der öffentlichen Thematisierung von Kritik kommt die Lobbytätigkeit von G₁ zum Tragen, die zwar nicht ausschließlich, aber in besonderem Maße nach der Veröffentlichung der Berichte einsetzt und eben auf politische Veränderungen abzielt. Denn nur mit Hilfe der politischen Seite lassen sich nachhaltige Veränderungen in Bezug auf die Polizei erwirken, so die Überzeugung.²¹⁹ Diese erfolgt insbesondere über Landtage: Parlamentarier werden zu polizeirelevanten Themen befragt oder zu kleinen Anfragen angeregt. Sowohl die Lobbytätigkeiten als auch die Konfrontation durch Öffentlichkeitsarbeit richten sich also an der Polizei und ihrem wahrgenommenen Fehlverhalten aus und zielen darauf ab, einerseits polizeiliches Verhalten zu ändern und andererseits über politischen Einfluss strukturelle Veränderungen herbeizuführen.

²¹⁷ Hierbei unterscheidet der Gesprächspartner zwischen „demokratischen Rechtsstaaten“ wie Deutschland, Niederlande oder Dänemark, in denen man nicht nur konfrontativ zur Polizei operieren könne, und Gegenbeispielen wie Simbabwe oder Kongo, in denen eine NGO „auf gar keinen Fall“ mit der Polizei kooperieren dürfe.

²¹⁸ Interview G₁-2.

²¹⁹ Interview G₁-2.

8.4.2 Fallgruppe Menschenhandel

Anders als bei der eher politisch ausgerichteten NGO G1 verfügen die Organisationen im Bereich Menschenhandel wie gezeigt meist über eine höhere Intensität des Kontakts mit der Polizei. Dies sowie die primäre Orientierung an sozialer Arbeit und die Wahrnehmung von „Menschenhändlern“ als primäre Problemverursacher lassen den Schluss zu, dass auch im Bereich der Thematisierung von Kritik andere Muster anzutreffen sind. Dies zeigt sich bereits bei der Betrachtung von Dokumenten der Selbstdarstellung der hier aktiven Organisationen. Polizeikritische Anmerkungen oder Betrachtungen sind dabei mit wenigen Ausnahmen (M5) nicht anzutreffen. Auch die angeführten Lobbyaktivitäten zielen überwiegend nicht direkt auf die Polizei, sondern auf solche gesetzlichen Rahmenbedingungen ab, die Relevanz für die Zielgruppe der von Menschenhandel und Zwangsprostitution betroffenen Personen besitzen, wie etwa das Prostitutionsgesetz oder das Aufenthaltsrecht.

Direkte Polizeikritik

Obwohl NGOs und Polizei in diesem Themenbereich offenbar deutlich kompatiblere Ziele vertreten als dies etwa bei G1 der Fall ist, kommt es auch hier zu Spannungen, die von NGOs kritisch thematisiert werden. Sie betreffen in der Regel unsensibles Verhalten der Polizisten sowie eine als nicht optimal wahrgenommene Kultur der Zusammenarbeit.

Die Thematisierung dieser Kritikpunkte erfolgt auf dezenterer Art und Weise als im Falle von G1. In der Regel werden auftretende Konflikte durch interne Absprachen gelöst, statt den Weg über die Öffentlichkeit zu suchen, da öffentliche Schuldzuweisungen der Zusammenarbeit nicht zuträglich seien.²²⁰ M1 sucht bei der Problembehandlung vor allem den Weg über den politischen Partner: „Wir haben eine gute Lobby im Innenministerium, dort können wir klären, wenn etwas nicht klappt. Ich habe nichts davon, mit Pressemitteilungen oder Schuldzuweisungen zu arbeiten – das mag ich überhaupt nicht.“²²¹ Einer ungefilterten Thematisierung von Kritik steht in dieser Fallgruppe insgesamt der Zwang der alltäglichen Zusammenarbeit entgegen: „Ich versuche, die Kooperationswege einzuhalten. Ich muss ja dann mit den Leuten hier wieder zusammenarbeiten. Man muss da oft sehr diplomatisch und auch pragmatisch sein.“²²²

Bemerkenswert sind die Ausnahmen: Die einzigen beiden Organisationen der Fallgruppe, die angaben, Kritik an der Polizei bzw. den entsprechenden politischen Institutionen auch öffentlich zu thematisieren, sind M5 und M6 – also die beiden NGOs mit dem geringsten Anteil an öffentlicher Finanzierung. Letztere, nach Einschätzung von E2 eine der Fachberatungsstellen mit dem höchsten politischen Anspruch²²³, verfügt neben ihrem gemischten

220 Interview M2.

221 Interview M1.

222 Interview M6.

223 Interview E2.

Finanzierungsmodell außerdem über zwei weitere, offenbar relevante Eigenschaften: Sie hat eine prominente, medial präsente Vorsitzende und ist als einzige der Fachberatungsstellen bundesweit aktiv. Entsprechend offensiv gab sich die Gesprächspartnerin im Interview: „Da stehe ich auch dazu, was mir nicht gefällt, das sage ich auch dem Innenminister. Das ist mir egal!“²²⁴ Besonders die Prominenz der Führungsperson wird als Kapital für die Thematisierung von Kritikpunkten genutzt. Deutlich wird hier auch die vergleichsweise große Unabhängigkeit der stark spendenfinanzierten NGO.

Besonders ausgeprägt ist der Konfrontationsgrad im Verhältnis zu Polizei und Politik im Fall von M₅, deren Vertreterin äußert: „Wir machen sehr viel Öffentlichkeitsarbeit, sehr viel politische Arbeit. Und da tritt man natürlich Leuten auf die Füße – auch Polizeibeamten. Das ist mir echt egal.“²²⁵ Dies zeigt sich etwa an einem Buch, das eine Mitarbeiterin vor einigen Jahren publizierte (Schauer 2003). Es berichtet über die Problemkonstellationen im Frauen- und Kinderhandel im deutsch-tschechischen Grenzgebiet. Auch die deutsche Polizei wird kritisiert. Die Autorin spricht in diesem Zusammenhang von „Verleugungsstrategien“ (ebd.: 110). Diese Publikation ist nach Ansicht der M₅-Vertreterin möglicherweise ursächlich für die fehlende öffentliche Finanzierung. Die Richtigkeit dieser Annahmen kann hier nicht überprüft werden. Die Kombination aus privater Finanzierung, hohem Konfrontationsgrad und der Absenz einer formalisierten Kooperation deutet jedoch angesichts der anderen, genau gegenteiligen NGO im Bundesland Sachsen (M₁) darauf hin, dass hier Wirkungszusammenhänge bestehen.

Lobbyarbeit

Neben der (selten) öffentlich geäußerten Polizeikritik weisen die Organisationen der Fallgruppe auch im Rahmen der politischen Lobbyarbeit auf Missstände oder Veränderungsbedarf hin. Diese läuft laut Auskunft der meisten NGOs vor allem über den Dachverband KOK. Dennoch sind Arbeitskontakte zu Landespolitikern für die meisten Organisationen die Regel. Z.B. diskutiert M₃ mit dem Berliner Innensenator über gewünschte Gesetzesänderungen. Hierbei ergab sich die Konstellation, dass die NGO gegenüber der politischen Ebene mit dem Einvernehmen zwischen M₃ und der Polizei warb:

„Wir haben eine Tagung zum italienischen Modell²²⁶ gemacht und natürlich das LKA eingeladen. Teilgenommen hat der Polizeipräsident höchstpersönlich. Er kam am Ende zu dem Ergebnis, dass das Modell aus polizeilicher Sicht gut wäre. Damit gehen wir natürlich Hausieren. Natürlich sage ich Herrn Körting (Berliner Innensenator; PH):

²²⁴ Interview M₆.

²²⁵ Interview M₅, 28.7.2009.

²²⁶ Das Italienische Modell ist eine von vielen Fachberatungsstellen auch für die Bundesrepublik angestrebte rechtliche Konstellation, in welcher u.a. der Aufenthaltsstatus von Betroffenen von Menschenhandel nicht an deren Aussagebereitschaft in Strafprozessen geknüpft ist (vgl. Kapitel 7.2.1: Menschenhandel als Menschenrechtsverletzung).

KAPITEL VIII

*Fragen Sie mal Ihren Polizeipräsidenten. Er ist derselben Meinung. Das gibt natürlich mancher Argumentation eine ganz andere Schubkraft.*²²⁷

Mithin wird die Polizei in der Argumentation als Partner in einer gemeinsamen Sache verwendet. Dass eine solche Nähe in der Außendarstellung für die NGOs aber auch problematisch sein kann wird daran deutlich, dass die Interviewpartnerin im Anschluss an diese Aussage darum bemüht war, deren Zielrichtung wieder zu relativieren.²²⁸

Insgesamt nimmt die politische Lobbyarbeit im Vergleich zur Sozialarbeit für die Zielgruppen meist nur einen geringen Teil der Aktivitäten ein. Der Gegensatz zwischen eher politischen und eher sozialarbeiterisch orientierten Organisationen beschreibt Experte 2 wie folgt:

*„Es gibt Fachberatungsstellen, die ausschließlich auf Landesebene tätig sind – die machen das seit 30 Jahren und haben noch nie den Sinn darin gesehen und vielleicht auch nie gemerkt, dass es notwendig ist, diese Erfahrungen zu abstrahieren, um zu sehen: was kann man daraus lernen, um meine Arbeit und den Opferschutz zu verbessern. Und es gibt andere Leute, die haben das sofort rausgefunden.“*²²⁹

Neben fehlendem Willen bzw. strategischer Orientierung macht Experte 2 strukturelle Faktoren für die politische Zurückhaltung verantwortlich. Dazu gehört die Einbindung in teils stark formalisierte Kooperationen mit der Polizei bei gleichzeitiger Abhängigkeit von öffentlicher Finanzierung. Bedenkenswert ist demnach auch der organisatorische Hintergrund der jeweils betrachteten NGO. So entstanden zahlreiche Fachberatungsstellen auf Initiative von Wohlfahrtsverbänden, die in der Regel einen großen Anteil ihrer Finanzierung aus öffentlichen Quellen erhalten: „Die Frage ist, inwieweit Fachberatungsstellen überhaupt in der Lage sind, sich politisch zu äußern. Also ob du, wenn du an der Diakonie oder der Caritas hängst, überhaupt die Möglichkeit hast, eine lautstarke politische Bemerkung zu machen, ohne dass dir sofort der Kopf abgerissen wird.“²³⁰

Ein weiterer Grund für die nur in geringem Maße ausgeübte themenanwaltliche Funktion ist die Existenz des bundesweiten Zusammenschlusses KOK, an den viele Lobbyfunktionen delegiert werden. Nach Einschätzung von Experte 2 wird aber auch die politische Arbeit des KOK, selbst maßgeblich vom Familienministerium gefördert, von Staatsnähe und den Zwängen öffentlicher Finanzierung eingeengt. Defizite (hier geht es weniger um auf Polizeikooperationen bezogene Defizite als um politische) würden durch den KOK zwar thematisiert, allerdings „alles andere als lautstark“²³¹. Als Indiz führt Experte 2 eine Begebenheit aus einer Gremiensitzung an, in der die Verquickung von Aktivitäten und finanziell-organisatorischem Hintergrund des KOK thematisiert wurde:

227 Interview M3.

228 Interview M3.

229 Ebd.

230 Ebd.

231 Interview mit Experte 2.

„Es ging um die Unabhängigkeit und in der Folge natürlich auch um die Radikalität der politischen Forderungen des KOK; der ist ja im Grunde nur dazu da, politische Lobby zu machen. Der Mitarbeiterin einer Fachberatungsstelle war das offensichtlich nicht radikal genug. Sie hat dann den Antrag eingebracht, der KOK sollte sich nicht mehr als NGO bezeichnen, sondern als QUANGO.“²³²

Dies macht deutlich, dass der Gesamtkontext aus öffentlicher Finanzierung und eng gekoppelter Polizeikooperation Auswirkungen auf die Artikulation politischer Positionen und die Thematisierung von Kritik und Defiziten hat (vgl. Frantz/Martens 2006, Kriesi 1996).

8.4.3 Fallgruppe Diskriminierung

Direkte Polizei-Kritik

Kritik an polizeilichem Fehlverhalten wird von der Mehrzahl der untersuchten Organisationen der Fallgruppe nicht öffentlich thematisiert. Das betrifft v.a. die mit öffentlichen Mitteln operierenden Organisationen. Ein zentrales Argument für dieses Vorgehen ist strategischer Natur: Die Polizei zu kritisieren sei angesichts der häufig gemeinsamen Zielrichtung nicht angebracht. D4, die in Fortbildungsmaßnahmen häufig mit der Polizei zusammenarbeitet, sieht durch Thematisierung von Kritik gar ihre Arbeitsgrundlage in Frage gestellt: „Wie soll die Polizei uns als jemand, der ihren Bildungsprozess, die Verbesserung ihrer Handlungsfähigkeit unterstützt, wahrnehmen? Als die, die sie gleichzeitig beschimpfen? Das geht nicht.“²³³

Weitere Organisationen äußern Kritik an polizeilichem Verhalten nur über interne Kanäle. Insgesamt wird die nicht-öffentliche Thematisierung von Konflikten von den meisten Organisationen als zielführend eingeschätzt. Das gilt auch für D5, deren Vertreter von einem Strategiewandel in diesem Zusammenhang berichtet.²³⁴ In frühen Jahren habe man Kritik an der Polizei häufig in Pressemitteilungen geäußert; mittlerweile sei man dazu übergegangen, im Beschwerdefall einen Brief an die Polizeibehörde zu schreiben. Denn dies würde bessere Wirkung zeigen:

„Über die Pressemitteilung setzt man Leute unter Druck, und die reagieren dann nur, wenn der Druck zu groß ist. Oder der Umkehrschluss, sie machen dicht. Oder bauen Gegendruck auf. Wenn man sich mit einem Brief erklärt und miteinander spricht, das ist meine Erfahrung der letzten Jahre, ist man eher am Lösen.“²³⁵

²³² Ebd. Unter einer „QUANGO“ versteht man in Abgrenzung zur NGO („Nongovernmental Organisation“) eine „Quasi-Nongovernmental Organisation“, die zwar formal autonom ist, aber durch staatliche Mittel finanziert wird und möglicherweise einer Beeinflussung durch staatliche Interessen unterliegt (vgl. Frantz/Martens 2006: 40).

²³³ Interview D4.

²³⁴ Interview D5.

²³⁵ Interview D7.

Es zeigt sich, dass offenbar über die Jahre eine Veränderung in der Kritikbereitschaft stattgefunden hat, was einerseits mit erhöhter Wirksamkeit intern geäußelter Kritik, andererseits mit der zum positiven veränderten Qualität der Beziehungen zur Polizei begründet wird. Dies deckt sich mit den Annahmen von Simsa (2001: 382) und auch von Kriesi (1996: 156), der eine Konventionalisierung und Institutionalisierung von NGOs im Zeitverlauf nahelegt. Allerdings ist diese Beobachtung im Rahmen des in dieser Arbeit betrachteten Samples bisher eher ein Ausnahmefall.

Lobbyarbeit

Die NGO-Äußerungen in der Fallgruppe Diskriminierung zu polizeirelevanter Lobbyarbeit sind auffällig rar. D7 ist zwar nach eigenen Angaben lobbyistisch sehr aktiv, bezieht diese Aktivitäten aber im Gespräch nicht auf die Polizei-Zusammenarbeit. Lediglich D2 macht hierzu dezidierte Aussagen, man habe durch gemeinsame Lobbyarbeit mit anderen NGOs erreicht, dass die Berliner Polizei eine Clearingstelle für Bürgerbeschwerden eingerichtet habe. Über diese Stelle könnten Probleme in der Zusammenarbeit besprochen werden. Schwerwiegendere Probleme oder Anliegen würde man aber über den Dachverband Antidiskriminierungsverband Deutschland (ADVD) äußern.²³⁶ Dies legt die Interpretation nahe, dass angesichts der hohen Intensität des Kontakts zur Polizei hier der Weg über den Dachverband gewählt wird, um innerhalb der Kooperation selbst nicht für Konflikte zu sorgen. Die offenbar geringere Bedeutung von Lobbyarbeit in der Fallgruppe deutet auf verschiedene Ursachen hin: Zum einen dürften in dieser Fallgruppe die rechtlichen „Spielregeln“ eindeutiger, etablierter und auch breiter akzeptiert sein als in der Fallgruppe Menschenhandel, wo z.B. aufenthaltsrechtliche Fragestellungen mit hineinspielen. Darüber hinaus dürfte die Diskriminierungs-Problematik auch stärker alltagsbezogen und in lokalen Bezügen auftreten, so dass ihre politische Dimension möglicherweise geringer ist, was wiederum weniger Lobbyarbeit erfordert.

8.4.4 Fazit

Im Hinblick auf die Thematisierung von Kritik, auch in Kooperationsbeziehungen ein nicht zu vernachlässigendes Element, erweisen sich beim Vergleich der Fallgruppen teils deutliche Unterschiede. So zeigt sich, dass der Konfrontationsgrad, gemessen an der öffentlich geäußerten Polizeikritik und den Lobbyaktivitäten, bei G1 deutlich höher liegt als bei den anderen hier betrachteten Organisationen. Dies liegt vor allem daran, dass die Polizei bei G1 (im Gegensatz zu den meisten anderen NGOs der Fallgruppen) im Fokus steht, den es eben durch Mittel der Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit zu Veränderungen anzuregen gilt. Die Skandalisierung von menschenrechtswidrigem Polizeiverhalten findet stark mediatisiert statt – so wurde die Pressekonferenz zur Veröffentlichung des Polizeiberichts 2010 live im

²³⁶ Interview D2.

Internet übertragen²³⁷ und von einer Kampagne begleitet. Die NGO versucht so, Gelegenheitsfenster für politischen Einfluss zu öffnen. G1 räumt in diesem Rahmen aber auch ein, Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei erfolgten nicht systematisch – strukturelle Probleme sind der Hauptkritikpunkt. Auffällig ist, dass die existierenden kooperativen Aktivitäten in der Außendarstellung der NGO, etwa auf der Homepage oder in den Polizeiberichten, nicht erwähnt werden. Dies könnte in der höheren Attraktivität von Konfrontation für Spender und Mitglieder begründet sein (vgl. Simsa 2001: 372) – oder die Zusammenarbeit wird nicht als solche wahrgenommen.

Die Bedeutung von Konfrontation und der folgenden öffentlichen Aufmerksamkeit kann als Interpretationsmuster auch für die Fallgruppe Menschenhandel herangezogen werden, in der M5 als einzige NGO deutliche öffentliche Kritik an der Polizei und vor allem dem politischen Umfeld im Bereich Menschenhandel übt. Das von einer M5-Mitarbeiterin veröffentlichte Buch löste eine politische und mediale „Schlammschlacht“ aus (Wunsch 2004), die Widerspruch insbesondere von Politikern und Medien hervorrief. Im Gegensatz dazu geben die anderen NGOs²³⁸ an, Kritik an der Polizei und ihrem Verhalten intern innerhalb der Kooperationskanäle zu äußern. Zwar dürfte an dieser Stelle nicht eindeutig zu beweisen sein, welche Kausalbeziehungen tatsächlich wirken – ist M5 dank ihrer Finanzierungsstruktur eher in der Lage zu notwendiger öffentlicher Konfrontation, oder wird sie durch den Bedarf an Spenden dazu gezwungen? – es wird jedoch deutlich, dass hier starke Wechselwirkungen bestehen, in die möglicherweise auch politische Entscheidungen der Förderungswürdigkeit einer NGO einfließen.²³⁹

Auffallend ist gleichzeitig die Zurückhaltung in Bezug auf Polizeikritik und Lobbyarbeit bei den anderen Organisationen der Fallgruppe. Hier zeigt sich, dass eine hohe Intensität des Kontakts offenbar schwerer mit konfrontativen Elementen vereinbar ist. Zum einen wollen die NGOs die zumeist gut funktionierenden Kooperationsbeziehungen zur Polizei nicht stören, zum anderen stehen auch strukturelle Faktoren wie die Anbindung an öffentlich finanzierte Träger einer stärkeren Thematisierung von Missständen im Wege, seien es kooperationsinterne oder politische. Die Unvereinbarkeit von intensivem Kontakt und konfrontativen Aktivitäten erscheint insbesondere im Lichte der von vielen NGOs aufgestellten Behauptung problematisch, dass das Thema Menschenhandel und die damit verbundenen Probleme mehr Öffentlichkeit und größerer politischer Aufmerksamkeit bedürfen und daher Thematisierung von Kritik insbesondere an den Rahmenbedingungen der NGO-Aktivitäten bedeutend ist (vgl. Interview mit Experte 2). Zwar wird hier meist auf den Verband KOK verwiesen, angesichts der Staatsnähe desselbigen bleibt jedoch fraglich, ob eine effektive Verfolgung auch solcher NGO-Interessen, die denen des Staates möglicherweise zuwiderlaufen, in diesem Rahmen möglich ist. Die Konzentration der Lobbyarbeit auf eine

²³⁷ Am 8.7.2010.

²³⁸ Abgesehen von M6, die ebenfalls einen signifikanten Anteil privater Finanzierung und zudem andere strukturelle Unterschiede zu den NGOs der Fallgruppe aufweist.

²³⁹ Vgl. Interview E2: „Das (die öffentliche Anprangerung der Missstände; PH) sieht natürlich dann die Landesregierung auch nicht wahnsinnig gern.“

KAPITEL VIII

NGO	Koop. Aktivitäten	Finanzierung	Intensität	Kritik
G ₁	Training und Unterricht, Beratung, Politische Gespräche	privat	gering	hoch
M ₁	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Razzien	öffentlich	hoch	gering
M ₂	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch, Training und Unterricht	öffentlich (75%)	hoch	gering
M ₃	Opferbetreuung, Training und Unterricht	öffentlich	hoch	mittel
M ₄	Opferbetreuung	öffentlich (gilt für Arbeitsbereich Menschenhandel)	mittel	gering
M ₅	Opferbetreuung, Training und Unterricht	privat	niedrig	hoch
M ₆	Opferbetreuung, Training und Unterricht, Razzien	gemischt (57% privat; 33% öffentlich)	hoch	mittel
M ₇	Opferbetreuung, Erfahrungsaustausch	öffentlich	hoch	gering
D ₁	Lagebesprechungen, Opferbetreuung	öffentlich	niedrig	gering
D ₂	Training und Unterricht	öffentlich	gering	gering
D ₃	Lagebesprechungen	öffentlich	mittel	gering
D ₄	Lagebesprechungen, Training und Unterricht	öffentlich (70%)	mittel	gering
D ₅	Lagebesprechungen, Training und Unterricht	öffentlich	gering	gering
D ₆	Lagebesprechungen	öffentlich	mittel	gering
D ₇	Lagebesprechungen, Beratung durch Polizei	öffentlich (60%)	mittel	gering
D ₈	Lagebesprechungen, Prävention, Politische Gespräche	privat	hoch	gering

Abbildung 18: Aktivitäten, Finanzierung, Intensität (Quelle: Eigene Darstellung)

Organisation als Motiv für die öffentliche Finanzierung dieser Organisation ordnet Experte 2 entsprechend als problematisch ein:

„Das ist natürlich auch eine ganz typische, staatliche Sache... wie geht die Politik mit der Zivilgesellschaft um. Die geht eigentlich gar nicht damit um, weil sie nicht damit klarkommt, dass die Zivilgesellschaft vielfältig und heterogen ist. (...) Deshalb hat das Familienministerium gesagt: Wir können uns nicht die ganzen Fachberatungsstellen anhören, deswegen gründen wir einen Dachverband, wo die sich alle einbringen können, und dann sagt uns der Dachverband, was die Fachberatungsstellen... Also das ist genauso, wie wenn das Ministerium jetzt einen Dachverband der Zivilgesellschaft gründen würde.“²⁴⁰

Der Staat versuche hier mit anderen Worten, die heterogene und oft Partikularinteressen verfolgende Zivilgesellschaft und ihre Organisationen gewissermaßen einzuhegen und unter Kontrolle zu bekommen. In diesem Zusammenhang ist auch die Ressourcenausstattung der NGOs beachtenswert: Viele der befragten NGO-Mitarbeiter in der Fallgruppe Menschenhandel äußerten auf die Frage nach der Thematisierung von Kritik und Lobbyarbeit, dazu bliebe oft keine Zeit. Experte 2 fügt an, die Mitarbeiter seien „chronisch unterbezahlt; überarbeitet; oftmals ist nur eine halbe Stelle vorgesehen. Da ist einfach keine Struktur dahinter, die sowas (Lobbyarbeit; PH) auch unterstützen würde.“ Die öffentliche Förderung reicht mit anderen Worten häufig gerade für die Sozialarbeit aus; darüber hinausgehende Tätigkeiten scheitern dann an fehlenden Ressourcen.

Die relativ geringe Rolle, die Kritik an der Polizei und Lobbyarbeit in der Fallgruppe Diskriminierung spielen, lässt sich auf unterschiedliche Gründe mit jeweils plausibler Erklärungskraft zurückführen. Zunächst steht auch für die hier betrachteten NGOs die Polizei in der Regel nicht direkt im Fokus von Kritik, sondern stellt zumindest potenziell einen Partner in der Sache dar, der nicht kritisiert werden muss. Bei einigen NGOs ist der Kontakt mit der Polizei zudem sehr intensiv, so dass auch hier zu starke Äußerung von Kritik die Arbeitsgrundlage zerstören könnte. Ein dritter Erklärungsansatz wäre, dass NGOs im Themenfeld Diskriminierung weniger mit gesetzlichen Rahmenbedingungen zu kämpfen haben, die Diskriminierung ohnehin in vielen Feldern formal ausschließen bzw. sanktionieren, sondern eher mit lokalem Fehlverhalten auf individueller Ebene und daher Lobbyarbeit eine geringere Rolle spielt.

Ein grundlegender Unterschied zwischen G₁ und den anderen beiden Fallgruppen ist außerdem der Grad der Mediatisierung. Während die Rolle der Medien für die NGOs in der Auseinandersetzung mit der Polizei von den befragten G₁-Mitarbeitern immer wieder erwähnt wurde (vgl. beispielsweise das „kommunikative Desaster“ nach dem G8-Gipfel in Heiligendamm aus Kapitel 8.1), ist dies in den anderen Fallgruppen nicht der Fall – mit Ausnahme von M₅ und M₆. Welche Schlüsse lässt dies zu? Zum einen unterscheiden sich offenbar die Mediatisierungsgrade von Themenbereichen und NGOs, was verschiedene

240 Interview E2.

Auswirkungen u.a. für das Skandalisierungspotenzial haben dürfte. Das im Falle vom M5 und M6 dann offensichtlich doch starke Medieninteresse wiederum wirft die Frage auf, ob die geringe Mediatisierung letztlich auf das Arbeitsfeld und das höhere Prestige einer NGO wie G1 zurückzuführen ist, oder ob sie nicht vielmehr auch im Bereich Menschenhandel bewusst hervorgerufen und gesteuert werden kann.

Abbildung 18 gibt eine Übersicht über alle bis dato betrachteten Variablen:

Zentrale Befunde:

- Thematisierung von Kritik und NGO-Finanzierung bedingen sich gegenseitig.
- NGOs thematisieren kaum Kritik, wenn sie in engem Kontakt zur Polizei stehen.
- Die Massenmedien spielen bei der Thematisierung von Kritik je nach Fallgruppe eine unterschiedliche Rolle.

8.5 Beschreibung von eigener Rolle, Polizei und Kooperation

Das Kapitel untersucht, welche Selbst- und Fremdbeschreibungen sich in den Interviews mit den NGO-Verantwortlichen erkennen lassen, um Rollenzuschreibungen und Deutungsmuster zu identifizieren. Auf diese Weise soll Aufschluss über die Divergenz von Logiken und Sichtweisen (vgl. Simsa 2001: 355) zwischen NGOs und Polizei gewonnen werden. Denn die Ausgestaltung der Kooperation und deren Auswirkungen dürften nicht zuletzt davon abhängen, welche Rolle die NGO-Vertreter ihrer Organisation zuschreiben, wie sie die Polizei verorten und welche Probleme sie im Kontext der Polizei wahrnehmen. Damit wird der funktionalistisch ausgerichtete Theorierahmen der Arbeit um ein Element ergänzt, das es ermöglicht, auch das Problemverständnis der NGOs in die Analyse einzubeziehen. Denn ob die Polizei nun als ein primärer oder sekundärer Problemverursacher (vgl. Kapitel 5.1), als potenzieller Partner oder prinzipiell als Gegner wahrgenommen wird, hängt von der Interpretation der jeweiligen NGO ab, die ein Problem ja für sich erst als ein solches definieren muss, um es auch als Problem bearbeiten zu können.

Die erhobenen Daten werden also nach Aussagen überprüft, die Rückschlüsse auf die Beschreibung der drei zentralen, hier betrachteten Strukturelemente zulassen: Selbstbeschreibungen der eigenen Rolle als NGO, Aussagen zur Polizei sowie zu Kooperation als solcher. Die Betrachtung des letztgenannten Punkts geht auf die in den Interviews früh gemachte Erfahrung zurück, dass einige NGO-Vertreter den Begriff der Kooperation nicht für ihre Auseinandersetzung mit der Polizei gelten lassen wollten (vgl. Kapitel 2.3).

8.5.1 G1

Zunächst zur *Selbstbeschreibung*: Die beiden Interviewpartner von G1 zeichnen ein relativ eindeutiges Bild von ihrer Organisation als seriöser und gewichtiger Stimme der Zivilgesellschaft, als *watchdog* in kritischer Distanz zum Staat. Letzteres hat Auswirkungen auf das Verhältnis zur Polizei, denn: „Was den Staat angeht sind wir ganz besonders vorsichtig. Wir gehen zwar in Dialog, aber dann so eingebunden oder eingebettet zu werden, da sind wir dann sehr vorsichtig.“²⁴¹ Generell wird jedoch an verschiedenen Stellen²⁴² immer wieder betont, dass man nicht ausschließlich auf Konfrontation aus sei, sondern immer wieder versuche, Veränderungen auch im Dialog zu erreichen.

Diese Selbstbeschreibung als kritischer Partner der Polizei geht einher mit mehrfach geäußerter Abgrenzung gegenüber anderen NGOs, mit der Betonung der eigenen Seriosität sowie des Status' als bekannte NGO-„Marke“. Für kleinere NGOs sei es wichtig, wie sich G1 zu einem bestimmten Thema verhalte; die eigene Stimme habe dank starker öffentlicher Wahrnehmung viel Gewicht. Trotz dieser postulierten Vorbildfunktion wird aber die eigene Seriosität auch gegenüber anderen NGOs aus dem Menschenrechtsbereich in Stellung gebracht, die sich durch übertrieben kritische Positionen („Sponti-Forderungen“²⁴³) gegenüber der Polizei auszeichneten, so ein G1-Vertreter:

„Wenn man sich unsere Internetseite anguckt: Das ist keine Seite, die konfrontativ gegenüber der Polizei ist. Wenn Sie sich andere Seiten angucken, häufig sind es Webseiten von kleinen NGOs gegen die Polizei aus Wuppertal oder Oldenburg, Widerstand oder wie die Dinger heißen, da sieht man von der Sprache, der Terminologie und deren Vorstellungen her, dass es einfach ein bisschen abstrus ist.“²⁴⁴

Die im Vergleich moderate Position von G1 bringe es mit sich, dass man bei der Polizei als ernstzunehmende Organisation wahrgenommen werde. Dies habe auch dazu geführt, dass die Polizei G1 und nicht andere Menschenrechtsorganisationen zur Inspektion der Gefangenensammelstellen in Heiligendamm eingeladen habe (vgl. Kapitel 8.1: Kooperative Aktivitäten). Status und Seriosität von G1 würden die Organisation schließlich zu einem der wenigen potenziellen zivilgesellschaftlichen Partner der Polizei machen, mit dem sich konstruktiv zusammenarbeiten lasse.

Bei der *Beschreibung der Polizei* durch G1-Mitarbeiter wird immer wieder die wichtige Rolle betont, welche die Polizei als potenzielle Hüterin der Menschenrechte im Rechtsstaat spiele.²⁴⁵ Deutlich wird versucht, sich als konstruktiver, anschlussfähiger Kritiker zu profi-

241 Interview G1-1.

242 In den Interviews mit G1-1 und G1-2, aber beispielsweise auch in der Pressekonferenz zum Anlass der Veröffentlichung des G1-Berichtes über Fälle rechtswidriger Polizeigewalt vom 8.7.2010, in der von NGO-Seite mehrfach die „Partnerschaft“ zwischen G1 und der Polizei betont wurde.

243 Interview G1-2.

244 Interview G1-2.

245 Z.B. Interview G1-1; Pressekonferenz vom 8.7.2010.

lieren. Die Polizei jedoch erscheint als politisch mächtige Institution, die nur ungern auf Anstöße aus der Außenwelt reagiert und in der Regel versucht, diese abzuwehren. Für Menschenrechtsfragen offene Personen seien in der Polizei eher vereinzelt anzutreffen.²⁴⁶ Wiederholt wird die Ansicht geäußert, rechtswidrige Polizeigewalt sei kaum zu verhindern und aufgrund des Gewaltmonopols gewissermaßen zwangsläufig. Geäußert wird außerdem die Ansicht, bei der Thematik Menschenrechte gebe es innerhalb der Polizei eine Diskrepanz zwischen den höheren Führungsebenen (mit Einsicht in der Menschenrechtsproblematik) und den einfacheren Dienstgraden, welche die Arbeit auf der Straße machen. Die Wahrnehmung dieser Diskrepanz wird ähnlich auch von den Experten 5 und 6 gestützt. Nicht zuletzt die Furcht vor politischen Konsequenzen in Folge von Skandalen Sorge dafür, dass man mittlerweile auf Leitungsebene nach neuen Lösungswegen suche.

Bezüglich des Umgangs mit dem *Begriff der 'Kooperation'* in Bezug auf die Polizei zeigten sich Unterschiede zwischen den beiden G1-Interviewpartnern. Während G1-2 (ehrenamtlicher Mitarbeiter) mehrfach von „Kooperation“ und „kooperieren“ spricht und diese Begriffe nicht problematisiert, ist bei G1-1 (hauptamtlicher Mitarbeiter) ein deutlich zurückhaltender Umgang mit ihnen festzustellen, der sich weniger auf konkrete Aktivitäten bezieht, sondern auf Dialog abzielt: „Wir gehen halt immer mehr in die strukturelle Arbeit. Und damit verbindet sich dann natürlich auch, was Sie mit kooperativ verbinden, dieses in den Dialog Treten um zu sagen: wie kann man institutionell etwas verändern.“²⁴⁷

Insgesamt zeigt sich das Bild einer dem Selbstverständnis nach staatskritischen Organisation, für die zwar die Polizei ein primärer Problemverursacher im Sinne von Kapitel 5.1 ist, die jedoch keine Fundamentalkritik an der Polizei äußern möchte und sich als kritischer Unterstützer präsentiert. Dem entspricht die Formulierung, Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei in Deutschland erfolgten nicht systematisch, sondern seien ein Strukturproblem.²⁴⁸ Die Selbstbeschreibung als Vorbild und gleichsam als Mutterschiff der Zivilgesellschaft impliziert gleichzeitig eine Abgrenzung von anderen NGOs, die als unseriös oder zu radikal beschrieben werden – und deren Kritik G1 bei der Bekanntmachung der Polizei-Kooperation im Rahmen des G8-Gipfels auf sich zog.

8.5.2 Fallgruppe Menschenhandel

Deutlich anders fällt die *Selbstbeschreibung* in der Fallgruppe Menschenhandel aus. Generell wurden wenige Überlegungen zur eigenen Rolle als NGO²⁴⁹ oder zivilgesellschaftliche Organisation angestellt. Lediglich die Vertreterin von M6 sprach das potenzielle Spannungsverhältnis zwischen öffentlicher Finanzierungsstruktur und einem Selbstverständnis als nichtstaatlicher Organisation an. Unterstrichen wird vielmehr häufig die eigene Rolle als Sozialarbeiter und das geringe Gewicht, das man gegenüber der Polizei in die Waagschale

²⁴⁶ Interview G1-1; ähnlich auch Experte 5.

²⁴⁷ Interview G1-1.

²⁴⁸ So geäußert von der G1-Generalsekretärin während einer Pressekonferenz vom 8.7.2010.

²⁴⁹ ‚NGO‘ als Selbstbezeichnung wurde lediglich von drei Organisationen (M1, M5, M6) verwendet.

werfen könne. Besonders häufig betonen die NGO-Vertreter in diesem Kontext ihre Abgrenzung zur Polizei: „Ich bin kein Bulle. Ich mache nicht deren Arbeit, das sollen sie schon selber machen.“²⁵⁰

Umfangreicher sind die in der Fallgruppe vorgenommenen *Beschreibungen der Polizei*. Diese stellt zwar nicht einen primären Problemverursacher dar (das ist der internationale Menschenhandel). Dennoch sind erstaunlicherweise – im Unterschied zur Fallgruppe Diskriminierung – kaum Beschreibungen des polizeilichen Gegenübers als Partner anzutreffen, der am gleichen Problem arbeitet. Stattdessen überwiegen skeptische Äußerungen, die sich insbesondere auf die Polizei als schwer durchschaubare Behörde beziehen und darin auch eine Ursache für nicht-sachgemäßen Umgang der Polizei mit dem Thema Menschenhandel erkennen. Die bürokratischen Strukturen führen nach Ansicht einiger NGOs zu Inflexibilität: „Man hat gelernt, dass sofortiges Handeln [bei der Polizei; PH] einfach nicht möglich ist. Es geht einfach überhaupt nicht. Es ist völlig unrealistisch.“²⁵¹

Der Begriff ‘Kooperation’ wird von der überwiegenden Anzahl der befragten NGO-Vertreter regelmäßig und ohne Problematisierung verwendet. Auch offizielle Dokumente (wie die „Kooperationsvereinbarungen“ oder das auf Bundesebene modellhaft entwickelte Bundeskooperationskonzept) greifen auf diesen Begriff zurück. Lediglich zwei der befragten Interviewpartner (M2, M3) lehnen die genannten Begriffe ab. So formuliert M3:

„Wir arbeiten parallel, aber nicht zusammen. Ich würde niemals sagen, wir arbeiten mit der Polizei zusammen, sondern immer, wir arbeiten parallel an derselben Frage, aber zwischen uns ist eine große Distanz. (...) Wir arbeiten zur selben Zeit am selben Thema, am selben Fall, aber mit unterschiedlichen Zielrichtungen.“²⁵²

M2 bezieht die Kritik am Begriff der Zusammenarbeit v.a. auf politische Aktivitäten: „Wir machen nicht gemeinsam was, ja? (...) Mir ist ganz wichtig, das auseinanderzuhalten.“²⁵³ Trotz dieser Betonung der eigenen Selbständigkeit kommt es aber auch in diesen beiden Fällen im Verlauf der Interviews zu widersprüchlichen Aussagen, d.h. an anderer Stelle wird bisweilen durchaus von „Kooperation“ oder „Zusammenarbeit“ gesprochen.²⁵⁴

Die Selbstbeschreibung stellt anders als bei G1 in Relation zur Polizei eher eine passive Rolle in den Vordergrund, die in der Rollenzuschreibung des Sozialarbeiters kulminiert, obwohl unter den auf den Internetauftritten selbst formulierten Zielen immer auch Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit angeführt werden (vgl. Kapitel 7: Die untersuchten Fälle). Die Polizei erscheint v.a. als undurchsichtige Behörde, was verdeutlicht, dass hier die Sicht der alltäglichen Zusammenarbeit dominiert, in der diese Behördenstruktur als hinderlich wahrgenommen wird. Entsprechend wird auch der Kooperationsbegriff im Allgemeinen eher unproblematisch verwendet.

²⁵⁰ Interview M5.

²⁵¹ Ebd.

²⁵² Interview M3.

²⁵³ Interview M2.

²⁵⁴ Z.B. Interview M3: „Und da ist es absurd zu sagen, wir arbeiten nicht mit der Polizei zusammen.“

8.5.3 Fallgruppe Diskriminierung

Ein dominantes Muster in der Fallgruppe Diskriminierung ist die *Selbstbeschreibung* als öffentlicher Dienstleister. Diese Rolle wird häufig auf die eigene Finanzierung zurückgeführt. Als öffentlich geförderte Organisation habe man den Auftrag, Dienstleistungen für die Gesellschaft zu erbringen und dabei auch die Polizei als staatlichen Akteur zu berücksichtigen.²⁵⁵ 'Mittler', 'Multiplikator' oder 'Schnittstelle zwischen Gesellschaft und Staat' sind dabei häufig gebrauchte Termini. Insbesondere der Vertreter von D4 legt großen Wert auf diese Position und bemüht sich dabei um Abgrenzung von anderen NGOs, die „aus einer anderen Partition“ kommen und bisweilen „irrationale Ansprüche“ erheben.

Diese Abgrenzung lässt eine ähnliche Betonung der eigenen Seriosität erkennen, wie sie auch bei G1 anzutreffen ist. Mangelnde Seriosität und irrationale Ansprüche führen nach Ansicht des Gesprächspartners im Gegenteil zu Gegenreaktionen auf Polizeiseite, die dem NGO-Anliegen schaden.²⁵⁶

Von einigen Interviewpartnern²⁵⁷ wird vor dem Hintergrund der Selbstbeschreibung als öffentlicher Dienstleister sogar die eigene Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft bzw. der Status als NGO problematisiert. Kooperation mit der Polizei ist für diese Organisationen weniger eine strategische Entscheidung als vielmehr eine strukturelle Notwendigkeit. Weniger stark betont wird diese Position von den anderen Organisationen der Fallgruppe, obwohl die meisten (abgesehen von D2 und D8) ebenfalls in bedeutendem Maße von staatlicher Finanzierung profitieren.

Betonte Abgrenzung von der Polizei oder Wahrnehmung eigener Unterlegenheit als ressourcenschwache zivilgesellschaftliche Organisation, wie es stark in der Fallgruppe Menschenhandel anzutreffen ist, findet sich in dieser Fallgruppe seltener und nur in einzelnen Fällen. Wenn Abgrenzung vorgenommen wird, handelt es sich zumeist um den Versuch der Polizei, das Wissen der NGOs für polizeiliche Ermittlungen zu nutzen. Die Befürchtung herrscht, zu „Erfüllungsgehilfen“²⁵⁸ der Polizei zu werden, was besonders im Falle von D8 das Verhältnis der NGO zu ihren Mitgliedern und Zielgruppen gefährdet, die nach Auskunft des Gesprächspartners ein besonderes Interesse an Anonymität haben und keinesfalls mit polizeilichen Ermittlungen in Verbindung gebracht werden möchten.

Betrachtet man die *Beschreibung der Polizei* in der Fallgruppe, so dominiert das Verständnis der Polizei als Partner, vor allem bei den Organisationen, die sich gegen Rassismus und für demokratische Kultur einsetzen. Die Polizei wird überwiegend als einer von mehreren gesellschaftlichen Akteuren bezeichnet, welche die Organisationen in ihrer Arbeit zu be-

255 Interview D1 und D4, leicht abgewandelt auch D3, D5 und D6.

256 Interview D4: „Wenn jemand (innerhalb der Polizei; PH) lange dafür gekämpft hat, dass mit NGOs gearbeitet wird, und der dann zugeben muss, dass manche Kooperationspartner schwierig sind und ihn und seine Kollegen extrem Nerven gekostet haben, dann ist es schwierig. Man hört dann von der Polizeiseite: ‚Na, dann lass es doch; war doch eh Schwachsinn.‘“

257 Interview D4, D3 und D6.

258 Interview D5.

rücksichtigen hätten. Im Wesentlichen würden ähnliche Interessen verfolgt. Für den Vertreter von D4, der bereits bei der Selbstbeschreibung besonderen Wert auf den Charakter als politisch neutraler Dienstleister legte, ist die Polizei ein „Kunde“, der für einen Auftrag eine Leistung zu bekommen hat. In Kooperationen habe man mit „gestandenen Demokraten“ zusammengearbeitet und dabei das Gefühl genossen, dass „das die Leute sein werden, die auf der Straße unsere Freiheitsrechte verteidigen müssen“.²⁵⁹ Der Vertreter von D5 sagt von der Polizei in seinem Arbeitsfeld: „Die sind schon wirklich Freund und Helfer“; gemeinsam befinde man sich in einem „Dialog für Verantwortung“. Dem Konzept der Polizei als Partner steht D3 als einzige befragte NGO eindeutig ablehnend gegenüber..

Wie in der Fallgruppe Menschenhandel wird auch hier die Polizei teilweise als undurchsichtige Behörde wahrgenommen. Nicht immer sei der Wille zu Veränderungen erkennbar, nicht nachvollziehbare Kompetenzrivalitäten oder Strukturreformen sowie die Aufhängung bestimmter Aufgaben an Einzelpersonen führten zu abrupten Kursänderungen und machten Kooperationen zu fragilen Konstrukten, zu „Momentaufnahmen“²⁶⁰. Generell werden von den NGOs jedoch signifikante Veränderungen auf Seiten der Polizei wahrgenommen – Veränderungen im Sinne von Demilitarisierung, Öffnung zur Gesellschaft und/ oder interner Diversifizierung. Diese Veränderung, so der Vertreter von D4, habe überwiegend im Laufe des vergangenen Jahrzehnts stattgefunden. Ähnlich, wenn auch etwas zurückhaltender, äußern sich die meisten anderen befragten Interviewpartner.²⁶¹

Schließlich berichten einige der befragten NGO-Vertreter²⁶² auch davon, dass sich ihre eigene Wahrnehmung der Polizei im Zuge des Kooperationsprozesses verändert habe. Grundtenor ist eine Veränderung von stark negativ geprägten Sichtweisen der Polizei hin zu deutlich größerem Verständnis. So äußert sich etwa der Vertreter von D5, nach eigenen Angaben durch Negativerfahrungen mit der Polizei in der Vergangenheit zunächst voreingenommen: „Mittlerweile kann ich auch sagen: Das sind auch nur Menschen. (...) Bei Veranstaltungen hatten wir immer mal einen kurzen Draht zur Polizei, und da haben wir gesehen: Mensch, der denkt ja auch mit. Der hat auch was gegen Rechts!“²⁶³ Für den Vertreter von D2 hat sich das Polizeibild ebenfalls durch Kooperationserfahrungen gewandelt. Es zeigt sich hier, dass Kooperation deutlich Distanz zwischen den Gegenübern abbaut, was möglicherweise auch in verminderter Kritikbereitschaft resultieren könnte.

Ähnlich wie in der Fallgruppe Menschenhandel stellt sich hier der Umgang mit dem Begriff ‘Kooperation’ dar. Während einige Befragte (D4, D5, D6) den Begriff regelmäßig verwenden („gewachsene Kooperationsbeziehungen“), wird er von anderen (D3, D7) auch problematisiert. So möchte D7 den Begriff „nur in Führungsstrichen“ verwenden, da man in Kooperationsbeziehungen mit der Polizei immer vorsichtiger agieren müsse als mit anderen

²⁵⁹ Interview D4.

²⁶⁰ Interview D5.

²⁶¹ Interviews D5, D6, D8, D2, D7: „Feindbilder haben sich insgesamt abgebaut. Das hat auf jeden Fall stattgefunden.“

²⁶² D5, D6, D7, D8.

²⁶³ Interview D5.

sozialen Einrichtungen, etwa um nicht zu viele Informationen preiszugeben, die der NGO-Klientel möglicherweise schaden könnten.²⁶⁴

8.5.4 Fazit

Die von den NGO-Vertretern geäußerten Selbstbeschreibungen und ihre Perspektive auf die Polizei lassen verschiedene Muster erkennen, die teils für die jeweilige Fallgruppe spezifisch sind, jedoch bisweilen auch die Unterteilung in Gruppengrenzen überschreiten. Zu letzteren Beschreibungsmustern gehört das durchgehend geäußerte Verständnis für die schwierigen Arbeitsbedingungen der Polizisten – deren konfliktreicher Arbeitsinhalt wird anerkannt und bisweilen sogar mit Verständnis für daraus resultierendes Fehlverhalten verbunden. Dass dieses Verständnis sich häufig im Kooperationsverlauf verstärkte, kann ein Hinweis auf eine zumindest schrittweise Annäherung an den Kooperationspartner seitens der NGOs sein, auf eine wachsende „Repräsentanz der Logiken“ (Simsa 2001: 372) des Kooperationspartners bei seinem Gegenüber (hier: den NGOs). Unterschiede zeigen sich bei der grundsätzlichen Betrachtung der Polizei, wie sie sich in der Variable ‚Divergenz von Logiken und Sichtweisen‘ (vgl. Kapitel 5) niederschlägt: Während G1 die Polizei als primären Problemverursacher betrachtet, ist sie das für die meisten NGOs der beiden anderen Fallgruppen nicht. Ansatzweise als Ausnahmen können M5, M6 und D3 verstanden werden, die ebenfalls eine vergleichsweise kritische Position zur Polizei haben.

Die beschriebenen Angleichungstendenzen an den Kooperationspartner bringen wiederum die Herausforderung der Bewahrung ausreichender Distanz mit sich. Als Reaktion auf diese Herausforderung wird von den NGOs (auch hier fallgruppenübergreifend) in der Selbstbeschreibung eine stark betonte Abgrenzung von der Polizei aufgebaut. Dies gilt am Stärksten für die NGOs der Fallgruppe Menschenhandel, die offenbar wegen der starken operativen Verflechtung mit der Polizei an dieser Stelle den größten Bedarf an Grenzziehungen haben. Abgrenzungen werden in allen Fallgruppen (am geringsten im Bereich Menschenhandel) außerdem gegenüber anderen NGOs gezogen, die als unseriös, alternativ und/ oder politisch weiter links stehend charakterisiert werden und in der Regel die mit der Polizei kooperierenden NGOs für die Kooperation kritisieren. Im Gegensatz zu diesen NGOs wird die eigene Organisation als konstruktiver, zielorientierter, bisweilen auch etablierter und deutungsmächtiger dargestellt.

Die Unterschiede in der Selbstbeschreibung von Fallgruppe zu Fallgruppe sind bedeutend. G1 ist der staatsferne, aber immer konstruktive Kritiker der Polizei – seriös, selbstbewusst und mit dem Anspruch, politische Veränderungen herbeizuführen. Die Polizei wiederum wird beschrieben als mächtiger, bisweilen unwilliger und träger Partner, den es auf den richtigen Weg zu führen gilt. Dabei wird ihr zugestanden, dass auf der Leitungsebene in den vergangenen Jahren ein Wandel in die richtige Richtung eingeschlagen worden sei. Die Vertreter der Fallgruppe Menschenhandel hingegen führen häufig die eigene Schwäche

²⁶⁴ Interview D7.

und Machtlosigkeit gegenüber der Polizei an, rücken ihre Tätigkeit als Sozialarbeiter in den Vordergrund und nehmen eine deutlich passivere Rolle ein, in der politische Forderungen nach Veränderung der Rahmenbedingungen zwar immer wieder präsent sind, aber letztlich v.a. die Einflussstrategie der Schadensbegrenzung dominiert (der wiederum besonders der Gefahr der Funktionalisierung ausgesetzt ist; vgl. Simsa 2001: 355). Dies korrespondiert mit einer Polizeibeschriftung, bei der zumeist Alltagsprobleme im Vordergrund stehen, die offenbar aus der starken operativen Nähe gespeist sind.

Auch wenn hier sowie in der Fallgruppe Diskriminierung der Grad an öffentlicher Finanzierung sehr ausgeprägt ist, herrscht in letzterer deutlich stärker eine Selbstbeschreibung als Dienstleister vor, der qua öffentlicher Ressourcenausstattung auch mit der Polizei zusammenarbeiten habe – die eigene Zugehörigkeit zur Zivilgesellschaft wird aus diesen Gründen gleichzeitig in Frage gestellt. Da die Finanzierungsstruktur an dieser Stelle also keine Erklärungskraft für die Unterschiede anbietet und die Polizei weder in der Fallgruppe Menschenhandel noch in der Fallgruppe Diskriminierung primärer Problemverursacher ist, scheint der Verweis auf die Opferorientierung hier naheliegend: Während die Anti-Menschenhandelsorganisationen ganz überwiegend opferorientiert arbeiten, d.h. am Wohlergehen der Betroffenen interessiert sind, trifft dies weniger auf viele Anti-Diskriminierungs-NGOs zu, gerade wenn sie die Verbreitung demokratischer Kultur fördern wollen (vgl. Chung/Lohrenscheit 2005). Hier wird im Unterschied zur anderen Fallgruppe häufig das gemeinsame Anliegen mit der Polizei betont (klare Ausnahme ist hier D3, die ebenfalls v.a. opferorientiert arbeitet).

Zuletzt sei noch auf die Parallelen eingegangen, die sich bei der Beschreibung von 'Kooperation' fallgruppenübergreifend zeigten. Hierbei wird deutlich, wie problembehaftet die Polizeikooperation nicht nur in der operativen Arbeit, sondern auch für das eigene Selbstverständnis ist. Denn von zahlreichen NGOs werden die Worte 'Kooperation' bzw. 'Zusammenarbeit' für die Beschreibung der im Sinne dieser Arbeit als kooperativ bezeichneten Aktivitäten immer wieder problematisiert und abgelehnt – im selben Interview jedoch an anderer (meist zeitlich etwas entfernter) Stelle wie selbstverständlich verwendet. Das deutet darauf hin, dass zwar im Selbstbild und auch rhetorisch die eigene Unabhängigkeit hochgehalten wird, die Praxis dieses hehren Prinzip aber möglicherweise bereits in Frage stellt.

Zentrale Befunde:

- Die (zunehmende) Anerkennung der schwierigen polizeilichen Arbeitsbedingungen ist ein Indiz für schrittweise Annäherung.
- Starke Verflechtung in den Kooperationsbeziehungen zur Polizei bewirken in den Interviews einen stärkeren Abgrenzungsbedarf bei den NGOs.
- Insbesondere G1 und NGOs der Fallgruppe Diskriminierung äußern häufig Abgrenzung gegen andere, als unseriös etikettierte NGOs.

- Während sich G1 an der Polizei als primärem Problemverursacher orientiert, stellt sie in den anderen Fallgruppen tendenziell einen sekundären Problemverursacher dar.
- Die Selbstbeschreibungen der NGOs fallen unterschiedlich aus; dabei laufen die Trennlinien zumeist entlang der Fallgruppengrenzen. Während G1 sich als staatsferne, selbstbewusste Kraft der Zivilgesellschaft beschreibt, dominiert in der Fallgruppe Menschenhandel das Selbstbild als Sozialarbeiter. In der Fallgruppe Diskriminierung überwiegt eine Selbstbeschreibung als Dienstleister für alle demokratischen Kräfte.

8.6 Spannungen im Kooperationsprozess

„Eines, denke ich, kann man mit Sicherheit sagen: Die parallele Arbeit mit der Polizei ist sehr konfliktbehaftet.“²⁶⁵ Diese Bemerkung des Vertreters von M3 steht stellvertretend für eine Vielzahl von Aussagen, die im Laufe der Datenerhebung vorgebracht wurden und mehrere Spannungsfelder thematisieren, welche die Zusammenarbeit von NGOs und Polizei belasten. Dies gilt für alle betrachteten Fallgruppen. An dieser Stelle erfolgen zunächst eine Bestandsaufnahme und erste Interpretation der Spannungen, die von den NGOs innerhalb der Kooperationsbeziehungen wahrgenommen werden. Zwar stellen die Spannungen keine „strukturierende Variable“ zur Erfassung der Wirkungszusammenhänge dar wie die anderen bisher betrachteten Aspekte. Die Untersuchung der Spannungen geschieht vielmehr vor dem Hintergrund der in Kapitel 5.1 entfalteten Konzeption einer Arena, innerhalb welcher Polizei und NGOs um Deutungshoheit und Interessendurchsetzung ringen (vgl. Holste/Hüchtker/Müller 2009: 10), sowie der Grundposition, dass Kooperationen in der Regel spannungsvolle Beziehungen darstellen (vgl. Kapitel 2.3: Kooperation). Solche Spannungen sichtbar zu machen und für die weitere Interpretation der Arena zu nutzen, ist Anliegen dieses Kapitels.

Insgesamt lassen sich auf Basis des erhobenen Datenmaterials drei wesentliche Komplexe identifizieren, die für die befragten NGOs und Experten offenbar von besonderer Bedeutung sind. Dabei handelt es sich um

- das Spannungsfeld Polizei und Menschenrechte, inkl. fehlender Sensibilisierung der Polizisten;
- unterschiedliche Berufskulturen, Vorurteile und innere Widerstände auf beiden Seiten; sowie
- strukturelle Probleme wie Ressourcenknappheit und unterschiedliche Prioritätensetzung.

²⁶⁵ Interview M3.

Dabei gilt auch hier, dass die geschilderten Spannungen in Zusammenhang mit anderen analysierten Aspekten stehen, so dass sich immer wieder Überschneidungen zu anderen Themenbereichen des Kapitels 8 ergeben.

8.6.1 G1

Das *Spannungsfeld Polizei und Menschenrechte* stellt für G1 eine wesentliche Schwierigkeit in Kooperationen mit der Polizei dar. Gemeint sind damit Herausforderungen, die sich aus der Position der Polizei als Strafverfolgungsorgan mit Gewaltmonopol ergeben²⁶⁶, sowie Reaktionen der Polizei auf kritische Auseinandersetzung mit der Menschenrechtskonformität ihres Handelns. So wird in den Interviews beklagt, bei G1 engagierte Polizisten würden auf teils erhebliche Ablehnung bei ihren Polizeikollegen stoßen, als Gutmenschen verlacht und diskreditiert.²⁶⁷

Bei der Polizei wie auch vielen politisch Verantwortlichen herrscht nach Ansicht der Befragten die Meinung vor, das Thema Menschenrechte sei für die Polizei in Deutschland irrelevant. So bekäme man etwa in Bezug auf unabhängige Polizeikommissionen häufig von Politikern zu hören, solche Kommissionen bräuchte man vielleicht „in afrikanischen Staaten oder im Kosovo, aber nicht bei uns“.²⁶⁸ Menschenrechte würden von vielen Polizisten als Hindernis für eine effektive Bewältigung der polizeilichen Aufgaben empfunden.²⁶⁹ Experte 4 spricht sich daher für eine stärkere Bewusstseinsbildung innerhalb der Polizei aus, die den Beamten deutlich machen solle, dass sie mit ihrer Arbeit selbst zum Menschenrechtsschutz beitragen können.²⁷⁰ Deutlich wird hier die offenbar negative Konnotation des Begriffs 'Menschenrechte' bei manchen Polizisten und auch, wie wenig das Bild der Polizei als Menschenrechtsschützerin offenbar bisher verankert ist. Die Problematik der fehlenden Sensibilisierung für das Thema bzw. polizeilicher Abwehrreaktionen schlägt sich auch beim Thema Menschenrechtsaus- und fortbildung nieder. Bemängelt wird von G1 und den befragten Experten die fehlende flächendeckende Anwendung des Themas.²⁷¹ Jenseits dieser strukturellen Dimension kommt die fehlende Resonanz der entsprechenden Angebote bei den Beamten selbst hinzu. So berichtet E5 aus seiner Erfahrung als früherer

²⁶⁶ Interview E5: „Aufgabe der Polizei ist es, Straftäter zu überführen, und dafür zu sorgen, dass sie möglichst human behandelt werden. Und das passt nicht zusammen.“

²⁶⁷ Interview G1-1.

²⁶⁸ Ebd.

²⁶⁹ Interview E4: „Wir sind im Moment ja immer noch dabei, die Menschenrechte als etwas zu verstehen, was uns im polizeilichen Handeln einschränkt. Da ist schon wieder einer, der die Einhaltung der Menschenrechte verlangt. Eigentlich müsste ich dies und das mit ihm machen, aber ich muss ja seine Menschenrechte beachten.“

²⁷⁰ Ebd.

²⁷¹ Interviews G1-1, E4, E5. Aus Interview E4: „Es kann nicht sein, dass wir den normalen Fächerkanon haben, und daneben gibt es eine Stunde die Woche Menschenrechte. (...) Sondern es muss an praktischen Beispielen in einer ganz normalen Unterrichtssituation darauf eingegangen werden: Hier habe ich eine Situation, in der es mir als Polizeibeamter darum gehen muss, Menschenrechte zu verwirklichen. ‚Leute, seht bitte dieses Thema, das hier ist eine Verwirklichung der Menschenrechte.‘“

Leiter einer Polizeischule, das Thema Menschenrechte sei für die Studenten eine „Lachnummer“, weil man der Auffassung sei, man brauche es angesichts der in der Praxis anstehenden Aufgaben nicht. Dies führt offenbar auch dazu, dass bei den zumeist freiwilligen Veranstaltungen in Aus- und Fortbildung zumeist nur diejenigen Polizisten erscheinen, die ohnehin für die Menschenrechtsthematik offen sind.²⁷² Besondere Reizpunkte bei entsprechenden Veranstaltungen setzt dabei die Beteiligung von G1-Vertretern, wie Experte 6 berichtet: Demnach würde ein Teil der Teilnehmer beim Auftritt des Mitarbeiters von G1 „aufrüsten und schon mal zum Präventivschlag ausholen.“ Immer wieder aufkeimenden Diskussionen drehten sich häufig um die als ungerecht und unseriös empfundenen G1-Polizeiberichte.

Auch *unterschiedliche Berufskulturen und wechselseitige Vorurteile* belasten die Kooperationsbeziehungen. So gebe es zwischen G1 und der Polizei kaum eine gemeinsame Sprache.²⁷³ Experte 5 berichtet von großen Vorbehalten innerhalb der Polizei explizit gegenüber G1.

8.6.2 Fallgruppe Menschenhandel

Auch für die NGOs der Fallgruppe Menschenhandel stellt *fehlende Sensibilisierung der Polizei in Menschenrechtsfragen* einen problematischen Faktor in der Zusammenarbeit dar. Im Gegensatz zu G1 geht es den NGOs jedoch weniger um die allgemeine Einhaltung von Menschenrechtsstandards und deren institutionelle Verankerung innerhalb der deutschen Polizei, sondern vielmehr um eine aus NGO-Sicht angemessene Behandlung ihrer Zielgruppe. Nicht vorhandene Sensibilisierung für das Thema einerseits sowie bewusste politische Missachtung andererseits führen nach Ansicht der meisten Interviewpartner zu negativen Konsequenzen für die Betroffenen. So wird etwa vermutet, dass zahlreiche betroffene Frauen niemals in Kontakt mit einer Fachberatungsstelle sondern vielmehr direkt in Abschiebehaft geraten, weil sie von den Polizisten im Vorfeld nicht als Opfer von Menschenhandel erkannt werden. Manche Polizeidienststellen würden komplett negieren, dass es überhaupt Menschenhandel gibt.²⁷⁴ In diesem Zusammenhang berichten einige NGOs – ähnlich wie bei G1 – außerdem davon, dass die Problematik Menschenhandel im Allgemeinen und insbesondere von der Polizei nicht mit der Bundesrepublik Deutschland in Verbindung gebracht werde:

„Dass wir das direkt um die Ecke haben, das glaubt keiner! Eine ukrainische Prostituierte, die hier arbeitet – die kommt hierher, weil sie viel Geld verdienen will. Es kommt keiner auf die Idee, wie die hier hergekommen ist. Dass sie sich ihr Schicksal nicht ausgesucht hat. Das ist ein Problem. Und dieses Problem haben wir bei der Polizei ganz massiv!“²⁷⁵

²⁷² Interview G1-1.

²⁷³ Interview G1-2.

²⁷⁴ Interview M5.

²⁷⁵ Interview M5.

Unterschiedliche Berufskulturen und wechselseitige Vorurteile belasten auch im Bereich Menschenhandel die Kooperationsbeziehungen, auch wenn sich in den vergangenen Jahren offenbar eine Veränderung vollzogen hat. Geäußert wird v.a. die Konfliktrichtigkeit im Aufeinandertreffen von Polizei und Sozialarbeitern: Während die NGO-Mitarbeiter von Polizisten bisweilen etwa als „Sozialfuzzis“²⁷⁶ bezeichnet werden, empfinden diese umgekehrt polizeiliche Denk- und Handlungsmuster als problematisch.

Auch Experte 3 bestätigt auf Vorurteilen beruhende Skepsis und Misstrauen auf beiden Seiten. Im Vergleich zu früheren Jahrzehnten habe sich jedoch viel gewandelt:

„Die größten Hindernisse und Schwierigkeiten liegen hinter uns. Ich erinnere mich an die 70er Jahre, wo man sich geradezu feindselig gegenüber stand („das ist mein Opfer, das geht Euch überhaupt nichts an“; „ahnungslose und wenig einfühlsame Bullen“; „Sozialtanten, Emanzen, militante Politweiber“).“²⁷⁷

Ganz besonders stellen sich für NGOs im Bereich Menschenhandel einige *strukturelle Schwierigkeiten*, die Einfluss auf die Kooperationsbeziehungen haben. Dazu gehören zunächst unzureichende Ressourcen, die unterschiedliche Folgen haben. So kommen aufgrund der meist knappen finanziellen Ausstattung Tätigkeiten jenseits der reinen Sozialarbeit (wie etwa politische Lobbyarbeit, Öffentlichkeitsarbeit, Sensibilisierungsmaßnahmen) häufig zu kurz (vgl. Kapitel 8.4: Thematisierung von Kritik).

Als besonders konfliktrichtig erweist sich aus Sicht der Gesprächspartner auf NGO-Seite jedoch die unterschiedliche Prioritätensetzung bei den Zielen der jeweiligen Kooperationspartner: Während die NGOs in erster Linie opferorientiert arbeiten, also zunächst das Wohl ihrer Zielgruppe im Auge haben, agiert die Polizei v.a. täterorientiert, d.h. das primäre Interesse ist die Strafverfolgung (wie es in den meisten Kooperationsvereinbarungen deutlich wird). Dabei haben die NGOs in der Regel keine grundsätzlichen Bedenken, ihre Zielgruppe als Zeugen im Strafverfolgungsprozess zu Wort kommen zu lassen. Sie stellen jedoch den Willen der Betroffenen in den Mittelpunkt: „Wir wollen die Frauen stabilisieren und ihnen ermöglichen, eine eigene Entscheidung zu treffen – ob sie aussagen wollen oder nicht.“²⁷⁸ Insgesamt steht das Ermittlungs- und Strafverfolgungsinteresse häufig konträr zum Opferschutz. Die unterschiedliche Priorisierung von Zielen und die daraus folgenden Schwierigkeiten zeigen deutlich den spannungsvollen und auch umkämpften Charakter der Kooperationsbeziehungen.

²⁷⁶ Interview M1.

²⁷⁷ Interview E3.

²⁷⁸ Interview M7.

8.6.3 Fallgruppe Diskriminierung

Fehlende Sensibilisierung der Polizei in Menschenrechtsfragen erschwert auch die Kooperationen der Fallgruppe Diskriminierung. Ein Grund dafür wird auch hier darin gesehen, dass „die Wertschätzung des Praktischen“ innerhalb der Polizei größer sei und Fragen der Menschenrechtsbildung höchstens nachrangig. Einzelne Polizisten könnten demnach sogar Probleme innerhalb der Organisation bekommen:

„Sie kommen zurück in ihren Abschnitt oder in die Einsatzhundertschaft, und dann heißt es: ‘Warum warst du nicht Schießen üben? Das letzte Mal hast du beschissen geschossen, also... stattdessen ziehst du dir das rein?’“²⁷⁹

Eine Teilnahme an den Bildungsmaßnahmen mache die interne Position der Teilnehmer also schwierig. Etwas anders ist die Situation im Falle von D2, deren Veranstaltungen zur interkulturellen Kompetenz von Polizeischülern pflichtweise besucht werden. Diese kämen jedoch mit falschen Erwartungen und übten Widerstand gegen das pädagogische Konzept.²⁸⁰

Auch *Vorurteile und unterschiedliche Berufskulturen* spielen in der Fallgruppe eine Rolle. Die erste gemeinsame Sitzung in einem Kooperationsprojekt von D5 sei zunächst in einen Schlagabtausch gemündet, in dessen Verlauf sich „gegenseitig Vorurteile an den Kopf gedonnert“ wurden. Auch wird verschiedentlich auf die wechselseitigen, geradezu traditionellen Feindbilder zwischen Sozialarbeitern und der Polizei hingewiesen, die häufig die Kommunikation behinderten und das gemeinsame Arbeiten erschwerten. Als Beispiel nennt der Vertreter von D5 einen Sozialarbeiter, der von einer geplanten Aktion Rechtsradikaler erfährt und dieses Wissen nicht an die Polizei weitergibt: „Im schlimmsten Fall behält er die Information für sich, weil er denkt: Wenn ich die 110 anrufe, kostet mich das vielleicht Geld. Also, das gab es wirklich.“²⁸¹

Vereinzelt, allerdings deutlich seltener und weniger intensiv als bei den NGOs der Fallgruppe Menschenhandel, wird innerhalb der Fallgruppe schließlich auch die Problematik *unterschiedlicher Prioritätensetzung* genannt. So führe die Zusammenarbeit im Vorfeld von Demonstrationen bisweilen zu Unstimmigkeiten, weil die Polizei von Sicherheitsüberlegungen getrieben sei, die NGOs und Demonstranten hingegen vom Wunsch der Wahrnehmbarkeit.²⁸² Außerdem führt die Orientierung der Polizei an konkreten Straftatbeständen nach Auskunft von D4 bei runden Tischen auf Bezirksebene bisweilen zu unterschiedlichen Wahrnehmungen durch Polizei einerseits und gesellschaftliche Gruppierungen andererseits:

²⁷⁹ Interview D4.

²⁸⁰ Interview D2. Die Vertreter der Organisation bezeichnen ihr Vorgehen in den Seminaren als „erfahrungsorientiert“; die Teilnehmer sollen zur Selbstreflexion über ihre Rolle und ihr Weltbild angeregt werden. Die Erwartung der Polizeischüler sei jedoch anders ausgerichtet: „Sie denken, sie bekommen Tipps wie aus dem Handbuch, kulturspezifisch, nach dem Motto: ‚Wie gehe ich mit Arabern um?‘“

²⁸¹ Interview D5.

²⁸² Interview D6.

„Wenn die Antifa oder Sozialarbeiter davon reden, dass da Neonazis sind, und dass da eine Angstzone herrscht, gehen sie von Atmosphäre aus, gehen sie von Präsenzen aus, von Symbolen, die nicht unbedingt einen Straftatbestand darstellen müssen. Wo eine Beweisführung auch sehr schwierig wäre. Die Polizei (...) findet keine Tatbestände, die juristisch zu bewerten sind, und sagt: 'Da ist nix. Wovon reden Sie eigentlich?'“

Hier zeigt sich ein Beispiel für unterschiedliche Interpretationstendenzen bzw. *frames*, in diesem Fall zwischen der Polizei und Sozialarbeitern. Folgt man Simsa (2001: 352), besteht an dieser Stelle für NGOs die Herausforderung, die Interpretationslogik der Polizei zu verstehen, um überhaupt in der Lage zu sein, Kooperationsbeziehungen erfolgreich im Sinne der NGO zu gestalten und entsprechende Veränderungen anzuregen.

8.6.4 Fazit

Vergleicht man die kooperationsinternen Spannungen fallgruppenübergreifend, so gleichen diese sich in vieler Hinsicht teils deutlich, sie weisen aber auch einige Unterschiede auf. So ergeben sich beispielsweise konkrete berufliche Schwierigkeiten für G1-Engagierte aus ihrer Doppelrolle als Polizisten und Menschenrechtsaktivisten.

Deutlicher zeigen sich in allen Gruppen regelmäßig auftauchende Muster. So scheint offenbar die Wahrnehmung, dass Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei nicht in einem Rechtsstaat wie der Bundesrepublik geschehen könnten, weit verbreitet und wird von der Polizei und deren politischem Umfeld argumentativ gegenüber den NGOs in Stellung gebracht – eine Argumentation, die mit der häufig beklagten fehlenden Sensibilisierung eines Großteils der Polizeibeamten für Menschenrechtsfragen korrespondiert. Eine solche Wahrnehmung überschneidet sich mit den anderen beiden immer wieder anzutreffenden Problemlagen: Die große Mehrheit der durchgeführten Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen in allen Fallgruppen hat damit zu kämpfen, dass von den Teilnehmern teils massiver Widerstand gegen diese Form der Veranstaltung ausgeübt wird. Das lässt am Wert solcher, zumeist nur punktueller Veranstaltungen zweifeln (die mangelnde Nachhaltigkeit der Veranstaltungen wird von den meisten NGO-Vertretern kritisiert, vgl. Kapitel 8.1: Kooperative Aktivitäten) und entspricht den Forschungsergebnissen zu solchen Fortbildungen bei der Polizei (Mussik 2005). An späterer Stelle wird dieses Ergebnis mit den Daten zum Erfolg solcher Veranstaltungen abzugleichen sein; dabei wird auch geprüft, ob statt eines inhaltlichen Gewinns für die NGOs möglicherweise weitere Anreize bestehen, diese Veranstaltungen trotz offenbar geringer Erfolgsaussichten durchzuführen.

Die gewonnenen Erkenntnisse zeichnen insgesamt ein Bild von äußerst spannungsgeladenen Kooperationen. Die Spannungen beruhen häufig auf Unterschieden in Sprache bzw. Wirklichkeitswahrnehmung und -interpretation. Hinzu kommen verschiedene Organisationskulturen sowie die Orientierung an unterschiedlichen Handlungsrahmen, was insbesondere in der Fallgruppe Menschenhandel immer wieder deutlich wird: Während sich die Polizei primär an der nationalen und europäischen Rechtsordnung orientiert und mithin

Vergehen im straf- oder aufenthaltsrechtlichen Sinne im Blick hat, beziehen sich die NGOs in ihrer Interpretation und Argumentation in erster Linie auf internationale Menschenrechtsnormen und postulieren dadurch andere Herangehensweisen. Das unterstützt die theoretische Annahme von Simsa (2001: 352)²⁸³, wonach Akteure mit verschiedenen Funktionsorientierungen zunächst nur schwer miteinander kommunizieren können. Auch Hellmann (1999: 100) unterstreicht die Bedeutung von gemeinsamen Praktiken, Zeichen, Symbolen und Sprachen als Voraussetzung für die Herausbildung einer gemeinsamen Identität.

Die Spannungen, so legen die Annahmen weiter nahe, gefährden das Erfolgspotenzial der Kooperationen aus Sicht der NGOs, da eine gemeinsame Sprache und korrekte Wahrnehmung des intervenierten Systems (hier: der Polizei) Voraussetzungen für erfolgreiche Intervention sind. Auch wenn sich offenbar in den vergangenen Jahren etliche Probleme v.a. soziokultureller Natur teilweise verbessert haben und die NGO-Vertreter bisweilen durchaus Akzeptanz für die unterschiedliche polizeiliche Handlungslogik zu verstehen geben, bleibt angesichts der grundsätzlich divergierenden Orientierung beider Seiten meines Erachtens zweifelhaft, ob die Kooperationsproblematiken in Zukunft aufgelöst werden können. Es wird wesentlich darauf ankommen, durch schrittweise Annäherung die oben genannten Praktiken und Sprachen zu entwickeln.

Tatsächlich scheinen sich im Zuge der Kooperationen einige Vorurteile zwischen den beiden Seiten abzubauen, wie Interviewpartner aus allen Fallgruppen berichten. Zeise (2006: 47f.) beschreibt die Ausgangsposition auf Seiten der Polizei mit den Worten:

„Besonders allergisch reagiert diese Kultur auf alles, was im Weitesten Sinne mit „weich“, „links“, „sozio-“ oder „psycho-“ assoziiert wird. Wer sich an der polizeilichen Basis umhört, findet oft wenig Freundliches gegenüber Berufsgruppen, deren Aufgabe es nach Auffassung gestandener Vollzugsbeamter zu sein scheint, grundsätzlich für alles Verständnis zu zeigen und das polizeiliche Gegenüber auch dann noch in Schutz zu nehmen, wenn es sich – aus polizeilicher Sicht – inakzeptabler Verfehlungen schuldig gemacht hat.“

Auch wenn diese Einstellung auch in lange bestehenden Kooperationen für Schwierigkeiten sorgt, so scheinen sich dennoch in den betrachteten Kooperationen immer wieder Annäherungsprozesse abzuspielen.²⁸⁴

Zentrale Befunde:

- Die Kooperationen zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei sind von verschiedenen Spannungen deutlich geprägt.
- Diese Spannungen haben verschiedene Ursachen. Zu den wichtigsten gehören

²⁸³ Vgl. hierzu auch die Forschung zu Neuen Sozialen Bewegungen, z.B. Hellmann (1999), Rüdiger (1990).

²⁸⁴ Z.B. Interviews M1, D5, D7.

Unterschiede in Wirklichkeitswahrnehmung und -interpretation sowie der verwendeten Sprache. Hinzu kommt die weit verbreitete Einstellung in der Polizei und in Teilen der Bevölkerung, dass Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei in Deutschland keine Rolle spielten.

- Die kooperationsinhärenten Spannungen gefährden das Erfolgspotenzial von kooperativen Aktivitäten. Das gilt insbesondere für die Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen.
- Dennoch zeichnen sich erste Annäherungsprozesse als Ergebnis von Kooperationen ab.

8.7 Weitere Akteure und Rahmenbedingungen

Das Kapitel befasst sich zum Abschluss der empirischen Erschließung des Themenfeldes mit Faktoren, die im Rahmen der Datenerhebung identifiziert werden konnten und denen Einfluss auf die Kooperationen zwischen NGOs und der Polizei zugeschrieben wird. Sie sind nicht unmittelbarer Gegenstand der Kooperation, werden von den Interviewpartnern aber dennoch als relevant für diese beschrieben. Diese Faktoren werden daher vom Verfasser als ‚Rahmenbedingungen‘ bezeichnet. Dabei ist ‚Weitere Akteure und Rahmenbedingungen‘ keine aus dem theoretischen Rahmen abgeleitete Variable, sondern erfasst Aspekte, die in den Interviews an verschiedenen Stellen wiederholt thematisiert wurden und denen daher Relevanz zugeschrieben wird. Diese Aspekte werden neben die aus dem theoretischen Rahmen abgeleiteten Variablen gestellt. Denn die Arbeit geht von einer Kooperations-Arena aus. Innerhalb derer muss davon ausgegangen werden, dass NGOs und Polizei nicht im luftleeren Raum agieren, sondern auch weitere Akteure in dieser Arena unter bestimmten Bedingungen in das Ringen um Sinnstiftung, Deutungshoheit und Interessendurchsetzung einbezogen sind. Das wird insbesondere für die Polizei angenommen, die als Staatsorgan an die jeweiligen Bundes- oder Landesministerien sowie an andere Akteure wie Staatsanwaltschaft und Justiz gekoppelt ist.

Die identifizierten Akteure und Rahmenbedingungen sind im Wesentlichen „dritte Akteure“ innerhalb der Arena, die föderalistischen Strukturen in Deutschland, sowie die Besonderheiten des jeweiligen Themenbereichs, in dem die NGOs agieren (dies betrifft in erster Linie diejenigen NGOs, die sich im Bereich Menschenhandel engagieren). Unter „dritten Akteuren“ werden dabei Organisationen unterschiedlichster Art zusammengefasst, die von den Interviewpartnern im Kontext der Polizei-Kooperationen erwähnt wurden. Der Föderalismus wiederum wurde insbesondere in den Fallgruppen Generalisten und Menschenhandel vielfach in Bezug auf die Kooperationsbeziehungen zur Polizei thematisiert. Die Besonderheiten des Themenfelds schließlich fassen diejenigen Charakteristika zusammen, die von den NGO-Mitarbeitern als spezifische Merkmale ihres Arbeitsgebiets bezeichnet wurden.

KAPITEL VIII

8.7.1 G1

Dritte Akteure

Als für G1 besonders relevanter dritter Akteur stellte sich im Rahmen der Gespräche die Polizeigewerkschaft heraus, die offenbar in der politischen Auseinandersetzung mit G1 eine ähnlich bedeutende Rolle einnimmt wie die Polizei selbst. Immer wieder wurde auf sie als Gegenspieler der NGO hingewiesen, ohne deren Zustimmung keine Veränderungen innerhalb der Polizei im Sinne der NGOs erreicht werden könnten:

„Wenn man nicht ganz bekloppt ist als Parlamentarier oder Minister, dann legt man sich nicht mit der Polizei an. Die Gewerkschaften haben eine große Medienmacht, einen Rieseneinfluss auf die Bevölkerung. Die Polizei genießt in Deutschland auch ein ziemlich hohes Vertrauen. Und wenn Sie als Politiker die Polizei an den Pranger stellen, sind Sie eigentlich tot.“²⁸⁵

Allerdings ist die Polizeigewerkschaft für G1 in erster Linie dann ein relevanter Akteur, wenn es um politische Forderungen und Öffentlichkeitsarbeit geht, also in Bereichen, die weniger das konkrete Kooperationsverhalten betreffen. Dennoch war es auch hier ein Mitglied der Polizeigewerkschaft, das für die mediale Ausschlichtung der G1-Polizei-Zusammenarbeit im Vorfeld des G8-Gipfels in Heiligendamm verantwortlich war (vgl. Kapitel 8.1).

Weitere bedeutende Akteure für G1 sind internationale Organisationen, Ausschüsse o.ä., die für die Überwachung internationaler Menschenrechtsstandards zuständig sind und auf diese Weise Einfluss auf die Polizei in Deutschland nehmen. Für G1 stellen sie einen wichtigen Verbündeten und auch eine Legitimierungsinstanz für die eigenen Forderungen gegenüber der Polizei dar. Beispielhaft genannt wurde das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter (CPT).²⁸⁶ Auch das Europäische Komitee gegen Rassismus und Intoleranz (ECRI) des Europarats weist in seinem Bericht (ECRI 2009: 50) auf verschiedene Formen von menschenrechtswidrigem Verhalten der deutschen Polizei hin und fordert Abhilfe. Ein weiterer als relevant beschriebener internationaler Akteur ist schließlich der Menschenrechtskommissar des Europarats. Wie G1 diese Akteure für die eigene Sache nutzt, erklären die Interviewpartner²⁸⁷:

„Man spielt ja dann über Bande. Man schreibt die UN-Ausschüsse an, und die wissen dann, wonach sie fragen müssen, wenn sie Deutschland besuchen. Das gleiche gilt für den Europaratsausschuss, und dann kommt halt von allen Seiten Druck, (...) und dann hofft man, dass sich was verändert.“

²⁸⁵ Interview G1-2.

²⁸⁶ <http://www.cpt.coe.int/en/>, zuletzt abgerufen am 23.7.2010. Die Organisation überwacht die Einhaltung der Europäischen Anti-Folter-Konvention von 1987. Durch regelmäßige Besuche in den Mitgliedstaaten wird die Lage von Menschen überprüft, denen die Freiheit entzogen ist (vgl. Follmar-Otto/Cremer 2004: 5).

²⁸⁷ Interview G1-1, G1-2.

Auffällig ist hier das Wechselspiel: Die internationalen Organisationen greifen offenbar auf NGO-Expertise, aber damit auch auf deren Deutungsmuster zurück – die NGO wiederum kann dadurch unter Berufung auf die Argumentation des vermeintlich neutralen zwischenstaatlichen Akteurs den Druck auf die Polizei durch Repräsentation ihrer eigenen Argumente erhöhen. Das bekräftigt die Annahme von Welch (2001b: 87), wonach zum einen internationale Organisationen aufgrund mangelnder Ressourcen auf die Expertise von Organisationen wie G1 angewiesen sind; letztere wiederum vor allem durch die Kombination von Eigenaktivitäten und dem „Input“ internationaler Organisationen Wirkung entfalten können.²⁸⁸

Eine weitere für G1 relevante Größe in der Kooperationsarena stellen zweifellos die Massenmedien dar, wie es die Rollenzuschreibung von G1 als über Skandalisierung operierender *watchdog* und Themenanwalt nahelegt (vgl. Jazbinsek 2003, Rucht 2003, Simsa 2001). Denn angesichts der formalen politischen Machtlosigkeit ist eine solche Organisation erst über die Medien in der Lage, ihre Ziele effektiv zu verfolgen, und sich durch Agenda-Setting, Framing und andere Strategien der Bildung öffentlicher Wahrnehmung als einflussreicher Akteur innerhalb der Arena zu positionieren. Im Laufe der Datenerhebung kam im Falle von G1 den Massenmedien immer wieder eine tragende Rolle für die öffentliche Darstellung der eigenen Position oder für die Skandalisierung polizeilichen Fehlverhaltens zu – dabei handelt es sich jedoch zumeist um Aktivitäten, die dem Handlungsmodus der Konfrontation zugeschrieben werden können. Die Thematisierung von kooperativen Aktivitäten über die Kanäle der Massenmedien wird jedoch nicht erwähnt. Die Medien eignen sich aus Sicht der NGO offenbar eher für die Verfolgung konfrontativer Strategien, während kooperative weniger ostentativ nach außen getragen werden.

Unterschiede zwischen Staaten

Häufig wurde in den Interviews zudem ein Bezug zur Bedeutung des Themas ‘Polizei und Menschenrechte’ in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern hergestellt. Dabei wurde von den G1-Vertretern sowie einigen Experten v.a. eine Abgrenzung nach oben (sprich: zu vorbildhaften Ländern) vorgenommen, während der Experte 6 mit Polizeihintergrund v.a. Abgrenzungen nach unten thematisierte. Insbesondere die Niederlande, aber auch andere Länder wie Österreich, Dänemark und die Schweiz wurden als Vorbilder für die Bundesrepublik dargestellt.

Die Struktur der deutschen Polizei sei nach wie vor hierarchisch, bürokratisch sowie stark politisch geführt. Unter diesem Blickwinkel sind die Grundvoraussetzungen für NGO-Polizei-Kooperationen hierzulande eher ungünstig. Anders sieht das Experte 6, der die Polizei der Bundesrepublik im Hinblick auf ihre Offenheit und Menschenrechtskonformi-

²⁸⁸ Keine vergleichbare Wirkung konnte offenbar die in Kapitel 3.3, Fußnote 53 erwähnte „Rotterdam Charta“ herbeiführen, die auf europaweit verstärkte Kooperationen zwischen Polizei und NGOs setzte – offensichtlich wurde sie nur gering rezipiert, da sie im weiteren Diskurs und auch in den im Rahmen dieser Arbeit geführten Interviews kaum noch auftaucht. Experte 6 führt das darauf zurück, dass die Charta „zu selbstverständlich formuliert und ohne Mindeststandards“ sei und daher keinen Mehrgewinn darstelle.

tät auch gegenüber anderen europäischen Ländern wie Frankreich und Spanien abgrenzt. Dieser deutliche Unterschied der Argumentationsrichtung („mache sind besser als wir“ vs. „viele sind schlechter als wir“) verdeutlicht einmal mehr, wie beide Seiten versuchen, ihre jeweiligen Standpunkte im Ringen um Deutungshoheit argumentativ in Stellung bringen.

Föderalismus

Schließlich spielt in der Auseinandersetzung mit der Polizei die föderalistische Struktur der Bundesrepublik eine Rolle, innerhalb derer die Länder für die Polizei zuständig sind. G1 ist davon in unterschiedlicher Weise betroffen – so behindert die föderalistische Struktur nach Ansicht von Experte 5 ganz grundsätzlich einen höheren Stellenwert von Menschenrechtsthemen innerhalb der Polizei, da andere, funktionale Aspekte wie der Wettbewerb um die niedrigste Kriminalitätsrate im Vordergrund stünden.²⁸⁹ Hinzu kommt, dass es in den 16 Bundesländern 16 unterschiedliche Curricula der Polizeiausbildung gibt, in denen das Thema Menschenrechte völlig unterschiedlich gewichtet wird²⁹⁰, was wiederum die Ansatzpunkte für eine entsprechende Lobbyarbeit erschwert.

8.7.2 Fallgruppe Menschenhandel

Dritte Akteure

Auch im Bereich Menschenhandel bewegen sich NGO-Polizei-Kooperationen in einem Umfeld aus Akteuren, die in unterschiedlichem Maße auf die Kooperationen einwirken bzw. von ihnen betroffen sind. Auch hier werden internationale Organisationen genannt, in erster Linie die Europäische Union, die nach Einschätzung von Experte 2 innerhalb Deutschland bereits Veränderungen angestoßen habe, wo das Thema ansonsten „politisch fast nicht existent“ sei.²⁹¹ Wie bei G1 werden auch hier andere – „fortschrittlichere“ Länder genannt, darunter Österreich und die Schweiz, Belgien, Großbritannien und Italien. Dass NGOs andernorts aber durchaus auch Bedingungen unterworfen sind, die sie als deutlich problematischer als in der Bundesrepublik wahrnehmen, zeigt das Beispiel von M5, die im deutsch-tschechischen Grenzgebiet arbeitet. So hätten tschechische Polizeibeamte mit Zuhältern zusammengearbeitet und immer wieder potenzielle Opferzeugen gezielt unter Druck gesetzt, um Kontakt mit der NGO zu verhindern.²⁹² Ähnlich wie bei G1 zeigt sich auch hier, dass bereits innerhalb Europas sehr unterschiedliche nationale Rahmenbedingungen die Zusammenarbeit zwischen Menschenrechtsorganisationen und der Polizei bedingen.

²⁸⁹ Interview E5.

²⁹⁰ Ebd.

²⁹¹ Interview E2.

²⁹² Interview M5.

Besonders häufig genannte dritte Akteure in der Polizei-NGO-Arena sind in dieser Fallgruppe jedoch Ministerien sowie Ämter und Behörden. Insbesondere die Innen- und Sozialministerien werden immer wieder erwähnt, da sie in der Regel sowohl auf inhaltlicher wie auf finanzieller Ebene die primären Gegenüber auf politischer Seite sind und sich in dieser Funktion in regelmäßigen Austausch- und Abstimmungsprozessen mit den NGOs befinden. In Fragen der Finanzierung der Aufenthaltskosten der Betroffenen kommt es offenbar regelmäßig zu Unstimmigkeiten. Hier tritt ein Konflikt auf, der unterschiedliche Akteure mit einbezieht. So ist zwar die Polizei an einem Aufenthalt zwecks Zeugenaussage interessiert; dies führt jedoch in der Folge zu Konflikten mit weiteren staatlichen Stellen, die die rechtlichen und finanziellen Grundlagen des Aufenthalts gewährleisten sollen.

Jenseits der Ministerien sind es vor allem Verwaltungsbehörden, die im Umfeld der NGO-Polizei-Kooperationen eine Rolle spielen, etwa in Hinblick auf staatliche Sozialleistungen und auf den Aufenthaltsstatus der betroffenen Personen. Entsprechend erwähnt der Großteil der Befragten in der Fallgruppe vor allem das Ausländeramt als Dritten Akteur, mit dem sich NGOs zum Zwecke der rechtlichen Besserstellung ihrer Klienten auseinanderzusetzen haben.

Insgesamt zeigt sich, dass auch im Bereich Menschenhandel zahlreiche weitere Akteure im Umfeld der NGO-Polizei-Kooperationen operieren und diese direkt oder indirekt beeinflussen. Dabei handelt es sich überwiegend um staatliche Akteure bzw. internationale Organisationen, wobei letztere ähnlich wie im Falle von G₁ eher unterstützend agieren, während die staatlichen Akteure in der Regel restriktiv auf die Handlungsoptionen der NGOs wirken, durch Festlegung des rechtlichen Rahmens die „Spielregeln“ festlegen und außerdem durch finanzielle Zuwendungen direkte Auswirkungen auf die NGO selbst haben können.

Medien als weiterer Akteur im Rahmen der Kooperationsbeziehungen zur Polizei werden so gut wie gar nicht erwähnt. Das ist insofern bemerkenswert, als dass in den Gesprächen durchaus zahlreiche wahrgenommene Missstände deutlich wurden, sowohl in Bezug auf die konkreten Polizeikooperationen als auch auf die politisch-rechtlichen Rahmenbedingungen. Die Behebung dieser Missstände könnte durchaus auch durch die Nutzung der Massenmedien (via Skandalisierung) verfolgt werden, was aber offenbar kaum geschieht (vgl. Kapitel 8.4: Thematisierung von Kritik). Auch wenn hierfür unterschiedliche Gründe denkbar sind (Besonderheiten des Themenfelds, geringes mediales Interesse), so scheinen jedoch die beiden überwiegend privat finanzierten Ausnahmen M₅ und M₆ auf die NGO-Finanzierungsstruktur als besonders einflussreichen Faktor hinzuweisen.

Föderalismus

Große Auswirkungen hat auf die Arbeit der NGOs der Fallgruppe und insbesondere auf ihr Verhältnis zur Polizei offenbar der deutsche Föderalismus – in diesem Fall aufgrund der länderspezifischen Gesetzgebung und auch des unterschiedlichen politischen Willens in Bezug auf Menschenhandel. Die Interviewaussagen stimmen dabei mit den entsprechenden Befunden der Fachliteratur (Meier 2002, Popova 2007) überein. So kann etwa M₆ im

Gegensatz zu NGOs in anderen Bundesländern den Betroffenen polizeilichen Zeugenschutz und umfassende psychosoziale Begleitung anbieten.

Die Schwierigkeiten von M5 bei der Erlangung öffentlicher Mittel und einer Kooperationsvereinbarung führt die NGO auf Fehlenden politischen Willen in ihrem Bundesland zurück. So habe die NGO in Bayern und Tschechien erfolgreiche Sensibilisierungsmaßnahmen für Polizisten durchgeführt, sei damit in Sachsen jedoch regelmäßig auf taube Ohren gestoßen.²⁹³ Die immer wieder wahrgenommenen Unterschiede zwischen den Bundesländern in Bezug auf die Offenheit von Polizei und Behörden gegenüber einer Zusammenarbeit mit den NGOs gegen Menschenhandel führen den Interviewpartner zu der Feststellung, dass die alten Bundesländer beim Thema Menschenhandel offener seien als die neuen – außerdem seien die Themen Menschenhandel und Zwangsprostitution politisch zu irrelevant, da man keine Wähler damit mobilisieren könne (hier stellt sich von außen betrachtet die Frage, ob medial vorangetriebene Mobilisierungskampagnen möglicherweise behilflich sein könnten).

Als Gegenbeispiel führt Experte 2 das Bundesland Berlin an: „In anderen Landesregierungen (...) spielt dieses Thema explizit überhaupt keine Rolle. Und hier ist es einfach politischer Wille.“ In diesem politischen Umfeld könne es sich eine Fachberatungsstelle wie M3 auch erlauben, stärker als andere NGOs als Themenanwalt zu agieren.²⁹⁴ Dies verdeutlicht, wie sehr der politische Wille letztlich die Chancen bedingt, dass NGOs ihre Ziele durch Kooperationsbeziehungen mit der Polizei erreichen können.

Organisierte Kriminalität

Ein im Zusammenhang mit Menschenhandel in seiner Bedeutung für NGO-Polizei-Kooperationen immer wieder unterstrichener Aspekt ist die Tatsache, dass die NGOs in einem Umfeld agieren, das in hohem Maße den Bereich der organisierten Kriminalität betrifft (vgl. Folmar-Otto/Rabe 2009: 18) und somit auch im Hinblick auf die Polizei einige Spezifika aufweist. Mehrere Interviewpartner machen in den Gesprächen deutlich, dass auch die NGOs und ihre Mitarbeiter als Helfer der Betroffenen bisweilen gefährdet sind. Dies bewirkt u.a., dass die Organisationen ihre eigene Arbeit vergleichsweise wenig in der Öffentlichkeit wahrgenommen haben wollen, um die Schutzräume für die Betroffenen nicht zu gefährden. Adressen und Namen der Mitarbeiter sind meist geheim.

Dieses Umfeld führt letztlich dazu, dass fast alle Befragten eine Kooperation mit der Polizei als unausweichlich bezeichnen, da der nötige Schutz v.a. der Betroffenen nur von der Polizei gewährleistet werden könne und die NGOs daher „logischerweise“ auf die Polizei angewiesen seien: „Relativ schnell, im Jahr 1995, haben wir erkannt, dass man die ganze Problematik (...) als Sozialarbeiter ganz alleine nicht gestemmt bekommt, sondern dass man

²⁹³ Ebd.

²⁹⁴ Interview E2.

Kooperation mit den Ermittlungsbehörden braucht.“²⁹⁵ In diesem sehr konkreten Kooperationsanlass unterscheidet sich die Fallgruppe Menschenhandel von den anderen beiden Gruppen, wo weniger außengesteuerte Überlegungen eine Rolle spielen.

Bedeutung des rechtlichen Rahmens

Die Zusammenarbeit mit der Polizei wird im Themenbereich Menschenhandel aber auch wegen der besonderen rechtlichen Lage der „Opferzeuginnen“ als zwangsläufig betrachtet, da diese oft gegen Aufenthaltsrecht verstoßen (vgl. Folmar-Otto/Rabe 2009: 67) und gleichzeitig als Zeugen in Strafprozessen benötigt werden. Das legt den NGOs eine Zusammenarbeit mit der Polizei nahe:

„Man muss emotionsfrei sagen, im Bereich Menschenhandel kann etwas anderes nicht funktionieren. Das Problem ist, dass die Frauen häufig in Konflikt mit dem Aufenthaltsgesetz waren. Dadurch haben sie vom Gesetz her kein Recht, hier zu bleiben. Das einzige Recht, was sich ableitet, ist über die Strafverfolgung. Und da ist es absurd zu sagen, wir arbeiten nicht mit der Polizei zusammen.“²⁹⁶

Mit anderen Worten: Die Zusammenarbeit mit der Polizei hilft den NGOs dabei, über das polizeiliche Strafverfolgungsinteresse und damit den Zeugenstatus ihrer Klientel deren (zumindest zeitlich beschränktes) Bleiberecht in der Bundesrepublik zu erreichen und damit aufenthaltsrechtliche Konsequenzen zu vermeiden. Kooperation mit der Polizei stellt für NGOs noch aus einem dritten Grunde geradezu eine Notwendigkeit dar: Viele Betroffene bzw. Opfer werden überhaupt erst durch die Polizei als solche identifiziert, so dass eine Zusammenarbeit zum Zwecke des besseren Zugangs zur Zielgruppe für die NGOs bedeutsam ist.²⁹⁷

Rechtliche Rahmenbedingungen haben in der Fallgruppe Menschenhandel besonderen Einfluss auf das Verhältnis von Polizei und NGOs und damit auch auf Prozess und Resultat von Kooperationen – die Regeln der Arena machen für die hier aktiven NGOs besonders detaillierte Vorgaben. Dabei wird von den NGOs besonders häufig die starke Ausrichtung der bundesweiten Gesetzeslage an dem Zeugenstatus der Betroffenen kritisiert, wodurch deren Opferstatus und daraus eventuell resultierende menschenrechtliche Verpflichtungen (wenn überhaupt) zweitrangig seien.

Bisher setzen sich die Fachberatungsstellen vergeblich für eine Entkopplung von Aufenthaltsrecht und Aussagebereitschaft ein (Folmar-Otto/Rabe 2009). Dennoch lassen die Interviewaussagen den Schluss zu, dass sich seit dem Auftreten der NGOs im Bereich Menschenhandel einiges geändert hat (das stimmt mit den Befunden von Folmar-Otto/Rabe

²⁹⁵ Interview M5.

²⁹⁶ Interview M3.

²⁹⁷ Vgl. Interview M1: Die Beratung von Opfern sei nur möglich, wenn diese „im Zusammenhang mit polizeilichen Ermittlungen identifiziert werden“. Ähnlich auch Folmar-Otto/Rabe (2009: 26).

(2009: 28) überein). Das komplexe Zusammenspiel von Aufenthalts- und Strafrecht²⁹⁸ und daraus resultierende Dysfunktionalitäten beschreibt der Vertreter von M2 wie folgt:

„Die Frauen waren in der Haft und in der Abschiebehaft. Die hatten ja keinen Aufenthalt. Und illegale Arbeit. Also, praktisch ist gegen sie ermittelt worden. Auf der einen Seite sind sie als Zeuginnen befragt worden, auf der anderen Seite als Beschuldigte. Und dafür gab's wirklich zwei Formblätter. Dann sind sie automatisch in Haft gekommen. Keinen festen Wohnsitz, Fluchtgefahr und so weiter... Das Ausländeramt hat dann immer gleichzeitig Abschiebung beantragt. Dann liefen zwei Verfahren parallel. Völlig unabhängig. (...) Die Frau war am Anfang in U-Haft, und saß da vielleicht drei, vier Wochen. Dann wurde sie freigelassen. Aber weil das Ausländeramt Abschiebehaft beantragt hatte, ist sie rausgekommen und gleich wieder reingekommen.“²⁹⁹

Die Verflechtungen zwischen verschiedenen Verfahren führten dann wiederum zu Schwierigkeiten für Polizei und Justiz im Verlauf von Strafrechtsprozessen, denn wenn sie im Zuge der Ermittlungen eine weitere Vernehmung vornehmen wollten, war die Betroffene oft schon abgeschoben.

8.7.3 Fallgruppe Diskriminierung

Die befragten NGO-Vertreter in der Fallgruppe Diskriminierung machten im Vergleich zu den anderen Fallgruppen deutlich weniger Aussagen, die auf besondere Aspekte mit Einfluss auf die NGO-Polizei-Beziehungen in der Anti-Diskriminierungsarbeit schließen lassen. Auch hier argumentieren einige NGOs, eine Zusammenarbeit mit der Polizei sei nicht zu vermeiden, da man als demokratisch gesinnte Akteure zusammenarbeiten müsse. D1 konstatiert etwa für NGOs, die im Bereich der Förderung demokratischer Kultur aktiv sind: „Im Grunde genommen arbeiten alle irgendwie mit der Polizei zusammen.“³⁰⁰

Darüber hinaus finden sich kaum Aussagen in den Interviews der Fallgruppe, die auf bedeutsame Einflussfaktoren jenseits der direkten Kooperationsbeziehungen schließen lassen. Dies ist umso bemerkenswerter, als dass auch in dieser Fallgruppe natürlich die Polizei an politische Instanzen rückgekoppelt ist, staatliche Körperschaften wie Ministerien oder Kommunen an viele der befragten NGOs öffentliche Mittel vergeben und rechtliche Rahmenbedingungen bestehen. Lediglich in einem einzigen Interview (D8) wird ein Ministerium erwähnt, über das die NGO bei Missständen in der Polizeizusammenarbeit Druck auf die Polizei auszuüben versucht.³⁰¹ Auch die Medien scheinen keine berichtenswerte Rolle in diesem Kontext zu spielen. Erwähnt werden in zwei Fällen (D5, D8) jedoch andere NGOs, die sich wegen der Nähe zur Polizei von den hier befragten NGOs abgrenzen und teils Kritik

²⁹⁸ Für eine detaillierte Beschreibung der geltenden rechtlichen Bedingungen siehe Popova (2007: 21ff.).

²⁹⁹ Interview M2.

³⁰⁰ Interview D1; ähnlich auch D5.

³⁰¹ Interview D8: „Da sitzen seit 15 Jahren die gleichen Personen, man kennt sich.“

am Vorgehen der hier befragten Organisationen üben. In beiden Fällen werden diese NGOs als deutlich „alternativer“ beschrieben. Die Parallelen zu G1 in diesem Fall deuten auf eine Spaltung der NGO-Seite in „etablierte“, kooperative Organisationen einerseits und kritisch-distanzierte Außenseiter andererseits hin.

8.7.4 Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen zeigen, dass die Konzeption der NGO-Polizei-Kooperationen als einer Arena, in der Akteure um Interessendurchsetzung und Deutungshoheit kämpfen, gleichzeitig aber auch gemeinsamen Regeln und Gesetzmäßigkeiten folgen, die Konstellation offenbar zutreffend beschreibt. Denn um die Zusammenarbeit herum konnten für die Fallgruppen G1 und Menschenhandel weitere Akteure identifiziert werden, die für die Kooperationen offenbar von Bedeutung sind. Eine solche Akteursgruppe sind staatliche Organisationen wie Ministerien, Parlamente, aber auch Ämter. Sie stellen besonders häufig genannte und daher hier als wichtig eingeschätzte dritte Akteure da, da sie (im Falle von G1) für die politische Steuerung der Polizei zuständig sind oder (im Bereich Menschenhandel) die rechtlichen Bedingungen mit Bezug auf die Zielgruppe definieren oder für die finanzielle Ausstattung der NGOs sorgen. Regierungen und Parlamente sind für G1 in erster Linie Ziel von Lobbyarbeit, für die NGOs der Fallgruppe Menschenhandel Finanziers sowie Partner bei der Ausgestaltung der Zusammenarbeit mit der Polizei. In jedem Fall versuchen die NGOs, die staatlichen Akteure in ihrem Sinne zu beeinflussen und auf diese Weise ihrer Zielverwirklichung näher zu kommen – bessere Strukturen zur Verhinderung menschenrechtswidriger Polizeigewalt (G1) oder eine Besserstellung der Zielgruppe (Fallgruppe Menschenhandel). Hinzu kommen in der zweiten Fallgruppe nachgeordnet verschiedene Ämter und Behörden, die letztlich für die Umsetzung der staatlichen Opferschutzmaßnahmen zuständig sind. Auch hier kommt es immer wieder zu Konflikten um Ressourcenflüsse, Problemwahrnehmung und Zuständigkeiten. Rucht (2003: 202) sagt dazu in Hinblick auf Auseinandersetzungen zwischen Neuen Sozialen Bewegungen³⁰² und ihren Gegenspielern: „It should be clear that in the field under discussion it would be inadequate to assume a simple bipolar game with two coherent entities involved.“ Die Aussage scheint auch hier zuzutreffen.

Internationale Organisationen wiederum wirken offenbar verstärkend für die Positionen der NGOs gegenüber Polizei und Regierung. Keck/Sikkink (1998: 13) bezeichnen dies als „Bumerang-Modell“ – gelingt es nicht, nationale Regierungen zu beeinflussen, versucht eine NGO über internationale Organisationen die eigenen Positionen zu untermauern und Druck auf die Regierungen auszuüben. Dieses Vorgehen scheint, darf man der Einschätzung von Experte 2 glauben, zumindest im Bereich Menschenhandel erste Erfolge erzielt zu haben, da die Anforderungen an die Polizei mittlerweile wesentlich höher seien.³⁰³

³⁰² Rucht macht kaum Unterschiede zwischen Neuen Sozialen Bewegungen und NGOs (vgl. Fußnote 60).

³⁰³ Interview E2.

Deutlich wurde auch die Rolle der Medien als öffentlicher „Verstärker“ und Kanal insbesondere zur Skandalisierung von Missständen. Die hier gewonnenen Erkenntnisse spiegeln im Wesentlichen die Befunde aus Kapitel 8.4 (Thematisierung von Kritik), wonach die Medien insbesondere für G1 und zwei NGOs aus dem Bereich Menschenhandel (M5, M6) bedeutsam sind. Thematisiert werden die Medien von den Interviewpartnern jedoch lediglich im Zusammenhang mit konfrontativen Tätigkeiten, bei denen Polizeikritik geübt wird – bei Kooperationen spielen die Medien offenbar keine Rolle.

Der bundesdeutsche Föderalismus als in zwei Fallgruppen häufig thematisierte Rahmenbedingung gehört ebenfalls zur Arena, wobei er je nach Bundesland für unterschiedliche Spielregeln sorgt – das gilt insbesondere für die Fallgruppe Menschenhandel. Hier sorgt er für verschiedene rechtliche Spielräume der NGOs – davon sind zwar auch die NGO-Polizei-Kooperationen betroffen, vor allem aber die Zielgruppe der NGOs, ihr rechtlicher Status und die daraus folgenden Konsequenzen. Hinzu kommt im Bereich Menschenhandel noch die weitere Rahmenbedingung Organisierte Kriminalität, die sich verstärkend auf den Bedarf der NGOs nach Zusammenarbeit mit der Polizei auswirkt. Hier haben offenbar die politischen Veränderungen rund um den Mauerfall letztlich nicht nur die Politik in Bewegung gebracht, sondern indirekt auch die zunehmenden Kooperationen zwischen NGOs und Polizei induziert: „Es hat ein wahnsinniger Druck eingesetzt. Früher sind die Frauen aus ganz anderen Ländern gekommen: aus Lateinamerika, Asien, Afrika. Aber dann kam eben Osteuropa. Das war mehr, als sich mancher gedacht hat. Und dann ist das Thema auf die Agenda gekommen.“³⁰⁴ Hier bestätigt sich die Annahme, dass NGOs gerade bei neuartigen Problemen dank ihrer besonderen Expertise die Chance haben, mehr Einfluss auszuüben, als es ihrer formalen Macht entspricht (vgl. Simsa 2001: 370).

Auffällig ist die äußerst geringe Thematisierung von dritten Akteuren und Rahmenbedingungen in der Fallgruppe Diskriminierung. Dies mag darin begründet liegen, dass sie als Fallgruppe deutlich weniger homogen konzipiert ist als die beiden anderen des Samples. Die Absenz von Dritten deutet jedoch auch darauf hin, dass die Kooperationen der Fallgruppe deutlich direkter und stärker als Zwei-Parteien-Beziehung zu verstehen sind. Insgesamt scheinen die Kooperationen in dieser Fallgruppe außerdem von deutlich weniger „Spielregeln“, z.B. relevanten Gesetzen geprägt zu sein als etwa im Bereich Menschenhandel.

Zentrale Befunde:

- „Dritte Akteure“ haben v.a. bei G1 und in der Fallgruppe Menschenhandel Bedeutung für die Kooperationen zwischen NGOs und Polizei.
- Zu diesen gehören unterschiedliche staatliche Ministerien, Behörden und Ämter, internationale Organisationen sowie die Medien. Je nach Fallgruppe haben diese Akteure unterschiedliche Bedeutung.

³⁰⁴ Interview M6.

- Neben den „Dritten Akteuren“ wurden verschiedene Rahmenbedingungen für die Kooperationen beobachtet. Dazu gehören der deutsche Föderalismus sowie unterschiedliche rechtliche Regelungen für die jeweiligen Fallgruppen.
- Während die Fallgruppe Menschenhandel durch diese Rahmenbedingungen stark beeinflusst wird, konnten für die Fallgruppe Diskriminierung deutlich weniger relevante Rahmenbedingungen oder Dritte Akteure festgestellt werden.

8.8 Überprüfung von Annahmen und Hypothesen

Die vorausgehenden Teilkapitel haben die Zusammenhänge, Voraussetzungen und Schwierigkeiten im Verlauf von Kooperationen zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei in einem ersten empirischen Zugriff erschlossen. Es gilt nun, diese vielfältigen empirischen Daten für die Überprüfung der in Kapitel 5 aufgestellten Ausgangshypothesen und Variablenzusammenhänge zu nutzen und ggf. neue oder modifizierte, empirisch fundierte Thesen zu generieren.

Dabei zeigen sich bei der Auswertung des Datenmaterials verschiedene Unterschiede und inhaltliche Brüche insbesondere zwischen den jeweiligen Fallgruppen. Die vorgenommene Aufteilung in die drei Gruppen erweist sich daher als sinnvoll, da sich einerseits zeigte, dass die NGOs in Bezug auf ihr Kooperationsverhalten Unterschiede zu denen der anderen Fallgruppen aufweisen und daher zunächst in ihrem eigenen Kontext betrachtet werden müssen. Andererseits zeichneten sich jedoch auch einige Muster fallgruppenübergreifend ab, die wiederum Generalisierungen erleichtern.³⁰⁵ Insgesamt wurde deutlich, dass die Kooperation mit der Polizei von der großen Mehrzahl der NGOs als vergleichsweise neues und stark problembehaftetes Feld wahrgenommen wird, das viele Unsicherheiten bereithält und offenbar noch nicht am Ende seiner Entwicklung angekommen ist.

8.8.1 NGO-Polizei-Kooperationen als Politikarena

Als Ausgangsthese wurde die Materie der NGO-Polizei-Kooperationen als sich verstetigende „Politikarena“³⁰⁶ konzipiert, um ein Gesamtbild der vielschichtigen Beziehungen zeichnen zu können. Als Indikatoren für Verstetigung wurden die qualitative und quantitative Zunahme von Kooperationen in den letzten 15 Jahren, steigende Intensität des Kontakts, stattfindender Ressourcenaustausch sowie die Entstehung wiederholbarer Umgangsre-

³⁰⁵ Dabei zeigt sich auch, dass sich die Konstruktion einer Fallgruppe ‚Diskriminierung‘, die im Gegensatz zu den beiden anderen deutlich heterogener ist und stärker als ‚Menschenhandel‘ eine vom Verfasser konstruierte Gruppe darstellt, insgesamt als sinnvoll erwiesen hat. Denn auch wenn die heterogene Zusammensetzung an einzelnen Stellen bisweilen hervortritt, so ergeben sich doch auch für diese Fallgruppe Möglichkeiten der Generalisierung.

³⁰⁶ Als Charakteristika einer solchen Arena wurden genannt (vgl. Kapitel 5.1: Entstehung einer Politikarena): Kampf- und Schauplatz, Ort von Inszenierung, Sinnstiftung, Interessendurchsetzung, Gewinnung von Deutungshoheit sowie Statusgewinnung; hinzu kommen Regeln bzw. eine bestimmte Handlungslogik.

geln herangezogen. Hypothese 1 lautete somit wie folgt (vgl. Kapitel 5: Fragestellung und Ausgangshypothesen):

.....
 H.1: Mit dem Bereich der Kooperation zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei befindet sich eine Politikarena im Entstehungs- bzw. Verfestigungsprozess, in der sich befristete Kooperation als Handlungsmodus etabliert.

Betrachtet man die Kooperationsaktivitäten, die beteiligten Organisationen sowie das ebenfalls einwirkende Umfeld, den Formalisierungsgrad der Beziehungen oder die verschiedenen verfolgten Ziele der Kooperationspartner, so erscheint das Konzept einer Arena als ausgesprochen erklärungskräftig. Deutlich zeigt sich – obwohl Kooperation das Hauptthema ist – in allen Fallgruppen der gleichzeitig stattfindende Wettbewerb zwischen den Kooperationspartnern um Deutungshoheit und Interessendurchsetzung.³⁰⁷ So zielen die Anti-Menschenhandels-NGOs wie in Kapitel 8.1 gezeigt in erster Linie auf den Opferschutz ab, während die beteiligte Polizei neben der effektiven Strafverfolgung auch Entlastung bzw. Komplexitätsreduktion im Blick hat und entsprechend versucht, die Kooperationspartner für diese Ziele zu vereinnahmen. Denn Kooperationen sind „Institutionen der Reduktion von Kontingenz in einer risikoreichen Welt“ (Eder 1999: 41). Die NGOs hingegen bemühen sich, im Kooperationsalltag und in eigens anberaumten Unterrichts- und Trainingsveranstaltungen, die Polizisten unter Rückgriff auf die Menschenrechts-Codes³⁰⁸ für die NGO-Perspektive einzunehmen bzw. zu „sensibilisieren“, z.B. um den Opferstatus der Betroffenen gegenüber der dominanten, aus der polizeilichen Handlungslogik erwachsenen Betrachtung als illegale Einwanderer ohne Aufenthaltstitel durchzusetzen bzw. zu stärken (vgl. Befunde aus Kapitel 8.6).

Besonders konfliktbeladen stellt sich die Kooperation bei G1 dar, das im Kampf um Deutungshoheit stärker als die anderen betrachteten NGOs die Medien nutzt, um durch Skandalisierung wahrgenommener Missstände seine Ziele zu erreichen. Doch auch die Polizei geht strategisch vor und nutzt wie im Falle des G8-Gipels von Heiligendamm, wo die Zusammenarbeit mit G1 der Polizei als Persilschein für ihr später kritisiertes Verhalten diente, die Kooperation zur Durchsetzung ihrer Ziele und zur effektiven Öffentlichkeitsarbeit. Die Gefahr, von der Polizei für deren Ziele instrumentalisiert zu werden, zieht sich durch die Aussagen von NGO-Mitarbeitern aller Fallgruppen, und zwar unabhängig davon, ob die NGOs eher der Konfrontation, der Kooperation oder der Schadensbegrenzung verhaftet sind. Diese Gefahr zwingt die Gesprächspartner zur fortwährenden Betonung von Eigenständigkeit sowie Markierung von Grenzlinien – ein Dilemma der meisten Kooperationsbeziehungen.

Grundsätzlich erweist es sich für die NGOs in allen Fallgruppen als Herausforderung, das Thema Menschenrechte als polizeilich relevant zu positionieren, da sie bei Polizei und Politik häufig auf die Verteidigungslinie einer generellen Negation der Problematik für den

³⁰⁷ Vgl. dazu Priddats Begriff der „co-opetition“ (Kapitel 2.3: Kooperation).

³⁰⁸ Zur Verwendung von Codes und Frames durch die unterschiedlichen Akteure der Arena siehe Kapitel 5: Fragestellung und Ausgangshypothesen.

deutschen Kontext stoßen – die Divergenzen in der Realitätswahrnehmung bzw. -interpretation werden hier besonders manifest. Argumentativ schlägt sich das in der Berufung auf unterschiedliche Rechtskonzepte nieder: Während die Polizei meist mit den Anforderungen des – stärker alltagsbezogenen – nationalen Rechts argumentiert, berufen sich NGOs häufig auf internationale Normierungen wie das Menschen- und Völkerrecht. Dass das Ringen um Deutungshoheit selbst im Zuge der für diese Arbeit durchgeführten Datenerhebung weiterging, zeigt der argumentative Rückgriff auf andere Länder durch die Interviewpartner: Während zahlreiche NGO-Vertreter im Verlauf der Interviews immer wieder Beispiele von Staaten zitierten, in welchen die Menschenrechtslage deutlich positiver einzuschätzen sei, argumentierte Experte 6 als Polizeivertreter mit Negativbeispielen aus dem europäischen Ausland, vor deren Vergleichsfolie die deutsche Polizei besonders demokratisch und gesellschaftsnah agiere (vgl. Kapitel 8.7: Weitere Akteure und Rahmenbedingungen).

Für grundlegende Spannung in den Kooperationsbeziehungen sorgt (aus NGO-Sicht) die aus mangelnder Wertschätzung des Menschenrechtsgedankens in der Polizei erwachsende Fragilität und Unbeständigkeit der Kooperationsbeziehungen – Unterrichtsveranstaltungen sind meist punktuell und wenig nachhaltig, gemeinsame Projekte hängen vom guten Willen des Dienststellenleiters ab und enden mit dem nächsten Personalwechsel, der Umgang mit Menschenhandelsopfern ändert sich je nach Einstellung des einzelnen Polizisten (vgl. Kapitel 8.6: Spannungen im Kooperationsprozess). Das hat auch mit der aus NGO-Perspektive problematischen Behördenstruktur der Polizei zu tun, deren innere Logik meist nur schwer durchschaubar ist. Insgesamt wird häufig³⁰⁹ das Bild der vergleichsweise machtlosen Zivilgesellschaft gezeichnet, die einem verschwiegene, hierarchischen und teils dominantmännlich gegliedertem Machtapparat gegenübersteht. Diese Gegenüberstellung führt auch zu Spannungen (organisations-)kultureller Natur, die nur nach und nach überwunden werden können. Eine solche schrittweise Annäherung durch vorsichtigen Vertrauensaufbau bei gleichzeitiger Fragilität erinnert an Axelrods (1984) Kooperationstheorie, die ebenfalls ein schrittweises Annähern beider Seiten, das gleichzeitig die Möglichkeit der Sanktionierung von Fehlverhalten des Gegenübers offen lässt, als effektiven Weg der Zusammenarbeit beschreibt.³¹⁰ Kooperationsinhärente Spannungen ergeben sich schließlich für die NGOs der beiden großen Fallgruppen³¹¹ auch durch die unterschiedlichen Prioritäten der Kooperationspartner (z.B. Opfer- vs. Täterorientierung und Sichtbarkeit vs. Sicherheit; vgl. Ergebnisse von Kapitel 8.7), was v.a. im Bereich Anti-Menschenhandel häufig den Kooperationsprozess gefährdet.

Im Verhältnis zur Polizei nehmen die NGOs jedoch unterschiedliche Positionen ein:

309 Nicht so bei G1, dessen Vertreter in den Interviews ein größeres Selbstbewusstsein zeigten.

310 Beim sogenannten „tit for tat“ erweist es sich für beide Seiten langfristig als beste Lösung, zunächst zu kooperieren und damit auch weiterzumachen, solange der Gegenüber ebenfalls kooperiert. Tut er dies nicht, muss das durch Nicht-Kooperation sanktioniert werden, danach allerdings werden wiederum Kooperationsangebote gemacht. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um eine pragmatische und weniger ideologische Strategie.

311 Dies trifft weniger auf G1 zu, da die NGO im Unterschied zu den anderen an der Polizei als primärem Problemverursacher orientiert ist und daher in der Auseinandersetzung mit ihr gar kein übergeordnetes Sachziel (wie die Bekämpfung des Menschenhandels) verfolgt.

Während sich G₁ als konstruktiver, aber kritischer Partner der Polizei darstellt, herrscht bei vielen NGOs der anderen Fallgruppen ein stärkeres Selbstverständnis als Dienstleister vor, was in der Regel mit deren Finanzierung aus öffentlichen Quellen begründet wird (vgl. Ergebnisse von Kapitel 8.6). Auf die Selbstpositionierung wird dann häufig auch der Grad zurückgeführt, in welchem eine NGO außerhalb der Kooperationskanäle Kritik an der Polizei öffentlich machen kann bzw. will.

Neben der Integration des häufig auch konflikthaften Charakters von Kooperationen erweist sich das Arenenkonzept darüber hinaus als auch deshalb als wertvoll, da es erlaubt, den Blickwinkel zu erweitern und weitere Akteure in die Betrachtung einzubeziehen, was sich im Laufe der Datenerhebung als zwingend notwendig erwies (vgl. auch Rucht 2003: 200). Insbesondere die Polizei ist durch ihre Rückkopplung an die jeweiligen Regierungen und Parlamente nicht als isolierter Akteur zu betrachten – so zeigt sich z.B. im Bereich Menschenhandel, dass eine Zusammenarbeit mit der Polizei für NGOs häufig gleichzeitig die Zusammenarbeit mit Ministerien mit sich bringt. Diese führen eine dritte Perspektive und Handlungslogik mit ein – so finanzieren viele Landesministerien die Arbeit der NGOs, wenn diese mit der Polizei zusammenarbeiten, was die Verzahnung der verschiedenen Akteure und ihrer Interessen verdeutlicht (vgl. Kapitel 8.7: Weitere Akteure und Rahmenbedingungen). Hinzu kommen verschiedene staatliche Ämter und Behörden sowie internationale Organisationen. Ähnliches gilt für G₁, wo ebenfalls Ministerien und Parlamente als Ansprechpartner fungieren („strukturelle Veränderungen zu bekommen, das geht über die Politik“³¹²), aber auch die Gewerkschaft der Polizei als wichtiger Gegenspieler sowie die Massenmedien als Adressat von Forderungen, welche durch kooperative Tätigkeiten nicht erreicht werden können. Ein seltener, aber mehrfach auftauchender Fall ist schließlich, dass sich Polizei und NGOs gegenüber anderen staatlichen Akteuren gleichsam „zusammenschließen“. So unterstützte die Polizei die NGO D₄ dabei, die zuständige Berliner Bezirksverwaltung von der Existenz von Neonazis im Bezirk zu überzeugen. In Sachsen eint beide Seiten der Frust gegenüber der nicht als angemessen erachteten Landespolitik im Bereich Menschenhandel, und mancherorts treten Fachberatungsstellen und Polizei gemeinsam für bessere Aufenthaltsrechte für Betroffene von Menschenhandel ein (vgl. Kapitel 8.1.2).

Die Akteure, die auf die Kooperationsparteien einwirken, gehen sogar über den nationalen Rahmen hinaus: So zeigte sich insbesondere im Falle von G₁ und der Fallgruppe Menschenhandel, dass internationale Organisationen wie die EU oder das Europäische Komitee zur Verhütung der Folter die Expertise der NGOs aufnehmen und in einem „Bumerang-Effekt“ in die nationale Arena zurückspielen, um politische Entscheidungsträger unter Druck zu setzen (vgl. Kapitel 8.7: Weitere Akteure und Rahmenbedingungen).³¹³

Auffällig ist dabei, dass in allen Fallgruppen immer wieder von NGOs aus dem eigenen Umfeld die Rede ist, die die hier betrachteten Organisationen für ihre Nähe zur Polizei kriti-

³¹² Interview G₁-1.

³¹³ Wie Welch (2001a: 88) betont, konnte G₁ durch die Kombination aus nationalem Handeln bei gleichzeitigem Input durch internationale Organisationen bereits in der Vergangenheit signifikante Beiträge zur Normsetzung im Menschenrechtsbereich erreichen.

sieren. Dann wird von den befragten NGOs zumeist die Strategie verfolgt, sich selbst als seriös und unideologisch zu präsentieren, während die anderen NGOs als „Spontis“, „extrem links“ oder „außerhalb der demokratischen Grundordnung stehend“ abqualifiziert werden und nach dieser Lesart als Kooperationspartner ausgeschlossen sind. Dies unterstreicht die Brisanz und Problematik der Polizei-Kooperationen für viele NGOs und sorgt bei ihren Mitgliedern bisweilen auch für Irritationen des Selbstverständnisses (vgl. Kapitel 9.2: Negative Auswirkungen von Kooperationen).

Bei der Betrachtung der „dritten“ Akteure fällt auf, dass die vertretenen NGOs in der „co-opetition“ (Priddat 2008: 168) mit der Polizei sehr unterschiedlichen Gebrauch von den Medien machen. Spielen die Medien überhaupt eine Rolle, dann im Rahmen konfrontativer Tätigkeiten – kooperative Elemente werden selten dargestellt. Offensichtlich eignet sich die Polizei-Kooperation (besonders deutlich im Fall von G1) weniger für das Licht der Öffentlichkeit, sondern findet überwiegend im Verborgenen statt. Dafür könnte nicht zuletzt die Gefahr von negativen Rückwirkungen etwa in Hinblick auf Ressourcenabflüsse verantwortlich sein. In diesem wenig öffentlich sichtbaren Raum haben sich jedoch offenbar Regeln etabliert, die das Zusammenwirken der Akteure ermöglichen. Dazu gehören im Bereich Menschenhandel die Kooperationsvereinbarungen als explizite Regelwerke oder regelmäßige Treffen zum Lageaustausch in der Fallgruppe Diskriminierung. Dabei geht es immer auch um den Tausch von Ressourcen wie Informationen, Sicherheit, Zielgruppennähe oder Glaubwürdigkeit (vgl. Curbach 2003: 35; Furtak 2001: 17; Take 2001: 240).

Die Spielregeln der Arena werden auch vom deutschen Föderalismus bedingt, der nicht nur für zahlreiche verschiedene Adressaten bei der Polizei sorgt, sondern auch die rechtlichen Rahmenbedingungen (v.a. in der Fallgruppe Menschenhandel) entscheidend beeinflusst. Eher implizit scheint darüber hinaus die Regel vorzuherrschen, dass Konfrontation mit gleichzeitig ablaufender Kooperation schwer vereinbar ist bzw. von der polizeilichen Seite durch Abschottung sanktioniert wird, was sich v.a. in den beiden größeren Fallgruppen, mit Abstrichen aber auch bei G1 bemerkbar macht. Soll die Zusammenarbeit trotz allem funktionieren, so bedarf es außerdem einer Annäherung der unterschiedlichen sprachlich-kulturellen Verhaltensmuster, deren Gegensätzlichkeit in fast allen betrachteten Fällen dazu führt, dass die Etablierung gemeinsamer Kooperationsregeln zumeist jahrelang dauert und noch längst nicht abgeschlossen ist. Saxe (2009: 97f.) beschreibt entsprechend Vertrauen als „Schmiermittel“ von Kooperationen und führt dessen Entstehung auf im Kooperationsprozess zunehmende Identifikation mit den Werten, Zielen und Bedürfnissen der Kooperationspartner zurück.

Eine solche Etablierung von Regeln bzw. Kooperationsmechanismen ist gleichzeitig ein erstes Argument für die These der Verstetigung der hier betrachteten Politikarena. Insgesamt zeigt sich überdeutlich, dass die ganz überwiegende Zahl der Kooperationen in den letzten zehn bis 15 Jahren entstanden ist: So begannen die „politischen Gespräche“ von G1 erst nach 2004; die Veranstaltung von Polizei-Fortbildungen durch G1-Mitarbeiter wäre vor zehn Jahren noch „undenkbar“ gewesen. Im Bereich Menschenhandel sorgte erst der Migrationsdruck nach der Maueröffnung 1989 überhaupt für die Wahrnehmung einer notwen-

digen Zusammenarbeit; die heute bestehenden Kooperationsvereinbarungen wurden ab dem Jahr 1999 abgeschlossen. Letztere belegen gleichzeitig, dass es in Teilen auch zu einer stärkeren Formalisierung der Kooperationen kommt, also einer Intensivierung des Kontakts (wie etwa auch im Falle von D2). Dass sich die Kooperationen im Laufe des Arbeitsprozesses häufig qualitativ vertiefen, zeigen mehrere Beispiele, darunter D7 oder D5. Gleichzeitig wird aber von Gesprächspartnern aller Fallgruppen die Fragilität der Kooperationsbeziehungen betont, welche u.a. durch Regierungswechsel oder behördliche Umstrukturierungen rasch zunichte gemacht werden können.

Da sich sowohl das Konzept der Arena als tauglich für den hier untersuchten Zusammenhang erwiesen hat und gleichzeitig alle Anzeichen für eine Verstetigung dieser Arena sprechen, kann Hypothese 1 als empirisch fundiert betrachtet werden und damit bestehen bleiben.

Neben der eher allgemein gehaltenen These zur Verstetigung der Arena lässt der theoretische Rahmen eine weitere Ausgangshypothese in diesem Kontext zu. Danach zeichnet sich bei NGOs im Verlauf ihrer Existenz ein „Trend zu mehr Kooperation“ (Simsa 2001: 376) ab, da Konfrontation zwar zunächst ein Plus an Aufmerksamkeit gewährleiste, zielgerichteter politischer Einfluss aber eher über Kooperation zu erreichen sei (vgl. Brühl 2003: 32; Take 2001: 24).³¹⁴ Entsprechend wurde folgende Hypothese 1.1 formuliert:

.....
 H. 1.1: Im Zeitverlauf erfolgt bei den NGOs eine Verschiebung des Verhaltens von
 Konfrontation zu Kooperation und Leistungserbringung.

Zur Prüfung dieser Hypothese wurde im Datenmaterial nach Aussagen gesucht, in denen NGO-Vertreter von einem Wechsel zu kooperativen oder leistungserbringenden Tätigkeiten berichten. Die Daten deuten darauf hin, dass bei zwei NGOs dieser Wandel stattgefunden hat. So berichtet G1 von einer Entwicklung weg von der Einzelfallarbeits zur „strukturellen Arbeit“, was zwangsläufig auch kooperative Tätigkeiten und mehr Dialog nach sich ziehe.³¹⁵ Hinzu komme außerdem die fortschreitende Professionalisierung der „Menschenrechtszene“ - implizit schwingt in dieser Aussage eine damit einhergehende De-Ideologisierung der NGO-Mitarbeiter mit (vgl. Frantz/Mertens 2006: 62ff.; vgl. dazu auch Kriesis (1996: 155) Begriff der „inneren Strukturierung“). Zudem hätten auch die harsche Reaktion der Polizei auf skandalisierende Berichte und die darauf folgenden Abschottungstendenzen zu der Erkenntnis geführt, dass Kooperation unter Umständen zielführender sei: „Wenn wir Strukturen innerhalb der Polizei verändern wollen, dann geht das nur, indem wir mit der Polizei reden. Wir können nur überzeugen, wenn wir auch die Polizei überzeugen.“³¹⁶

Ein Wandel zu mehr Kooperation samt ähnlicher Begründung ist auch bei D5 anzutreffen. Der Vertreter der Organisation schildert, dass in den Anfangsjahren auch mit Hilfe

314 Hier kommt auch die Unterscheidung zwischen Mitgliedschafts- und Einflusslogik (Streeck 1987) bzw. Wertorientierung und Erfolgsorientierung (Take 2001) zum Tragen.

315 Interview G1-1.

316 Interview G1-2.

von öffentlicher Polizeikritik gearbeitet wurde, während dies mittlerweile nur noch intern über etablierte Kanäle erfolge. Denn öffentlicher Druck führe zu Abschottung der Polizei, so dass letztlich weniger Ergebnisse erzielt werden könnten. Zielorientierung und Problemlösungsbedarf hätten nach internen Debatten dazu geführt, stärker kooperative Pfade einzuschlagen.

Insgesamt zeigt sich, dass der angenommene Wandel zu mehr Kooperation nur bei zwei der 16 NGOs des Samples deutlich erkennbar wird. Die Plausibilität der These wird jedoch durch die Betrachtung der meisten anderen NGOs kaum in Frage gestellt, da diese ohnehin nie deutlich konfrontative Tätigkeiten – hier v.a. im Sinne direkter Polizeikritik – verfolgt hatten. Relevant sind in diesem Zusammenhang eher die beiden Ausnahmen M₅ und M₆, die offenbar bis heute immer wieder auch konfrontative Strategien verfolgen, so dass die Hypothese 1.1 im Rahmen des hier betrachteten Samples letztlich nicht durchgängig plausibel erscheint. Da selbst im Fall von G₁ die kooperativen Elemente im Zeitverlauf zwar zugenommen haben, insgesamt aber Konfrontation weiterhin deutlich überwiegt, scheint die Annahme von Take (2001: 24) zutreffender, wonach die beiden Handlungsmodi von den NGOs vielmehr in einer „Interaktionskette“ genutzt werden: Konfrontation schafft öffentliche Aufmerksamkeit und Zugang zu Gesprächspartnern, daraufhin nehmen kooperative Aktivitäten zu, um zielgerichteteren Einfluss zu erhalten. Kommt diese Strategie ins Stocken, wird wiederum auf Konfrontation zurückgegriffen usw.

Gleichzeitig fällt auf, dass insbesondere solche NGOs, die sich in intensiven Kooperationsbeziehungen zur Polizei befinden, die Thematisierung von Kritik v.a. an Dachverbände delegieren, um die Arbeitsbeziehungen zur Polizei nicht zu belasten. Hypothese 1.1 wird daher auf Basis des empirischen Materials wie folgt umformuliert:

.....
 H. 1.1 (neu): Konfrontative Tätigkeiten gegenüber der Polizei werden von Menschenrechts-NGOs, die sich in Kooperationen mit der Polizei befinden, strategisch als Elemente einer Interaktionskette genutzt, in der sich die Handlungsmodi Kooperation und Konfrontation abwechseln oder überlagern.

8.8.2 Strukturierende Variablen

Im Anschluss an diese ersten Hypothesen wurden verschiedene Annahmen zum Zusammenhang der theoretisch hergeleiteten Variablen ‚NGO-Handlungsmodus‘, ‚NGO-Finanzierung‘, ‚Intensität des Kontakts‘ sowie ‚Divergenz der Logiken und Sichtweisen‘ aufgestellt, um tiefere Einsichten in die Konstruktionsmechanismen der Arena zu erhalten (Kapitel 5: Fragestellung und Ausgangshypothesen). Dieses Vorgehen beruht auf der explorativen Herangehensweise an die Thematik und bezieht sich auf die Aussage von Kitschelt (1999: 151), wonach in komplexen Zusammenhängen „kaum je eine einzelne Variable ein ganzes Muster von beobachtbaren Resultaten determiniert“, weshalb bei der Klärung von Kausalitäten zumeist auf einen ganzen Variablensatz zurückgegriffen werden müsse.

Diesen Annahmen wurde als Klammer zunächst die (bewusst allgemein gehaltene) Hypothese 2 vorausgestellt:

.....
 H.2: Es bestehen Zusammenhänge zwischen den Variablen 'NGO-Handlungsmodus', 'NGO-Finanzierung', 'Intensität des Kontakts' sowie 'Divergenz der Logiken und Sichtweisen'.

An dieser Stelle sei noch einmal auf die in Kapitel 5 entwickelten Variablenausprägungen und Operationalisierungen hingewiesen: Die Divergenz der Logiken und Sichtweisen wird daran festgemacht, ob eine NGO die Polizei als „primären Problemverursacher“ wahrnimmt (= hohe Divergenz) oder nicht (= niedrige Divergenz). Ersteres trifft dann zu, wenn die Polizei direkte Zielgruppe und Kritikpunkt der NGO-Arbeit ist, während die Wahrnehmung der Polizei als sekundärer Problemverursacher (oder auch als gar kein Problemverursacher) dann angenommen wird, wenn die Polizei bei der Auseinandersetzung mit einem „dritten“ Thema und der diesem Thema zugehörigen Zielgruppen zumindest ähnliche Ziele verfolgt wie die NGO.

Für die Intensität des Kontakts werden die drei Ausprägungen 'gering', 'mittel', 'hoch' angenommen. Dabei wird mit 'hoch' eine schriftlich fixierte Kooperation bezeichnet; mittlere Intensität umfasst Zusammenarbeit, die aufgrund hoher Regelmäßigkeit oder langfristiger Ausrichtung als systematisiert betrachtet werden kann; unter geringer Intensität werden solche Kooperationen subsumiert, die unregelmäßig erfolgen oder keine langfristige Ausrichtung aufweisen. Dagegen wird die Variable 'Finanzierung' in den Ausprägungen 'privat', 'öffentlich' und 'gemischt' erfasst, wobei 'gemischt' hier erst dann angenommen wird, wenn der Anteil der öffentlichen Finanzierung unter 50 Prozent beträgt. Die Variable 'NGO-Handlungsmodus' als Verhältnis von Kooperation und Konfrontation wird durch das Ausmaß bestimmt, in der eine NGO die Polizei trotz Kooperation auch kritisiert.

Die vier Variablen erlauben zur Spezifizierung der Hypothese die Konstruktion von Annahmen zu sechs denkbaren Zusammenhängen. Auch wenn die sechs Annahmen in der Folge der Einfachheit halber nur in eine Kausalrichtung formuliert sind: Die Überprüfung dieser Annahmen erfolgt „wechselseitig“, d.h. in beide denkbaren Kausalrichtungen und unter Einbezug aller denkbaren Variablenausprägungen. Es wird also zunächst nicht davon ausgegangen, dass die erstgenannte Variable auf die zweitgenannte determinierend wirkt. Das gewählte Vorgehen kann Zusammenhänge zwischen Variablen nicht beweisen, sondern soll plausible Annahmen³⁷ ermöglichen. Im Anschluss an die Überprüfung der Variablenzusammenhänge werden die gewonnenen Teilergebnisse zusammengeführt, um in der Gesamtschau Erkenntnisse über die Konstruktionsprinzipien der betrachteten Arena zu

37 Aus diesem Grund wurde die Bezeichnung ‚Annahme‘ statt ‚Hypothese‘ gewählt.

DIE KONSTRUKTION DER ARENA

gewinnen. Abbildung 19 stellt die Variablen³¹⁸ und ihre angenommenen Zusammenhänge noch einmal graphisch dar.

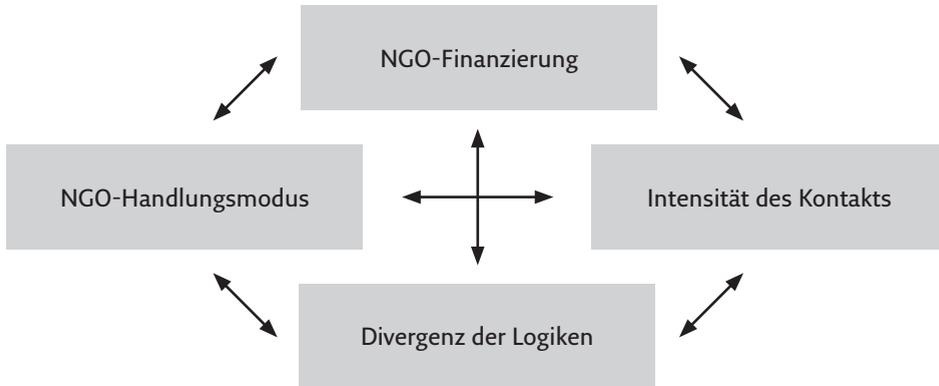


Abbildung 19: Strukturierende Variablen (Quelle: Eigene Darstellung)

Die sechs Annahmen werden nun auf Plausibilität geprüft. Annahme 1 stellt dazu die Variablen 'NGO-Handlungsmodus' und 'Divergenz der Logiken und Sichtweisen' in einen Zusammenhang und lautet wie folgt:

.....
A.1: DIVERGENZ DER LOGIKEN UND SICHTWEISEN UND NGO-HANDLUNGSMODUS
NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit niedriger Divergenz hingegen tendenziell kooperativ.
.....

³¹⁸ An dieser Stelle sei noch einmal auf die in Kapitel 5 entwickelten Variablenausprägungen und Operationalisierungen hingewiesen: Die Divergenz der Logiken und Sichtweisen wird daran festgemacht, ob eine NGO die Polizei als „primären Problemverursacher“ wahrnimmt (= hohe Divergenz) oder nicht (= niedrige Divergenz). Ersteres trifft dann zu, wenn die Polizei direkte Zielgruppe und Kritikpunkt der NGO-Arbeit ist, während die Wahrnehmung der Polizei als sekundärer Problemverursacher (oder auch als gar kein Problemverursacher) dann angenommen wird, wenn die Polizei bei der Auseinandersetzung mit einem „dritten“ Thema und der diesem Thema zugehörigen Zielgruppen zumindest ähnliche Ziele verfolgt wie die NGO. Für die Intensität des Kontakts werden die drei Ausprägungen ‚gering‘, ‚mittel‘, ‚hoch‘ angenommen. Dabei wird mit ‚hoch‘ eine schriftlich fixierte Kooperation bezeichnet; mittlere Intensität umfasst Zusammenarbeit, die aufgrund hoher Regelmäßigkeit oder langfristiger Ausrichtung als systematisiert betrachtet werden kann; unter geringer Intensität werden solche Kooperationen subsumiert, die unregelmäßig erfolgen oder keine langfristige Ausrichtung aufweisen. Dagegen wird die Variable ‚Finanzierung‘ in den Ausprägungen ‚privat‘, ‚öffentlich‘ und ‚gemischt‘ erfasst, wobei ‚gemischt‘ hier erst dann angenommen wird, wenn der Anteil der öffentlichen Finanzierung unter 50 Prozent beträgt. Die Variable ‚NGO-Handlungsmodus‘ als Verhältnis von Kooperation und Konfrontation wird durch das Ausmaß bestimmt, in der eine NGO die Polizei trotz Kooperation auch kritisiert.

Dem liegt die vergleichsweise banal erscheinende Vermutung zugrunde, dass eine NGO, die in der Polizei einen primären Problemverursacher (vgl. Kapitel 5.1) wahrnimmt, entsprechend auch zu konfrontativeren Aktivitäten gegenüber der Polizei tendiert. Bestätigt wird die Annahme durch die Betrachtung von G₁, der einzigen NGO, die sich eindeutig auf die Polizei als primärem Problemverursacher richtet und gleichzeitig überwiegend konfrontative Tätigkeiten aufweist. Mit M₃ verfolgt außerdem diejenige NGO der Fallgruppe Menschenhandel, die die Polizei am deutlichsten als Problemverursacher wahrnimmt, stark konfrontative Aktivitäten. Diese beiden Fälle scheinen die Annahme 1 zu stützen, so dass die Annahme zunächst plausibel erscheint. Allerdings verzichtet mit D₃ eine weitere NGO, die tendenziell ebenfalls eine hohe Divergenz erkennen lässt, zugunsten von kooperativen Tätigkeiten weitgehend auf Konfrontation. Dies wird jedoch durch die Zwänge der öffentlichen Finanzierung begründet³¹⁹ und stellt die Plausibilität daher nicht grundsätzlich in Frage – der Fall zeigt jedoch deutlich den Einfluss verschiedener Variablen auf die Kooperationsbeziehungen.

Da in den anderen betrachteten Fällen auch der umgekehrte Zusammenhang klar ersichtlich ist – eine niedrige Divergenz der Logiken und Sichtweisen geht mit kooperativeren Aktivitäten einher – ist Annahme 1 plausibel.

Als zweite Annahme wurden NGO-Finanzierung und NGO-Handlungsmodus ins Verhältnis gesetzt:

.....
 A.2: NGO-FINANZIERUNG UND NGO-HANDLUNGSMODUS

Öffentlich finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell kooperativ; privat finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell konfrontativ.

Auch in dieser Annahme geht es zunächst darum, ob Zusammenhänge zwischen den Variablen anzutreffen sind. Ob eine einzelne Variablenausprägung bestimmend wirkt (z.B. ob die Finanzierung den Handlungsmodus bedingt oder andersherum) und ob das mit den hier verwendeten Methoden festzustellen ist, wird die Gesamtschau der Annahmen zeigen. Betrachtet man zunächst die überwiegend durch Spenden, Mitgliedsbeiträge, Stiftungszuwendungen o.ä. finanzierten NGOs (G₁, M₅, M₆, D₂), so zeigt sich ein relativ deutliches Bild: Neben G₁, das bereits aufgrund seiner selbsterklärten Aufgabenstellung als *watchdog* einen besonders hohen Grad an konfrontativen Tätigkeiten in der Auseinandersetzung mit der Polizei aufweist, gilt dies auch für M₅ und (mit Abstrichen) für M₆.

Die Koinzidenzen sind bemerkenswert, da hier für die Fallgruppe Menschenhandel privat finanzierte und (auch) konfrontativ agierende NGOs identisch sind. Die Parallelität von überwiegend nicht-staatlich gespeister Finanzierungsstruktur und Wille zur Konfrontation ist damit bei diesen drei Fällen deutlich und stützt die Plausibilität von Annahme 2. Zunächst kontrastierend wirkt angesichts dieser klaren Übereinstimmungen lediglich der Fall von D₂, die trotz privater Finanzierung kaum Konfrontation betreibt. Ich vertrete jedoch die

319 Interview D₃.

Position, dass die Plausibilität des Zusammenhangs der Variablen von diesem Fall nicht erschüttert wird, da D2 jahrelang öffentliche Gelder bezog³²⁰, insbesondere in den Jahren, in denen die Polizeikooperation auf Betreiben der NGO initiiert wurde. Das gleiche gilt für einen weiteren Fall: Betrachtet man unter der Variablenausprägung 'Konfrontativer Handlungsmodus' weniger die direkte Polizeikritik, sondern das Ausmaß der Lobby-Aktivitäten, so findet sich auch die rein öffentlich finanzierte NGO M3 unter den tendenziell konfrontativen NGOs. Experte 2 führt dies jedoch überzeugend auf zwei Gründe zurück: den Aktionsradius der NGO (Berlin), der ein offensiveres Auftreten ermögliche, sowie das individuelle politische Gespür der Vorsitzenden. Da ähnliche Gründe auch für das offensivere Auftreten von M6 angeführt wurden³²¹, bietet es sich an, die beiden Variablen „Aktionsradius“ sowie „Führungspersönlichkeiten“ ebenfalls in die weitere Diskussion aufzunehmen.

Da im Vergleich auch die öffentlich finanzierten NGOs stärker an kooperativen Aktivitäten orientiert sind, ist Annahme 2 also plausibel. Der Zusammenhang von NGO-Finanzierung und Handlungsmodus hängt dabei offenbar weder von der Fallgruppe bzw. dem Themenfeld der jeweiligen NGO ab, noch von deren Größe und öffentlichen Reputation.

Ein weiterer Zusammenhang besteht potenziell zwischen den Finanzierungsquellen der NGOs einerseits und der Kontaktintensität andererseits. Zeichnete sich ein solcher Zusammenhang ab, könnte dies ein Indiz für eine Steuerung der NGOs durch den Geldgeber Öffentliche Hand in Richtung intensivere Kooperationen sein. Annahme 3 lautete daher wie folgt:

.....
 A.3: NGO-FINANZIERUNG UND INTENSITÄT DES KONTAKTS

Öffentlich finanzierte NGOs, die öffentliche Finanzierung erhalten, pflegen eine hohe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehungen zur Polizei;
 privat finanzierte NGOs pflegen eine niedrige Intensität des Kontakts.

Die Betrachtung der Daten zeigt jedoch, dass fallgruppenübergreifend nur geringe Anzeichen für einen Zusammenhang zwischen den beiden Variablen vorhanden sind – so weist das privat finanzierte G1 eine geringe Kooperationsintensität auf, während das Gegenteil auf die ebenso privat finanzierte D2 zutrifft; auch zwischen den überwiegend privat finanzierten M5 und M6 besteht dieser Gegensatz. Darüber hinaus lassen keine Interviewaussagen auf entsprechende Zusammenhänge schließen. Ein Zusammenhang zwischen Finanzierung und Intensität zeichnet sich daher zumindest für privat finanzierte NGOs nicht ab.

Zwar berichtet M3, der öffentliche Geldgeber habe die NGO zum Abschluss eines Kooperationsvertrags gedrängt.³²² In der Tat zeigt der Blick auf die Fallgruppe Menschenhandel, dass viele (aber nicht alle) öffentlich finanzierten NGOs enge Kooperationskontakte zur Polizei pflegen. Da sich jedoch in der Fallgruppe ohnehin eine vergleichsweise hohe Intensität des Kontakts zeigt und eine enge Zusammenarbeit mit der Polizei angesichts der Bedrohung

320 Interview D2.

321 Wobei hier nicht auf die thematische Offenheit eines konkreten Bundeslands verwiesen wurde, sondern auf die länderübergreifende Tätigkeit von M6, was die Abhängigkeit von einzelnen Landesregierungen reduziere.

322 Interview M3.

durch organisierte Kriminalität und die problematischen rechtlichen Rahmenbedingungen für vom Menschenhandel Betroffene häufig als „ausweglos“ oder „unabdingbar“ bezeichnet wird, kann selbst dieser Zusammenhang keine hohe Plausibilität beanspruchen. Annahme 3 wird daher als nicht plausibel verworfen.

Eine weitere Annahme betrifft den Zusammenhang zwischen der Intensität des Kontakts der Kooperationspartner einerseits sowie deren Divergenz der Logiken und Sichtweisen andererseits. Daraus ergibt sich folgende Annahme:

.....
 A.4: INTENSITÄT DES KONTAKTS UND DIVERGENZ DER LOGIKEN UND SICHTWEISEN
 NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen im Verhältnis zur Polizei
 pflegen eine geringe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehun-
 gen zur Polizei; NGOs mit niedriger Divergenz pflegen eine hohe Intensität des
 Kontakts.

Mit anderen Worten lautet die These: Betrachtet eine NGO die Polizei als primären Problemverursacher, so bestehen geringer ausgeprägte Kooperationsbeziehungen, als wenn diese die Polizei als sekundären Problemverursacher (oder gar nicht als Problemverursacher) betrachtet.

G₁ ist die NGO des Samples, welche sich am klarsten an der Polizei als primärem Problemverursacher orientiert. Darüber hinaus sind noch D₃ und M₅ einzuschließen, die ebenfalls eine überdurchschnittlich kritische Perspektive auf die Polizei haben. Beide befinden sich in wenig intensiven Kooperationsbeziehungen, was die These zunächst stärkt. Der Überblick über die anderen Organisationen lässt hingegen kaum Muster erkennen – NGOs mit niedriger Divergenz weisen unterschiedliche Kontaktintensitäten auf. Insgesamt kann die Annahme 4 im Hinblick auf Zusammenhänge sowohl für hohe als auch für niedrige Divergenzen daher nicht aufrecht erhalten werden. Lediglich ein Zusammenhang in einer Variante, nämlich zwischen hoher Divergenz und geringer Kopplung, scheint vorsichtig plausibel, so dass Annahme 4 entsprechend umformuliert werden muss:

.....
 A.4 (NEU): INTENSITÄT DES KONTAKTS UND DIVERGENZ DER LOGIKEN UND SICHTWEISEN
 NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen im Vergleich zur Polizei
 pflegen eine geringe Intensität des Kontakts.

Die Kombination der Variablen ermöglicht die Überprüfung eines weiteren Zusammenhangs zwischen der Divergenz der Logiken und Sichtweisen einerseits und der NGO-Finanzierung andererseits. Annahme 5 lautete daher:

.....
 A.5: NGO-FINANZIERUNG UND DIVERGENZEN DER LOGIKEN UND SICHTWEISEN
 Privat finanzierte NGOs weisen eine hohe Divergenz im Vergleich zur Polizei auf; öf-
 fentlich finanzierte NGOs weisen niedrige Divergenz im Vergleich zur Polizei auf.

Die Überprüfung der Annahme zeigt, dass unabhängig von der Fallgruppe ein deutlicher Zusammenhang zwischen den Variablen ‚Finanzierung‘ und ‚Divergenz‘ besteht und Annahme 5 damit plausibel ist – und zwar in beiden Richtungen. Das bedeutet, es sind bei den NGOs ganz überwiegend entweder die Paarung ‚private Finanzierung‘ – ‚hohe Divergenz‘ oder die Paarung ‚öffentliche Finanzierung‘ – ‚niedrige Divergenz‘ anzutreffen. Ein solcher Zusammenhang zeigt sich zum Beispiel bei den meisten NGOs der Fallgruppe Diskriminierung: Alle NGOs, die sich als Berater und Dienstleister u.a. für Organe der öffentlichen Verwaltung und damit auch für die Polizei beschreiben und damit eine niedrige Divergenz aufweisen (D1, D4, D6), erhalten öffentliche Finanzierung und stellen einen Zusammenhang zwischen beiden Variablen in den Interviews auch selbst her.³²³ Ähnliches gilt für die Fallgruppe Menschenhandel, wo fast alle befragten NGOs eine niedrige Divergenz aufweisen und gleichzeitig öffentlich finanziert sind. Eine hohe Divergenz der Logiken und Sichtweisen zur Polizei weisen wiederum die privat finanzierten G1 und M5 auf. Die einzigen Ausnahmen des gesamten Samples sind D3 und M6. Diese Ausnahmen gefährden aber nicht die Plausibilität der Annahme. Denn D6 ist aufgrund seiner bundesweiten Aufstellung ein Sonderfall in der Fallgruppe Menschenhandel, was sich laut Aussage von Experte 2 insbesondere bei der Finanzierung bemerkbar macht.³²⁴ Der Gesprächspartner von D3 wiederum gab an, aufgrund der öffentlichen Finanzierungsquelle die Differenzen (hier verstanden als Ausdruck hoher Divergenz; PH) zur Polizei nicht in die Arbeit der Organisation einfließen lassen zu können.

Allerdings kann auch für diese Annahme die Frage nach Ursache und Wirkung zunächst nicht eindeutig geklärt werden. Indizien sprechen jedoch dafür, dass in vielen Fällen die NGO-Wahrnehmung der Polizei als ein primärer Problemverursacher – und damit zusammenhängend auch die selbstgewählte Rolle der NGO – die Determinante für die Finanzierungsstruktur ist. Darauf deuten verschiedene Interviewaussagen hin, etwa von G1, D3, M5 oder Experte 2. Insgesamt fällt bei der Betrachtung dieser Annahme eine trennscharfe Unterscheidung zwischen den Variablen ‚Divergenz‘ und ‚Handlungsmodus‘ schwer, was sich in ähnlichen Befunden wie bei den Annahmen 1 und 3 niederschlägt.

Die letzte der möglichen Variablenkombinationen thematisiert schließlich einen Zusammenhang zwischen dem NGO-Handlungsmodus und der Intensität der Kooperationsbeziehungen. Annahme 6 wurde wie folgt formuliert:

.....
 A. 6: NGO-HANDLUNGSMODUS UND INTENSITÄT DES KONTAKTS

NGOs mit niedriger Intensität des Kontakts zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit hoher Intensität des Kontakts verhalten sich tendenziell kooperativ.

³²³ Das gleiche gilt vereinzelt auch für NGOs aus dem Bereich Menschenhandel, die öffentliche Finanzierung direkt mit dem Auftrag zur Entlastung der Polizei durch Übernahme von Menschenhandelsopfern in Verbindung setzen. Da diese NGOs aber im Gegensatz zur D1, D4 und D6 keine definierbare „Gruppe in der Gruppe“ bilden, wird nicht von einer entsprechenden Aussagekraft des Zusammenhangs ausgegangen.

³²⁴ Interview E2.

KAPITEL VIII

Hypothese	Wortlaut	plausibel
1	Mit dem Bereich der Kooperation zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei befindet sich eine Politikarena im Entstehungs- bzw. Verfestigungsprozess, in der sich befristete Kooperation als Handlungsmodus etabliert.	ja
1.1	Im Zeitverlauf erfolgt bei den NGOs eine Verschiebung des Verhaltens von Konfrontation zu Kooperation und Leistungserbringung.	nein

Daher wird H. 1.1 wie folgt modifiziert:

1.1 (neu)	Konfrontative Tätigkeiten gegenüber der Polizei werden von Menschenrechts-NGOs, die sich in Kooperationen mit der Polizei befinden, strategisch als Elemente einer Interaktionskette genutzt, in der sich die Handlungsmodi Kooperation und Konfrontation abwechseln oder überlagern.	ja
2	Es bestehen Zusammenhänge zwischen den Variablen ‚NGO-Handlungsmodus‘, ‚NGO-Finanzierung‘, ‚Intensität des Kontakts‘ sowie ‚Divergenz der Logiken und Sichtweisen‘.	Ja

Hypothese 2 wurde in sechs Teilannahmen untergliedert:

Annahme	Wortlaut	plausibel
1	(Divergenz der Logiken und Sichtweisen und NGO-Handlungsmodus) NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit niedriger Divergenz hingegen tendenziell kooperativ.	ja
2	(NGO-Finanzierung und NGO-Handlungsmodus) Öffentlich finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell kooperativ; privat finanzierte NGOs verhalten sich tendenziell konfrontativ.	ja
3	(Finanzierung und Intensität des Kontakts) Öffentlich finanzierte NGOs, die öffentliche Finanzierung erhalten, pflegen eine hohe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehungen zur Polizei; privat finanzierte NGOs pflegen eine niedrige Intensität des Kontakts.	nein

A. 3 wird verworfen.

DIE KONSTRUKTION DER ARENA

Hypothese	Wortlaut	plausibel
4	(Intensität des Kontakts und Divergenz der Logiken und Sichtweisen) NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen im Verhältnis zur Polizei pflegen eine geringe Intensität des Kontakts innerhalb der Kooperationsbeziehungen zur Polizei; NGOs mit niedriger Divergenz pflegen eine hohe Intensität des Kontakts.	nein

Daher wird A. 4 wie folgt modifiziert:

4 (neu):	NGOs mit hoher Divergenz der Logiken und Sichtweisen im Vergleich zur Polizei pflegen eine geringe Intensität des Kontakts.	ja
5	(NGO-Finanzierung und Divergenzen der Logiken und Sichtweisen) Privat finanzierte NGOs weisen eine hohe Divergenz im Vergleich zur Polizei auf; öffentlich finanzierte NGOs weisen niedrige Divergenz im Vergleich zur Polizei auf.	ja
6	(NGO-Handlungsmodus und Intensität des Kontakts) NGOs mit niedriger Intensität des Kontakts zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ; NGOs mit hoher Intensität des Kontakts verhalten sich tendenziell kooperativ.	nein

Daher wird A. 6 wie folgt modifiziert:

6 (neu)	NGOs mit niedriger Intensität des Kontakts zur Polizei verhalten sich tendenziell konfrontativ.	ja
---------	---	----

Abbildung 20: Übersicht über die Hypothesen zur Konstruktion der Arena (Quelle: Eigene Darstellung)

Abbildung 21: Übersicht über die Teilannahmen zu Hypothese 2 (Quelle: Eigene Darstellung)

KAPITEL VIII

Zunächst fällt bei der Betrachtung der Daten auf, dass die gesamte Fallgruppe Diskriminierung zwar einen konstant niedrigen Konfrontationsgrad aufweist, jedoch alle Arten der Kooperationsintensität anzutreffen sind, was die Annahme für diese Fallgruppe unplausibel macht. Die Fallgruppe Menschenhandel bietet in dieser Hinsicht ein widersprüchliches Bild: Die Tatsache, dass die einzige NGO (M5), die einen hohen Konfrontationsgrad zur Polizei aufweist, auch die einzige mit geringer Kooperationsintensität ist, würde die Annahme dank des Vergleichs innerhalb der Fallgruppe stützen. In Frage gestellt wird das durch M6, wo hohe Intensität mit immerhin mittlerem Konfrontationsgrad zusammenfällt. Da angesichts der Befunde der anderen Annahmen sich hier aber offenbar ein Zusammenhang im Dreieck NGO-Finanzierung - NGO-Handlungsmodus - Intensität des Kontakts abzeichnet, kann die

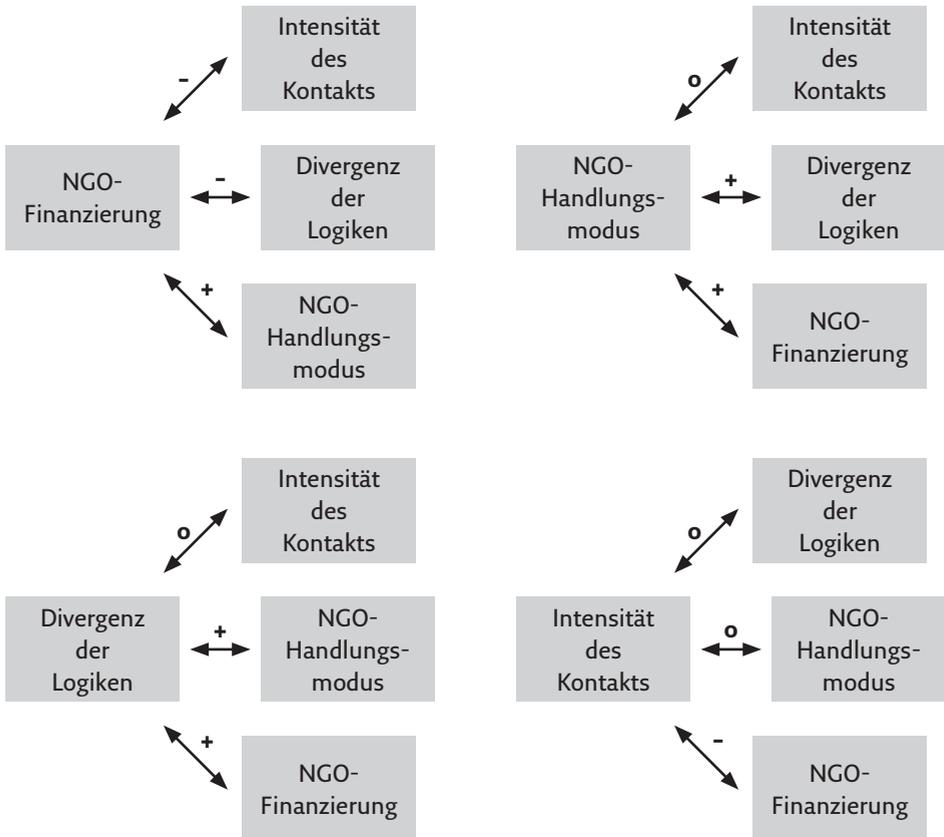


Abbildung 22: Strukturierende Variablen und ihre Zusammenhänge (Quelle: Eigene Darstellung)

Annahme (unter Hinzuziehung des Falles G1) in Teilen als plausibel erachtet werden, was zu einer Modifizierung der Annahme führt. Diese kann ausschließlich für ein *hohes Maß an Konfrontation* im NGO-Handlungsmodus und eine *niedrige Intensität des Kontakts* zur Polizei als plausibel gelten:

.....
 A. 6 (NEU): NGO-HANDLUNGSMODUS UND INTENSITÄT DES KONTAKTS
 NGOs mit niedriger Intensität des Kontakts zur Polizei verhalten sich tendenziell
 konfrontativ.

Auch hier gilt es aber, die Gesamtschau der betrachteten Hypothesen abzuwarten. Bis dahin ergibt sich die in Abbildung 1: ICNPO festgehaltene Übersicht: Erscheinen die Hypothesen nicht plausibel (siehe Spalte rechts), so wird wenn möglich die neue, modifizierte und empirisch fundierte Hypothese angeführt.

Die gewonnen Erkenntnisse werden nun einer Interpretation unterzogen. Die folgende Abbildung 22: Strukturierende Variablen und ihre Zusammenhänge stellt dazu noch einmal graphisch für jede der vier strukturierenden Variablen dar, welche Zusammenhänge zwischen den Variablen in welcher Intensität vorzufinden sind. Die Verbindungen zwischen den Variablen sind in der Abbildung mit einem Minus, einem Plus oder einer Null versehen. Dabei steht das *Minus* für *keine* Zusammenhänge, das *Plus* für *starke* Zusammenhänge, die *Null* für *angedeutete* oder *teilweise* Zusammenhänge. Noch einmal muss unterstrichen werden, dass die auf diese Weise gewonnenen Aussagen keinen Beweischarakter haben können, sondern lediglich für den betrachteten Zusammenhang plausible Begründungen bzw. Annahmen ermöglichen.

Die Betrachtung von Abbildung 22: Strukturierende Variablen und ihre Zusammenhänge legt nahe, dass der 'NGO-Handlungsmodus' sowie die 'Divergenz der Logiken und Sichtweisen' zwischen NGO und Polizei als bedeutende Faktoren betrachtet werden können – wenn man wie in dieser Arbeit die NGO-Perspektive ins Zentrum der Betrachtung stellt. Insbesondere bei einer hohen Divergenz der Logiken und Sichtweisen und entsprechender Betonung von Konfrontation gegenüber der Polizei bestehen starke Zusammenhänge mit den weiteren Variablen 'Intensität des Kontakts' und 'Finanzierung', wobei die Intensität des Kontakts offenbar die insgesamt am wenigsten erklärungskräftige Variable ist.

Ich gehe daher von einem „Dreieck“ der Variablen Divergenz – Handlungsmodus – Finanzierung aus. Es zeichnen sich deutlich zwei unterschiedliche Ausformungen dieses Variablen-dreiecks ab: Zum einen die Kombination '*Hohe Divergenz*' – '*Konfrontativer Handlungsmodus*' – '*Private Finanzierung*', und zum anderen die gegenteilige Verbindung '*Niedrige Divergenz*' – '*Kooperativer Handlungsmodus*' – '*Öffentliche Finanzierung*'.³²⁵ Zwischenformen sind in dem hier betrachteten Sample mit 16 NGOs kaum auszumachen. Man kann daher fallgruppenübergreifend von zwei verschiedenen NGO-Typen ausgehen, nämlich dem „kritischen Begleiter“ (Typ A) und dem „partnerschaftlichen Dienstleister“ (Typ B). Bei diesen

325 Wie in Kapitel 4.1 erläutert, können auch kooperierende NGOs teilweise auf konfrontative Elemente zurückgreifen.

KAPITEL VIII

Typ A Der kritische Begleiter	Typ B Der partnerschaftliche Dienstleister
Polizei = primärer Problemverursacher	Polizei = sekundärer Problemverursacher
Thematisierung von Missständen	Erbringung von Dienstleistungen
Private Finanzierung	Öffentliche Finanzierung

Abbildung 23: Zwei Typen kooperierender NGOs (Quelle: Eigene Darstellung)

Typenbezeichnungen wurden bestehende Typologien wie die von Curbach (2003) bewusst abgewandelt, da an dieser Stelle das besondere Merkmal der Kooperation einbezogen werden musste. Daher stammt auch die Bezeichnung von Typ A als „Begleiter“, da von den Vertretern dieses Typs trotz öffentlich geäußelter Kritik, die sich aus einer hohen Divergenz der Logiken speist, immer auch der Wille zur konstruktiven Auseinandersetzung mit der Polizei bekundet wird. Der Typ Partnerschaftlicher Dienstleister zeichnet sich dadurch aus, dass Kritik wenn überhaupt nur intern thematisiert wird und stattdessen einerseits Gemeinsamkeiten mit dem Kooperationspartner Polizei hervorgehoben werden und andererseits die Aktivitäten häufig Dienstleistungen für oder mit der Polizei einschließen.

Auch wenn im hier betrachteten Sample nur eine kleine Zahl NGOs dem Typ Kritischer Begleiter zuzurechnen ist, so unterstützen die fallgruppenübergreifend auftauchenden Muster sowie die auffallende Präsenz einzelner Ausnahmefälle dennoch klar die vorgenommene Typisierung. Abbildung 23: Zwei Typen kooperierender NGOs fasst die beiden NGO-Typen und ihre Eigenschaften noch einmal zusammen.

Es lässt sich nicht mit Sicherheit bestimmen, ob eine der Variablen des Dreiecks den Ausgangspunkt für die anderen darstellt und damit deren Ausprägung determiniert. Meines Erachtens spricht jedoch viel dafür, dass die Divergenz der Logiken und Sichtweisen die stärkste Einflusskraft hat. Zwar zeigt die Datenauswertung, dass Kooperation seit einigen Jahren grundsätzlich an Bedeutung gewinnt und vereinzelte NGOs mit fortschreitender Kooperation mit der Polizei (und bisweilen auch staatlichen Zuwendungen) von konfrontativen Aktivitäten abgerückt sind. Dennoch scheinen von den NGOs eingenommene Interpretationsmuster imd Sichtweisen auf die Polizei besonders ausschlaggebend für das Kooperationsverhalten der NGOs zu sein. Denn trotz der einen oder anderen zu beobachtenden „Kurskorrektur“ der NGOs stehen die Interpretationen und Sichtweisen und daraus abgeleitete Rollenmuster („watchdog“, „Dienstleister“ für alle demokratisch gesinnten gesellschaftlichen Kräfte, „Sozialarbeiter“ für Betroffene von Menschenrechtsverletzungen) zumeist am Anfang der Begründung der NGO-Aktivitäten, die Kooperation und die sie strukturierenden Variablen werden daraus abgeleitet. Dabei spielt die zentrale Rolle, ob die Polizei als „primärer Problemverursacher“ (vgl. Kapitel 5.1) wahrgenommen wird, also ob die (konfrontativen) Aktivitäten der Menschenrechts-NGOs direkt auf die Polizei abzielen, oder ob die Polizei einen potenziellen Verbündeten gegenüber anderen primären Problemverursachern darstellt.

8.9 Fazit: Konstruktion einer Arena

Die Befunde, die aus der Untersuchung der NGO-Polizei-Kooperationen hervorgegangen sind, werden nun noch einmal in kompakter Form zusammengefasst. Dabei geht es einerseits um die These, dass diese Kooperationen in einer Politikarena stattfinden, die bestimmten Gesetzmäßigkeiten gehorcht. Weiterhin wurde untersucht, welche Variablen möglicherweise die Konstruktion dieser Arena beeinflussen.

Die Überprüfung der aufgestellten Hypothesen hat gezeigt, dass die Zusammenarbeit zwischen NGOs und Polizei in einer gesellschaftlichen Arena stattfindet – einem „Feld von Aktionen und Interaktionen“ (Raschke/Tils 2007: 187), in dem verschiedene Akteure um Interessendurchsetzung ringen. Hierbei treffen unterschiedliche Interpretations- und Handlungslogiken aufeinander – während viele NGOs versuchen, die Polizei in ihrer Wirklichkeitswahrnehmung, ihrem Handeln oder ihrer Organisationsstruktur zu beeinflussen, muss sich die Polizei mit diesen Thematisierungen von außen auseinandersetzen und zeigt dabei je nach Themenfeld und beteiligten NGOs von Ablehnung über vorsichtige Öffnung bis hin zu formalisierten Kooperations-Arrangements unterschiedlichste Reaktionen. Bemerkenswert ist daran, dass die Anstöße zu Kooperation in der großen Mehrzahl der Fälle tatsächlich von den NGOs ausgingen, den „Spezialisten der Thematisierung von Problemen“ (Eder 1999: 28). Und gelingt es ihnen, einen Problemhorizont zu öffnen, so muss dieser von der Polizei bzw. den ihr übergeordneten politischen Instanzen auch bearbeitet werden.

Bei den Auseinandersetzungen (gebraucht hier im neutralen Sinn des Wortes), die in der Regel konfliktgeladen und fragil sind, steht ein Ressourcenaustausch (vgl. Aldrich 1979; Frank

2008; Wienges 2010) im Vordergrund: Während die Polizei auf NGO-Ressourcen wie Legitimation, Expertise und Zielgruppennähe zurückgreift, um Komplexitätsreduktion zu erzielen und dadurch entlastet zu werden, erhoffen sich die NGOs, das machtvolle (z.B. mit dem Monopol legitimer physischer Gewalt ausgestattete) Staatsorgan Polizei zur Unterstützung der eigenen inhaltlichen Ziele gewinnen bzw. nutzbar machen zu können. G1 stellt dabei insofern einen Sonderfall dar, da es im Gegensatz zu den anderen betrachteten NGOs keinen themenspezifischen Fokus hat, sondern die Polizei als solche und deren menschenrechtskonformes Verhalten im Fokus ihrer Arbeit steht. Die häufig abwehrende Position der Polizei gegenüber G1 kann somit auch dadurch begründet werden, dass die meisten Angebote von G1 die Komplexität für die Polizei eher erhöhen – tun sie das nicht, wie im Fall des G8-Gipfels in Heiligendamm, so werden auch Kooperationen offenbar gerne in Anspruch genommen. Ergänzt wird die Arena durch dritte Akteure, wie z.B. die Gewerkschaft der Polizei, Ausländerämter und weitere NGOs, die mit den hier betrachteten NGOs Allianzen eingehen oder sie als zu konsensorientiert verurteilen. Letzteres zeigt auch den Wettbewerb, der innerhalb der Zivilgesellschaft selbst herrscht: Ein Wettbewerb um Ressourcen wie staatliche Finanzierung bzw. Spendengelder (wie in der Fallgruppe Menschenhandel), oder um Status und Prestige gegenüber der Polizei (wie bei G1 oder in der Fallgruppe Diskriminierung).

Da Kooperationen eine starke Bindewirkung erzeugen und daher dazu zwingen, sich den Standpunkten und Interessen der anderen Seite zu öffnen (vgl. Eder 1999: 42), sind die NGOs ständig gezwungen, sich gegen den ungleich mächtigeren Partner Polizei abzugrenzen und die eigene Identität und Unabhängigkeit zu schützen. Dennoch gelingt in den meisten Fällen offenbar im Laufe der letzten ca. zehn Jahre ein langsamer Vertrauensaufbau auf beiden Seiten, der zu einer schrittweisen Verstetigung der Kooperationsarena führt. Im Zuge dieser Verstetigung kommt es bei einigen Akteuren auch zu einer pragmatisch orientierten Anpassung von konfrontativen zu eher kooperativen Tendenzen (eine Entwicklung, die auch in die andere Richtung zurückschlagen kann) – nicht zuletzt, da Gleichzeitigkeit von Kooperation und Konfrontation offenbar schwerlich durchführbar ist, denn „allzu radikale und offensiv formulierte Forderungen bilden unter Umständen Barrieren beim Zugang zu Verhandlungen mit anderen Governance-Akteuren“ (Curbach 2003: 53). Entsprechende Zusammenhänge zwischen starker Konfrontation und Kooperationsintensität zeichnen sich ab und unterstützen die Aussage von D4, wonach Tätigkeiten als Dienstleister für die Polizei unvereinbar mit solchen als Themenanwalt seien.³²⁶

Wie der empirische Zugriff und die Überprüfung der aufgestellten Annahmen zu den die Arena strukturierenden Variablen deutlich machen, haben insbesondere die Variablen 'Divergenz der Logiken und Sichtweisen' im Verhältnis zur Polizei sowie (damit zusammenhängend) der 'NGO-Handlungsmodus' in Form der Balance zwischen kooperativen und konfrontativen Aktivitäten der einzelnen NGOs die stärkste Erklärungskraft für die Ausgestaltung der Kooperationen. Im Vergleich dazu sind etwa bei der Variable 'Intensität des Kontakts' weniger entsprechende Muster zu erkennen, d.h. die Intensität steht offenbar nur

³²⁶ Interview D4.

vereinzelt in Wechselwirkung mit Finanzierung, konfrontativer Ausrichtung oder Divergenz der Logiken und Sichtweisen.

Insbesondere bei starken konfrontativen Elementen im Handlungsmodus und einer hohen Divergenz der Logiken und Sichtweisen zeichnen sich viele Korrelationen mit den anderen Variablen ab – das gilt besonders für die Finanzierungsstruktur der NGOs. Dabei spricht bei der Frage nach „Henne und Ei“ (*entweder*: Konfrontation *wegen* Absenz öffentlicher Finanzierung und dem daraus folgenden Spendenbedarf, *oder*: Einnahme einer konfrontativen Position und als Folge keine öffentliche Finanzierung) vieles dafür, dass der Ursprung in Interpretationsmustern und Sichtweisen der NGOs und damit letztlich auch der Entscheidung für ein bestimmtes Rollenmodell liegt. Dies zeigt sich besonders bei G1, aber auch bei den eher politisch ausgerichteten NGOs der anderen Fallgruppen wie z.B. M5. Experte 2 spricht in diesem Fall entsprechend von einem NGO-„Typus“: „M5 zum Beispiel, das ist ein relativ klarer Typus, der durch viel Aufmerksamkeit auch Geld bekommt.“³²⁷ Aber auch andere Rollen sind anzutreffen, etwa die in der Fallgruppe Menschenhandel dominante „Sozialarbeiter“-Rolle oder die in der Anti-Diskriminierungs-Gruppe häufig anzutreffende Rolle als Dienstleister und Vermittler für alle demokratisch gesinnten gesellschaftlichen Kräfte. Fallgruppenübergreifend können die betrachteten NGOs damit in zwei Typen untergliedert werden: Während der NGO-Typ „Kritischer Begleiter“ Missstände als solche wahrnimmt und benennt, sie öffentlich anspricht und gleichzeitig auf private Finanzierungsquellen angewiesen ist, gehören NGOs, die Rollen als Sozialarbeiter oder Dienstleister einnehmen, zum NGO-Typ „partnerschaftlicher Dienstleister“. Diese NGOs verzichten auf öffentliche Thematisierung von Missständen, haben teilweise ähnliche Zielvorstellungen wie die Polizei und beziehen gleichzeitig überwiegend öffentliche Gelder.

Die Thematisierung von Kritik durch kooperierende NGOs wird neben der Finanzierungsstruktur, so ein Teilergebnis, jedoch auch durch einige andere Faktoren erleichtert – z.B. wenn NGOs über medial präsente Führungspersonlichkeiten verfügen oder in einem politischen Umfeld aktiv sind, das entsprechenden Aktivitäten offen gegenübersteht. Allerdings scheint die öffentliche Hand bemüht zu sein, über die Finanzierung der NGOs steuernd auf die Arena einzuwirken – dies zeigt sich besonders in der Fallgruppe Menschenhandel und verdeutlicht, dass die Polizei als ein Akteur in einem Verbund öffentlicher Institutionen verstanden werden muss. Zu diesen gehören je nach NGO und Bundesland z.B. das Ausländeramt oder das Sozialministerium. Die Situation in Sachsen, wo eine öffentlich finanzierte NGO inklusive Kooperationsvereinbarung mit der Polizei sowie eine vergleichsweise kritisch auftretende NGO ohne diese Elemente existieren, ist hierfür ein starkes Indiz. Glaubt man verschiedenen Expertenaussagen, so stellt auch der öffentlich alimentierte Dachverband der Anti-Menschenhandels-NGOs KOK e.V. einen Fall dar, in dem der öffentliche Geldgeber über Finanzmittel versucht, die zivilgesellschaftlichen Akteure einzuhegen.³²⁸

327 Interview E2.

328 Laut Experte 2 ist der KOK „perfekt eingebunden in die Politikimplementierung vom BMFSFJ. Die sitzen zum Teil bei internationalen Tagungen, da gibt’s dann die offizielle Delegation, da sitzt der KOK mit in dieser Delegation neben den Regierungsleuten.“ Dies führt nach Einschätzung des Experten zu einer Schwächung der Interessen-

KAPITEL VIII

Illustrativ für den staatlichen Versuch, zivilgesellschaftliche Organisationen für eigene Interessen zu nutzen, ist darüber hinaus der von Experte 2 erwähnte Fall einer NGO in Brandenburg (nicht Teil des Samples dieser Arbeit). Die NGO sei kaum noch aktiv gewesen, da es in ihrem Tätigkeitsgebiet schlicht keine Fälle von Menschenhandel gegeben habe. Die Brandenburger Integrationsbeauftragte habe daraufhin die Idee entwickelt, die NGO könne das viel relevantere Thema Arbeitsausbeutung übernehmen: „Sie sagte: Wir überlegen, ob wir in Brandenburg das Thema Arbeitsausbeutung bearbeiten. Und dabei war sofort die Überlegung, dass wir doch dann diese NGO reaktivieren könnten. Und es gebe Bereitschaft vom entsprechenden Ministerium, das zu finanzieren.“³²⁹

Ein solch offenkundiger Versuch der staatlichen Steuerung der Zivilgesellschaft durch Gelder wird auch durch das deutsche System der öffentlichen Zuwendung als ein Weg der Finanzierung zivilgesellschaftlicher Aktivitäten begünstigt, wie von Boetticher/Münder (2011) erläutern. Die Zuwendungen werden von der öffentlichen Hand an private Träger vergeben, damit diese öffentliche Zwecke erfüllen können, ohne dass dieser Förderung eine konkrete, marktähnliche Gegenleistung gegenüberstehe: „Auf die Förderung besteht kein Rechtsanspruch, so dass der öffentliche Träger diejenigen Initiativen und Maßnahmen Dritter fördern kann, die aktuell in seinem Interesse liegen“ (ebd.: 219). Auch die Förderung der Anti-Menschenhandels-NGOs erfolgt nach diesem Muster, so dass auch hier eine politische Steuerung durch Finanzierung begünstigt wird.

artikulationsfunktion der Zivilgesellschaft: „Ich würde schon sagen, dass es Verbesserungsbedarf gibt. Es könnte sein, dass dieser Verbesserungsbedarf nicht realisiert wird, weil das System so schön ist.“

329 Interview E2.

Kooperationen und ihre Auswirkungen

Als abschließendes empirisches Kapitel beschäftigen sich die folgenden Seiten mit den Auswirkungen der Kooperationen aus NGO-Perspektive. Es handelt sich auch hier um Befunde, die auf den Angaben der NGO-Mitarbeiter beruhen. Diese Angaben werden durch Dokumentenanalyse und Expertenaussagen so weit wie möglich überprüft bzw. untermauert. Der Großteil der beschriebenen Kooperationsauswirkungen stammt dabei aus Interviewpassagen, für die explizit nach positiven Auswirkungen (den „Erfolgen“) und negativen Auswirkungen (den „Rückwirkungen“) der Kooperationen gefragt wurde. Auswirkungen, die nicht Einschätzungen der NGO-Mitarbeiter entstammen, sondern meine eigene Interpretation darstellen, werden als solche gekennzeichnet und begründet. Wo vorhanden werden den positiven und negativen Auswirkungen außerdem die entsprechenden Erfolgsfaktoren³³⁰ zur Seite gestellt, um Aufschluss über ihr Zustandekommen zu gewinnen. Erfolgsfaktoren, die nicht direkt einzelnen genannten Auswirkungen zuzuordnen sind, sondern sich z.B. auf den allgemeinen Kooperationsablauf beziehen, werden anschließend gesondert dargestellt.

Anders als noch in den Teilkapiteln der empirischen Vermessung der Kooperationsarena (Kapitel 8) wird in den folgenden Abschnitten nicht mehr schrittweise nach den einzelnen Fallgruppen gegliedert, da eine dichte Beschreibung der Forschungsmaterie wie in Kapitel 8, in dem es die Thematik überhaupt erst zu erschließen galt, an dieser Stelle nicht mehr erforderlich ist. Dieses Vorgehen erlaubt, wo angebracht, auch das direkte Überprüfen der aufgestellten Hypothesen.

9.1 Positive Auswirkungen und Erfolgsfaktoren

Zunächst wird also geprüft, welche positiven Auswirkungen aus den Kooperationen resultieren. Die zugehörige Forschungsfrage lautete:

Welche positiven Auswirkungen kooperativer Aktivitäten für die NGOs beobachten diese, wie sind diese Auswirkungen beschaffen, und auf welche Faktoren lassen sie sich zurückführen?

Dabei wird zwischen Erfolgen „in der Sache“ und Erfolgen für die Organisation als solche unterschieden.³³¹ Diskutiert wird dabei auch, ob Zusammenhänge zwischen bestimmten NGOs und bestimmten Erfolgsarten erkennbar sind. Da Auswirkungen der Kooperationen betrachtet werden, wird der bloße Zugang der NGOs zu diesen Kooperationen hier nicht

³³⁰ Zum Begriff der Erfolgsfaktoren vgl. Kapitel 5.

³³¹ Zu dieser Differenzierung und zum hier verwendeten Erfolgsbegriff im Allgemeinen vgl. Kapitel 5: Fragestellung und Ausgangshypothesen. Demnach wird Erfolg als Synonym für positive Auswirkung einer Kooperation verstanden – „positiv“ bezieht sich dabei auf die Wahrnehmung des jeweils befragten NGO-Verantwortlichen.

als Erfolg berücksichtigt. Dafür wird das Thema Zugang allerdings im Anschluss bei den Erfolgsfaktoren aufgeführt, da die in Bezug auf den erfolgreichen Zugang zur Polizei genannten Erfolgsfaktoren möglicherweise weitere Schlüsse über die Statik von NGO-Polizei-Kooperationen ermöglichen.

9.1.1 Erfolge in der Sache

Hier handelt es sich um das einzige empirische Kapitel, zu dem vorab keine Ausgangshypothesen aufgestellt wurden. Unterlassen wurde dies aufgrund des Erkundungscharakters dieser Teilfrage, der hier wenig konkreten und operationalisierbaren Annahmen des theoretischen Rahmens sowie der Vielfalt der von NGOs verfolgten Ziele und Erfolgsmöglichkeiten (vgl. Kapitel 5: Fragestellung und Ausgangshypothesen). Die empirische Untersuchung zeigte dann, dass tatsächlich verschiedene positive Auswirkungen aus Kooperationen resultierten. Dazu gehört Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von Polizisten in Menschenrechtsfragen, was teils in verbesserter Polizeiarbeit mündet; die Erzielung von Statusverbesserungen für NGO-Zielgruppen; Haltungsänderungen einzelner Polizisten durch Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen; eine bessere Kenntnis der Polizei und ihrer Strukturen sowie eine Verbesserung des Kooperationsprozesses als solchem (ein Resultat der Trainingsmaßnahmen). Außerdem konnte vereinzelt Einfluss auf polizeiliche Strukturen genommen werden. Auf diese Erfolge wird nun einzeln und unter Einbeziehung der jeweils genannten Erfolgsfaktoren eingegangen. Anschließend werden Erfolge, Erfolgsfaktoren und die jeweiligen NGOs in einer tabellarischen Übersicht dargestellt.

Mehrere NGOs aus den Bereichen Menschenhandel und Diskriminierung (M1, M7, D4, D5, D6, D7, D8) verweisen bei der Frage nach Kooperationserfolgen darauf, dass sich die *Polizeiarbeit durch die Kooperationen verbessert* habe. Insbesondere seien viele Polizisten sensibler für die Belange der NGOs geworden. Diese Sensibilisierung wird dabei nicht als Resultat von Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen verstanden, sondern als Ergebnis des Kooperationsprozesses als solchem. Da gerade (organisations-)kulturelle Probleme viele Kooperationen erschweren (vgl. Kapitel 8.6: Spannungen im Kooperationsprozess), bekräftigt dies die Position von Niesner/Jones-Pauly (2001: 247), wonach gerade ideologische Vorbehalte nur durch gemeinsame Arbeitserfahrungen überwunden werden können. Die von den Autoren noch 2001 getroffene Feststellung, die „Entfremdung zwischen Polizei und NGOs, verursacht durch das bzw. vermischt mit dem Widerstreben beider Parteien, miteinander zu kommunizieren“, vertiefte die Kluft zwischen den Kräften zum Nachteil der Opfer, scheint in dieser Form zum heutigen Tage nicht mehr zutreffend zu sein. Bei vielen Verbesserungen handelt es sich zwar „weniger um politische Erfolge, aber um atmosphärische“³³²; einige NGOs verzeichnen jedoch auch handfeste Verbesserungen, insbesondere im Bereich der Anti-Diskriminierungsarbeit. So würden Vorbesprechungen im Vorfeld von Großveran-

332 Interview D8.

staltungen mit der Polizei immer kürzer³³³. D7 berichtet, dass die Zusammenarbeit mit der Polizei in der AG Straßenprostitution dazu geführt habe, dass die übliche polizeiliche Praxis der „Verbringung“ von Prostituierten aufgehört habe:

„Wenn Leute auf einem gefährlichen Ort sind und dort angetroffen werden, dann kriegen sie einen Platzverweis. Und wenn sie dann nicht weggehen und innerhalb kurzer Zeit wieder dort angetroffen werden, dann sind sie früher verbracht worden. (...) Es hieß, dass die nach Grunewald gefahren wurden, sie wurden dort ausgesetzt und konnten dann gucken, wie sie wieder zurückkommen. Und diese Praxis, die hat sich auch durch diese jahrelange Kooperation mit der Polizei total verändert.“³³⁴

D5 führt sogar eine verbesserte Reaktion der Polizei auf rechtsextrem motivierte Gewaltdelikte teilweise auf die Kooperation zurück:

Wir haben einen deutlichen Rückgang von Körperverletzungen im Landkreis. (...) Und falls doch mal was ist, wissen wir, fünf Minuten später sehen wir die Polizei da. Und das war vorher nie so. Wir haben uns vor gut einem Jahr manchmal noch eine Stunde mit diesen Leuten beschäftigt. Oder die sich oft mit uns.“³³⁵

Zwar ist schwerlich davon auszugehen, dass die Kooperation mit der Polizei monokausal für den Rückgang der Gewaltdelikte verantwortlich ist. In Bezug auf die polizeiliche Reaktion auf Gewalt deutet die Aussage jedoch auf eine nicht unerhebliche Wirkung der Kooperation auf die genannte Verbesserung hin.

Solche Verbesserungen wirken sich, wie im betrachteten Fall, auch auf die jeweiligen Zielgruppen der NGOs aus. In besonderem Maße sind *Statusverbesserungen der Zielgruppe* in der Fallgruppe Menschenhandel anzutreffen – ein Erfolg, der im Vorfeld nicht direkt als Erfolgspotenzial identifiziert wurde. Er bestätigt jedoch die Annahme von Simsa (2001: 355), wonach Kooperationen einen effektiven Weg bei der Bekämpfung neuartiger Probleme darstellen. Da die von Menschenhandel Betroffenen zumeist Opfer der organisierten Kriminalität sind, bedeuten die Kooperationen der NGOs mit der Polizei für sie einen Zugewinn an Sicherheit, wie die meisten NGO-Mitarbeiter betonen: „Ich brauche die Leute (die Polizisten; PH), um meine Betroffenen zu schützen. Das ist für mich sehr wichtig, in einem Gefährdungsfall eben wirklich eine Nummer bei der Polizei zu haben, die ich anrufe, und dann setzt sich da was in Bewegung, und das klappt wunderbar.“³³⁶ Darüber hinaus haben die NGOs durch ihre Kooperationen mit der Polizei jedoch auch dazu beigetragen, dass die betroffenen Frauen aus aufenthaltsrechtlicher Perspektive sowie in Bezug auf einige Grundrechte wie den Zugang zu medizinischer Versorgung heute deutlich besser gestellt sind als noch vor wenigen Jahren.

333 Interview D6: „Das ist super, alle sind glücklich.“

334 Interview D9.

335 Interview D5.

336 Interview M1.

Das zeigt sich zunächst darin, dass von Menschenhandel Betroffene dank der Kooperationen und der damit einhergehenden Sensibilisierung der Polizisten für die Thematik überhaupt als solche von der Polizei identifiziert und damit nicht mehr ausschließlich als Täter gesehen werden, die gegen das Aufenthaltsrecht verstoßen. Das bedeutet nicht zuletzt, dass die NGOs durch das Thematisieren und Aufzeigen von Bedarfen das Problembewusstsein der Polizei in ihrem Sinne verschieben. Evers/Heinze/Olk (2011: 13) sprechen bei vergleichbaren Fällen von einer „expansiven Bedarfsdefinition“ von Sozialarbeitern. Den NGOs gelingt es auf diese Weise, den Mitgliedern ihrer Zielgruppe die Abschiebehaft zu ersparen und ihnen statt dessen Rechtsberatung, psychosoziale Betreuung, geringfügige Sozialleistungen für den Lebensunterhalt sowie unter Umständen sogar Zugang zum Arbeitsmarkt anzubieten. Insgesamt kann daher von einer deutlichen Verbesserung für die Zielgruppe aufgrund der NGO-Polizei-Kooperationen ausgegangen werden.³³⁷

Möglich ist dieser Erfolg u.a. durch die Bereitstellung von Schutzwohnungen durch die NGOs, weil die Betroffenen auf diese Weise eine feste Adresse benennen können und die Fluchtgefahr sinkt, was offenbar zur polizeilichen Bereitschaft, sie aus der Abschiebehaft zu entlassen, beiträgt.³³⁸ Geknüpft sind die genannten Leistungen jedoch weiterhin an die Bereitschaft der Betroffenen, als Zeugen in Strafprozessen auszusagen (vgl. Follmar-Otto/Rabe 2009: 27), was von einigen Interviewpartnern stark kritisiert wird, da der Status der Betroffenen als Opfer von Menschenrechtsverletzungen nicht per se zu Rechtsansprüchen führt. Andererseits bietet sich auch durch die bisherige Regelung für manche Frauen der „Strohalm, dauerhaft aussteigen zu können und vielleicht hier eine Chance zu kriegen“³³⁹. Dies scheint auch dadurch zu gelingen, dass Ausländerämter und Sozialbehörden bei Fällen von Menschenhandel dank der Polizei-Kooperationen (und insbesondere bei bestehenden Kooperationsverträgen) offenbar deutlich eher zu Zugeständnissen bereit sind – Follmar-Otto/Rabe (2009: 28) sprechen in diesem Zusammenhang von „weichen Regelungsformen“.³⁴⁰

Als zentraler Erfolgsfaktor zeichnet sich für diesen Kooperationserfolg das Ressourcenangebot der NGOs ab – durch die Bereitstellung verschiedener sozialer Dienstleistungen kümmern sie sich nicht nur um die Bedürfnisse ihrer Zielgruppe, sondern wirken gleichzeitig entlastend und komplexitätsreduzierend für die Polizei, die ohne die Existenz der NGOs vor die Problematik gestellt wäre, adäquate Betreuungsformen anzubieten bzw. zu finden. Dabei wirkt offenbar der in den vergangenen Jahren gewachsene Druck durch zunehmenden Menschenhandel verstärkend. Neben dem Ressourcenangebot sind jedoch auch Lobbyarbeit³⁴¹ und die politische Sensibilisierungsarbeit in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe ge-

³³⁷ Gestützt wird diese Erkenntnis nicht nur durch Expertenaussagen (vgl. Interview E2), sondern auch durch die jüngere Literatur (Follmar-Otto/Rabe 2009: 27).

³³⁸ Interview M2.

³³⁹ Interview M6.

³⁴⁰ Diese haben laut Follmar-Otto/Rabe (2009: 28) den Vorbehalt bei Behörden ausgeräumt, wonach Verbesserungen für Betroffene von Menschenhandel möglicherweise Präzedenzfälle für andere Gruppen irregulärer Migranten schaffen bzw. sogar zum Pull-Faktor für irreguläre Migration werden könnten.

³⁴¹ Die Lobbyarbeit der NGOs, aber auch von Kirchen und Frauenorganisationen sorgte v.a. in den 1990er Jahren für

gen Menschenhandel und in anderen Gremien zu nennen, die den Kooperationsstrukturen nach jahrelangen Verhandlungen den Weg geebnet hat.

Vertiefend widmet sich die Untersuchung nun den Auswirkungen der *Unterrichts- und Trainingsveranstaltungen*, da diese in allen Fallgruppen eine häufig anzutreffende Kooperationsform sind (vgl. Kapitel 8.1: Kooperative Aktivitäten). Dies überrascht zunächst, gehen doch Studien davon aus, dass Fortbildungen für Polizisten im Menschenrechtsbereich eher geringes Potenzial im Sinne der Fortbildungsziele haben (vgl. Kapitel 3: Forschungsstand und Literatur).³⁴² Von den sieben NGOs des Samples, die mit der Polizei in den Maßnahmen³⁴³ zusammenarbeiten, berichten v.a. D4, D5 und D7 von erfolgreichen Veranstaltungen. Die Aussagen beruhen allerdings nicht auf Evaluationen oder Befragungen, sondern geben subjektive Einschätzungen wieder. So berichtet D4 von „irren Erfolgserlebnissen“ und Haltungsveränderungen bei Polizisten. Auch das Projekt von D5 habe zu einem besseren wechselseitigen Verständnis von Polizisten und Sozialarbeitern beigetragen, was sich letztlich auf die gemeinsame Arbeit gegen Rechtsextremismus ausgewirkt habe. Deutlich geringer stuft hingegen D9 den Erfolg seiner Bildungsveranstaltungen ein: „Die meisten Polizeischüler werden eigentlich nicht erreicht.“³⁴⁴ Die angestrebte Selbstreflexion finde nicht statt, Lehrgangsinhalte würden nicht in den Polizeialltag transferiert. Im Gegenteil gäbe es viel Widerstand gegen die Veranstaltungsinhalte, wie er in etwas anderem Kontext auch von G1 geschildert wird.³⁴⁵

Die Einschätzung von D9 steht hier im krassen Gegensatz zu D4. Dabei ist auffällig, dass beide Organisationen offenbar andere Herangehensweisen bzw. unterschiedliche didaktische Konzepte verfolgen: Während D9 eher darauf setzt, die Polizisten mit für sie ungewohnten Perspektiven zu konfrontieren, verfolgt D4 offenbar eher das Ziel, über Gemeinsamkeiten wie den Gebrauch bekannter Sprachcodes oder das Einbeziehen ehemaliger Polizisten didaktische Erfolge zu erzielen. An dieser Stelle soll nun allerdings keine Diskussion didaktischer Methoden erfolgen; die Beispiele lassen jedoch zumindest die Vermutung plausibel erscheinen, dass Veränderungen im Sinne eines intervenierenden Systems nur dann erzeugt werden können, wenn dieses seine Interventionen in der Sprache des intervenierten Systems formuliert und über die richtigen Vermutungen über dessen Operationslogik und Interpretationstendenzen verfügt (vgl. Simsa 2001: 352). Fehlen jedoch „Nachhaltigkeit“ und Kontinuität der Veranstaltungen, erschwert das die von den NGOs erhoffte Wirkung.

ein wachsendes öffentliches Bewusstsein für das Thema Menschenhandel: „Dann ist das Thema auf die Agenda gekommen, weil ganz viele NGOs Druck gemacht haben. (...) Darauf musste die Politik reagieren. Das ist auch thematisiert worden: Es gibt keine Verfahren, das ist ein rechtsfreier Raum“ (Interview M6, vgl. auch Interview E2).

342 Einschränkend muss jedoch festgestellt werden, dass die in der vorliegenden Arbeit betrachteten Fortbildungsformate und -inhalte sich durchaus von Fall zu Fall unterscheiden und daher nicht unbedingt vergleichbar mit denjenigen Inhalten und Formaten sein müssen, auf denen die genannte Studie (Mussik 2005) beruht.

343 Zum hier verwendeten Begriff der Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen vgl. Kapitel 8.1.

344 Interview D9.

345 Interview D9. Bestätigt wird dies durch die Einschätzung aus einem der vor der Datenerhebung geführten Vorgespräche, wonach die Fortbildungen im NAPAP-Programm (federführend: D9) wenig effektiv gewesen seien.

KAPITEL IX

Erfolg	NGO ³⁵⁴	Erfolgsfaktoren
Sensibilisierung und Bewusstseinsbildung von Polizisten, verbesserte Polizeiarbeit	M1; M7; D 4-8	Kontinuierlicher Kooperationsprozess
Statusverbesserung der Zielgruppe	M 1-7	Ressourcen, Lobby, Gremien
Haltungsänderungen einzelner Polizisten	D4,5,7	Verwendung gemeinsamer Codes, Freiwilligkeit.
Bessere Kenntnis der Polizei durch Bildungsveranstaltungen	M2, M3, D7	—
Verbesserte Kooperationsprozesse	D5,9	Kulturelle Offenheit
Beeinflussung polizeilicher Strukturen	D8	Lobbyarbeit und Kooperationsgespräche

Abbildung 24: Positive Auswirkungen („Erfolge“) von Kooperationen in der Sache (Quelle: Eigene Darstellung)

Jenseits des Erreichens pädagogischer Ziele verzeichnen einige NGOs jedoch weitere positive Auswirkungen der Maßnahmen. Dazu gehört zum einen, dass durch die Veranstaltungen Gemeinsamkeit und Nähe entstanden, was sich wiederum positiv auf den Kooperationsprozess auswirkte.³⁴⁶ Ein weiterer positiv bewerteter Effekt stellt offenbar tatsächlich die Tatsache dar, dass die Veranstaltungen für die NGO-Mitarbeiter eine Gelegenheit darstellen, die Polizei, ihre Struktur und Handlungslogik besser verstehen zu lernen: „Ich lerne wahnsinnig viel. Ich hätte niemals einen solchen Einblick in die Polizeiarbeit, wie durch die Polizeifortbildung.“³⁴⁷ Hier schließt sich der Kreis zu Osses Publikation „Understanding Policing“ (2006: 33), die in einem profunden Verständnis der Polizei und ihrer Logik die Grundlage für eine erfolgreiche Auseinandersetzung sieht. Kooperation bietet NGOs also die Möglichkeit, „aus ihrer eigenen inneren Logik heraus die Logik ihrer Kooperationspartner zu verstehen“ (Simsa 2001: 370).

Für die Unterrichtsveranstaltungen nennen die NGOs selbst entsprechend verschiedene Erfolgsfaktoren. Besonders betont wird die Bedeutung von Kontinuität bzw. „Nachhaltigkeit“ der Veranstaltungen. Nur wenn Bildungsmaßnahmen regelmäßig und optimalerweise mit einer homogenen Gruppe aus freiwilligen Teilnehmern³⁴⁸ durchgeführt werden, so die Überzeugung, können sie auch tatsächliche Wirkung erzielen.³⁴⁹ Die weiteren Erfolgsfaktoren wurden ganz überwiegend von einer einzelnen NGO (D4) benannt, deren Herangehensweise sich jedoch wie gezeigt von der von D9 unterscheidet, so dass die Erfolgsfaktoren

³⁴⁶ Interview D5, D9.

³⁴⁷ Interview M3. Ähnlich M2, D7.

³⁴⁸ Das Problem, dass dann wiederum nur die ohnehin Aufgeschlossenen erreicht werden, bleibt andererseits dann bestehen.

³⁴⁹ Interviews G1-1, D4, D5, M3.

unter diesem Vorbehalt gesehen werden müssen. Sie geben das Konzept wieder, wonach die NGO sich nicht belehrend gegenüber den teilnehmenden Polizisten verhalten dürfe, sondern im Gegenteil respektvoll auftreten, die Sprachcodes der Polizisten nutzen, kulturelle Offenheit zeigen und die polizeiliche Perspektive respektieren müsse.³⁵⁰ So beschreibt der Vertreter von D4 sein Auftreten mit den folgenden Worten:

„Kooperationspartner, die Polizei beispielsweise, schätzen, dass wir nicht aus einer Haltung auftreten: Ihr seid die Feinde, Ihr seid eigentlich Protofaschisten oder so etwas. Sondern dass wir von vornherein sagen: Wir sind auf der gleichen Seite. (...) Ich habe mich bemüht, mich in die Sprachcodes reinzufinden, um nicht von vornherein Distanz zu signalisieren. Auch das wird wertgeschätzt.“³⁵¹

Darüber hinaus zeigte sich in den Interviews, dass Veranstaltungen bisweilen auch Multiplikatoren ansprechen, die die Kunde über den Wert der Maßnahmen dann wiederum in die Polizei hineintragen, etwa weil sich Inhalte und Methodik von den üblichen polizeiinternen Veranstaltungen unterscheiden.³⁵²

Folgt man Osse (2006: 36) und Simsa (2001: 342), so stellt schließlich die *Beeinflussung polizeilicher Strukturen* eine besonders geeignete Möglichkeit dar, nachhaltige Verbesserungen im Sinne der NGOs zu erzielen (dabei handelt es sich jedoch nicht um einen potenziellen „Erfolg“, der dem Handlungsmodus Kooperation zugeschrieben wird). Die Empirie zeigt jedoch, dass dieser Anspruch von kaum einer der befragten NGOs erfüllt wird (viele haben es sich auch gar nicht zum Ziel gesetzt). Angesichts der ungleichen Partner dürfte dieses Ansinnen auch eine schwierige Herausforderung darstellen. Lediglich D8 berichtet von einem Erfolg in dieser Hinsicht: In Sachsen-Anhalt gelang es, in jeder Polizeidirektion einen „Ansprechpartner für gleichgeschlechtliche Lebensweisen“ zu etablieren. Dieser Erfolg geht nach Auskunft des Interviewpartners auf den „Lesben- und schwulenpolitischen Runden Tisch“ zurück und wurde durch Gespräche von D8 u.a. mit den Polizeipräsidien befördert.³⁵³ Hier scheint es sich um eine Mischform aus Lobbyarbeit und kooperationsinternen Gesprächen zu handeln.

350 Interview D4.

351 Ebd.

352 Interview M3, D4.

353 Interview D8.

KAPITEL IX

Abbildung 25: Positive Auswirkungen („Erfolge“) von Kooperationen in der Sache fasst nun die durch Polizei-Kooperationen erzielten Erfolge „in der Sache“ der NGOs zusammen:

Erfolg	NGO	Erfolgsfaktoren
Akzeptanz bei Polizei und anderen staatlichen Organisationen	G1, D1, D4, M1, M3	Seriosität, Zuverlässigkeit, hochwertige Angebote
Ressourcengewinne	MH 1-7	—
Wissenszuwachs	M2, M3, D7	Hohe Kooperationsintensität

Abbildung 25: Positive Auswirkungen („Erfolge“) von Kooperationen für die Organisation (Quelle: Eigene Darstellung)

9.1.2 Erfolge für die Organisation

Neben diesen Erfolgen in der Sache zeichnen sich weitere Kooperationserfolge ab, die gemäß der in Kapitel 5 getroffenen Unterscheidung als Erfolge „für die Organisation“ bezeichnet werden können. Allerdings wurde in der Datenerhebung nicht explizit nach Organisationserfolgen in Abgrenzung zu Erfolgen in der Sache gefragt. Als Erfolge für die Organisation wurden vielmehr Aussagen codiert, die zwar als positive Auswirkungen von Kooperationen beschrieben wurden, aber keine Erreichung eines Sachziels darstellen, sondern wie bei Take (2001: 85) konzipiert der Selbstbehauptung dienen. Diese Erfolge umfassen die von Amenta/Caren (2003: 463) skizzierte „acceptance“, also die Anerkennung einer Organisation als legitimer Repräsentant einer sozialen Gruppierung, aber offensichtlich auch einen Zugewinn an Ressourcen sowie Lerneffekte für die kooperierende NGOs. Insgesamt fällt die Gesamtzahl der von NGO-Mitarbeitern genannten Erfolge für die Organisation jedoch geringer aus als die der Erfolge in der Sache.

Besonders häufig als Kooperationserfolg für die Organisation genannt wurde die Akzeptanz der NGO bei der Polizei und den ihr verbundenen staatlichen Stellen – dies trifft auf NGOs aus allen Fallgruppen zu. So geben sowohl G1 als auch D4 an, sich bei der Polizei im Laufe der Zeit einen Status als seriöser Akteur oder zuverlässige „Marke“ erworben zu haben, D1 rühmt das „fast familiäre Verhältnis“ zum Verfassungsschutz. Auch im Bereich Menschenhandel geben z.B. M1 und M3 an, sich durch qualitativ hochwertige Angebote und erfolgreiche Zusammenarbeit in der Vergangenheit eine gute Position bei der Polizei erarbeitet zu haben. In allen genannten Fällen habe sich dies in weiteren Erfolgen, z.B. gemeinsamen Sensibilisierungsveranstaltungen oder Einladungen zu Fachgesprächen bemerkbar gemacht.

Darüber hinaus zeichnet sich ab, dass Kooperationen insbesondere in der Fallgruppe Menschenhandel auch Ressourcenzugewinne beschere können – die Koinzidenzen zwischen öffentlicher Förderung und enger Kopplung zwischen NGOs und Polizei sind zumindest ein starkes Indiz für diese These. An dieser Stelle entstehen jedoch auch Konkurrenzsituationen zwischen NGOs, wie am Beispiel von M1 und M5 in Sachsen sichtbar wird: Während die eine öffentlich finanziert wird und eine Kooperationsvereinbarung mit der Polizei unterhält, lebt die andere von Spenden und konstatiert: „Es gibt ein starkes Konkurrenzverhalten wegen der Gelder. (...) Man merkt das sehr stark.“³⁵⁴ Geäußert wird auch die Vermutung, dieses Konkurrenzverhältnis werde von der Politik bewusst geschaffen und Sorge für Fehlen öffentlicher Finanzierung bei M5 und die nur schlecht funktionierende Zusammenarbeit mit der Polizei. Experte 2 beschreibt eine Konkurrenzsituation auch zwischen M2 und M6 – es gehe bei den NGOs immer auch um Profilierung und Schaffung einer besseren Position im Verhältnis zur Polizei.

354 Interview M5.

Neben Ressourcengewinn und Akzeptanzgewinnung bei Polizei und staatlichen Geldgebern kommt noch ein weiterer Erfolg hinzu: Lernen und Wissenszuwachs für die Organisation bzw. ihre einzelnen Mitarbeiter. M₂, M₃ und D₇ berichten von enormen Lerneffekten über die Funktionsweise und Handlungslogik der Polizei, die im Zuge der Kooperation entstanden und wiederum für deren erfolgreiche Gestaltung genutzt werden können. Obwohl Osse (2006) diesen Lerneffekt insbesondere als Kooperationsanreiz für Themenanwälte wie G₁ herausstellt, berichteten die G₁-Vertreter allerdings nicht von solchen Effekten. Eine mögliche Erklärung könnte in der geringen Kooperationsintensität liegen, welche die Zusammenarbeit zwischen G₁ und der deutschen Polizei bisher auszeichnet, und die damit größere Lerneffekte unmöglich macht.

9.1.3 Weitere Erfolgsfaktoren

Darüber hinaus ergab die Datenerhebung eine Reihe weiterer Erfolgsfaktoren, die sich nicht auf Auswirkungen von Kooperationen beziehen, sondern für die Gestaltung des Kooperationsprozesses selbst bedeutsam sind. Um überhaupt *Zugang zur Polizei* zu bekommen und Kooperationen eingehen zu können, unterstreichen Vertreter aller Fallgruppen sowie externe Experten die Bedeutung von einzelnen aufgeschlossenen Personen in der Polizeihierarchie, die als Türöffner fungieren und auf diese Weise Kooperationen ermöglichen. Dabei handelt es sich allerdings in der Regel um „kleine Pflänzchen“³⁵⁵, strukturell verankerte Kooperationsbereitschaft mit der Zivilgesellschaft zeigt sich allenfalls in der Fallgruppe Menschenhandel. Ebenfalls häufig als Türöffner genannt werden Ressourcenangebote – so würde im Falle von G₁ deren Expertise und öffentlicher Status zum Thema Menschenrechte (in Abgrenzung zu anderen, weniger kompetenten NGOs) den Zugang zur Polizei ermöglichen, im Bereich Menschenhandel das Angebot von kostenlosen Fortbildungsveranstaltungen oder die Bereitstellung von Dolmetschern für Menschenhandels-Betroffene. Der dritte regelmäßig genannte Erfolgsfaktor ist, immer an der Führungsebene der Polizei anzusetzen, um Partnerschaften möglich zu machen – das liegt bei einer hierarchisch gegliederten, staatlichen Behörde nahe, wird aber auch damit begründet, dass die Offenheit und das Interesse gegenüber menschenrechtlichen Themen beim Führungspersonal größer sei. Darüber hinaus benennt G₁ die eigene Seriosität (inklusive Verzicht auf übertriebene Konfrontation) als Grundbedingung für Kooperationen; hilfreich sind offenbar auch Elemente, die der NGO einen offiziellen Anstrich verleihen, so wie etwa öffentliche Finanzierung oder bereits die Verwendung von Logos der EU oder von Bundesministerien auf Briefköpfen.

Die für einen *erfolgreichen Kooperationsverlauf* genannten Faktoren beziehen sich im Wesentlichen auf den Aufbau und die Aufrechterhaltung von Stabilität, was wiederum Rückschlüsse auf den fragilen Charakter der meisten Kooperationen zulässt. Von den NGOs der beiden großen Fallgruppen, in denen die Zusammenarbeit alltäglicher und problembezogener ist, wird durchgängig die Bedeutung fester Ansprechpartner bei der Polizei unterstri-

355 Interview D1.

KOOPERATIONEN UND IHRE AUSWIRKUNGEN

Erfolgsfaktoren für...			
	Zugang	Ablauf	Konfrontation
Erfolgsfaktoren	Einzelne Türöffner	Feste Ansprechpartner bei der Polizei	Solide recherchierte und nüchtern aufbereitete Inhalte
	Ressourcenangebot	Vertrauensaufbau	Arbeitsteilung unter den NGOs/ Verbände als Kritiker
	Führungsebene ansprechen	Berücksichtigung unterschiedlicher Organisationskulturen	Prominenz
	Seriosität	Aufgeschlossene Einzelpersonen	—
	Offizieller „Anstrich“	—	—

Abbildung 26: Weitere Erfolgsfaktoren (Quelle: Eigene Darstellung)

chen. Dann könne rascher gehandelt werden („Über 110 wird es nicht funktionieren“³⁵⁶) und ein gewisses Verständnis gegenüber den Anliegen der NGO sei eher zu erwarten, da über einen längeren Kooperations-Zeitraum hinweg häufig vertrauensvolle Beziehungen entstehen: „Weil sich das auf eine lange Zusammenarbeit stützt und da ein Vertrauensverhältnis da ist, ist das sehr unproblematisch und man hat das Gefühl, man weiß ungefähr, wie man zusammen agieren kann.“³⁵⁷

Wie sich bereits im Kapitel 8.6 zu den Spannungen in Kooperationen zeigte, ist es darüber hinaus von Bedeutung, sich auf die soziokulturellen Unterschiede zwischen beiden Partnern einzustellen und diese zu respektieren, wozu insbesondere die verwendeten Sprachcodes und bestehende Vorurteile gegenüber Berufskulturen gehören. Als bedeutender Faktor erweist sich schließlich auch hier die Aufgeschlossenheit einzelner Personen im Polizeiapparat – insbesondere die Anti-Menschenhandels-NGOs schildern eindringlich, dass funktionierende Kooperationen immer von Einzelpersonen abhängen und sogar die Bedeutung der Kooperationsvereinbarungen übersteigen. Auch seien Beamte, die bereits seit einiger Zeit Teil der Zusammenarbeit seien, viel eher bereit und fähig, Traumatisierungen von Betroffenen und Vorliegen von Menschenhandels-Tatbeständen anzuerkennen.

Der dritte Bereich von Erfolgsfaktoren, die nicht direkt auf Kooperationsresultate bezogen sind, betrifft *konfrontative Aktivitäten*. Die Nutzung von Gelegenheitsfenstern für Konfrontation, etwa im Zusammenhang mit Polizeiskandalen, wird ausschließlich von G1 erwähnt. Von G1-Mitarbeitern und Experte 5 wird mehrfach betont, dass pauschalisierende und mangelhaft begründete Konfrontation äußersten Widerwillen auf Seiten der Polizei erzeugten und sich damit negativ auf parallel bestehende Kooperationsprozesse auswirkten. In den anderen Fallgruppen hat sich hingegen Arbeitsteilung bewährt: Entweder die

356 Interview D1.

357 Interview D4.

in Kooperationen befindlichen NGOs delegieren Lobbyarbeit und Kritikäußerungen an ihre Dachverbände (wie z.B. Dg), oder einzelne NGOs fungieren als politische „Vorreiter“, wie im Bereich Menschenhandel der Fall.³⁵⁸ Hier zeichnet sich ein weiterer Erfolgsfaktor ab: Die mediale Präsenz und Prominenz der Vorsitzenden von M6 ermöglicht es ihr laut Aussagen der NGO-Vertreter und von Experte 2, bei Bedarf trotz intensiver Kooperationsstrukturen auch öffentliche Kritik an der Polizei zu äußern, ohne die Kooperation zu gefährden.

Die folgende Abbildung zeigt die zuletzt genannten Erfolgsfaktoren in der Übersicht:

Im Anschluss an die Auswertung der negativen Rückwirkungen von Kooperationen werden die positiven und negativen Auswirkungen zusammengeführt und einer abschließenden Bewertung unterzogen.

9.2 Negative Auswirkungen

Die folgenden Absätze betrachten die negativen Auswirkungen (in dieser Arbeit gemäß der Terminologie des theoretischen Rahmens nach Simsa (2001) als „Rückwirkungen“ bezeichnet), die sich für die untersuchten NGOs durch die Zusammenarbeit mit der Polizei ergeben. Sie beantworten damit eine der übergeordneten Forschungsfragen dieser Arbeit (vgl. Kapitel 5: Fragestellungen und Ausgangshypothesen). Diese Frage lautete:

Welche negativen Auswirkungen kooperativer Aktivitäten für die NGOs beobachten diese, wie sind diese Auswirkungen beschaffen, und auf welche Faktoren lassen sie sich zurückführen?

Anhand des theoretischen Rahmens wurden verschiedene potenzielle negative Auswirkungen identifiziert. Die Datenerhebung versuchte im Anschluss, zunächst mit offenen Fragen Probleme und Gefährdungen zu ermitteln, die sich durch Kooperation mit der Polizei für die NGO als Organisation oder für die Erreichung ihrer Sachziele ergeben. Ergänzend wurde explizit nach den theoretisch identifizierten Rückwirkungen gefragt, falls diese nicht bereits von den Interviewpartnern angesprochen wurden. Die erste Hypothese in diesem Zusammenhang lautete:

.....
 H. 3: Kooperationen mit der Polizei verursachen in NGOs häufig interne Konflikte.

Die Hypothese geht auf die Annahme zurück, dass Organisationen einem Spagat zwischen „Mitgliedschaftslogik“ und „Einflusslogik“ ausgesetzt sind (vgl. Simsa 2001, Streeck 1987, Take 2002), der dazu führt, dass bei einer Überbetonung der einen die andere Seite unter Druck gerät. Die Daten zeigen jedoch so gut wie keine Hinweise für die Plausibilität der Hypothese. So gab die überwiegende Mehrheit der befragten Organisationen an, die Kooperationen würden keine internen Debatten oder Konflikte auslösen. Auch G1 konstatiert, dass

³⁵⁸ Interview E2: „Wenn alle Fachberatungsstellen solche Leute wie Frau P. hätten, dann wäre es wahrscheinlich eine Kakophonie von politischen Stimmen.“

im Gegenteil ein konfrontativeres Auftreten gegenüber der Polizei eher zu internen Diskussionen führen könnte und gerade ehrenamtliche Mitarbeiter aufgrund der moderaten Position der NGO aktiv seien. Mit D5 bestätigte lediglich eine einzige NGO die Hypothese; es habe nicht nur interne Konflikte gegeben, sondern einige Menschen hätten im Zuge des Annäherungsprozesses an die Polizei die NGO wegen zu großer Staatsnähe verlassen. Dennoch: „Die Mehrheit des Vereins hat sich klar aufgestellt und gesagt: zielorientiert, wir müssen hier ein Problem lösen.“³⁵⁹ Deutlich wird hier der hergestellte Zusammenhang zwischen Ziel- bzw. Problemlösungsorientierung und Kooperation – ähnlich, wie er auch von G1 in der Begründung für strategischen Wandel formuliert wird. Dennoch kann Hypothese 3 nicht weiter aufrechterhalten werden. Offen bleiben muss allerdings an dieser Stelle, ob Interviewpartner möglicherweise aus strategischen Gründen tatsächlich aufgetretene interne Konflikte unerwähnt ließen – der hier verfolgte Forschungsansatz lässt an dieser Stelle keine objektiveren Erkenntnisse zu.

Im Unterschied zu der Frage nach internen Konflikten bezieht sich die nächste Hypothese auf den Abfluss von Ressourcen. Dabei ergeben sich jedoch Überschneidungen mit Hypothese 3, da interne Diskussionen und der Verlust von Unterstützern in einigen Fällen nicht getrennt werden können:

.....
 H. 4: Kooperationen mit der Polizei verursachen bei NGOs häufig Abfluss von Ressourcen wie Geldern und Unterstützern.

Hier zeichnen sich deutliche Parallelen zu Hypothese 3. ab. Keine der befragten NGOs gab an, dass die Kooperation mit der Polizei sie Gelder etwa in Form von Spenden gekostet hätte (im Gegenteil deutet sich in einigen Interviewaussagen³⁶⁰ an, dass z.B. im Bereich Menschenhandel Kooperation mit der Polizei in Bezug auf öffentliche Finanzierungsquellen förderlich ist). Allerdings muss auch hier offen bleiben, ob eine objektive Beantwortung der Frage anhand der angewandten Methode der Datenerhebung überhaupt möglich ist. Der Verlust von Unterstützern wird hier ebenfalls nur von einer NGO (D5) erwähnt. Hypothese 4 kann folglich nicht aufrecht erhalten werden.

Ein weiterer Hypothesenkomplex beschäftigt sich mit potenzieller Instrumentalisierung³⁶¹ der NGOs durch die Polizei. Die Hypothesen beruhen auf Überlegungen der Kooperationsforschung (Pankau 2002), der theoretischen Konzeption Simsas (2001), sowie NGO-Publikationen (Osse 2006), wonach die ungleichen Machtverhältnisse innerhalb von NGO-Polizei-Kooperationen die Gefahr der Instrumentalisierung v.a. durch den stärkeren Partner in sich tragen. Die These der Instrumentalisierungsgefahr wird darüber hinaus durch zwei weitere Hypothesen spezifiziert (vgl. Kapitel 5: Fragestellung und Ausgangshypothesen):

³⁵⁹ Interview D5. Ähnlich die Ergebnisse von Bas (1998).

³⁶⁰ Z.B. M5, E2.

³⁶¹ Instrumentalisierung: Ausnutzung eines Kooperationspartners für die Ziele des anderen Kooperationspartners, wobei diese Ausnutzung gegen den Willen des ersten Partners erfolgt bzw. nicht mit dessen eigenen Kooperationszielen in Einklang steht (vgl. Kapitel 5).

erstens, dass bestimmte NGOs eher instrumentalisiert werden als andere; zweitens, dass die Polizei versucht, unterschiedliche Ressourcen bzw. Eigenschaften der NGOs für ihre Zwecke zu nutzen. Zunächst wurde folgende, allgemeine Hypothese aufgestellt:

.....
 H. 5: NGOs begeben sich im Rahmen von Kooperationsbeziehungen mit der Polizei
 in Instrumentalisierungskontexte.

Die Auswertung des Datenmaterials zeigt zunächst, dass sich NGOs durch Kooperationen tatsächlich fallgruppenübergreifend in Instrumentalisierungskontexte begeben. Dies betrifft z.B. G1 – beide Interviewpartner berichten von unterschiedlichen Formen der Instrumentalisierung, darunter die Kooperation beim G8-Gipfel in Heiligendamm oder das Ausnutzen von gemeinsamen Fortbildungsveranstaltungen als „Feigenblatt“ gegenüber internationalen Organisationen oder Landesparlamenten. Unterstrichen werden diese Aussagen auch von Experte 5.

Die Fallgruppe Menschenhandel bietet in diesem Fall ein zwiespältiges Bild: Während eine Hälfte (M1, M4, M7) der Organisationen angibt, als Organisation bisher keine Instrumentalisierungsversuche durch die Polizei erfahren zu haben, trifft für die andere Hälfte (M3, M5, M6) das Gegenteil zu.³⁶² Es ist hier fraglich, ob die Fälle sich tatsächlich unterscheiden, oder lediglich eine andere Wahrnehmung von Instrumentalisierung auf Seiten der Befragten vorherrscht. An dieser Stelle lässt die nähere Betrachtung der befragten NGOs der Fallgruppe ein Muster erkennen, das über die hier geprüfte Hypothese hinausreicht: Die NGOs lassen sich offenbar zwei Gruppen gliedern, wobei M2 eine Mittelposition bezieht. So nehmen M1, 4 und 7 nicht nur keine Instrumentalisierung durch die Polizei wahr, sondern sind auch diejenigen NGOs, die am wenigsten Polizeikritik äußern und sich am geringsten als politisch aktive Themenanwälte beschreiben. Das deutet darauf hin, dass die Wahrnehmung von Instrumentalisierung eine Interpretationssache ist und mit anderen *frames* verknüpft ist. Meiner Ansicht nach stellt die Tatsache, dass einige NGO-Vertreter keine Instrumentalisierung durch die Polizei wahrnehmen, die Plausibilität der These nicht in Frage. Denn Instrumentalisierung im hier definierten Sinne findet bei mehreren NGOs ganz offenbar statt – dass andere NGOs diese nicht wahrnehmen, muss nicht zwangsläufig bedeuten, dass sie bei ihnen nicht auftritt.³⁶³

³⁶² M2 nimmt eine Mittelposition ein: „Dass die Polizei das so sieht, dass das Opfer schön versorgt ist und ihnen zur Verfügung steht, wenn sie weitere Ermittlungen machen und so weiter, ist ja für sie ganz gut... Da könnte man ja sagen, wir werden instrumentalisiert. Auf der anderen Seite verstehe ich es so, dass wir uns für das Opfer einsetzen, und uns die Polizei da auch nicht querschießt. Also, wenn wir sagen, die Frau braucht Ruhe, die kann nicht mehr, dass der Polizist Rücksicht drauf nimmt. Sonst würde ich vielleicht auch das Gefühl bekommen, da instrumentalisiert zu werden“ (Interview D2). Deutlich wird hier der große Interpretationsspielraum, der die Wahrnehmung von Instrumentalisierung bzw. Nicht-Instrumentalisierung bedingt.

³⁶³ Nicht auszuschließen ist andererseits auch, dass stärker politisch denkende NGOs auch eine Art „Überempfindlichkeit“ entwickeln.

Schließlich berichten auch NGOs der Fallgruppe Diskriminierung von Instrumentalisierungsversuchen der Polizei (D5, D8, D9), wenn auch seltener. Insgesamt erscheint Hypothese 4 damit plausibel und empirisch fundiert.

Differenziert wurde die These 5 wie oben angedeutet durch zwei Teilhypothesen. Die erste davon lautet:

.....
 H. 5.1: Die Gefahr der Instrumentalisierung durch die Polizei in Kooperationen ist bei solchen NGOs größer, deren Aktivitäten primär kooperativen oder schadensbegrenzenden Strategien zuzuordnen sind.

Sie geht auf die Annahme Simsas (2001: 368) zurück, wonach NGOs, die primär am System kritischer Öffentlichkeit orientiert sind und bei denen mithin der Handlungsmodus der Konfrontation dominiert, weniger von Instrumentalisierung durch einen Kooperationspartner bedroht sind als solche, bei denen eine Mehrfachorientierung oder gar die Orientierung am System sozialer Arbeit im Vordergrund steht. Da das Sample nur eine überwiegend konfrontativ zur Polizei agierende NGO einschließt (G1), muss die These durch einen Vergleich der Instrumentalisierungskontexte von G1 und den anderen untersuchten NGOs auf ihre Plausibilität für den hiesigen Kontext geprüft werden. Da der „Grad der Instrumentalisierung“ schwerlich zu objektivieren oder in konkreten Werten zu beziffern ist, bedarf es auch hier einer qualitativen Interpretation.

Dabei zeigt sich, dass die am System der kritischen Öffentlichkeit orientierte NGO durchaus in verschiedenen Zusammenhängen als Kooperationspartner für die Interessen der Polizei instrumentalisiert wird. Dies betrifft, wie in oben beschrieben, die Zusammenarbeit im Vorfeld des G8-Gipfels, aber auch gemeinsam durchgeführte Trainings- und Unterrichtsveranstaltungen, wie ein Interviewpartner schildert: „Es ist immer so, dass unsere Gesprächspartner die Gespräche mit uns für ihre eigenen Interessen nutzen.“³⁶⁴ Gerade Unternehmen der freien Wirtschaft würden sich gerne nach außen mit dem Namen der NGO schmücken, dies treffe aber auch auf die Polizei zu: „Da werden dann auch klitzekleine Veranstaltungen, wo auch mal jemand von G1 geladen worden ist, ganz groß ausgebreitet als Beispiel dafür, wie toll und hervorragend man in Menschenrechtsbildung ist.“³⁶⁵ An dieser Stelle wird erneut der Charakter der Kooperationsarena als Ort des Ringes um Deutungshoheit sichtbar, denn offenbar werden die gemeinsamen Veranstaltungen von der Polizei auch als Argumentation gegenüber internationalen Organisationen herangezogen (die auch eine wichtige Bezugsgröße für die NGO darstellen, vgl. Kapitel 8.7: Weitere Akteure und Rahmenbedingungen): „Gegenüber internationalen Institutionen (...) wird nach minikleinen Veranstaltungen, wo jemand von G1 kommt, gesagt: G1 war auch hier.“³⁶⁶ Das Spiel „über Bande“ wird also offenbar auch von der polizeilichen Seite beherrscht.

³⁶⁴ Interview G1-1.

³⁶⁵ Interview G1-2.

³⁶⁶ Interview G1-1.

Diese Beispiele zeigen, dass eine Instrumentalisierungsgefahr auch für G1 durchaus manifest ist. Betrachtet man nun vergleichend die anderen NGOs, die sich eher an den Handlungsmodi der Kooperation oder der Schadensbegrenzung orientieren, so finden sich zahlreiche Fälle, deren Instrumentalisierungserfahrungen die von G1 zumindest nicht überwiegen dürften. Hypothese 4.1 kann daher nicht aufrechterhalten werden.

Da die „Art“ der Instrumentalisierung von G1 durch die Polizei hier eine spezifische zu sein scheint, die offenbar auf Status und guten Namen der NGO rekurriert, lenkt der vorgenommene Vergleich allerdings den Blick auf die weitere, die Instrumentalisierungs-Hypothese spezifizierende Teilhypothese 5.2. Sie geht zurück auf die Annahme von Simsa (2001: 354) und Curbach (2003: 57), wonach verschiedene NGO-Typen unterschiedliche Funktionen erfüllen bzw. Eigenschaften mitbringen, die jeweils von der Polizei durch Instrumentalisierung für ihre Zwecke genutzt werden können. Diese Hypothese lautet wie folgt:

.....
 H. 5.2: Tritt Instrumentalisierung auf, werden bei am System kritischer Öffentlichkeit orientierten NGOs Glaubwürdigkeit und Expertise instrumentalisiert, bei am System sozialer Arbeit orientierten NGOs deren Dienstleistungen.

Die von den befragten Experten und G1-Mitarbeitern beschriebenen Instrumentalisierungsversuche der Kooperationsbeziehungen durch die Polizei beziehen sich durchgängig auf Situationen, in denen die öffentliche Bekanntheit, Glaubwürdigkeit und damit die wahrgenommene Expertise der NGO von der Polizei zu Zwecken der Selbstlegitimation genutzt werden – das in diesem Kontext immer wieder anzutreffende Stichwort ist „Feigenblatt“. Im Rückblick auf den Gipfel von Heiligendamm erkennt ein G1-Mitarbeiter entsprechend: „Die (*die Polizei; PH*) wollten einen Persilschein von einer anerkannten Organisation haben.“³⁶⁷ Dies trifft für alle oben beschriebenen Instrumentalisierungsformen zu, auch auf die gemeinsamen Lehrveranstaltungen, die als Argumente gegenüber kritischen Nachfragen von dritter Seite genutzt werden.

Ein anderes Bild zeichnet sich im Bereich Menschenhandel ab: Bei potenzieller Instrumentalisierung der Anti-Menschenhandels-NGOs durch die Polizei geht es um zwei Aspekte: einerseits darum, von der Polizei zu Ermittlungsarbeit gedrängt zu werden, etwa durch Befragungen der Betroffenen; andererseits um die Befürchtung, zu „Polizei-Sozialarbeitern“³⁶⁸ zu werden und durch Betreuung und Schutzwohnungen die Frauen für die Polizei „warmzuhalten“³⁶⁹. Instrumentalisiert werden also nicht allein die Ressourcen der NGOs in Form von Dienstleistungsangeboten für ihre Zielgruppe (Betroffene von Menschenhandel), sondern auch die Zielgruppennähe (für Zeugenaussagen in der polizeilichen Ermittlung, vgl. Furtak 2005). Das bedeutet, der Zeugenstatus ist relevanter als der Status als Betroffene von Menschenrechtsverletzungen.

³⁶⁷ Interview G1-2.

³⁶⁸ Interview M3.

³⁶⁹ Interview M6.

Ein wieder anderes Bild zeigt sich in der Fallgruppe Diskriminierung. Hier werden von den Befragten grundsätzlich weniger Instrumentalisierungsversuche durch die Polizei zu Protokoll gegeben. Dies könnte daran liegen, dass einige der NGOs (z.B. D4, D6) sich aufgrund ihrer Finanzierungsstruktur ohnehin als Dienstleister für den „Kunden“³⁷⁰ Polizei verstehen und daher Instrumentalisierung oder deren Wahrnehmung für diese NGOs nicht im Vordergrund stehen. Festzustellen sind zwei Ausprägungen: Zum einen auch hier der Versuch, die Zielgruppennähe der NGOs auszunutzen, indem diese Informationen für die Polizei bereitstellen sollen (D5, mit Abstrichen auch D8); zu anderen wie bei G1 die Feigenblatt-Funktion der Zusammenarbeit. Dies betrifft teilweise D8 sowie D9, deren Mitarbeiter berichten, dass die Polizei als Reaktion auf Vorwürfe von unverhältnismäßigem Einschreiten von Polizisten die Zusammenarbeit mit der NGO öffentlich zur Legitimation im Menschenrechtsbereich ins Feld geführt habe.

Der fallgruppenübergreifende Blick zeigt, dass Hypothese 5.2 nur in Teilen als plausibel angesehen werden kann. Denn die Fälle der nicht am System kritischer Öffentlichkeit ausgerichteten NGOs wie D8 und D9 zeigen, dass deren Expertise und/oder öffentliche Wahrnehmung offenbar ebenfalls zur Legitimation von Polizeihandeln herangezogen werden.³⁷¹ Betrachtet man die eher an Dienstleistungen bzw. sozialer Arbeit orientierten Organisationen, so zeigt sich besonders in der Fallgruppe Menschenhandel, dass tatsächlich das Dienstleistungsangebot insofern instrumentalisiert wird, dass die Polizei durch die Zusammenarbeit für sich Komplexität reduziert, Ressourcen schont und sogar bessere Ergebnisse bei der Verfolgung von Straftätern erzielen kann, wenn die betroffenen Frauen durch die Betreuung der NGOs eher zu Aussagen in Prozessen in der Lage sind. Fraglich ist allerdings, ob hier tatsächlich von Instrumentalisierung gesprochen werden kann – zu selbstverständlich wird von einigen NGOs (und auch von Experte 2) der Zusammenhang zwischen öffentlicher Finanzierung und NGO-Dienstleistungen hergestellt. Unter dieser Perspektive handelt es sich eher um einen Ressourcentausch als um eine Einspannung der NGOs für polizeiliche Ziele.

Die empirische Überprüfung von Hypothese 5.2 zeigt, dass diese nur in Teilen als plausibel erachtet werden kann. Sie muss daher modifiziert werden. Die neue Hypothese 5.2 lautet nach Betrachtung der empirischen Daten wie folgt:

.....
 H. 5.2 (neu): Tritt Instrumentalisierung auf, werden
 — bei am System kritischer Öffentlichkeit orientierten NGOs Glaubwürdigkeit und
 Expertise instrumentalisiert.

370 Interview D4.

371 Allerdings besteht eine große Diskrepanz etwa zwischen D9 und G1 in Hinblick auf Spendenaufkommen, Mitarbeiterzahl, Professionalität und öffentlichem Bekanntheitsgrad. Insofern kann an dieser Stelle nicht nachvollzogen werden, inwieweit der in diesen und anderen Parametern ausgedrückte „Status“ einer NGO Einfluss auf die Instrumentalisierung durch die Polizei hat (eine naheliegende Annahme), oder ob es unabhängig vom Status der NGO vor allem darum geht, überhaupt mit Organisationen der Zivilgesellschaft bzw. Menschenrechtsorganisationen zusammengearbeitet zu haben.

- bei am System sozialer Arbeit orientierten NGOs in erster Linie deren Dienstleistungen und die Zielgruppennähe, in Einzelfällen die Glaubwürdigkeit zu Legitimationszwecken instrumentalisiert.

.....

Neben den theoretisch abgeleiteten Hypothesen über mögliche Rückwirkungen stellte sich im Zuge der Datenerhebung eine weitere negative Rückwirkung der Polizei-Kooperation für viele der befragten NGOs heraus, die zunächst nicht als These formuliert worden war: eine problematische Wirkung der Kooperation auf die Zielgruppen der NGOs. Dies betrifft insbesondere die Fallgruppe Menschenhandel. Hier berichten alle befragten Menschenrechtsorganisationen in unterschiedlicher Intensität davon, dass die Betroffenen durch die Nähe von NGOs und Polizei bisweilen misstrauisch würden, was die Zusammenarbeit zwischen der NGO und ihrer Klientel oftmals erschwere. Diese Wirkung wird häufig damit begründet, dass die betroffenen Frauen aus ihren Heimatländern sehr negative Erfahrungen mit Polizei mitbrächten und diese Erfahrungen bei einem gemeinsamen Auftreten von Polizei und NGOs in Deutschland auf letztere übertragen würden. Auch wird der Zusammenhang bei gemeinsamen Auftritten im Zuge von Razzien hergestellt, so dass diese Kooperationsform besonders häufig problematisiert wird; man komme dadurch „zu sehr in diesen Sanktionsbereich, den repressiven Bereich“³⁷² hinein. Ergänzt wird diese Problematik durch die weiter oben (Kapitel 8.6.2) getroffene Feststellung, dass die Polizei in Kooperationen dazu tendiert, den NGOs ihre (täterorientierte) Handlungslogik aufzuzwingen und sie für die Ermittlungsarbeit zu nutzen.

Auch in der Fallgruppe Diskriminierung ist diese Form der Rückwirkung anzutreffen. So bestätigt D5, aufgrund massiver Vorurteile in der Zielgruppe gegenüber der Polizei müsse man in Kooperationen sehr zurückhaltend agieren, um nicht als „staatliche Erfüllungshelfen“ zu erscheinen. Auch D6 und D7 berichten von negativen Auswirkungen von Polizeipräsenz etwa in Diskussionsforen auf Bezirksebene – diese könne z.B. „das Engagement der Leute abtöten“³⁷³. Zudem würde die Polizeipräsenz einen offenen Diskurs zwischen den anwesenden gesellschaftlichen Kräften ersticken. Besondere Brisanz für die Zielgruppe birgt Polizeikooperation offenbar für D8, da die Mitglieder ihrer Zielgruppe häufig nicht als solche identifizierbar sein wollen.³⁷⁴ Die problematische Wirkung der Kooperation auf die NGO-Zielgruppen zeigt sich also fallgruppenübergreifend, abgesehen von G1, die im Vergleich zu den anderen NGOs keine direkte Zielgruppe aufweist, für welche Dienstleistungen erbracht werden.

³⁷² Interview M6.

³⁷³ Interview D6.

³⁷⁴ Interview D8.

KOOPERATIONEN UND IHRE AUSWIRKUNGEN

Angesichts dieser Aussagen kann also eine weitere, bisher nicht herangezogene empirisch fundierte Hypothese generiert werden:

.....
 H. 6: NGOs gefährden durch Zusammenarbeit mit der Polizei die Beziehung zu
 ihren Zielgruppen.

Die Gesamtheit der in diesem Kapitel betrachteten Hypothesen und die Resultate ihrer Überprüfung zeigt Abbildung 27:

Hypothese	Wortlaut	plausibel
3	Kooperationen mit der Polizei verursachen in NGOs häufig interne Konflikte.	nein

H. 3 wird verworfen.

4	Kooperationen mit der Polizei verursachen bei NGOs häufig Abfluss von Ressourcen wie Geldern und Unterstützern.	nein

H. 4 wird verworfen.

5	NGOs begeben sich im Rahmen von Kooperationsbeziehungen mit der Polizei in Instrumentalisierungskontexte.	ja
5.1	Die Gefahr der Instrumentalisierung durch die Polizei in Kooperationen ist bei solchen NGOs größer, deren Aktivitäten primär kooperativen oder schadensbegrenzenden Strategien zuzuordnen sind.	nein

H. 5.1 wird verworfen.

5.2	Tritt Instrumentalisierung auf, werden bei „politischen“ NGOs Glaubwürdigkeit und Expertise instrumentalisiert, bei Dienstleistungs-NGOs deren Dienstleistungen.	teils
-----	--	-------

Daher wird H. 5.2 modifiziert:

Hypothese	Wortlaut	plausibel
5.2 (neu)	<p>Tritt Instrumentalisierung auf, werden</p> <ul style="list-style-type: none"> - bei am System kritischer Öffentlichkeit orientierten NGOs Glaubwürdigkeit und Expertise instrumentalisiert. - bei am System sozialer Arbeit orientierten NGOs in erster Linie deren Dienstleistungen und die Zielgruppennähe, in Einzelfällen die Glaubwürdigkeit zu Legitimationszwecken instrumentalisiert. 	ja
6	NGOs gefährden durch Zusammenarbeit mit der Polizei die Beziehung zu ihren Zielgruppen.	ja

Abbildung 27: Hypothesen zu negativen Auswirkungen von Kooperationen (Quelle: Eigene Darstellung)

Insgesamt zeigt sich also, dass NGOs sich in deutlichem Maße durch Polizei-Kooperationen in Instrumentalisierungskontexte begeben, wobei diese je nach Fallgruppe unterschiedlich ausfallen – sowohl hinsichtlich der Art der Instrumentalisierung als auch der wahrgenommenen Schwere. Gerade im Bereich Diskriminierung trat vergleichsweise wenig Instrumentalisierung auf, was u.a. mit dem starken Dienstleistungsverständnis vieler NGOs begründet werden kann. Auffällig ist, dass die Glaubwürdigkeit einiger NGOs nicht nur aus dem themenanwaltschaftlichen, sondern auch aus dem stärker dienstleistungsorientierten Bereich (der Fallgruppe Diskriminierung) instrumentalisiert wird. Insofern stellt bei fallgruppenübergreifender Betrachtung v.a. die Fallgruppe Menschenhandel eine abgeschlossene Einheit dar, da hier wie nirgends sonst Dienstleistungen und Zielgruppennähe für die Polizei interessant scheinen.

9.3 Fazit

Das Fazit geht nun noch einmal resümierend auf die positiven Auswirkungen von Kooperation mit besonderer Berücksichtigung der Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen, die weiteren ermittelten Erfolgsfaktoren, sowie die negativen Auswirkungen ein.

Positive Auswirkungen - allgemein

Zusammenarbeit mit der Polizei kann aus Sicht der Menschenrechts-NGOs positive Auswirkungen haben. Zwar handelt es sich häufig eher um „atmosphärische Erfolge“³⁷⁵, einige der befragten NGOs konnten aber auch handfestere Erfolge erzielen. Dies betrifft zum einen eine Verbesserung der Polizeiarbeit, die v.a. in den Fallgruppen Menschenhandel und Diskriminierung anzutreffen ist. Während in letzterer z.B. die Reaktion der Polizei auf rassistische oder sexuelle Diskriminierung im Sinne der NGOs gestärkt werden konnte, fand im Bereich

³⁷⁵ Interview D8.

Menschenhandel nicht nur eine größere Sensibilisierung der Polizeibeamten für Menschenhandelsdelikte und die Situation der Betroffenen statt, sondern es konnten auch deutliche Verbesserungen für die Zielgruppe der NGOs erreicht werden. Das schlägt sich zum Beispiel in einer weitgehenden Vermeidung von Abschiebehaft nieder, die dank der Kooperation zwischen NGOs und Polizei erreicht werden konnte. Bei der einzigen am Modus kritischer Öffentlichkeit orientierten NGO des Samples, G1, konnten hingegen keine vergleichbaren Kooperationserfolge festgestellt werden.

Die Anmerkung von Raschke/Tils (2007: 267), dass erfolgreiche Kooperation bei beiden Partnern auf die Vorstellung eines gemeinsamen Interesses trotz aller Interessensunterschiede angewiesen sei, bietet hierfür eine Erklärung an. Denn während G1 in der öffentlichen Diskussion das partnerschaftliche Verhältnis zur Polizei betont³⁷⁶ und ein gemeinsames Interesse postuliert³⁷⁷, ist nicht anzunehmen, dass auch die Polizei von einer innigen Partnerschaft ausgeht, wie die Aussagen einiger Interviews nahelegen.³⁷⁸ Plausibler erscheint die Erklärung, dass die Polizei auf die öffentliche Thematisierung³⁷⁹ von Menschenrechtsthemen durch den *watchdog* G1 reagieren muss und sich entsprechend der NGO öffnet – allerdings nur so wenig wie möglich bei gleichzeitiger Ausnutzung der Zusammenarbeit für die Öffentlichkeitsarbeit, wie die gering ausgeprägten und fragilen Kooperationsbeziehungen zeigen. Dass die Polizei sich überhaupt genötigt sieht, auf die NGO zu reagieren, zeigt: Auch wenn die NGO über keine formalen Machtbefugnisse verfügt, gelingt es ihr offenbar, zumindest die „Spielregeln“ der Arena durch eine öffentliche Thematisierung der Menschenrechtsfrage immerhin so weit mitzubestimmen, dass die Polizei sich zu Reaktionen gezwungen sieht.³⁸⁰ Dabei kann angenommen werden, dass sich die Polizei einer über den etablierten Code³⁸¹ der Menschenrechte vorgebrachten Argumentation schwerlich entziehen kann (vgl. Gamson 1992: 9). Die Bewegungsforschung bezeichnet dieses Vorgehen als „outsider strategy“ (McCarthy/Smith/Zald 2000: 291) von Akteuren, die keinen Zugang zu politischen Entscheidungsträgern haben. Erschwerend dürfte für G1 hinzukommen, dass das Ziel der Kooperation die Polizei als primärer Problemverursacher selbst ist und nicht wie in den anderen Fallgruppen (insbesondere der Fallgruppe Menschenhandel)

376 Wie die G1-Generalsekretärin am 25.10.2010 auf der Tagung „Polizei und Menschenrechte“ in Berlin: „Wir arbeiten seit Jahren mit der Polizei zusammen.“

377 Noch einmal die Generalsekretärin auf derselben Veranstaltung: „Jetzt gleich eine Klarstellung zu Beginn: Es geht uns allen um das Gleiche: nicht so sehr Kritik üben, sondern einen Beitrag zur Stärkung der Menschenrechte leisten.“

378 Z.B. E5, G1-2.

379 Vgl. Eder (1999: 28): „Soziale Bewegungen sind Spezialisten in der Thematisierung von Problemen, und in dem Maße, wie diese Thematisierungsleistung zunimmt, entsteht das Problem der Bearbeitung des so geöffneten Problemhorizonts.“

380 Siehe Kapitel 5.1: Entstehung einer Politikarena und die darin geschilderte Strategie des *Framing*, anhand derer Bedeutungsrahmen konstruiert werden, um die Öffentlichkeit und politische Entscheidungsträger in der Auseinandersetzung um die Deutungshoheit zu beeinflussen und Aktionsbedarf zu implizieren (vgl. McCarty/Smith/Zald 2000: 291; Hellmann 1996: 101; Gamson 1992: 3ff.).

381 Zum Begriff des Codes als Heuristik für Entdeckung und Systematisierung sogenannter *issue frames* siehe Gamson (1992: 215ff.).

Themenkomplexe verhandelt werden, bei denen eine Überschneidung der Interessen beider Kooperationspartner besteht.

Teilweise gelingt es auch den NGOs im Themenbereich Menschenhandel, durch die Gewinnung von Deutungshoheit Erfolge zu erzielen – etwa, indem der Tatbestand Menschenhandel überhaupt als ein solcher erfolgreich in die politische und dann auch polizeiliche Arbeit eingeführt werden konnte. Bis dato zeigen sich jedoch auch in diesem Ringen um die Definitionsmacht Grenzen. Dies wird z.B. dann deutlich, wenn der von den NGOs vorgebrachten Logik der universellen Gültigkeit der Menschenrechte (die eine bessere Behandlung der Betroffenen einfordert) die Logik des nationalen Aufenthaltsrechts entgegengesetzt wird, das die ordnungsrechtliche Sichtweise der staatlichen Souveränität vertritt und in von Menschenhandel betroffenen Personen zunächst Menschen ohne gültigen Aufenthaltstitel erkennt (vgl. BAMF 2006: 138). Während also sowohl bei G₁ als auch im Feld Menschenhandel NGOs häufig und gerne auf die Menschenrechte als Code gegenüber der Polizei Bezug nehmen, trifft dies kaum auf das Themenfeld Diskriminierung zu. Dies könnte daran liegen, dass die meisten hier vertretenen NGOs in sehr viel alltäglicheren, konkreteren Arbeitsbeziehungen zur Polizei stehen und daher nicht auf die „große“ Argumentationslinie der Menschenrechte zurückgreifen.

Einschränkend muss in Hinblick auf die Kooperationserfolge konstatiert werden, dass die als besonders effektiv und nachhaltig bezeichneten strukturellen Veränderungen (vgl. Simsa 2001: 342) bis auf wenige kleine Ausnahmen nicht durch die hier betrachteten Kooperationen erreicht werden. Diese Problematik zeigt sich besonders im Bereich Menschenhandel: Hier können die NGOs einerseits besonders deutliche Kooperationserfolge erzielen. Experte 2 bewertet die Kooperationseffektivität als sehr hoch, da neben der Polizei auch weitere Akteure wie Sozial- und Ausländerbehörde durch die Kooperationen in die Arrangements zur Besserstellung der Betroffenen einbezogen würden. Doch auch wenn die NGOs im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten Verbesserungen erzielen konnten, blieb dieser Rahmen weitgehend der gleiche – obwohl Popova (2007: 19) die rechtlichen Rahmenbedingungen als „dringendstes Problem in der Arbeit der Fachberatungsstellen“ bezeichnet. Hier zeigt sich, dass intensive Kooperation zwar die problematischen Effekte der bestehenden Regelungen und Praktiken abfedert, diese jedoch nicht systematisch ändert. Follmar-Otto/Rabe (2009: 28) konstatieren, die Kooperationsstrukturen trügen zwar zu Verbesserungen in der Praxis bei, Rechtsklarheit für die Betroffenen könne jedoch nur durch die „Etablierung von Rechtsansprüchen erreicht“ werden. Mithin ist fraglich, ob im bestehenden System der engen kooperativen Verflechtung der NGOs mit der Polizei und den nach- bzw. übergeordneten Behörden diese Etablierung von Rechtsansprüchen erreicht werden kann – oder ob z.B. Konfrontation und öffentlichkeitswirksame Kampagnen hierfür das geeignetere Mittel wären.

Die Finanzierungsstruktur des Dachverbandes der Anti-Menschenhandels-NGOs KOK e.V. (finanziert durch das BMFSFJ) und die sich daraus möglicherweise ergebenden Zwänge sind in diesem Zusammenhang besonders beachtenswert – sind doch staatliche Gelder ge-

rade für die zivilgesellschaftliche Funktion der Interessenartikulation „nicht ganz unproblematisch“ (Curbach 2003: 40; vgl. auch Kriesi 1996: 156).³⁸² Entsprechend wird der KOK als „Regierungsstelle“³⁸³ bezeichnet; das Ministerium habe den KOK selbst begründet³⁸⁴, da es „nicht wollte, dass alle Fachberatungsstellen Lobbyarbeit machen“³⁸⁵. Experte 2 bestätigt, der KOK sei als „totale *top-down*-Gründung aus der Politik (...) perfekt eingebunden in die Politikimplementierung vom BMFSFJ“, und würde Defizite gegenüber der Politik „alles andere als lautstark“ thematisieren.³⁸⁶ Mit anderen Worten: Die engen Kooperationsstrukturen mit Polizei und Staat begünstigen Erfolge in einem Teilbereich, während der Status Quo in Systemfragen erhalten bleibt. Auch wenn man den eher dienstleistungsorientierten NGOs funktional zuschreibt, dass sie durch die Beobachtung von gesellschaftlicher Exklusion als Reflektionsmechanismus für die gesellschaftlichen Teilsysteme fungieren können (vgl. Hartmann 2011: 87), so bleibt ein Mechanismus unverzichtbar, der diese Reflektion zu den relevanten gesellschaftlichen Teilsystemen transportiert und für Veränderungen sorgt.

Positive Auswirkungen – Unterricht und Training

Fraglich ist fallgruppenübergreifend, welche Erfolge durch die in dieser Arbeit als „Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen“ bezeichneten Tätigkeiten erzielt werden können. Da diese eine in allen Fallgruppen anzutreffende Kooperationsform darstellen, werden sie an dieser Stelle ausführlicher behandelt. Abgesehen von wenigen einzelnen Polizisten scheinen viele der Aktivitäten kaum Wirkung zu erzielen, zumal sie nur wenig nachhaltig aufgebaut sind.³⁸⁷ Die dahinterstehende Problematik beschreibt Osse (2006), wenn sie darauf hinweist, dass Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen zwar schnell und einfach zu implementieren seien, ihre langfristige Wirkung allerdings überaus fraglich ist. Sie seien politisch wenig riskant und würden problematische Strukturen nicht aufbrechen, sondern vielmehr die Polizei aus ihrer Verantwortung entlassen: „Such analysis may very well result in the conclusion that in order to change police behaviour, legislative changes, (...) or other elements affecting the police, may in fact be more fruitful“ (ebd.: 36; vgl. auch Chung/Lohrenscheit 2007: 9). Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen seien daher meist Ressourcenverschwen-

382 „Public recognition, access to decision-making procedures and public subsidies may provide crucial resources and represent important successes for the social movement organization; on the other hand, the integration into established systems of interest intermediation may impose limits on the mobilization capacity of the SMO and alienate important parts of its constituency, with the consequence of weakening it in the long run“ (Kriesi 1996: 156).

383 In einem Vorgespräche, die der eigentlichen Datenerhebung vorgeschaltet waren (vgl. Kapitel 6: Methodikfragen).

384 Interview E2: „Das ist genau so, als wenn das Ministerium jetzt einen Dachverband der Zivilgesellschaft gründen würde.“

385 Vorgespräch mit einer Frauenrechtsorganisation.

386 Interview E2.

387 Sinnbildlich für diese Problematik steht diese Aussage einer Polizeibeamten während einer Fortbildung durch M3 am 7./8.4.2008 in Berlin (vgl. das vom Verfasser abgefasste Protokoll): „Ich nehme das mit, aber ich weiß nicht, wie lange es hält.“

dung. Die Befunde der Arbeit bestätigen das – in den meisten Fällen werden die durchgeführten Aktivitäten von den NGO-Vertretern als zu unsystematisch und ineffektiv kritisiert.

Das gilt insbesondere für G1. Im Fall der NGO ist der Sinn von Bildungsmaßnahmen bei der Polizei besonders fraglich, da diese hier noch weniger institutionell verankert sind als in den anderen Fallgruppen. Auch scheint der Widerstand der Teilnehmer häufig höher zu sein als bei anderen NGOs, da es bei diesen weniger direkt um polizeiliches Fehlverhalten geht. Angesichts der geringen Institutionalisierung und des großen Widerstands der Teilnehmer bei gleichzeitiger Selbstdarstellung als staatsferner *watchdog* sind die Erfolgsaussichten der Bildungsk Kooperationen für G1 derart gering, dass die Problematik der Maßnahmen entweder nicht erkannt bzw. als relevant erachtet wird, oder andere Gründe eine Rolle spielen – denkbar wären etwa der Zugewinn an Wissen über polizeiliche Handlungslogik, aber auch das Suchen stärkerer Nähe zur Institution Polizei, die in späteren Verhandlungen als Ressource genutzt werden kann. Hingegen werden insbesondere in der Fallgruppe Diskriminierung offenbar tatsächlich erfolgreiche Bildungsveranstaltungen abgehalten. Hier ist es jedoch bedeutsam, die polizeiliche Sichtweise zu berücksichtigen, entsprechende sprachliche Codes zu verwenden und weitere Erfolgsfaktoren wie die Einbindung pensionierter Polizisten zu beachten, um überhaupt die Möglichkeit zu wirkungsvollen Maßnahmen zu bekommen. Die unterschiedliche Erfolgswahrnehmung von D4 und D9 lässt dabei die Position von Chung/Lohrenscheit (2007) plausibel erscheinen, wonach Betroffenenorganisationen (wie D9) weniger geeignet sind als „neutrale“ NGOs (wie D4), um in Mittler- oder Scharnierfunktion für die Thematisierung von Menschenrechten zu wirken.

Die Bedeutung der genannten Erfolgsfaktoren

Die hier bereits angesprochenen Erfolgsfaktoren, die von den NGOs für die Zusammenarbeit mit der Polizei genannt werden, demonstrieren vor allem die Fragilität und (noch) geringe Verstetigung der meisten Kooperationsbeziehungen. So lassen sich z.B. aus der für alle Fallgruppen beschriebenen Abhängigkeit von aufgeschlossenen Einzelpersonen bei der Polizei Rückschlüsse auf eine eher geringe Verankerung der NGO-Kooperationen in der Polizei zu. Ein probates Mittel für NGOs ist es, Nähe zu erzeugen (durch Berücksichtigung von sprachlichen Codes, Einbindung ehemaliger Polizisten, Verwendung „offizieller“ Briefköpfe etwa von EU-Institutionen) und auf die hierarchische Polizeistruktur einzugehen (durch ständigen Rekurs auf höhere Dienstebenen).

Das stärkste Interesse an Kooperationen mit NGOs zeigt die Polizei aber dann, wenn die NGOs durch die Einbringung eigener Ressourcen³⁸⁸ zu Entlastung, Komplexitätsreduktion oder zusätzlicher Legitimation gegenüber der Öffentlichkeit oder politischen Instanzen beitragen. Einfache Modelle der Resource-Exchange- bzw. Resource-Dependency-Theorie, die davon ausgehen, dass Allianzen v.a. dann zustande kommen, wenn auf beiden Seiten Ange-

³⁸⁸ Typische NGO-Ressourcen sind z.B. Beziehungen, Legitimation, Prestige, Information und Wissen, Geld, Glaubwürdigkeit (vgl. Curbach 2003; Furtak 2001; Wienges 2010).

bot und Nachfrage bestehen, liefern hierzu den Hintergrund (vgl. Aldrich 1979, Arndt 2008). Allerdings implizieren diese Konstellationen eben auch die Möglichkeit der Herrschaftsausübung über Ressourcen-Abhängige (vgl. Wienges 2010). Geht man wie Brühl (2003) davon aus, dass wachsende Komplexität öffentliche und private Akteure in wechselseitige Abhängigkeit versetzt³⁸⁹, scheint die Ausbildung von Konsens- und Kompromissstrukturen in vielen Bereichen zwar nur konsequent. Fraglich bleibt jedoch, ob grundlegende Verbesserungen im Sinne der demokratietheoretischen Funktionen von Zivilgesellschaft über Konsens, Kompromiss und Kooperation hergestellt werden können.

Negative Auswirkungen

Dass Kooperationen mit der Polizei offenbar kaum interne Spannungen oder Ressourcenabflüsse bei den NGOs mit sich bringen, ist angesichts dieser theoretisch stark fundierten Annahme zunächst erstaunlich. Allerdings zeigen sich schnell verschiedene Gründe: Zum einen sind nur wenige NGOs im Sample vertreten, die sich als besonders politisch aktiv oder gar als Bürgerrechtsorganisationen verstehen, bei deren Mitgliedschaft ein besonderes Bewusstsein des Wertes von Staatsferne angenommen werden kann. Außerdem sind viele der betrachteten NGOs ohnehin keine Mitgliederorganisationen, sondern verfügen häufig nur über das zur Vereinsgründung nötige Mindestmaß an Mitgliedern. Erschwerend kommt hinzu, dass die im Rahmen der Arbeit verwendete Methodik auf freiwillige Auskünfte der NGO-Mitarbeiter angewiesen ist und daher u.U. manche Rückwirkungen nicht benannt werden.

Zwar gilt das auch für eine Instrumentalisierung von NGOs, in dieser Hinsicht gaben jedoch zahlreiche NGOs entsprechende Erfahrungen zu Protokoll – wobei G1 ebenso betroffen ist wie NGOs, die weniger orientiert an kritischer Öffentlichkeit und stärker schadensbegrenzend arbeiten. Neben der negativen Wirkung von Kooperationen auf die Zielgruppe erweist sich die Instrumentalisierung als die problematischste Rückwirkung für die NGOs. Allerdings sind hierbei Abstufungen zu beobachten: Während die NGOs der Fallgruppe Diskriminierung vergleichsweise wenig betroffen sind und im Bereich Menschenhandel den Rückwirkungen polizeilicher Instrumentalisierungsversuche auch beachtenswerte Kooperationserfolge gegenüber stehen, stellt sich die Instrumentalisierung für G1 besonders negativ dar. Einerseits sind die durch Kooperationen erzielten positiven Auswirkungen gering, andererseits bedroht polizeiliche Instrumentalisierung (wie beim G8-Gipfel in Heiligendamm) den Markenkern der Organisation als unabhängige Überwachungsinstanz für den Staat. Gleichzeitig liefert die NGO der Polizei durch wenig nachhaltige Zusammenarbeit durch Bildungsmaßnahmen die Gelegenheit, diese Aktivitäten gegenüber politischen Akteuren als Feigenblatt zu benutzen. Kooperationen mit der Polizei können also für G1 als besonders problematisch erachtet werden. Damit bestätigt sich auch die im Rahmen der

389 „Kein Akteur verfügt über die notwendigen Ressourcen zur adäquaten Bearbeitung der Probleme“ (Brühl 2003: 151). Vgl. dazu Interview M1: „Da wächst etwas bei der Polizei. Die merken, sie brauchen uns.“

Fallauswahl (Kapitel 7.1) geäußerte Vermutung, dass die geringe Anzahl an mit der Polizei kooperierenden Generalisten darin begründet liegt, dass für diese Kooperationen eine besonders sensible oder sogar undenkbbare Angelegenheit sind.

Dass Kooperationen dennoch in dem hier beobachteten (wenn auch nur gering ausgeprägten) Umfang erfolgen, legt nahe, dass der Anschluss an die Polizei und damit kooperative Formen der Einflussnahme als unverzichtbar zur Erzielung weiterer politischer Erfolge angesehen werden.³⁹⁰ Dafür ist eine Mäßigung der Ziele bei gleichzeitiger Integration in etablierte Systeme der Interessenartikulation erforderlich. Dies drückt sich auch in der regelmäßigen Betonung des eigenen Prestiges und der besonderen Seriosität im Vergleich zu anderen NGOs aus und stellt aus Sicht der Bewegungsforschung (z.B. Kriesi 1996) eine häufig zu beobachtende Entwicklung von NGOs dar. Demnach steigt mit dem Ausmaß an Zielorientierung auch der „Konservatismus“ einer Organisation – also die Anpassung an den gesellschaftlichen Konsens und die Konventionalisierung des Handlungsrepertoires.

In der Gesamtschau stellen sich die Kooperationsbeziehungen als fragile Konstrukte mit teils fraglichem Mehrwert für die NGOs heraus. Deutlich zeigt sich, dass in allen Fallgruppen tiefe Gräben zwischen beiden Seiten überwunden werden müssen, bevor Kooperationen auch nur ansatzweise reibungslos ablaufen. Spieltheoretisch konzipierte Strategien wie Axelrods *tit-for-tat* verdeutlichen die Bedeutung von Vertrauen für das bestmögliche Gelingen sozialer Beziehungen, die zwar als Partnerschaften konzipiert sind, jedoch eher im Sinne einer „co-opetition“ funktionieren. Saxe (2009: 97) unterstreicht in ihrer Arbeit das Vertrauen als „Schmiermittel“ von Kooperation durch die Betonung der Erwartungsstabilisierung: „Da der Transaktionspartner aufgrund wiederholter Begegnungen nicht mehr anonym bleibt, können hinsichtlich seiner Fachkenntnisse, Integrität und Benevolenz Erwartungshaltungen aufgestellt, eingeschätzt und in das der Vertrauensbildung zugrunde liegende Kalkül aufgenommen werden.“ Bei den NGO-Polizei-Kooperationen sind im Hinblick auf diesen Vertrauens-Aufbau offenbar erst die ersten Schritte getan.

Für die NGOs stellt sich in dieser Beziehung die Frage nach der eigenen Rolle – wie erwartet erweisen sich parallele Kooperation und Konfrontation als schwierig. Es entsteht jedoch bisweilen der Eindruck, als seien die unterschiedlichen Erfolgspotenziale dieser Strategien bzw. Rollen von NGOs noch nicht hinreichend reflektiert. Auf der Seite der Polizei deutet sich an, dass die oftmals postulierte Öffnung der Polizei zur Gesellschaft zumindest im hier betrachteten Ausschnitt bis dato weniger einer normativen Neuausrichtung folgt, auch wenn befragte Experten (E3, E4, E5) auf eine zunehmende Öffnung der Polizei in den vergangenen Jahren verweisen. Diese sei jedoch vor allem durch die Liberalisierung der Gesellschaft und aufgeschlossene Einzelpersonen begründet. Insofern scheint die polizeiliche Strategie gegenüber NGOs weiterhin weitgehend von funktionalen und ressourcenzuwachs-orientierten Nutzenkalkülen geprägt zu sein.

³⁹⁰ In vergleichbarer Stoßrichtung formuliert auch D5 die Abkehr von konfrontativen Aktivitäten gegenüber der Polizei wie folgt: „Die Mehrheit des Vereins hat sich klar aufgestellt und gesagt: zielorientiert, wir müssen hier ein Problem lösen.“

Zusammenfassung und Interpretation

Die vorhergehenden Kapitel 7 bis 9 haben mit Kooperationen zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei eine Arena beschrieben, die sich zwar seit einigen Jahren zunehmend ausweitet, bis dato jedoch von der Sozial- und Politikwissenschaft vergleichsweise unbeachtet blieb. Dies trifft insbesondere auf solche Länder zu, die wie die Bundesrepublik als demokratische Rechtsstaaten gelten und in denen demokratische Strukturen nicht überhaupt erst geschaffen werden müssen (wie in einigen Transformations- oder Entwicklungsländern). Die Arbeit verfolgte dabei zwei Aufgaben: *Erstens* wurde explorativ das Feld der NGO-Polizei-Kooperationen in Deutschland systematisch beschrieben und auf Strukturen, Funktionsmechanismen und Praktiken untersucht. *Zweitens* wurde herausgearbeitet, welche Auswirkungen die Kooperationen aus der Perspektive der NGOs mit sich bringen. Dabei wurde hypothetisch davon ausgegangen, dass Kooperationen zwar die Chance zur verbesserten Erreichung von Sach- und Organisationszielen bergen, andererseits aber auch negative Auswirkungen für die beteiligten NGOs mit sich bringen können.

Beide Aufgaben wurden anhand eines Samples bearbeitet, das 16 NGOs umfasst, die wiederum in die drei Gruppen ‚Generalisten‘, ‚Menschenhandel‘ sowie ‚Diskriminierung‘ aufgeteilt wurden (wobei die Gruppe der Generalisten nur aus einer einzigen NGO besteht). Die Sample-Größe entsprach dem Forschungsziel, über Einzelbeobachtungen hinaus erste Generalisierungen vornehmen zu können, ohne durch eine große Fallzahl die Tiefenschärfe der Analyse zu gefährden, die gerade bei einer vergleichsweise unerforschten Materie wie dieser wünschenswert ist. Die Aufteilung in Fallgruppen folgte der Überlegung, dass sich die Kooperationen und ihre Auswirkungen je nach Themenfeld der NGO unterscheiden. Für jede der ausgewählten NGOs wurden ein bis zwei leitfadengestützte Interviews durchgeführt; ergänzt wurde die Datenerhebung durch Interviews mit externen Experten³⁹¹ sowie Dokumentanalysen. Kaum berücksichtigt wurde die Binnenperspektive der polizeilichen Kooperationspartner. Allerdings konnte durch viele Aussagen der NGO-Vertreter und der Experten, von denen einige selbst Polizisten sind, deren Sicht auf die Polizei in den Kooperationsstrukturen abgebildet werden. Die detailliertere Untersuchung der Polizei in diesen Kooperationsstrukturen stellt eine von mehreren Möglichkeiten dar, in Forschungsprojekten an die vorliegende Arbeit anzuschließen.³⁹²

Die in den einzelnen Kapiteln erarbeiteten Ergebnisse werden im Folgenden noch einmal rekapituliert und einer Interpretation unterzogen. Dabei erfolgt auch eine Diskussion der

³⁹¹ Mit dem Begriff wurden solche Interviewpartner bezeichnet, die nicht in NGOs arbeiten, sondern wegen ihrer beruflichen Position Kenntnis von NGO-Polizei-Kooperationen haben und daher als Ergänzung bzw. Korrektiv zur Befragung der NGO-Repräsentanten fungieren können.

³⁹² Dies gilt u.a. auch für die NGOs – hier wäre Anschlussforschung sowohl in Form von Fallstudien (zur intensiveren Beobachtung der Kooperations-Auswirkungen) als auch von Erhebungen mit großen Fallzahlen denkbar.

Forschungsergebnisse im Lichte verschiedener Theorieansätze, insbesondere des in Kapitel 4 vorgestellten, systemtheoretisch inspirierten Modells von Simsa sowie von Annahmen der Demokratietheorie (vgl. Kapitel 2.1.3: Funktionen von Zivilgesellschaft). Zum Schluss werden die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeit noch einmal resümiert.

10.1 Zusammenfassung der Resultate

Die empirische Analyse zeigt zunächst, dass die NGO-Polizei-Kooperationen in einer Politikarena verortet werden können – keinem realen Ort, sondern in einer „Konfiguration von Faktoren, die Handlungen strukturieren“ (Raschke/Tils 2007: 187) und in der die beteiligten Akteure im Angesicht einer (mehr oder weniger interessierten Öffentlichkeit) um Deutungshoheit und Interessendurchsetzung ringen. In dieser Arena, so zeigt sich, etabliert sich Kooperation zunehmend als Handlungsmodus; kooperationserleichternde Strukturen wie feste Ansprechpartner für regelmäßigen Informationsaustausch bilden sich heraus, Vertrauen zwischen den zunächst antagonistischen Akteuren NGO und Polizei entsteht im Verlauf des Kooperationsprozesses, Regeln werden etabliert wie die Kooperationsvereinbarungen in der Fallgruppe Menschenhandel. Doch auch wenn sich die Kooperation innerhalb der Arena zunehmend verstetigt, so bleibt sie ein prinzipiell spannungsreiches Konstrukt: Reibungen entstehen aufgrund unterschiedlicher Zielvorstellungen (z.B. Strafverfolgung vs. Opferorientierung) oder Berufskulturen („ahnungslose und wenig einfühlsame Bullen“ gegen „Sozialtanten, Emanzen, militante Politweiber“³⁹³), Machtungleichgewichte sorgen für Frustration bei NGO-Mitarbeitern. In der Auseinandersetzung um Deutungshoheit versuchen die zivilgesellschaftlichen Organisationen, die Polizei mit ihrer Sichtweise zu konfrontieren und sie entsprechend zu beeinflussen, indem sie z.B. Menschenrechte argumentativ gegen das deutsche Aufenthaltsrecht in Stellung bringen oder in Seminaren Polizisten für die Belange ihrer Zielgruppe sensibilisieren.

Die Polizei wird dabei als machtvolle, bürokratische und hierarchische Behörde wahrgenommen, die sehr funktional agiert und bei Bedarf gezielt auf die Ressourcen der NGOs zurückgreift, um eigene Zwecke zu verfolgen. Neben NGOs und Polizei sind weitere Akteure in der Arena präsent, die ebenfalls auf die Kooperationen einwirken – darunter die Massenmedien sowie staatliche Institutionen wie Ministerien, die einerseits die politische Steuerung der Polizei ausüben und andererseits häufig als Geldgeber der NGOs fungieren.

Deutlich wird, dass die Kooperation mit der Polizei für viele NGOs eine gravierende Schwierigkeit in sich birgt, die in einem der Interviews als „das klassische Dilemma zwischen konstruktiv etwas erreichen und Fundamentalopposition“³⁹⁴ beschrieben wurde. Der amerikanische Publizist Keith Epstein (2007: 62) spricht in diesem Kontext von einem „purity-pragmatism-dilemma“ von NGOs. Beispielhaft verkörpert wird das Dilemma durch die Begutachtung der polizeilichen Gefangenessammelstelle am Rande des G8-Gipfels in

³⁹³ Interview E3.

³⁹⁴ Zitat aus einem der Datenerhebung vorangehenden Vorgespräch. Ähnlich auch Take (2002: 21).

Heiligendamm durch G1 (siehe Kapitel 8.1.1): Einerseits eröffnete sich der NGO die Gelegenheit, das Verhalten der Polizei zu beeinflussen; andererseits konnte sie für polizeiliches Fehlverhalten in der Folge mit haftbar gemacht werden, was dann auch mit entsprechendem Schaden für die Organisation geschah. Der Soziologe Klaus Eder (1999: 42) spricht entsprechend von Kooperationen als Instanz der „Legitimation für die Verteilung der *bads*“, also der negativen Aspekte, durch kollektive Verantwortungszuschreibung. In der Fallgruppe Menschenhandel wird das angesprochene Dilemma bei der Frage deutlich, ob NGOs die Teilnahme an Polizeirazzien im Rotlichtmilieu als schnellen Zugang zur Zielgruppe nutzen sollen, oder ob durch ein solches Vorgehen die jeweiligen Rollen verwischen – mit negativer Auswirkung in Hinsicht auf die Wahrnehmung der NGOs durch ihre Zielgruppe, die nicht mehr zwischen kontrollierender Polizei und helfender NGO unterscheiden kann.

10.1.1 Zu den Fallgruppen

Das Kooperationsdilemma zeigt sich insbesondere bei G1³⁹⁵, dem einzigen *Generalisten* des Samples, was nicht zuletzt daran liegt, dass G1 als einzige NGO die Polizei als primären Problemverursacher (vgl. Kapitel 5.1) ausmacht. G1 orientiert sich am deutlichsten am System kritischer Öffentlichkeit (vgl. Simsa 2001: 341) und ist damit auch diejenige NGO, die am stärksten konfrontative Aktivitäten im Verhältnis zu Polizei verfolgt. Denn das Selbstverständnis als *watchdog*, als kritischer Beobachter der Polizei im Sinne etwa der Kommunikationsfunktion von Zivilgesellschaft (vgl. Kapitel 2.1.3), kann durch Kooperationen mit dem beobachteten Gegenüber leicht irritiert bzw. korrumpiert werden. Da jedoch Fundamentalkritik durch öffentliche Skandalisierung bei der Polizei Abschottung hervorruft und möglicherweise auch politische Einflusskanäle verschließt, positioniert sich die NGO als konstruktiver, anschlussfähiger Kritiker, der letztlich ähnliche Ziele verfolgt wie die Polizei (nämlich eine menschenrechtskonforme Polizeiarbeit). Es scheint jedoch, als teile die Polizei diese Ansicht kaum – entsprechend wehren sich Beamte in den Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen, aber auch in öffentlichen Diskussionen³⁹⁶ gegen die Anliegen der NGO.

Die Betrachtung der Auswirkungen von Kooperationen verdeutlicht die Problematik, z.B. bei der in allen Fallgruppen angetroffenen Kooperationsform so genannter Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen. Angesichts der wissenschaftlichen Erkenntnisse z.B. zu verhaltenorientierten Fortbildungen bei der Polizei (vgl. Mussik 2005) und des offensichtlich häufigen Widerstands der Teilnehmer gegen derartige Maßnahmen steht die Wirksamkeit dieser Maßnahmen stark in Frage. Das gleiche gilt angesichts der bisherigen Erfahrungen auch für Kooperationstätigkeiten, in denen die Polizei von der NGO zu Menschenrechtsfragen beraten wird. Die von G1 in der Auseinandersetzung mit der Polizei erzielten Erfolge lassen sich (wenn überhaupt) eher auf Konfrontation und Skandalisierung zurückführen. Gleichzei-

³⁹⁵ Die befragten NGOs wurden anonymisiert, da einige dies explizit gewünscht hatten. Dabei steht G für „Generalisten“, M für „Menschenhandel“ und D für „Diskriminierung“. Die NGOs der Fallgruppen werden dann durchnummeriert, so dass z.B. D4 die vierte NGO der Fallgruppe Diskriminierung ist.

³⁹⁶ Z.B. im Rahmen der von G1 organisierten Fachtagung „Polizei und Menschenrechte“ am 25.10.2010 in Berlin.

tig sind bei G1 in Kooperationen die Instrumentalisierungsrisiken in Hinblick auf die Wahrnehmung bei Öffentlichkeit, Politik und internationalen Kontrollinstanzen besonders hoch, nicht zuletzt dank des öffentlichen Prestiges der NGO. Häufig ist von einem „Feigenblatt“ die Rede, als das die Polizei die Kooperation gegenüber Politik und Öffentlichkeit missbrauche. Da G1 öffentliche Finanzierung ablehnt und daher auf Spenden angewiesen ist, darf ihr Bild als unabhängiger *watchdog*, aus dem die NGO ihre Glaubwürdigkeit bezieht, nicht leiden. Das dürfte auch ein Grund dafür sein, dass kaum Informationen über die kooperativen Tätigkeiten öffentlich zugänglich sind. G1 steht mithin ständig vor dem oben skizzierten Dilemma. Hier liegt auch die Ursache dafür, dass außer G1 keine weiteren NGOs für die Fallgruppe identifiziert werden konnten.

Dafür, dass die NGOs sich dennoch in Teilen für Kooperation als Handlungsmodus entscheidet, gibt es zwei Gründe, von denen einer als strategisch und der andere als pragmatisch bezeichnet werden kann: Zum einen der Wunsch, sich gegenüber Polizei und Politik als konstruktive, anschlussfähige Kraft zu präsentieren und auf diese Weise trotz der geringen Erfolgsaussichten der bisherigen Kooperations-Aktivitäten offenere Ohren für weitere Forderungen vorzufinden; zum anderen Pragmatismus im Sinne von „Wenn wir es nicht täten, wäre es noch schlimmer“. Solche wissenschaftlichen Beobachtungen werden durch die Bewegungsforschung unterstützt, die professionalisierten Organisationen (wie G1 eine ist) zuschreibt, verstärkt institutionalisierte Taktiken zu verwenden, da sie einfacheren Zugang zu Behörden ermöglichen (Kriesi 1996: 158) – eine Annahme, die von den Befunden dieser Arbeit weitestgehend gedeckt wird.

Die Fallgruppe *Menschenhandel* kennzeichnet, dass die wesentliche kooperative Aktivität in der (mit der Polizei abgestimmten) Betreuung der von Menschenhandel Betroffenen liegt. Entsprechend ist die Polizei für die NGOs nicht primärer Problemverursacher (dies ist der internationale Menschenhandel), sondern potenzieller Partner bei dessen Bekämpfung, wobei auch die Polizei aus Sicht der NGO durch unsachgemäßes Verhalten als Problemverursacher auftreten kann. Die meisten der hier vertretenen Organisationen werden durch öffentliche Zuwendungen finanziert und verfügen über einen intensiven Kontakt zur Polizei, gestützt durch schriftliche Kooperationsvereinbarungen.

Die Strukturmerkmale des Themenfeldes bedingen gemeinsam mit der starken Verrechtlichung (Straf- und Aufenthaltsrecht, Sozialleistungen für Betroffene, unterschiedliche Rahmenbedingungen durch Föderalismus) wesentlich die Umstände, unter denen die NGOs operieren. Aufgrund der teils sehr intensiven Zusammenarbeit mit der Polizei sehen sich die NGOs ständig der Gefahr der Vereinnahmung ausgesetzt und artikulieren entsprechend großen Abgrenzungsbedarf. Alltagsprobleme wie die Gewinnung kontinuierlicher Ansprechpartner bei der Polizei dominieren die Zusammenarbeit. Die häufig angeführte Selbstdarstellung als schwacher Akteur gegenüber einer übermächtigen Polizei unterscheidet sich dabei deutlich von der Selbstdarstellung von G1 als selbstbewusstem Vertreter der Zivilgesellschaft. Die Rolle als eher unpolitischer Sozialarbeiter scheint aber überwiegend selbst gewählt und steht i.d.R. mit öffentlicher Finanzierung in Verbindung. Das zeigt die auffällige Übereinstimmung bei den wenigen NGOs der Fallgruppe, die öffentlich politische

und polizeiliche Missstände kritisieren, und gleichzeitig eine überwiegend spendenbasierte Finanzierungsstruktur aufweisen. Insgesamt sind die hier vertretenen NGOs stark in staatliche Arrangements eingebunden – das gilt auch für ihren Dachverband KOK³⁹⁷, dessen Gründung und Finanzierung sogar wesentlich vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geleistet wurde.

Bezüglich der Auswirkungen von Kooperationen führt die beschriebene Konstellation dazu, dass die NGOs dank dieser Arrangements teilweise erhebliche Verbesserungen für ihre Zielgruppe, die von Menschenhandel Betroffenen, erwirken konnten. In vielen Bundesländern werden die Betroffenen nicht mehr wie früher direkt in Abschiebehaft genommen, sondern erhalten befristete Aufenthaltsgenehmigungen sowie u.U. Arbeitserlaubnis und Sozialleistungen. Das impliziert, dass in derartige Arrangements nicht nur die Polizei, sondern auch Ausländer- und Sozialbehörden einbezogen sind, was zumeist in den Kooperationsvereinbarungen festgehalten wird. Solche überwiegend als „weiche Regelungen“³⁹⁸ eingeführten Änderungen sind auf das polizeiliche Interesse an effektiver Strafverfolgung von organisierter Kriminalität zurückzuführen, zu der die Betroffenen als Zeugen beitragen können. Die NGOs leisten dazu einen Beitrag, indem sie die Betroffenen von der Polizei übernehmen, unterbringen und psychosozial sowie medizinisch betreuen. Hierbei handelt es sich um die größten zu beobachtenden Kooperationserfolge des Samples.³⁹⁹ Hinzu kommt der Zugewinn an Sicherheit durch Kooperation, der angesichts der Bedrohung durch die organisierte Kriminalität in diesem Themenfeld ebenfalls als bedeutender Erfolg angesehen werden muss.

Den genannten positiven Auswirkungen in Bezug auf Sach- und Organisationsziele stehen vergleichsweise wenige negative Rückwirkungen gegenüber: Die Gefahr der Instrumentalisierung als „Polizei-Sozialarbeiter“⁴⁰⁰ ist ohnehin in der Art der Tätigkeit angelegt; gegen polizeiliche Versuche, die NGOs aufgrund ihres Vertrauensverhältnisses zu den Betroffenen als Ermittlungsgehilfen einzuspannen, scheinen sich die NGOs wehren zu können. Problematisch erscheint v.a. die Beeinträchtigung des Verhältnisses zur Zielgruppe durch Rollenverwischung bei gemeinsamem Auftreten mit der Polizei. Auch hier ist jedoch ein Bewusstsein für die Problematik einer solchen Rollenvermischung bei den NGOs vorhanden. Da die meisten NGOs der Fallgruppe ohnehin keine mitgliederstarken Organisationen sind, spielt die Gefahr des Ressourcenverlustes durch Kooperation kaum eine Rolle – vielmehr dürfte die Entlastung, die die Polizei durch die Kooperationen erfährt, eher zu Ressourcenzuwachs durch öffentliche Finanzierung beitragen.

397 Bundesweiter Koordinierungskreis gegen Frauenhandel und Gewalt an Frauen im Migrationsprozess e.V.

398 D.h., sie werden in der Praxis umgesetzt, ihnen liegen jedoch keine Gesetzesänderungen zugrunde.

399 Diese Einschätzung spiegelt notwendigerweise die subjektive Sicht des Verfassers wider, da die verschiedenen von den NGOs erzielten positiven Kooperationsauswirkungen schwerlich in quantitativ beschreibbaren Vergleichsgrößen wiedergegeben werden können.

400 Interview M3.

Das in der Fallgruppe entstandene „effektive System“⁴⁰¹ der starken Verflechtung mit staatlichen Behörden (auch auf Bundesebene gibt es eine gemeinsame Arbeitsgruppe mit dem BKA) führt jedoch dazu, dass Missstände und Kritik an Polizei oder den politischen Rahmenbedingungen insgesamt wenig thematisiert werden. Dabei wurde in den Interviews deutlich, dass die Verantwortlichen durchaus Anlass zu Kritik sehen. Entsprechend spielen die Medien für die NGOs der Fallgruppe Menschenhandel eine weitaus geringere Rolle als bei G1. Tiefgreifendere politische Veränderungen werden bis dato nicht erzielt, etwa die von vielen NGOs gewünschte Entkopplung des Aufenthaltsstatus' der Betroffenen von deren Aussagebereitschaft oder eine stärkere politische Wahrnehmung der Thematik. Dass öffentliche Finanzierung mit Themenanwaltschaft gegenüber dem Staat nur schwer vereinbar ist, wird hier ersichtlich und bestätigt den Forschungsstand (vgl. Frantz/Martens 2006). Wenn jedoch, wie aus der eingangs gewählten systemtheoretischen Perspektive, eine Funktion der NGOs die Bearbeitung von Folgeproblemen der Systeme erster Ordnung ist, dann müsste neben der Sozialarbeit (die diese Folgeprobleme für die Betroffenen abfedert, also die Symptome bekämpft) auch eine Bearbeitung der Probleme als solcher oder zumindest die Generierung von öffentlicher Aufmerksamkeit im Fokus der Organisationen stehen (vgl. Simsa 2001: 365ff., Hellmann 1996: 28).

Eine stärker politische Funktion von NGOs in Form einer Auseinandersetzung mit den Ursachen der wahrgenommenen Probleme ist besonders dann gefährdet, wenn (wie in diesem Fall) die unter NGOs häufig anzutreffende Arbeitsteilung (vgl. Epstein 2007: 65) zwischen Sozialarbeitern und Themenanwälten aufgeweicht wird, da der als politisches Sprachrohr konzipierte Dachverband ebenfalls durch staatliche Finanzierung eingehegt ist, so dass er von einzelnen Mitgliedsorganisationen gar als „QUANGO“ bezeichnet wurde.⁴⁰² Dem liegt die Annahme zugrunde, dass durch einseitige Ressourcenquellen Abhängigkeiten entstehen (vgl. Kriesi 1996: 155). Eine Diversifizierung der Ressourcenquellen wäre demnach empfehlenswert, möchte man der Entwicklung zum staatlichen „Subunternehmen“ (Frantz/Martens 2006: 27) entgegentreten. Aus der Perspektive eines normativen Zivilgesellschaftskonzepts ließe sich sonst der Befürchtung von Evers (2011: 276f.) beipflichten, dass „mit den sich ausbreitenden staatlich geförderten Selbstorganisations-, Hilfs- und Selbsthilfeinitiativen das Konzept einer mitverantwortlichen Zivilgesellschaft auf das einer Helfergesellschaft reduziert wird, die im Rahmen weiter bestehender Macht- und Ressourcenverteilungen, nicht aber an deren Änderungen beteiligt ist.“

Die Fallgruppe *Diskriminierung* schließlich unterscheidet sich von den anderen beiden in mehrfacher Hinsicht: Die Polizei wird hier (von der überwiegenden Mehrzahl der NGOs) nicht als primärer Problemverursacher im Sinne Simsas (2001: 355) wahrgenommen, sondern als potenzieller Partner bei der Bekämpfung von Diskriminierung (wie in der Fallgruppe Menschenhandel kann sie jedoch vereinzelt durch unsachgemäßes Verhalten

401 Interview E2.

402 QUANGO = Quasi-Nongovernmental-Organisation. Vgl. auch Frantz/Martens (2006: 27): „Allerdings geraten viele NGOs in Abhängigkeit von Regierungen, sobald sie staatliche finanzielle Unterstützung annehmen, oder von offiziellen Institutionen für spezifische Angelegenheiten in Anspruch genommen werden.“

ebenfalls punktuell als Problemverursacher wahrgenommen werden). Insgesamt ist hier eine deutlich geringere Verrechtlichung zu beobachten; auch dritte Akteure wie Ministerien oder Medien werden signifikant seltener erwähnt als in den anderen Fallgruppen. Die Berührungspunkte zwischen Polizei und NGOs erfolgen oft in lokal eng begrenzten Kontexten wie Runden Tischen auf Bezirksebene. Das findet Ausdruck in der Beobachtung, dass die am häufigsten genannten kooperativen Tätigkeiten regelmäßigen Informationsaustausch zum Inhalt haben. Viele Akteure konzentrieren sich darüber hinaus auf Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen. Gerade bei diesen NGOs herrscht ein Selbstbild als Dienstleister für eine demokratisch und pluralistisch orientierte Gesellschaft vor – die Polizei ist darin einer von mehreren gesellschaftlichen Akteuren, die selbstverständlich in die Zielgruppe aufgenommen werden.

Auch in der Fallgruppe Diskriminierung konnte eine Verstetigung der Kooperationsarena beobachtet werden. Insgesamt scheint das Verhältnis zwischen NGOs und Polizei hier am unkompliziertesten zu sein und wenig grundsätzliche Schwierigkeiten aufzuweisen. Dies dürfte an der geringeren Verrechtlichung im Vergleich zum Menschenhandel liegen, am starken Alltagsbezug vieler Diskriminierungsfälle und daran, dass diese (soweit die Polizei involviert ist) in der Regel als singuläre Straftaten auftreten. Außerdem spielt sicher eine Rolle, dass die Fallgruppe vergleichsweise heterogene Akteure beinhaltet und dadurch bestimmte Problemlagen nicht verdichtet auftreten. Dennoch ist auch in dieser Fallgruppe die arenenspezifische Auseinandersetzung um Interpretationen und Deutungsmacht zu beobachten, etwa bei der unterschiedlichen Wahrnehmung beider Seiten, welche Vorfälle als undemokratisch, volksverhetzend oder diskriminierend zu betrachten sind, oder in den zahlreich anzutreffenden Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen.

Dass Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen in der Fallgruppe eine hohe Bedeutung haben, ist ein Indiz dafür, dass die Polizei hier einen hohen Beratungsbedarf hat bzw. eher bereit ist, Interventionen anderer Systeme zuzulassen. Kooperationserfolge werden hierbei offenbar besonders dann erzielt, wenn sich die NGO-Mitarbeiter stark auf polizeiliche Denk- und Interpretationsmuster einlassen, indem sie beispielsweise ehemalige Polizeibeamte als Dozenten einbinden und ein wertschätzendes Verhalten an den Tag legen, dass die Polizisten nicht mit Fehlverhalten konfrontiert, sondern defizitorientierte Herangehensweisen vermeidet (vgl. Chung/Lohrenscheit 2005: 3). Hier wird einer der zentralen und an verschiedenen Stellen benannten Erfolgsfaktoren für die Zusammenarbeit mit der Polizei deutlich – Verständnis und Repräsentation der polizeilichen Handlungslogik. Angesichts der eher geringen Wirkungschancen der Unterrichtsmaßnahmen kann davon ausgegangen werden, dass ein besseres Verständnis dieser Handlungslogik für die NGOs den zentralen Erfolg dieser Maßnahmen darstellt, der einen potenziellen Erfolg in der Sache möglicherweise sogar übertrifft.

Neben vereinzelt Unterrichtserfolgen konnten bei einigen NGOs durch Kooperationen auch atmosphärische Verbesserungen sowie eine größere polizeiliche Responsivität bei Fällen von Diskriminierung und Menschenrechtsverletzungen erzielt werden. Da sich die Instrumentalisierung durch die Polizei nach Angaben der Interviewpartner in Grenzen hält

und andere negative Rückwirkungen nur vereinzelt auftreten⁴⁰³, scheinen die Mitglieder dieser Fallgruppe am seltensten vor dem eingangs beschriebenen Kooperations-Dilemma zu stehen.

10.2 Die Befunde im Lichte verschiedener Theorieansätze

Im einleitenden Teil der Arbeit wurden Theorieansätze herangezogen und diskutiert, um Ausgangshypothesen zu generieren und einen Deutungsrahmen für die Forschungsergebnisse bereitzustellen. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um ein systemtheoretisch konzipiertes Analyseraster von Simsa (2001, siehe Kapitel 4) sowie um demokratietheoretische Annahmen hinsichtlich der gesellschaftlichen Funktionen, die Menschenrechts-NGOs als zivilgesellschaftliche Organisationen ausüben können bzw. sollten (siehe Kapitel 2.1.3).

Das *Analyseraster von Simsa* wurde als zentraler theoretischer Bezugspunkt für die Formulierung von Ausgangshypothesen verwendet, da es sich explizit auf NGOs bezog und Annahmen über verschiedene „Einflussformen“ nichtstaatlicher Akteure entwickelte, darunter Kooperation, Konfrontation und Leistungserbringung (Simsa 2001: 355f.). Simsas Annahme, dass NGOs nie ausschließlich einer dieser Einflussformen zuzuordnen sind, sondern meist situationsabhängig verschiedene Einflussformen genutzt werden (ebd.: 357), wurde vom empirischen Material bestätigt und erlaubte eine sinnhafte Beschreibung des Vorgehens der NGOs in der Auseinandersetzung mit der Polizei. Kehrseite der fehlenden Trennschärfe war die schwierige empirische Operationalisierung der Fragen, wann NGO-Tätigkeiten welcher Einflussform zuzuordnen sind und was dies für die Gesamtausrichtung der Organisationen bedeutet.

Simsas Konzeption erwies sich als ein geeignetes Erklärungsmodell für viele der Schwierigkeiten, die im Kooperationsalltag zwischen NGOs und Polizei zu beobachten sind, sowie für einige der genannten Erfolgsfaktoren, wenn es die systemischen Funktionslogiken der betrachteten Akteure betont. Demnach ist die Voraussetzung einer erfolgreichen Intervention in andere Systeme, dass diese Intervention überhaupt wahrgenommen wird, was nur über richtige Annahmen hinsichtlich der Sprache und Handlungslogik des intervenierten Systems gelingen kann – viele Akteure, so die Annahme, sind zunächst kaum in der Lage, problembezogen miteinander zu kommunizieren. Es drohen Ignoranz und Abwehr. In den betrachteten Kooperationen tritt dieses Muster immer wieder auf – so berichten die NGOs aller Fallgruppen, dass zu Beginn der Kooperationen mit der Polizei zunächst eine gemeinsame Sprache gefunden werden musste. Auch werden gerne ehemalige Polizisten auf NGO-Seite einbezogen. Gleichzeitig zeigt sich aber, dass die Kooperationen auch ein Mittel für die NGOs sind, überhaupt Wissen über die Polizei und Verständnis von deren Arbeit aufzubauen. Sie können aus der Perspektive der NGOs also auch als ein schrittweises Vor-

⁴⁰³ Wie bereits in Kapitel 9 angedeutet, kann insbesondere im Hinblick auf den Ressourcenabfluss durch Unterstützer- bzw. Spendenabfluss keine objektive Aussage getroffen werden, da die Methode der Datenerhebung hier wie nirgends sonst auf korrekte Aussagen der Interviewpartner angewiesen ist. Eine Vertiefung dieser Fragestellung wäre ein weiteres, aus dieser Arbeit hervorgehendes Forschungsdesiderat.

gehen betrachtet werden, durch das Wissen generiert wird, das wiederum für die folgenden Schritte genutzt werden kann.

Bezüglich der Auswirkungen von Kooperationen konnten mit Simsas Ansatz brauchbare Thesen formuliert werden, insbesondere im Hinblick auf die negativen Rückwirkungen von Kooperationen auf die NGOs. Hypothesen über potenzielle positive Auswirkungen konnten jedoch nicht abgeleitet werden. Überprüft man nun – anhand der empirischen Daten – die dem Konzept zugrundeliegende Funktion der NGOs als Bearbeiter von Folgeproblemen von Systemen erster Ordnung, so zeigt sich, dass diese Folgeprobleme von den NGOs in unterschiedlichem Ausmaß erfolgreich durch Kooperation bearbeitet werden können. So betrachtet G1 einerseits Menschenrechtsverletzungen durch die Polizei (also das „Folgeproblem“) als Auswirkung mangelhafter Ausbildung, andererseits werden die institutionellen Mechanismen zur Aufarbeitung von rechtswidriger Polizeigewalt problematisiert. Durch Kooperation kann G1 aber weder die Folgeprobleme noch deren Ursachen bekämpfen – wenn man davon ausgeht, dass die durchgeführten Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen aufgrund ihres punktuellen Charakters und des starken Widerstands der Teilnehmer wenig Auswirkungen haben. Kooperation als Handlungsmodus bietet sich daher nur an, um sich gegenüber Polizei, Politik und Öffentlichkeit als anschlussfähig darzustellen und diesen Status für spätere Verhandlungssituationen zu nutzen. Das Kooperationsdilemma lässt sich mithin nicht auflösen, sondern macht einen reflektierten Umgang, ein „Paradoxienmanagement“ erforderlich.

Hingegen zeigt die Fallgruppe Menschenhandel, dass hier die Kooperation bedeutsame Beiträge leisten kann, indem sie die Auswirkungen des internationalen Menschenhandels, ungenügender rechtlicher Rahmenbedingungen und polizeilicher Arbeitsweise für die Betroffenen von Menschenhandel abfedert. Als weniger förderlich erweist sich die Kooperation für die gesellschaftspolitische Arbeit der NGOs. Die Bearbeitung der grundlegenden Ursachen des Menschenhandels ist zwar für die betrachteten NGOs aufgrund ihrer Komplexität ohnehin nicht zu leisten; doch auch eher adressierbare Probleme wie das deutsche Aufenthaltsrecht oder mangelnde Aktivitäten seitens Polizei und Staatsanwaltschaft werden (auch) aufgrund der engen Verflechtungen mit Polizei und Politik bisher wenig in die Arbeit der NGOs aufgenommen. Kooperation eignet sich offenbar in erster Linie zur Bekämpfung von Symptomen, nicht zur Veränderung von „Verursachungszusammenhängen“ (Simsa 2001: 371).

Neben dem funktionalistisch ausgerichteten Theorieansatz, der v.a. zur Formulierung von ersten Thesen diente, können auch Theorien aus dem Bereich *akteurszentrierter bzw. handlungstheoretischer Rational Choice-Ansätze* für verschiedene Aspekte plausible Erklärungen liefern. In diesem Kontext wurde z.B. die Untersuchung der Kooperations-Arena um das Element der Akteurs-Wahrnehmung ergänzt – die dahinterstehende Annahme lautete, dass Handlungen in der Politikarena auch davon abhängig sind, wie Akteure Probleme wahrnehmen bzw. als solche definieren und entsprechend reagieren. Auch galt es, die zur Beschreibung der Arena nötige Variable ‘Divergenz der Logiken und Sichtweisen’ (Simsa 2001: 355) zu operationalisieren. Tatsächlich zeigte sich, dass bei den befragten NGO-Mit-

arbeitern unterschiedliche Einschätzungen der Polizei als potenziellem Problemverursacher auch unterschiedliche Positionen im Umgang mit der Polizei und damit verbundenen Problemstellungen mit sich brachte. Annahmen der Tauschtheorie (vgl. Arndt 2008) oder des Resource-Dependency-Ansatzes (vgl. Pfeffer/Salancik 1978) sind darüber hinaus geeignet, Motive, Zustandekommen und Auswirkungen von Kooperationen zu erklären: etwa Komplexitäts- und Risikoreduktion sowie Ressourcenzugewinn durch Kooperation, wie es hier insbesondere die Polizei verzeichnen kann. Denn sinkende Steuerungsmöglichkeiten sowohl öffentlicher wie auch privater Akteure in einer zunehmend komplexen Umwelt bewirken laut Brühl (2003: 151), dass keiner dieser Akteure über die notwendigen Ressourcen zur adäquaten Bearbeitung von Problemen verfügt, weshalb sich Konsens- und Kompromissstrukturen herausbilden. Netzwerke mit Partnern helfen Akteuren, Zugang zu benötigten Ressourcen zu erhalten, was nutzenmaximierende Akteure zu Kooperation motiviert (vgl. auch Take 2001: 240).

In den beschriebenen Kooperationen konstituieren Ressourcenabhängigkeiten auch Machtbeziehungen. Unterstrichen werden durch diese Betrachtungsweise die Eigenschaften der Akteure und damit die Ressourcen, die sie anzubieten haben. So erweist sich etwa G1 dank seiner wahrgenommenen Unabhängigkeit und des öffentlichen Prestiges als besonders attraktives Objekt von Instrumentalisierungsversuchen; im Falle der Anti-Menschenhandels-NGOs steht aus dieser Perspektive v.a. die Bedarfsgruppennähe und bei den Organisationen aus dem Anti-Diskriminierungsbereich Wissen und Expertise im Vordergrund. Die Polizei hat ihrerseits die Macht, z.B. Sicherheit zu bieten.

Insbesondere für die Polizei erweist es sich in der Summe der betrachteten Fälle als rational, bei Bedarf auf NGO-Ressourcen wie Glaubwürdigkeit und öffentliches Prestige, Bedarfsgruppennähe oder Fachexpertise zurückzugreifen, ohne dabei aufgrund des Machtvorsprungs und finanzieller Steuerungsmöglichkeiten durch den Staat selbst in die Gefahr einer Übervorteilung zu geraten. Für die kooperierenden NGOs hingegen stellt sich angesichts von Abhängigkeits- und Instrumentalisierungsgefahr die Frage der Rationalität kooperativer Aktivitäten sehr viel dringlicher und kann insbesondere für Themenanwälte bezweifelt werden.

Abschließend sollen die Forschungsergebnisse noch auf einen dritten Theorie-Komplex bezogen werden: nämlich die aus *normativer bzw. demokratietheoretischer Perspektive* entwickelten Funktionszuschreibungen an zivilgesellschaftliche Organisationen. Hintergrund dafür sind die in Kapitel 2.1.3 beschriebenen Funktionskataloge, die Kocka (2002) und Merkel/Lauth (2000) konzipiert haben.⁴⁰⁴ Mit Hilfe dieser Funktionszuschreibungen wird diskutiert, wie sich die hier betrachteten Kooperationen auf das Verhältnis von Staat und Bürgern auswirken.

⁴⁰⁴ Da aufgrund des für diese Arbeit herangezogenen „bereichslogischen“ Verständnisses von Zivilgesellschaft (vgl. Kapitel 2.1.1) v.a. die Konzeption von Kocka relevant erscheint, wird ihr bei der Interpretation zunächst der Vorrang vor dem Funktionskatalog von Merkel gewährt, in welchem Zivilgesellschaft weniger als eigenständiger gesellschaftlicher Bereich, sondern vielmehr als intermediäre Vermittlungsinstanz zwischen Staat und Gesellschaft konzipiert ist.

Betrachtet man zunächst den Generalisten bzw. *watchdog* G1, so weisen dessen wesentliche Aktivitäten in der Auseinandersetzung mit der Polizei (Überwachung menschenrechtskonformen Handelns der Polizei, Benennung und Anprangerung fehlender bzw. dysfunktionaler staatlicher Kontrollmechanismen und unangemessener polizeilicher Ausbildung) auf eine Funktion hin, die bei Kocka als ‚Kontrolle des Staates‘ bezeichnet wird (Kocka 2002: 29). Folgt man der Einschätzung des Europäischen Kommissars für Menschenrechte, wonach die Verfolgung rechtswidriger Polizeigewalt durch polizeiinterne Mechanismen bzw. die Staatsanwaltschaft in Deutschland nicht ausreichend sei, sondern einen unabhängigen Untersuchungsmechanismus erfordere (Amnesty International 2011:30; vgl. auch Herrkin 2010: 25ff.), dann erfüllt die NGO bis zur Etablierung und effektiven Umsetzung eines solchen Mechanismus‘ eine Funktion, die im hiesigen politischen System ansonsten nicht oder ohne die erforderliche Resonanz ausgeübt würde.⁴⁰⁵ Damit wird zumindest ansatzweise der Bürger im Verhältnis zum Staat gestärkt, da der zivilgesellschaftliche Akteur der Sache des einzelnen Betroffenen Öffentlichkeit verleiht.

Gerade weil Kooperation mit der Polizei – wie theoretisch und empirisch gezeigt – jedoch Unabhängigkeit und insbesondere die Fähigkeit zur öffentlichen Thematisierung von Missständen gefährdet, kann eine Vertiefung der Kooperation zwischen der NGO und der Polizei die hier konzipierte kritische Gegenüberstellung von Zivilgesellschaft und Staat⁴⁰⁶ auflösen und damit diese wichtige und ansonsten vermutlich vakante Funktion gefährden. Im Rahmen der Funktionszuschreibungen sind die kooperativen Aktivitäten eher geeignet, Funktionen wie Entlastung oder Legitimation des Staates bzw. der Polizei zu erfüllen. Sie dienen damit ebenfalls eher zur Bekämpfung von Symptomen. Ob eine durch vertiefte Kooperation des *watchdogs* mit der Polizei entstehende Lücke durch andere zivilgesellschaftliche Akteure gefüllt werden könnte, ist derzeit fraglich. Erste politische Schritte hin zu einem unabhängigen Untersuchungsmechanismus sind in der Vergangenheit gescheitert (G1 2011: 30). Da die anzutreffenden Kooperationsstrukturen und -aktivitäten im Vergleich zu den kritisch-konfrontativen jedoch marginal ausfallen, kann bisher nicht von einer solchen Gefährdung der Kontrollfunktion ausgegangen werden. Darüber hinaus muss an dieser Stelle offen bleiben, inwieweit die Kooperationsangebote von G1 an die Polizei dazu dienen, politische Einflussnahme an anderer Stelle überhaupt erst möglich zu machen.

Alle NGOs der Fallgruppe Menschenhandel hingegen versorgen in erster Linie von Menschenhandel Betroffene und erfüllen damit im Sinne von Kocka die Funktionen ‚Inklusion von Randgruppen‘ sowie insbesondere ‚Entlastung des Staates‘ (Kocka 2002: 29), dem ja die Betreuung der Betroffenen durch die NGOs abgenommen wird. Die Kooperation mit der Polizei im Bereich der Betreuung der Betroffenen, in dieser Fallgruppe die am stärksten ausgeprägte kooperative Aktivität, stellt zunächst eine effiziente Arbeitsteilung dar: Während die Polizei (im Zusammenspiel mit den beteiligten politischen Instanzen) für eine verbesserte

⁴⁰⁵ Dieser Aussage liegt die Annahme zugrunde, dass in Deutschland die kritische Kontrolle der Polizei auch von keiner zivilgesellschaftlichen Organisation ausgeübt wird, die im Hinblick auf Prestige und Unterstützerbasis eine mit G1 vergleichbare Stellung hätte.

⁴⁰⁶ Die Polizei wird hier als Teil des Staates verstanden.

rechtliche Situation der Betroffenen sorgt, die Last deren Unterbringung und Versorgung von Spezialisten abgenommen bekommt und sich auf die Täterverfolgung konzentrieren kann, bekommen die NGOs einfacheren Zugang zu ihrer Zielgruppe und mehr Sicherheit gegenüber der organisierten Kriminalität. Bürgergesellschaft und Staat, hier vertreten durch die NGOs sowie die Polizei, ergänzen also durch die Kooperation ihre Ressourcen bzw. Kompetenzen zu einer für beide Seiten gewinnbringenden Situation und sorgen damit – zumindest in diesem kleinen Gesellschaftsausschnitt – für eine Veränderung der Balance zwischen Staat und Zivilgesellschaft.

Die Realisierung dieser Funktionen durch die NGOs füllt wie auch bei G₁ eine Lücke, die bis zum Auftreten der zivilgesellschaftlichen Akteure durch den Staat nicht ausgefüllt wurde. Eine ohnehin bereits marginalisierte Bevölkerungsgruppe würde ohne diese Funktionserfüllung noch weiter in Mitleidenschaft gezogen – vorausgesetzt, es träten keine anderen Akteure oder auch der Staat selbst auf den Plan, welche diese Lücke füllten. Interessant und anschlussfähig an Simsas Ansatz der Bearbeitung von Folgeproblemen durch NGOs ist in diesem Zusammenhang auch der theoretische Erklärungsansatz (vgl. Nährlich 2007: 35), wonach zivilgesellschaftliche Organisationen als Reaktion auf Markt- oder Staatsversagen überhaupt erst auf den Plan treten. Ob die Übernahme der Betroffenenversorgung durch die Zivilgesellschaft sinnhaft ist oder diese nicht vielmehr vom Staat übernommen werden sollte, stellt eine offene Frage dar und hängt neben handfesten finanziellen nicht zuletzt von Legitimations- und auch Qualitätsfragen ab.

Solche offenen Punkte betreffen konkrete Fragen nach staatlicher Steuerung und Governance, dem Verhältnis Staat – Zivilgesellschaft oder Wohlfahrtsstaatskonzepten⁴⁰⁷, und damit auch demokratietheoretische Fragestellungen. Daher mag es verwundern, dass die im Rahmen dieser Arbeit herangezogenen, demokratietheoretischen Funktionskataloge für die beschriebenen dienstleistungsnahen NGO-Aktivitäten kaum explizite Funktionen vorsehen. Das gilt insbesondere für Merkel (2000), aber auch für das Konzept von Kocka (2002), der diesen Tätigkeiten jenseits der Inklusion von Randgruppen lediglich eine Entlastungsfunktion des Staats zuschreibt. Wie Uhlin (2009) in seiner Studie jedoch zeigt, können auch dienstleistungsorientierte Organisationen der „sozialen Wohlfahrt“ wichtige demokratische Funktionen im Hinblick auf Interessenartikulation und Effekte auf Individuen erfüllen. Auch zeigen jüngere Konzepte wie der „Welfare Mix“ (Klie/Roß 2007), welche Bedeutung der Zivilgesellschaft im Zusammenspiel mit anderen gesellschaftlichen Bereichen bei der Verfolgung eines Gemeinwohls⁴⁰⁸ zukommt.

Im Fallbereich Diskriminierung schließlich zeichnet sich durch die Kooperationen – insbesondere bei denjenigen NGOs, die sich für die Stärkung der demokratischen Kultur einsetzen (D₁; D₄₋₆) – eine Einbindung der Polizei in (zivil-)gesellschaftliche Strukturen ab bzw. auch eine Öffnung der Polizei gegenüber der Zivilgesellschaft. Meist staatlich finanzierte

407 Klein (o.J.) bezeichnet die Zivilgesellschaft daher auch als „Koproduzent sozialer Leistungen“.

408 Zum Begriff des Gemeinwohls siehe Münkler/Bluhm (2001) und die weiteren „Forschungsberichte der interdisziplinären Arbeitsgruppe ‚Gemeinwohl und Gemeinsinn‘ der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften“.

Organisationen spielen bei Lagebesprechungen, Runden Tischen sowie Trainings- und Unterrichtsmaßnahmen häufig moderierende Rollen oder treten der Polizei gegenüber als Dienstleister auf. Frontstellungen zwischen Staat auf der einen Seite und Zivilgesellschaft auf der anderen sowie die Ausübung einer kontrollierenden Funktion sind dabei kaum zu beobachten. Vielmehr nehmen die NGOs in den Kooperationen häufig eine intermediäre Position ein. Dies lässt sich direkt aus den Äußerungen der NGO-Vertreter ableiten, wenn sie davon sprechen, zwischen der Polizei und anderen gesellschaftlichen Gruppen vermitteln zu wollen, bzw. die Polizei im adäquaten Umgang mit ethnischen Minderheiten oder anderen gesellschaftlichen Gruppierungen schulen.

Auch wenn der Funktionskatalog von Kocka einige hier tatsächlich von den NGOs wahrgenommene Funktionen vorschlägt – öffentliche Diskurse, Konflikte und Verständigung –, so geht er insgesamt nicht von einer intermediären Position der Zivilgesellschaft aus, sondern von einem von mehreren nebeneinander existierenden gesellschaftlichen Teilbereichen. Für die Beschreibung der meisten NGOs in der Fallgruppe Diskriminierung bietet sich daher in erster Linie Merks (2000: 11f.) Vermittlungsfunktion an. Sie sieht Zivilgesellschaft als Intermediäre zwischen Staat und Gesellschaft, die Informationen und Expertise sammeln und weitergeben. Zu beobachten ist das etwa bei D1, D4, (mit Abstrichen) D5 und D6, die als (überwiegend öffentlich finanzierte) Dienstleister die Polizei als einen unter mehreren Adressaten ihrer Arbeit betrachten. Mit anderen Worten kann konstatiert werden, dass der hier betrachtete Ausschnitt von NGOs tatsächlich eine andere Funktion und Rolle einnimmt als die weiteren Organisationen. Dies könnte auch die Erklärung dafür sein, dass die NGOs der Fallgruppe seltener vor den beschriebenen Kooperations-Dilemmata stehen. Eine solche Analyse macht zudem plausibel, weshalb gerade in dieser Fallgruppe besonders häufig von den NGO-Vertretern problematisiert wurde, ob man sich überhaupt als Teil der Zivilgesellschaft verstehen könne.

Mögliche Gründe für die intermediäre Rolle vieler NGOs der Fallgruppe sind zum einen, dass die bisher genannten i.d.R. keine spezifische Zielgruppe vertreten und vermittelnde Rollen dadurch leichter fallen dürften. Dies wird umso deutlicher, da die weniger intermediär agierenden Ausnahmen der Fallgruppe Anti-Diskriminierung (D7, D8) eben für die Rechte besonderer Zielgruppen eintreten. Auch die Tatsache, dass die genannten NGOs in den ostdeutschen Bundesländern arbeiten, wo nach gängiger Wahrnehmung rassistische Diskriminierung gehäuft auftritt und sich dem daher zivilgesellschaftliche und staatliche Akteure gemeinsam entgegenstellen, ist eine denkbare Begründung.

Die lokale Verortung sowie der thematische Schwerpunkt der NGOs der Fallgruppe könnten auch ein Grund dafür sein, dass hier am ehesten eine Öffnung der Polizei zur Bürgergesellschaft aus gleichsam normativem Antrieb zu beobachten ist. Zwar kann der Polizei in diesen Zusammenhängen nutzenmaximierendes Kalkül, z.B. zum Zweck der Informationsgewinnung, als Kooperationsmotiv unterstellt werden; eine Annäherung zwischen Polizei und Zivilgesellschaft im Sinne einer intendierten Öffnung kann aber am ehesten in dieser Fallgruppe konstatiert werden. Das zeigt sich u.a. daran, dass hier die von NGOs

durchgeführten Trainings- und Bildungsmaßnahmen im Vergleich zu den anderen Fallgruppen stärker verankert sind.

Fallgruppenübergreifend zeigt sich also, dass Kooperation von NGOs mit der Polizei (in kleinem Maßstab) durchaus die Statik des Verhältnisses zwischen Staat und (Zivil-)Gesellschaft verändern kann. Bedeutsam ist dabei einerseits die Erkenntnis, dass verschiedene demokratiethoretische Funktionen der NGOs offenbar nur schwer in einer Organisation vereinbar sind. Dies gilt besonders für die Kombination von Kontrolle des Staates mit Funktionen, die eher durch dienstleistungsartige Tätigkeiten erfüllt werden, wie etwa die Entlastung des Staates oder Inklusion gesellschaftlicher Randgruppen. Wie sich vor allem bei G1 und in der Fallgruppe Menschenhandel abzeichnet, geht eine starke Betonung einer dieser Funktionen zumeist auf Kosten der anderen. Gefährdet werden dadurch beispielsweise Kontrollinstanzen gegenüber dem Staat, die ohne zivilgesellschaftliche Aktivität derzeit nicht bestünden, aber auch die Interessenartikulation. Andererseits zeigt sich auch, dass ein konsensorientierteres Vorgehen wie in den beiden großen Fallgruppen Menschenhandel und Diskriminierung (auf Kosten der oben genannten Funktionen) Effizienzvorteile bringt und dazu führt, dass sich Staat und Zivilgesellschaft in ihren Ressourcen und Stärken ergänzen.

10.3 Resümee

Die vorangegangenen empirischen Kapitel haben eine Fülle von Datenmaterial analysiert, strukturiert und daraus empirisch fundierte Erkenntnisse über Struktur und Auswirkungen von Kooperationen zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei in Deutschland gewonnen. Aufgrund der Komplexität des Materials werden nun die zentralen Befunde in sechs Punkten zusammengefasst.⁴⁰⁹ Die Punkte beziehen sich auf verschiedene Fragestellungen und Akteure der Untersuchung und verdichten die Forschungsergebnisse zu diesen Aspekten.

1. Eine neue Politik-Arena entsteht

Eine Politik-Arena, in der sich Kooperation von Menschenrechts-NGOs und der Polizei als Handlungsmodus etabliert, befindet sich in Deutschland im Entstehungs- und Verstetigungsprozess. Sie ist durch unterschiedliche Zielvorstellungen der Akteure, soziokulturelle Barrieren, verschiedene Interpretationslogiken, ungleiche Machtverhältnisse und weitere Differenzen gekennzeichnet. Die Arena gestaltet sich daher fragil und konfliktbehaftet. Polizei, NGOs und dritte Akteure ringen innerhalb dieser Arena untereinander und mit Hilfe der Öffentlichkeit um Deutungshoheit und Interessendurchsetzung. Erst durch den Kooperationsprozess selbst gelingt zwischen ihnen ein langsamer und schrittweiser Vertrauensaufbau.

⁴⁰⁹ Bei diesen Befunden handelt es sich, wie in der methodischen Konzeption der Arbeit angelegt, letztlich um Thesen mit beschränkter Reichweite. Sie können in anschließender Forschung vertieft werden. Denkbar wären hier beispielsweise die Einbeziehung weiterer thematischer Gruppen oder die vergleichende Betrachtung verschiedener Länder.

2. Das „strukturierende Dreieck“ der Kooperation

Die Variablen NGO-Handlungsmodus, NGO-Finanzierung und NGO-Perspektive auf die Polizei bedingen sich gegenseitig. Diese Interdependenz trägt zur Entstehung zweier NGO-Grundtypen bei, dem „Kritischen Begleiter“ und dem „Partnerschaftlichen Dienstleister“. Während ersterer auch zur Thematisierung von Kritik gegenüber Polizei und Politik bereit ist und v.a. private Finanzierungsquellen aufweist, zeichnet sich zweiterer durch intensive Kooperationsstrukturen mit der Polizei sowie i.d.R. eine öffentliche Finanzierungsstruktur aus. Die beiden NGO-Typen können aus der Perspektive der Demokratietheorie unterschiedliche Funktionen erfüllen.

3. Erfolgreiche Kooperation?

Kooperationen mit der Polizei bergen hinsichtlich der Erreichung von Sachzielen ein höheres Erfolgspotenzial für Menschenrechts-NGOs, die überwiegend Dienstleistungen erbringen. Dies gilt besonders für NGOs, die abgrenzbare Zielgruppen vertreten. Basis dafür ist eine starke Verflechtung mit der Polizei und zuständigen politischen Instanzen, die allerdings wiederum zu einer Schwächung der themenanwaltshaftlichen Funktion der NGOs führt. Für NGOs, die sich als *watchdogs* und Themenanwälte verstehen, bieten sich in Kooperationen mit der Polizei nur geringe Erfolgsaussichten.

4. Pragmatismus und „Kooperations-Dilemmata“

Unabhängig von der Zugehörigkeit zu einer thematischen Fallgruppe stehen alle⁴¹⁰ untersuchten NGOs vor einem Dilemma: Kooperation bietet in vielen Fällen die Chance zur vereinfachten Zielerreichung, dies kann jedoch mit einem Verlust an Unabhängigkeit bezahlt werden, welcher die NGOs in ihrem Identitätskern treffen kann. Pragmatismus im Sinne von „Würden wir es nicht machen, wäre es noch schlimmer“ ist eine häufig anzutreffende Erklärung unter jenen Organisationen, die sich für eine Kooperation mit der Polizei entscheiden. Dies erklärt u.a. deren Kooperationsbereitschaft trotz fraglichem Erfolgspotenzial einiger Kooperationen für diese NGOs.

5. Dominanz funktionaler Motive bei der Polizei

Trotz zahlreicher normativ ausgerichteter Appelle zur Öffnung zur Gesellschaft ist die Kooperation mit Menschenrechts-NGOs innerhalb der Polizei insgesamt gering verankert und wird wenig wertgeschätzt. Sie folgt überwiegend funktionalen Strategien des Ressourcenzuwachses. Ein aus Sicht der NGOs positiver Verlauf von Kooperationen ist oft abhängig von gutwilligen Einzelpersonen in der Polizei. Gleichzeitig ist die Einbeziehung von NGOs

⁴¹⁰ Nicht alle nehmen dieses Dilemma jedoch auch als solches wahr.

in Unterrichts- und Trainingsmaßnahmen wenig nachhaltig. Tiefergehende Verstetigung findet meist nur dann statt, wenn die NGOs eigene Ressourcen einbringen.

6. Einfluss auf das Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft

Die betrachteten Kooperationen führen in Teilen zu einem veränderten Verhältnis von Staat und Zivilgesellschaft oder besitzen das Potenzial dafür. Diese Auswirkungen hängen von der betrachteten Fallgruppe und damit auch dem NGO-Themenfeld ab: Kooperation hat das Potenzial, effektive Kontrolle staatlichen Handelns durch die Zivilgesellschaft auszuhebeln. Kooperation sorgt für verbesserten Schutz von vernachlässigten Bevölkerungsgruppen, bremst dadurch tendenziell aber die politische Bearbeitung des Problems. Und Kooperation kann schließlich dafür sorgen, eine vermittelnde Instanz zwischen Staat und Gesellschaft zu etablieren und mit diesem Konsens Diskriminierung entgegenzuwirken.

10.4 Schluss

Während die Beziehungen von NGOs zu internationalen Organisationen oder zu Unternehmen mittlerweile intensiv untersucht wurden, galt dies bis dato nicht für das Verhältnis zur Polizei. Die erste Bestandsaufnahme der sich erst etablierenden Politik-Arena von Kooperation zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei ist hiermit abgeschlossen. Es zeigten sich Auseinandersetzungen und Allianzen, gegensätzliche Interpretationsmuster, Erfolge und Gefährdungen. Dabei deutete sich nicht zuletzt eine Verschiebung des Verhältnisses zwischen Staat und Zivilgesellschaft hin zu Kooperation an (vgl. Curbach 2003; Salamon 1994). Wenn Rucht (1999: 23) formuliert: „Wo zuvor tiefe Gräben herrschten, ist nun überwiegend Dialog und Kooperation angesagt“, dann wird diese Behauptung durch die Befunde dieser Arbeit weitestgehend gestützt. Ursächlich sind dafür nicht zuletzt die steigende Nachfrage der Polizei (bzw. des Staates) nach zivilgesellschaftlichen Ressourcen sowie verstärkter Pragmatismus seitens der Zivilgesellschaft. Die wachsende Bedeutung von Dialogen als „Teil der Moderne“ (Eder 1999: 32) machen es für soziale Akteure offenbar tatsächlich „mehr denn je rational, sich auf Diskurse einzulassen“ (ebd.).

Kooperation mit der Polizei offeriert den NGOs Chancen, aber auch erhebliche Risiken, und stellt kooperierende NGOs daher regelmäßig vor strategische Dilemmata. Diese unterscheiden sich zwar inhaltlich von Fall zu Fall, lassen sich aber letztlich immer wieder auf die von einem Interviewpartner als „klassisch“ bezeichnete Problemstellung der Kooperation zurückführen, nämlich zwischen einem Zugewinn an Chancen und dem Verlust von Autonomie. Dennoch zeigt sich auch bei einem Vergleich der betrachteten Fallgruppen, dass eher themenanwaltschaftlich aktive NGOs vor anderen Herausforderungen in Kooperationen stehen als die dienstleistungsorientierten. Von den betrachteten Organisationen ist letztlich mit G1 nur eine in der Lage, dank öffentlichem Prestige und finanzieller Unabhängigkeit Kooperation und Konfrontation als wechselnde strategische Elemente in der Aus-

einandersetzung mit der Polizei zu nutzen. In den meisten anderen Fällen ist diese Option durch Finanzierungsstrukturen und kooperativer Verflechtung nicht möglich.

Wie die Anwendung verschiedener Theorieansätze gezeigt hat, spielen Dienstleistungsaktivitäten von NGOs in demokratietheoretischen Ansätzen eine geringere Rolle als Funktionen mit Bezug auf Kontrolle des Staates, Interessenartikulation und Kommunikation. Die Erbringung von Dienstleistungen wird hingegen stärker von der ökonomisch inspirierten Zivilgesellschaftstheorie thematisiert. Beide Richtungen, so ein hier gewonnenes Teilergebnis, sind in der Praxis schwerlich gleichzeitig von einzelnen Organisationen zu verfolgen. Versuchen NGOs dies dennoch, leiden zum Beispiel die Kooperationsbeziehungen oder das öffentliche Ansehen der Organisationen. Kooperation als Handlungsmodus, so ein weiteres Ergebnis, eignet sich weniger zur Bekämpfung von Problemursachen sondern in erster Linie zur Einflussnahme auf konkrete Lebensbedingungen und Wohlfahrtssicherung von Menschen, die Opfer von Menschenrechtsverletzungen wurden. Gleichzeitig kann sich die Ausrichtung einzelner Organisationen im Zeitverlauf auch verschieben.

Aus politikwissenschaftlicher Perspektive eröffnen die Befunde dieser Arbeit daher besonders die Frage, welche der beiden Grundpositionen von Zivilgesellschaft in Zukunft an Bedeutung gewinnen bzw. verlieren wird, und was diese Entwicklung für das demokratische System bedeutet. Um Politik mitzugestalten, erscheint eine „Rückbesinnung“ der Zivilgesellschaft auf Selbstorganisation und kritische Emanzipation vom Staat, wie sie Alscher/Dathe/Priller/Speth (2008) vom Berliner Wissenschaftszentrums für Sozialforschung angesichts der regulierenden Beeinflussung des Staates von unterschiedlichsten Politikfeldern fordern, jedenfalls angebracht. Zivilgesellschaftlichen Organisationen müssen sich in Zukunft verstärkt mit der Frage auseinandersetzen, ob sie vor allem Dienstleistungen erbringen und dabei im Sinne eines „sozialen Reparaturbetriebs“ (ebd.) auch im Interesse des Staates agieren möchten, oder ob sie sich auf die aus demokratietheoretischer Sicht zentralen Aufgaben wie Partizipation, Integration und Artikulation konzentrieren, wozu Eigenständigkeit und Behauptungswille erforderlich sind. Viel spricht für eine „Arbeitsteilung“ unterschiedlicher zivilgesellschaftlicher Akteure, die sich auf eingeschränkte Aufgabenfelder konzentrieren. Solch eine Besinnung würde allerdings systematische Reflexion über die eigene Rolle bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie eine ermöglichende Spenden- und Finanzierungskultur in Deutschland voraussetzen. Zur Klärung der Frage, welche Bedeutung die Zivilgesellschaft im politischen System hat und welche Arbeitsergebnisse sie erzielen kann, würde eine solche Reflexion einen bedeutenden Beitrag leisten.

Literaturverzeichnis

- Achleitner, Ann-Kristin (2007):** Social Entrepreneurship und Venture Philanthropie - erste Ansätze in Deutschland. Im Internet: <http://ssrn.com/abstract=1152275>, zuletzt abgerufen am 8.10.2010).
- Adloff, Frank (2005):** Zivilgesellschaft. Theorie und politische Praxis. Frankfurt/New York: Campus.
- Albers, Georg (2000):** Nonprofit-Organisationen und Zivilgesellschaft, in: Zimmer, Annette/ Priller, Eckhard (Hg.): Der deutsche Nonprofit-Sektor im gesellschaftlichen Wandel. Zu ausgewählten Ergebnissen der deutschen Teilstudie des international vergleichenden Johns Hopkins Projektes. Münster: Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor Nr. 3, S. 85-100.
- Aldrich, Howard E. (1979):** Organizations and Environment. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Alscher, Mareike/Dathe, Dietmar/Priller, Eckhard/Speth, Rudolf (2008):** Nähe und Distanz. Die Zivilgesellschaft braucht den Staat, aber auch Unabhängigkeit, in: WZB-Mitteilungen, Heft 121, September 2008, S. 18-21.
- Amenta, Edwin/ Caren, Neal (2003):** The Legislative, Organizational, and Beneficiary Consequences of State-Orientated Challengers, in: Snow/ Soule/ Kriesi (Hg., 2003), S. 461-488.
- Amnesty International (2011):** Fachkonferenz Polizei und Menschenrechte. Dokumentation. Berlin. Im Internet: <http://www.amnestypolizei.de/sites/default/files/imce/pfds/Konferenz-Dokumentation.pdf>, zuletzt abgerufen am 20.9.2011.
- Amnesty International (2010):** Täter unbekannt. Mangelnde Aufklärung von mutmaßlichen Misshandlungen durch die Polizei in Deutschland. Bonn. Im Internet: <http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/Polizeibericht-Deutschland-2010.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.9.2011.
- Amnesty International (2004):** Erneut im Fokus. Vorwürfe über polizeiliche Misshandlungen und den Einsatz unverhältnismäßiger Gewalt in Deutschland. Bonn. Im Internet: http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/bericht_2004.pdf, zuletzt abgerufen am 12.9.2011.
- Amnesty International/ SIM Institute for Human Rights (2006):** Engaging with Police Reform: The Role of NGOs and Civil Society in Police Reform. Conference Report, Utrecht. Im Internet: <http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/conferencereportengagingwithpolicereformdef1.pdf>, zuletzt abgerufen am 27.7.2011.
- Anderson, Ian (2002):** Northern NGO Advocacy: perceptions, reality, and the challenge, in: Eade (Hg.), S. 84-94.

- Andreassen, Bard Anders/ Sano, Hans-Otto (2004):** What's the Goal? What's the Purpose? Observations on Human Rights Impact Assessment. Norwegian Centre for Human Rights, University of Oslo, Research Notes 02/2004.
- Anheier, Helmut K. (2005):** Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy. London u.a.: Routledge.
- Arndt, Frank (2008):** Tausch in Verhandlungen. Ein dynamisches Modell von Tauschprozessen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Axelrod, Robert (1984):** The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books.
- Backes, Otto et al. (1997):** Risikokonstellationen im Polizeialltag. Ergebnisse einer mehrperspektivischen Untersuchung zum Verhältnis von Polizei und Fremden in Konfliktsituationen. Universität Bielefeld: Institut für interdisziplinäre Konflikt- und Gewaltforschung.
- Baruch, Yehuda/ Ramalho, Nelson (2006):** Communalities and Distinctions in the Measurement of Organizational Performance and Effectiveness Across For-Profit and Non-profit Sectors, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 35, no. 1, S. 39-65.
- Behr, Rafael (2000):** Cop Culture. Der Alltag des Gewaltmonopols. Opladen: Leske+Budrich.
- Behr, Rafael (2006):** Polizeikultur. Routinen – Rituale – Reflexionen. Bausteine zu einer Theorie der Praxis der Polizei. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Behrendes, Udo/ Stenner, Manfred (2008):** Bürger kontrollieren die Polizei?, in: Leßmann-Faust, Peter (Hg.): Polizei und Politische Bildung. Wiesbaden: VS-Verlag, S. 45-88.
- Bergmann, Knut/ Krüger, Susanna (2010):** Kooperative Lernräume als Erfolgsfaktor – Instrumente der Wirkungsmessung in der strategischen Philanthropie, in: Hoelscher/ Ebermann/ Schlüter (Hg.), S. 137-146.
- Binder, Andrea (2005) Gut ist oft das Gegenteil von gut gemeint:** das Zivilgesellschaftskonzept in der Entwicklungszusammenarbeit am Beispiel von Sri Lanka, in: Maecenata Aktuell: Journal des Maecenata-Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, Nr. 55, 2005, S. 13-20.
- Birkhölzer, Karl/ Klein, Ansgar/ Priller, Eckhard/ Zimmer, Annette (Hg., 2005), Dritter Sektor - Drittes System. Wiesbaden: VS Verlag.**
- Blatter, Joachim K./ Janning, Frank/ Wagemann, Claudius (2007):** Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS Verlag.
- Boetticher, Arne von /Münder, Johannes (2011):** Rechtliche Fragen sozialer Dienste – zentrale Entwicklungen und Eckpunkte der Diskussion, in: Evers/ Heinze/ Olk (Hg.), S. 206-225.
- Bogner, Alexander/ Littig, Beate/ Menz, Wolfgang (2005):** Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Bowling/ Phillips/ Campbell/ Docking (2005):** Policing and Human Rights: Eliminating Discrimination, Xenophobia, Intolerance and the Abuse of Power from Police Work. Genf.
- Brake, Anna (2005):** Schriftliche Befragung, in: Kühl/ Strodtholz/ Taffertshofer (Hg.): Quantitative Methoden der Organisationsforschung. Wiesbaden: VS Verlag, S. 33-58.

- Brühl, Tanja (2003):** Nichtregierungsorganisationen als Akteure internationaler Umweltverhandlungen: ein Erklärungsmodell auf der Basis der situationsspezifischen Ressourcennachfrage. Frankfurt a.M.: Campus.
- Brüsemeister, Thomas (2000):** Qualitative Forschung – ein Überblick. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Brusten, Manfred (1971):** Determinanten selektiver Sanktionierung durch die Polizei, in: Feest, Johannes/ Lautmann, Rüdiger(Hg.): Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 31-70.
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Hg.):** Illegal aufhältige Drittstaatsangehörige in Deutschland. Staatliche Ansätze, Profil und soziale Situation. Nürnberg. Im Internet: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/EMN/emn-study-2005-illegals-germany-de.pdf;jsessionid=828D1E00ABD112C8FCCBBEBFFE7F57FE.2_cid118?__blob=publicationFile; zuletzt abgerufen am 27.8.2011.
- Bundeskriminalamt (2008):** Menschenhandel - Bundeslagebild 2008. Pressefreie Kurzfassung. Wiesbaden. Im Internet: http://www.kok-buero.de/data/Medien/bundeslagebild_mh_2008.pdf, zuletzt abgerufen am 27.7.2011.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2007):** Bund-Länder-Arbeitsgruppe Frauenhandel. Arbeitspapier zur Standardisierung der Aus- und Fortbildung im Deliktsbereich Menschenhandel zum Zweck der sexuellen Ausbeutung Nr. 106/2007. Berlin.
- Chung, Carl/ Lohrenscheit, Claudia (2007):** Menschenrechtsbildung mit der Polizei. Erfahrungsbericht über ein Modellprojekt des Deutschen Instituts für Menschenrechte in Kooperation mit dem MBT „Ostkreuz“ der Stiftung SPI Berlin und der Landespolizeischule Berlin (LPS). Im Internet: www.stiftung-spi.de/download/sozraum/menschenrechtsbildung_polizei_2005.pdf, zuletzt abgerufen am 13.7.2011.
- Cohen, Jean/ Arato, Andrew (1992):** Civil society and political theory. Cambridge: MIT Press.
- Independent commission on policing for Northern Ireland (1999):** A new beginning: Policing in Northern Ireland. The report of the independent commission on policing for Northern Ireland. Im Internet: <http://www.belfast.org.uk/report.htm>, zuletzt abgerufen am 28.3.2008.
- Crawshaw, Ralph (1999):** Police and Human Rights: A Manual for Teachers and Resource Persons and for Participants in Human Rights Programmes. Leiden: Nijhoff.
- Crawshaw, Ralph (2007):** Human Rights and Policing. Leiden: Nijhoff.
- Crawshaw, Ralph/ Devlin, Barry/ Williamson, Tom (Hg., 1998):** Human rights and policing. Standards for good behaviour and a strategy for change. The Hague: Kluwer Law International.
- Croissant, Aurel/ Lauth, Hans-Joachim/ Merkel, Wolfgang (2000):** Zivilgesellschaft und Transformation: ein internationaler Vergleich, in: Merkel (Hg.): Systemwechsel 5. Die Rolle der Zivilgesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 9-49.

- Curbach, Janina (2003):** Global Governance und NGOs. Transnationale Zivilgesellschaft in internationalen Politiknetzwerken. Opladen: Leske+Budrich.
- Dalferth, Simon (2009):** How EU policy in the fight against serious crime affects national regulatory structures in Germany and England. An empirical analysis on the dimensions of liberty and security. Unveröffentlichte Dissertation.
- Danish Centre for Human Rights (2000):** Evaluation of Human Rights Courses 1995-1999. Copenhagen.
- Dausien, Bettina (1996):** Biographie und Geschlecht. Zur biographischen Konstruktion sozialer Wirklichkeit in Frauenlebensgeschichten. Bremen: Donat.
- Der Bürgermeister von Rotterdam (1997):** Charta von Rotterdam. Im Internet: <http://germany.rotterdamcharter.nl/>, zuletzt abgerufen am 28.4.2011.
- Di Maggio, Paul (2001):** Measuring the impact of the nonprofit sector on society is impossible but possibly useful, in: Flynn/ Hodgkinson (Hg.), S. 249-272.
- Eade, Deborah (2002):** Development and Advocacy. Oxford: Oxfam Publishing.
- Eckert, Roland/ Jungbauer, Johannes/ Willems, Helmut (1996):** Zur Feindschaft verdammt? Belastungssituationen der Polizei im Umgang mit ausländischen Tatverdächtigen und ihre Konsequenzen, in: Polizei-Führungsakademie (Hg.): Fremdenfeindlichkeit in der Polizei? Ergebnisse einer wissenschaftlichen Studie (Schriftenreihe der Polizei-Führungsakademie 1/2, 1996). Lübeck: Schmidt-Römhild, S. 88-108.
- Eder, Klaus (1999):** Dialog und Kooperation, in: Klein/ Legrand/ Leif (Hg.), S. 28 - 46.
- Edwards, Michael (2002):** Does the Doormat influence the Boat? , in: Eade, Deborah (Hg.), S. 95-112.
- Egdell, Janet M./ Thomson, Kenneth J (1999):** The Influence of UK NGOs on the Common Agricultural Policy, in: Journal of Common Market Studies, Vol. 37, No. 1, S. 121-31.
- Enquete-Kommission "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements" (2002):** Bericht der Enquete-Kommission, Drucksache 14/8900 des Deutschen Bundestages vom 3.6.2002, im Internet: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/14/089/1408900.pdf>, zuletzt abgerufen am 31.8.2011.
- European Platform for Human Rights (2004):** Police and NGOs. Why and how Human Rights NGOs and Police Services can and should work together. Im Internet: http://www.amnesty-polizei.de/d/wp-content/uploads/police-and-ngos_epphr-dec-2004.pdf, zuletzt abgerufen am 13.7.2011.
- Epstein, Keith (2007):** Harnessing Purity and Pragmatism, Stanford Social Innovation Review, Fall 2007, S. 60-65.
- European Commission against Racism and Intolerance (2009):** ECRI-Bericht über Deutschland (vierte Prüfungsrunde), verabschiedet am 19. Dezember 2008, veröffentlicht am 26. Mai 2009, ECRI Sekretariat: Strasbourg.
- Evers, Adalbert (2011):** Wohlfahrtsmix im Bereich sozialer Dienste, in: Evers/ Heinze/ Olk (Hg.), S. 265-283.
- Evers, Adalbert/ Heinze, Rolf G./ Olk, Thomas (Hg., 2011):** Handbuch Soziale Dienste. Wiesbaden: VS-Verlag.

- Fathi, Ali (2004):** NGO und Polizei – Beispiel einer Zusammenarbeit, in: Ausländerbeauftragung des Landes Brandenburg (Hg., 2004): Interkulturelle Kompetenz in der Polizeiausbildung. Potsdam: Die Ausländerbeauftragung des Landes Brandenburg.
- Feest, Johannes/ Blankenburg, Erhard (1972):** Die Definitionsmacht der Polizei. Strategien der Strafverfolgung und sozialen Selektion. Studienbücher zur Sozialwissenschaft 1. Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Feltes, Thomas (1984):** Polizeiliches Alltagshandeln, in: Bürgerrechte und Polizei 3/1984, S. 11-24.
- Feltes, Thomas (1990):** Einstellungen von Polizeibeamten zu gesellschafts- und kriminalpolitischen Problemen in Deutschland - Ergebnisse einer Befragung, in: Feltes, Thomas/ Rebscher, Erich (Hg.): Polizei und Bevölkerung. Beiträge zum Verhältnis zwischen Polizei und Bevölkerung und zur gemeinwesenbezogenen Polizeiarbeit („Community Policing“). Holzkirchen: Felix Verlag, S.198-212.
- Flynn, Patrice/ Hodgkinson, Virginia Ann (2001):** Measuring the impact of the nonprofit sector. New York u.a.: Kluwer Academic/ Plenum Publ.
- Follmar-Otto, Petra/ Cremer, Hendrik (2004):** Das neue Zusatzprotokoll zur UN-Anti-Folter-Konvention. Herausforderung für die deutsche Innenpolitik. Policy Paper No. 2. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.
- Follmar-Otto, Petra/ Rabe, Heike (2009):** Menschenhandel in Deutschland. Die Menschenrechte der Betroffenen stärken. Deutsches Institut für Menschenrechte: Berlin.
- Fontanari, Martin (2006):** Kooperationsgestaltungsprozesse in Theorie und Praxis. Berlin: Duncker&Humblot.
- Franzke, Bettina (1997):** Was Polizisten über Polizistinnen denken: ein Beitrag zur geschlechterspezifischen Polizeiforschung. Bielefeld: Kleine
- Frantz, Christiane/ Martens, Kerstin (2006):** Nichtregierungsorganisationen (NGOs). Wiesbaden: VS Verlag.
- Frevel, Bernhard (2008):** Polizei, Politik und Wissenschaft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 48/2008, S. 3-9.
- Frevel, Bernhard/ Asmus, Hans-Joachim (Hg., 2008):** Empirische Polizeiforschung X: Einflüsse von Globalisierung auf die Polizei. Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft.
- Fritsch, Nina (2007):** Erfolgsfaktoren im Stiftungsmanagement. Erfolgsfaktorenforschung im Nonprofit-Sektor. Wiesbaden: Gabler.
- Funke, Edmund H. (1990):** Soziale Leitbilder polizeilichen Handelns. Eine empirische Studie zur Einstellung von Polizeibeamten gegenüber „Asozialität“, „Asozialen“ und „asozialem Verhalten“. Holzkirchen: Felix.
- Furtak, Florian (2001):** NGOs im politischen System der europäischen Union: Strukturen, Beteiligungsmöglichkeiten, Einfluss. München: tuduv-Verlagsgesellschaft.
- Galtung, Johan/ Ruge, Mari Holmboe (1965):** The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crisis in Four Norwegian Newspapers, in: Journal of Peace Research 2 (1965), S. 64-91.

- Gamson, William A. (1992):** Talking Politics. New York: Cambridge University Press.
- Gläser, Jochen/ Laudel, Grit (2009):** Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Wiesbaden: VS Verlag.
- Glaser, Barney G./ Strauss, Anselm L. (1967):** The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. Chicago: Aldine.
- Götzelmann, Frank (1992):** Umweltschutzinduzierte Kooperationen der Unternehmung. Anlässe, Typen und Gestaltungspotentiale. Frankfurt a.M.: Lang.
- Goritzka, Ulrich (2002):** Die Polizei auf dem Prüfstand: Bürgerbefragungen zur inneren Sicherheit und den Konsequenzen, in: Bornwasser, Manfred (Hg., 2002): Empirische Polizeiforschung III. Herbolzheim: Centaurusverlag.
- Groß, Hermann (2008):** Zwischen Spezialität und Normalität: Migrationsbeamte in der hessischen Polizei, in: Frevel/ Asmus (Hg.), S. 56-67.
- Guo, Chao/ Acar, Muhittin (2005):** Understanding Collaboration Among Nonprofit Organizations: Combining Resource Dependency, Institutional, and Network Perspectives, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, vol. 34, no. 3, September 2005, S. 340-361.
- Hackenberg, Helga/ Emptner, Stefan (Hg., 2011):** Social Entrepreneurship - Social Business: Für die Gesellschaft unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag.
- Hanak, Gerhard (1991):** Polizeinotruf - Intervention über Aufforderung. Ergebnisse einer empirischen Untersuchung zum Polizeinotruf in Wien. Holzkirchen: Felix Verlag.
- Hartmann, Anja (2011):** Soziale Dienste: Merkmale, Aufgaben und Entwicklungstrends aus der Perspektive soziologischer Theorien, in: Evers/ Heinze/ Olk (Hg.), S. 76-93.
- Heins, Volker (2001):** Das Andere der Zivilgesellschaft: Zur Archäologie eines Begriffs. Bielefeld: transcript.
- Hellmann, Kai-Uwe (1996):** Systemtheorie und neue soziale Bewegungen: Identitätsprobleme in der Risikogesellschaft. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hellmann, Kai-Uwe (1999):** Paradigmen der Bewegungsforschung, in: Klein/ Legrand/ Leif (Hg.), S. 91-113.
- Herrnkind, Martin (2011):** „Für Dich schwör ich jeden Meineid!“ Defizite interner Kontrolle von Polizeiarbeit, in: Die Linke Fraktion in der Hamburgischen Bürgerschaft: Demokratisierung der Polizei. Beiträge zu einer Fachtagung der Fraktion DIE LINKE in der Hamburgischen Bürgerschaft, Hamburg. S. 26-30.
- Hettling, Manfred/ Foljanty-Jost, Gesine (2009):** Formenwandel der Bürgergesellschaft – Japan und Deutschland im Vergleich. Arbeitspapier Nr. 1 des Internationalen Graduiertenkollegs Formenwandel der Bürgergesellschaft – Japan und Deutschland im Vergleich. Im Internet: <http://wcms.uzi.uni-halle.de/download.php?down=11610&elem=2201430>, zuletzt abgerufen am 18.7.2011.
- Hoelscher, Philipp (2011):** Kredit statt Spende? Venture Philanthropy als Soziale Investition, in: Forschungsjournal Soziale Bewegungen, Heft 1, März 2011, S. 29-39.
- Hoelscher, Philipp/ Ebermann, Thomas/ Schlüter, Andreas (Hg., 2010):** Venture Philanthropy in Theorie und Praxis. Stuttgart: Lucius&Lucius.

- Hoffmann, Rainer (Hg., 2006):** Empirische Polizeiforschung VII: Evaluation und Polizei. Konzeptionelle, methodische und empirische Einblicke in ein Forschungsfeld. Verlag für Polizeiwissenschaft: Frankfurt a.M.
- Holste, Karsten/ Hüchtker, Dietlind/ Müller, Michael G. (Hg., 2009):** Aufsteigen und Obenbleiben in europäischen Gesellschaften des 19. Jahrhunderts: Akteure - Arenen - Aushandlungsprozesse. Berlin: Akademie-Verlag.
- Human Rights Watch (2007):** Human Rights World Report 2007: Events 2006. Im Internet: <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/wr2007master.pdf>, zuletzt abgerufen am 12.9.2011.
- International Council on Human Rights Policy (2003):** Crime, Public Order and Human Rights. Genf.
- Internationale Organisation für Migration (IOM) Deutschland (2010):** Menschenhandel zum Zweck der Arbeitsausbeutung. Eine explorative Untersuchung zu Erscheinungsformen, Ursachen und Umfang in ausgewählten Branchen in Berlin und Brandenburg. Berlin. Im Internet: <http://www.gegen-menschenhandel.de/Downloads/BBGM%20Studie.pdf>, zuletzt abgerufen am 23.9.2011.
- Jacobsen, Astrid (2008):** „Was mach ich denn, wenn so'n Türke vor mir steht?“ Zur interkulturellen Qualifizierung der Polizei, in: Frevel/ Asmus (Hg.), S. 44-55.
- Jaschke, Hans-Gerd (1997):** Öffentliche Sicherheit im Kulturkonflikt. Zur Entwicklung der städtischen Schutzpolizei in der multikulturellen Gesellschaft. Frankfurt/ New York: Campus.
- Jauk, Barbara (2004):** Exekutive und Menschenrechte. BIM Studienreihe. Wien: Verlag Österreich.
- Jazbinsek, Dietmar (2003):** Medienlobbyismus - vom sozialen Engagement zur politischen Aktion, in: Gosewinkel, Dieter/ Rucht, Dieter/ Daele, Wolfgang van den/ Kocka, Jürgen (Hg.): Zivilgesellschaft - national und transnational, WZB-Jahrbuch 2003. edition sigma: Berlin.
- Jonas, Kai J./ Beelmann, Andreas (2009):** Einleitung: Begriffe und Anwendungsperspektiven, in: Beelmann, Andreas/ Jonas, Kai J. (Hg., 2009): Diskriminierung und Toleranz. Psychologische Grundlagen und Anwendungsperspektiven. Wiesbaden: VS Verlag, S. 19-42.
- Jones, Trevor/ Newburn, Tim (Hg., 2006):** Plural Policing. A Comparative Perspective. London: Routledge.
- Kaplan, Robert S. (2001):** Strategic Performance Measurement and Management in Non-profit Organizations, in: Nonprofit-Management & Leadership 11(3), Spring 2001, S. 353-370.
- Keane, John (1998):** Civil Society. Old Images, New Visions. Cambridge: Polity Press.
- Keck, Margaret E./ Sikkink, Kathryn (1998):** Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics. Ithaca/New York: Cornell University Press.
- Kelle, Udo (2008):** Die Integration qualitativer und quantitativer Methoden in der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: VS Verlag.

- Kelle, Udo (2003):** „Grounded Theory“ als Beitrag zur allgemeinen Methodenlehre der Sozialforschung, in: Hallesche Beiträge zu den Gesundheits- und Pflegewissenschaften, 2. Jahrgang, Heft 12.
- Kendall, Jeremy/ Knapp, Martin (2000):** Measuring the Performance of Voluntary Organizations, in: Public Management Review, Vol. 2 Issue 1, S. 105-132.
- Kennedy, David (2004):** The Dark Sides of Virtue: Reassessing International Humanitarianism. Princeton: Princeton University Press.
- Kepplinger, Hans Mathias (1998):** Der Nachrichtenwert der Nachrichtenfaktoren, in: Bacha/ Scherer/ Waldmann (Hg.): Wie die Medien die Welt erschaffen und wie die Menschen darin leben. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kitschelt, Herbert (1999):** Politische Gelegenheitsstrukturen in Theorien sozialer Bewegungen heute, in: Klein/ Legrand/ Leif (Hg.), S. 143-165.
- Klein, Ansgar (2002):** Der Diskurs der Zivilgesellschaft: Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen. Opladen: Leske+Budrich.
- Klein, Ansgar (o.J.):** Der Staat, der die Zivilgesellschaft stärkt, stärkt sich selbst. Im Internet: http://www.b-b-e.de/uploads/media/nlo7o2_zivilgesellschaft_klein_o1.pdf, zuletzt abgerufen am 23.9.2011.
- Klein, Ansgar/ Legrand, Hans Josef/ Leif, Thomas (1999):** Neue Soziale Bewegungen. Impulse, Bilanzen, Perspektiven. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Klie, Thomas/ Roß, Paul-Stefan (2007):** Welfare Mix: Sozialpolitische Neuorientierung zwischen Beschwörung und Strategie, in: dies. (Hg.): Sozialarbeitswissenschaft und angewandte Forschung in der Sozialen Arbeit. Festschrift für Konrad Maier. Freiburg: FEL-Verlag, S. 67-108.
- Kloweit-Hermann, Manfred (2004):** Gender Mainstreaming – Eine Untersuchung zur Geschlechtergerechtigkeit in der Polizei Niedersachsen. Osnabrück: Universität Osnabrück.
- Kocka, Jürgen (2002):** Civil Society and the rule of politics. In: Schröder, Gerhard: Progressive Governance for the XXI. Century: Contributions for the Berlin Conference 2./3. June 2000. Papers to the Experts Conference. München: Beck, S. 27-35.
- Kriesi, Hanspeter (1996):** The organizational structure of new social movements in a political context, in: McAdam/ McCarthy/ Zald (Hg.), S. 152-184.
- Kruse, Jan (2008):** Einführung in die Qualitative Interviewforschung. Unveröffentlichter Reader.
- Kurmann, Thomas (2010):** Ideologische Diskussion und pragmatische Lösung – Corporate Fundraising bei „Ärzte ohne Grenzen e.V.“, in: Klein, Simone/ Siegmund, Karin (Hg., 2010): Partnerschaften von NGOs und Unternehmen. Wiesbaden: VS Verlag, S. 85-92.
- Lamnek, Siegfried (1988):** Ideologie vs. Erfahrung. Demonstrationen in der Sicht von Bürgern und Polizei, in: Kaiser, Günther/ Kury, Helmut/ Albrecht, Hans-Jörg (Hg.): Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland. Freiburg: MPI für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 201-222.
- Landman, Todd/ Abraham, Meghina (2004):** Evaluation of Nine Non-Governmental Human Rights Organisations. The Hague: IOB Working Document, February 2004.

LITERATURVERZEICHNIS

- Lange, Hans-Jürgen (2003):** Die Polizei der Gesellschaft. Zur Soziologie der Inneren Sicherheit. Opladen: Leske+Budrich.
- Lange, Hans-Jürgen/ Schenck, Jean-Claude (2004):** Polizei im kooperativen Staat. Wiesbaden: VS Verlag.
- Larsen, Egon (1978):** Amnesty International – Im Namen der Menschenrechte. München: Kindler.
- Lauth, Hans-Joachim (2003):** Zivilgesellschaft als Konzept und die Suche nach ihren Akteuren, in: Bauernkämper, Arnd (Hg.): Die Praxis der Zivilgesellschaft. Akteure, handeln und Strukturen im internationalen Vergleich. Frankfurt/ New York: Campus, S. 31-54.
- Leenen, Wolf Rainer /Groß, Andreas/ Grosch, Harald (2002):** Interkulturelle Kompetenz in der Polizei: Qualifizierungsstrategien, in: Gruppendynamik und Organisationsberatung, 33. Jahrg., Heft 1, 2002, S. 97-120.
- Leif, Thomas/ Speth, Rudolf (2003):** Die stille Macht: Lobbyismus in Deutschland. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Leiprecht, Rudolf (2002):** Politiewerk in de multiculturele samenleving. Titel auf Deutsch: Polizeiarbeit in der Einwanderungsgesellschaft Deutschland. Publikation in Deutsch und Niederländisch. Elsevier Overheid: Gravenhage.
- Lenhart, Volker (2003):** Pädagogik der Menschenrechte. Leverkusen: Leske+Budrich.
- Linz, Juan J./ Stepan, Alfred (1996):** Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lüdtke, Alf/ Reinke, Herbert/ Sturm, Michael (Hg.) (2011):** Polizei, Gewalt und Staat im 20. Jahrhundert. Wiesbaden: VS Verlag.
- Manzoni, Patrick (2003):** Gewalt zwischen Polizei und Bevölkerung. Einflüsse von Arbeitsbelastungen, Arbeitszufriedenheit und Burnout auf polizeiliche Gewaltausübung und Opfererfahrungen. Zürich: Rüegger.
- Mayring, Philipp (2005):** Neuere Entwicklung in der qualitativen Forschung und der qualitativen Inhaltsanalyse, in: Mayring, Philipp/ Gläser-Ziduka, Michaela (Hg.): Die Praxis der Qualitativen Inhaltsanalyse. Beltz: Weinheim und Basel, S. 7-19.
- Mayring, Philipp (2010):** Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken. Weinheim und Basel: Beltz.
- McCarthy, John D./ Castelli, Jim (2001):** The Necessity for Studying Organizational Advocacy Comparatively, in: Flynn/ Hodgkinson (Hg.), S.103-121.
- McAdam, Doug/ McCarthy, John D./ Zald, Mayer N. (Hg., 1996):** Comparative Perspectives on Social Movements, Cambridge: Cambridge University Press.
- Meier, Dominik (2002):** The Future Role of Parliaments in the Prevention of Trafficking in Human Beings by Example of the European, German and Hungarian Parliaments. miller und meier consulting: Berlin/Brussels.

- Mensching, Anja (2003):** Überzeugende Zweifel statt zweifelhafter Überzeugungen – Ein verstehender Blick auf die Hermeneutische Polizeiforschung. Rezension von Reichertz/Schröer (Hg., 2003): Hermeneutische Polizeiforschung, in: Forum Qualitative Sozialforschung, Volume 4, No. 3, Art. 16 – September 2003.
- Mensching, Anja (2008):** Gelebte Hierarchien. Mikropolitische Arrangements und organisationskulturelle Praktiken am Beispiel der Polizei. Wiesbaden: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang (Hg., 2000):** Systemwechsel 5. Die Rolle der Zivilgesellschaft. Opladen: VS Verlag.
- Merkel, Wolfgang/ Puhle, Hans Jürgen (1999):** Von der Diktatur zur Demokratie? Opladen/Wiesbaden: VS Verlag.
- Metzges, Günther (2006):** NGO-Kampagnen und ihr Einfluss auf internationale Verhandlungen. Das Multilateral Agreement on Investment (MAI) und die 1997 OECD Anti-Bribery Convention im Vergleich. Baden-Baden: Nomos.
- Meuser, Michael/ Nagel, Ulrike (1991):** Experteninterviews – vielfach erprobt, wenig beachtet, in: Gartz/Kraimer (Hg.): Qualitativ-empirische Sozialforschung. Opladen: VS Verlag, S. 441-471.
- Miebach, Bernhard (2006):** Soziologische Handlungstheorie. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag.
- Mildenberger, Georg/Münscher, Robert (2009):** „Social Return on Investment“ – Ein vielversprechender Ansatz zur Wirkungsmessung im Dritten Sektor?, in: BBE-Newsletter 15/2009. Im Internet: http://www.b-b-e.de/fileadmin/inhalte/aktuelles/2009/07/nl15_mildenberger_muenscher.pdf, zuletzt abgerufen am 7.10.2010.
- Möllers, Martin (2010):** Wörterbuch der Polizei. München: C.H. Beck.
- Münkler, Herfried (2007):** Konzepte der Zivilgesellschaft, in: Sprengel (Hg., 2007), S. 41-53.
- Münkler, Herfried/Bluhm, Harald (Hg., 2001):** Gemeinwohl und Gemeinsinn. Historische Semantiken politischer Leitbegriffe. Berlin: Akademie-Verlag.
- Mussik, Reinhard (2005):** Möglichkeiten und Grenzen der Integrierten Fortbildung der Polizei des Landes Brandenburg bei der Umsetzung der Ziele der Polizeistrukturreform. Im Internet: <http://www.die-bonn.de/doks/mussiko501.pdf>, zuletzt abgerufen am 13.7.2011.
- Nährlich, Stefan (2007):** Zivilgesellschaft und NPO als Gegenstand der Sozialwissenschaften, in: Sprengel (Hg., 2007), S. 33-39.
- Niesner, Elvira/ Jones-Pauly, Christina (2001):** Frauenhandel in Europa: Strafverfolgung und Opferschutz im europäischen Vergleich. Bielefeld: Kleine.
- Nitschke, Peter (2008):** Europäisierung der Kriminalpolitik, in: Lange, Hans-Jürgen (Hg.): Kriminalpolitik, Wiesbaden: VS Verlag, S. 387-401.
- Nsereko, Daniel D. Ntanda (1993):** The Police, Human Rights and the Constitution: An African Perspective, in: Human Rights Quarterly 15:3 (1993), S. 456-484.

LITERATURVERZEICHNIS

- Oakley, Robin (2001):** Building Police-Community Partnerships: UK and European Experience. Paper presented at the Policing Partnerships in a Multicultural Australia: Achievements and Challenges Conference, Brisbane, 25-26 October 2001.
- Oertzen, Jürgen von (2006):** Grounded Theory, in: Behnke/ Gschwend/ Schindler/ Schnapp (Hg.): Methoden der Politikwissenschaft. Neuere qualitative und quantitative Analyseverfahren. Baden-Baden: Nomos, S. 145-154.
- Ohlemacher, Thomas (1999):** Empirische Polizeiforschung in der Bundesrepublik Deutschland – Versuch einer Bestandsaufnahme. Forschungsbericht Nr. 75. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen.
- Ohlemacher, Thomas (2003):** Diesseits von für und über? Verstehende Polizeiforschung verstehen. Kommentar zu Jo Reichertz und Norbert Schröer: „Hermeneutisch-wissenssoziologische Polizeiforschung“, in: Reichertz, Jo/ Schröer, Norbert (Hg.): Hermeneutische Polizeiforschung. Opladen: Leske+Budrich, S. 139-146.
- O’Rawe, Mary (2005):** Human Rights and Police Training in Transitional Societies: Exporting the Lessons of Northern Ireland, in: Human Rights Quarterly 27 (2005), S. 943-968.
- Osse, Annike (2006):** Understanding policing. A resource for human rights activists. Amsterdam: Amnesty International Nederland.
- Pankau, Elmar (2002):** Sozial-ökonomische Allianzen zwischen Profit- und Nonprofit-Organisationen. Kooperationsbedarf, Kooperationskonzept, Kooperationsmanagement. Wiesbaden: Dt. Universitäts-Verlag.
- Pfeffer, Jeffrey/ Salancik, Gerald (1978):** The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective. New York: Harper&Row.
- Phineo (2010):** Engagement mit Wirkung. Berlin, im Internet: http://www.phineo.org/downloads/?filename=Engagement_mit_Wirkung_05.pdf, zuletzt abgerufen am 14.7.2011.
- Poate, Derek/ Riddell, Roger et al. (2000):** The Evaluability of Democracy and Human Rights Projects. A Logframe-Related Assessment. Sida Studies in Evaluation 00/03, Stockholm.
- Poister, Theodore (2003):** Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations. San Francisco: Jossey-Bass.
- Popova, Deliana (2007):** Rahmenbedingungen für die soziale Betreuung von Opfern von Menschenhandel und deren praktischer Umsetzung in Deutschland. Expertise für das Nationale Thematische Netzwerk Asyl in der europäischen Gemeinschaftsinitiative EQUAL.
- PUA „Hamburger Polizei“ (1996):** Bericht des Parlamentarischen Untersuchungsausschusses vom 13.11.1996. Drucksache 15/6200 der Hamburger Bürgerschaft.
- Priddat, Birger (2008):** Politische Ökonomie. Neue Schnittstellendynamik zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Politik. Wiesbaden: VS-Verlag.
- Priller, Eckhard (2007):** Empirie der NPO-Forschung: Erfahrungen und Perspektiven, in: Sprengel (Hg.), S. 97-117.

- Proske, Matthias (1998):** Ethnische Diskriminierung durch die Polizei. Eine kritische Relektüre geläufiger Selbstbeschreibungen, in: *Kriminologisches Journal* 30, S.162-188.
- Putnam, Robert D. (2000):** *Bowling alone*. New York: Simon & Schuster.
- Rall, Heidi (2008):** Überblick über die Situation des Menschenhandels in Deutschland und die internationale polizeiliche Arbeit. Vortrag, Internationale Fachtagung Gemeinsam gegen Menschenhandel, September 2008. Im Internet: http://www.frauenhilfe-westfalen.de/fachtagung_menschenhandel/vortrag_rall.html, zuletzt abgerufen am 30.6.2011.
- Raschke, Joachim/ Tils, Ralf (2007):** *Politische Strategie. Eine Grundlegung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Richter, Ulrike/ Tanis, Naile (2007):** Hilfe für Opfer von Frauenhandel: Die Arbeit der Fachberatungsstellen, im Internet: http://www.kriminalpolizei.de/articles,hilfe_fuer_opfer_von_frauenhandel,1,138.htm, zuletzt abgerufen am 30.8.2011.
- Ritchie, William J./ Anthony, William P./ Rubens, Arthur J. (2004):** Individual Executive Characteristics: Explaining the Divergence between Perceptual and Financial Measures in Nonprofit Organizations, in: *Journal of Business Ethics*, Vol. 53, S. 267-281.
- Roth, Roland (2004):** Die dunklen Seiten der Zivilgesellschaft – Grenzen einer zivilgesellschaftlichen Fundierung von Demokratie, in: Klein, Ansgar/ Kern, Kristine/ Geißel, Brigitte/ Berger, Maria (Hg.): *Zivilgesellschaft und Sozialkapital. Herausforderungen politischer und sozialer Integration*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 41-64.
- Roth, Roland/ Rucht, Dieter (Hg., 2008):** *Die sozialen Bewegungen in Deutschland seit 1945 : Ein Handbuch*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Rucht, Dieter:** *Gesellschaft als Projekt – Projekte in der Gesellschaft*, in: Klein/ Legrand/ Leif (Hg.), S. 15-27.
- Rucht, Dieter (2003):** Movement Allies, Adversaries, and Third Parties, in Snow/ Soule/ Kriesi (Hg.), S. 197-216.
- Rüdiger, Wolfgang (1990):** *Anti-Nuclear Movements: A World Survey of Opposition to Nuclear Energy*. Longman: Harlow.
- Salamon, Lester (1994):** The rise of the nonprofit sector, in: *Foreign Affairs*, 73(4), S. 10-122.
- Salamon, Lester M./ Anheier, Helmut K. (1992):** In Search of the Nonprofit Sector II: The Problem of Classification, in: *Voluntas* 3(3) 1992, S. 267-309.
- Salamon, Lester/ Anheier, Helmut K. (1996):** *The emerging nonprofit sector*. Manchester: Manchester University Press.
- Sandberg, Berit (2010):** Renditestreben im Dritten Sektor, in: Hoelscher/ Ebermann/ Schlüter (Hg.), S. 123-136.
- Saxe, Annegret (2009):** *Erfolgsfaktoren von Stiftungsk Kooperationen – Eine Theoretische und empirische Analyse*. Aachen: Shaker.
- Schade, Jeanette (2002):** *Zivilgesellschaft – eine vielschichtige Debatte*. INEF-Report Nr. 59 des Instituts für Entwicklung und Frieden der Gerhard Mercator Universität Duisburg. Duisburg.
- Schicht, Günther (2007):** *Menschenrechtsbildung für die Polizei*. Berlin: Deutsches Institut für Menschenrechte.

- Schiewek, Werner (2008):** „Wir sind die Guten“ – Die moralische Infrastruktur polizeilicher Arbeit und das Projekt der Entwicklung einer gemeinsamen Polizeietik in Europa, in: Frevel/ Asmus (Hg.), S.68-99.
- Schmidt, Jürgen (2007):** Zivilgesellschaft. Bürgerschaftliches Engagement von der Antike bis zur Gegenwart. Hamburg: Rowohlt.
- Schneekloth, Hans-Dieter (1986):** Polizeilicher Jugendschutz. Beobachtung und Analyse einer Einrichtung polizeilicher Jugendarbeit. Darmstadt: Stoytscheff.
- Schnell, Rainer/Hill, Paul/ Esser, Elke (1995):** Methoden der empirischen Sozialforschung. München/ Wien: Oldenbourg.
- Schröder, Gerhard (2000):** Die zivile Bürgergesellschaft. Zur Neubestimmung der Aufgabe von Staat und Gesellschaft, in: Die Neue Gesellschaft/ Frankfurter Hefte 4/2000.
- Schüller, Armin (1991):** Orientierungsmuster in Nonprofit-Organisationen. Universität Köln: Dissertation.
- Schwitzer-Marsiaj, Caroline E. (2004):** The Role of international NGOs in the global governance of human rights, Zürich u.a.: Schulthess.
- Selowski, Harold (2001):** Nongovernmental Organizations and Police against Prejudices - Nichtregierungsorganisationen und Polizei gegen Vorurteile. Ein Beispiel interkultureller Zusammenarbeit in Berlin, in: Berliner Forum Gewaltprävention BFG 2/2001. Im Internet: http://www.berlin.de/imperia/md/content/lb-lkbgg/praevention/rechtsex-tremismus2/projekteschulen/01_harold_selowski.pdf?start&ts=1197386323&file=01_harold_selowski.pdf, zuletzt abgerufen am 23.9.2011.
- Simsa, Ruth (2001):** Gesellschaftliche Funktionen und Einflussformen von Nonprofit-Organisationen. Eine systemtheoretische Analyse. Frankfurt a.M.: Lang.
- Smilie, Ian (1998):** NGOs and Development Assistance, in: Weiss Thomas G. (Hg.): Beyond UN Subcontracting. London: MacMillan, S. 184-203.
- Snow, David A./ Soule, Sarah A./ Kriesi, Hanspeter (Hg., 2003):** The Blackwell Companion to Social Movements. London: Blackwell.
- Speckbacher, Gerhard (2003):** The Economics of Performance Management in Nonprofit-Organizations, in: Nonprofit-Management & Leadership, vol. 13, no. 3, Spring 2003, S. 267-281.
- Sprengel, Rainer (Hg., 2007):** Philanthropie und Zivilgesellschaft. Frankfurt a.M.: Peter Lang.
- Staab, Joachim Friedrich (1990):** Nachrichtenwert-Theorie: formale Struktur und empirischer Gehalt. Freiburg (Breisgau)/ München: Alber.
- Strachwitz, Rupert Graf (2007):** Bürger, Zivilgesellschaft, Staat. Der gesellschaftliche Diskurs im Licht des Grundgesetzes, in: Sprengel (Hg.), S. 289-305.
- Strauss, Anselm L. (1994):** Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung. München: Fink.
- Corbin, Juliet/ Strauss, Anselm (1996):** Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Weinheim: Belz.

- Streeck, Wolfgang (1987):** Vielfalt und Interdependenz, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Jg. 39, 1987, S. 471-495.
- Strodtholz, Petra/ Kühn, Stefan (2002):** Methoden der Organisationsforschung – ein Überblick, in: dies.: Methoden der Organisationsforschung. Ein Handbuch. Reinbek: Rowohlt, S. 11-29.
- Take, Ingo (2002):** NGOs im Wandel. Von der Graswurzel auf das diplomatische Parkett. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Tomuschat, Christian (2008):** Human Rights. Between Idealism and Realism. Oxford: Oxford University Press.
- Trum, Hansjoerg (1987):** Einsatzort Demo - zum Verhalten von Polizeibeamten. Stuttgart: Boorberg-Verlag.
- Truschkat, Inga /Kaiser, Manuela/ Reinartz, Vera (2005):** Forschen nach Rezept? Anregungen zum praktischen Umgang mit der Grounded Theory in Qualifikationsarbeiten, in: Forum Qualitative Sozialforschung, Volume 6, No. 2, Art.22, Mai 2005.
- Uhlin, Anders (2009):** Which characteristics of CSO support what aspects of democracy?, in: International Political Science Review (2009), Vol. 30, No. 3, 271-295.
- Uildriks, Niels/ Maastricht, Hans van (1991):** Policing Police Violence. Deventer: Kluwer/ Aberdeen University Press.
- United Nations (2003):** Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. Studies in Methods, Series F., No. 91, New York. Im Internet: http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesf/seriesf_91e.pdf.
- Vedder, Anton et al. (2007):** NGO involvement in international governance and policy: sources of legitimacy. Leiden [u.a.]: Martinus Nijhoff Publishers.
- Volmerg, Ute/ Büttner, Christian (1986):** Unsicherheit macht hart, in: Psychologie heute, 1/1986, S. 40-47.
- Vogt, Ludgera (2005):** Das Kapital der Bürger. Theorie und Praxis zivilgesellschaftlichen Engagements. Frankfurt/New York: Campus.
- Waage, Marco/ Bornwasser, Manfred (2008):** Kontakt als Basis effektiver grenzüberschreitender Kooperation, in: Frevel/ Asmus (Hg.), S. 92-104.
- Walter, Michael/ Wagner, Andrea(1996):** Alltägliches Krisenmanagement von Polizisten. Die Beseitigung des Öffentlichkeitsbezuges. Erste Befunde aus teilnehmender Beobachtung, in: Forschung in Köln. Berichte aus der Universität 2/1996, S. 8-15.
- Weisbrod, Burton A. (2001):** An Agenda for Quantitative Evaluation of the Nonprofit-Sector: Needs, Obstacles, and Approaches, in: Flynn/ Hodgkinson (Hg.), S. 273-290.
- Weiß, Norman (1999):** INGOs and Police Against Prejudice – NAPAP. Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der Ausbildung von Anwärtern für den Mittleren Polizeivollzugsdienst - Beobachtungen des Trainings im Juli 1999, in: MenschenRechtsMagazin Heft 3/ 1999. Im Internet: <http://opus.kobv.de/ubp/volltexte/2010/4403/html/mrm10-5.htm>, zuletzt abgerufen am 23.9.2011.

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Weiß, Norman (2004):** Polizei für interkulturelle Verständigung in Brandenburg (PiViB) – Ein Praxisbeispiel, in: Mahler, Claudia/ Mihr, Anja (Hg.): Menschenrechtsbildung. Bilanz und Perspektiven. Wiesbaden: VS Verlag, S. 245-356.
- Welch, Claude (Hg., 2001):** NGOs and Human Rights. Promise and Performance. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Welch, Claude (2001b):** Conclusion, in: ders. (Hg.), S. 261-279.
- Wensing, Rainer (1990):** Konfliktverhalten von Polizeibeamten. Individuelle Stressreagibilität und Aggressionsbereitschaft (Internationale Hochschulschriften, Bd. 22). Münster/ New York: Waxmann.
- Wensing, Rainer (1991):** Konfliktverhalten von Polizeibeamten, in: Report Psychologie, Mai/Juni 1991, S. 16-23.
- Wienges, Sebastian (2010):** Governance in Global Policy Networks. Individual Strategies and Collective Action in Five Sustainable Energy-Related Type II Partnerships. Frankfurt a.M.: Lang.
- Winter, Martin (1998):** Politikum Polizei (Reihe Politische Soziologie, Bd. 10). Münster: LIT-Verlag.
- Winston, Morton E. (2001):** Assessing the Effectiveness of International Human Rights NGOs: Amnesty International, in: Welch (Hg.), S. 25-70.
- Wiseberg, Laurie S. (2003):** The role of Non-Governmental Organizations (NGOs) in the Protection and Enforcement of Human Rights, in: Symonides, Janusz (Hg.): Human Rights: International Protection, Monitoring, Enforcement. Aldershot: Ashgate, S. 374-372.
- Witzel, Andreas (2000):** Das problemzentrierte Interview, in: Forum Qualitative Sozialforschung, Volume 1, No. 1, Art.22, Januar 2000.
- Wunsch, Monica (2004):** Rezension vom 20.01.2004 zu: Cathrin Schauer, UNICEF Deutschland (Hg.): Kinder auf dem Strich. Unkel: Horlemann Verlag 2003. In: socialnet Rezensionen. Im Internet: <http://www.socialnet.de/rezensionen/1313.php>, zuletzt abgerufen am 23.09.2010.Zeyse, Jochen (2006): Neue Steuerung in der Krise? Ein Forschungsbeitrag zur Evaluation erfolgskritischer Faktoren in Reformprojekten der Polizei, in: Hoffman, Rainer(Hg.): Empirische Polizeiforschung VII: Evaluation in der Polizei. Frankfurt/M.: Verlag für Polizeiwissenschaft, S. 33-54.

Abbildungsverzeichnis

- 1:** ICNPO 22
- 2:** Funktionen von Zivilgesellschaft 27
- 3:** Motive für Kooperation 36
- 4:** Ergebnisse bisheriger Kooperationen 38
- 5:** Potenzielle Rückwirkungen für NGOs 39
- 6:** Kooperationsempfehlungen für NGOs 41
- 7:** Motive für Wirkungsmessung 43
- 8:** Kontextrelevante Erkenntnisse der empirischen Polizeiforschung 54
- 9:** Chancen und Risiken von Kooperationen 56
- 10:** Einflussformen und Funktionsorientierungen von NPOs nach Simsa (2001) 61
- 11:** Eigenschaften und potenzielle Auswirkungen der NPO-Einflussformen nach Simsa (2001) 66
- 12:** Strukturierende Variablen der Arena und ihre angenommenen Interdependenzen 73
- 13:** Die Hypothesen in der Übersicht 78
- 14:** Befragte NGOs und externe Experten 103
- 15:** Aktivitäten 120
- 16:** Aktivitäten und Finanzierung 127
- 17:** Aktivitäten, Finanzierung, Intensität 134
- 18:** Aktivitäten, Finanzierung, Intensität, Kritik 146
- 19:** Strukturierende Variablen 181
- 20:** Übersicht über die Hypothesen zur Konstruktion der Arena 186
- 21:** Übersicht über die Teilannahmen zu Hypothese 2 186
- 22:** Strukturierende Variablen und ihre Zusammenhänge 188
- 23:** Zwei Typen kooperierender NGOs 190
- 24:** Positive Auswirkungen („Erfolge“) von Kooperationen in der Sache 200
- 25:** Positive Auswirkungen („Erfolge“) von Kooperationen für die Organisation 202
- 26:** Weitere Erfolgsfaktoren 205
- 27:** Hypothesen zu negativen Auswirkungen von Kooperationen 213

Danke

Mein Dank gilt den Gutachtern Dorothée de Nève und Harald Bluhm für die fachlich wie menschlich angenehme und gewinnbringende Zusammenarbeit; allen Verantwortlichen, Betreuern und Kollegiaten des Internationalen DFG-Graduiertenkollegs „Formwandel der Bürgergesellschaft. Deutschland und Japan im Vergleich“ der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg für die Förderung meines Forschungsvorhabens sowie viele fruchtbare Diskussionen und Anregungen; Rupert Graf Strachwitz und Rainer Sprengel für die frühe Heranführung an und Begeisterung für das Thema Zivilgesellschaft; sowie meiner Familie und meinen Freunden für die jahrelange, wohlwollende Begleitung dieses Projekts, namentlich Gundi, Andreas, Michael, Roswitha, Hans-Peter und Daniela.

Ein besonderer Dank gebührt den vielen Interviewpartnern aus NGOs, Wissenschaft und Polizei, die mir bereitwillig Einblicke in ihre Arbeitsinhalte gewährten und somit den wesentlichsten Beitrag zum Entstehen meiner Arbeit geleistet haben.

Berlin, den 25. September 2012

Philipp Hoelscher

Erklärung an Eides Statt

Ich erkläre hiermit an Eides Statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst habe, keine anderen als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt und die den benutzten Werken wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen kenntlich gemacht habe.

Berlin, den 24.9.2012

Philipp Hoelscher

Kooperationen zwischen Menschenrechts-NGOs und der Polizei nehmen in Deutschland seit einigen Jahren zu – obwohl sich beide Akteure lange Zeit nur äußerst kritisch gegenüberstanden. Die Arbeit untersucht daher aus der Perspektive der NGOs, warum diese immer häufiger mit der Polizei zusammenarbeiten und wie diese Zusammenarbeit abläuft. Sie prüft, was NGOs durch Kooperationen erreichen können, beobachtet dabei aber auch negative Auswirkungen für die Menschenrechtsorganisationen. Es zeigt sich: Ob eine NGO durch Kooperation mit der Polizei Erfolge erzielen kann, hängt stark von Struktur und Charakter der Organisation ab.