

Der Shrinking Civic Space: Gefahr für Europa?

Zivilgesellschaft und Demokratie

Der Nachweis, dass eine aktive – und durchaus auch eine unbequeme – Zivilgesellschaft¹ die Voraussetzung für eine lebensfähige Demokratie bildet (und nicht etwa umgekehrt) ist leicht zu führen und schon vor fast 200 Jahren von Alexis de Tocqueville geführt worden. Umso alarmierender müssen daher in der gegenwärtigen tiefen Krise der »westlichen« Demokratien Versuche erscheinen, die Tätigkeit der Zivilgesellschaft einzudämmen, nachdem die letzten 30 Jahre deren wesentliche Stärkung, Konsolidierung und öffentliche Bewusstwerdung erlebt haben² – in Deutschland und Europa ebenso wie weltweit.³

Die Zivilgesellschaft hat gezeigt, dass sie zur Entwicklung unserer Demokratie viel beizutragen hat, mehr noch, zum Rettungsanker für die Demokratie werden kann, zumal bürgerschaftliches Engagement für das Gemeinwesen vor allem hier spontan ebenso wie in organisierter Form zum Tragen kommt. Zudem ist in der Zivilgesellschaft die Akzeptanz einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung und einer sozialen Marktwirtschaft weit überdurchschnittlich vorhanden; ihre Akteure genießen weit mehr als Staat und Parteien das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger.

Dennoch mehren sich, so kurzsichtig dies ist, weltweit die Versuche, den Handlungsraum der Zivilgesellschaft auf vielfältige Weise zu beschränken.⁴ Während aber noch bis vor kurzem auf Länder wie Ägypten, China, Russland, die Türkei oder Ungarn verwiesen und die prinzipielle Verschiedenheit der Verhältnisse in Westeuropa herausgestellt wurde, besteht inzwischen weitgehend Einigkeit darüber, dass auch Länder wie Großbritannien, Frankreich oder Deutschland davon betroffen sind⁵, von Italien oder den USA ganz zu schweigen. Dass nach Auffassung

¹ Der Begriff der Zivilgesellschaft wird hier wie international gängig und akzeptiert als Bezeichnung für eine Arena des kollektiven Handelns in der Gesellschaft neben Staat und Markt gebraucht. In diesem Sinn setzt sie sich aus einer Vielzahl von höchst heterogenen verfassten Bewegungen, Vereinigungen, Institutionen und Stiftungen sowie aus unorganisierten Akteuren zusammen. Gemeinsames Merkmal ist die subjektive Gemeinwohlorientierung und der Verzicht auf die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und Gewinnerzielungsabsicht.

² Helmut K. Anheier / Markus Lang / Stefan Toepler, Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches; in: Economics, Vol. 13, 2019-8 | January 18, 2019

³ S. hierzu: Rupert Graf Strachwitz, 30 Jahre Zivilgesellschaft und Zivilgesellschaftsforschung; in: Birgit Weitemeyer / Rainer Hüttemann / Peter Rawert / Karsten Schmidt, Nonprofit Law Yearbook 2018. München: Beck 2019 (i.E.)

⁴ S. hierzu u.a. Karen Ayvazyan, The Shrinking Space of Civil Society: A Report on Trends, Responses, and the Role of Donors. Berlin: Maecenata (Opusculum Nr. 128) 2019

⁵ Vgl. Nicolas Bouchet / Inga Wachsmann, A Matter of Precaution - Watching the Shrinking Civic Space in Western Europe. Berlin: Maecenata (Observatorium Nr. 29) 2019

vieler Protagonisten des Staates und des Marktes diese Zivilgesellschaft zu mächtig geworden ist, bildet hierfür einen plausiblen Erklärungsansatz.

Die Macht der Zivilgesellschaft

Fridays for Future hat es gezeigt: Der Klimaschutz, der viele Bürgerinnen und Bürger von jeher bewegt, aber bislang kaum an die Spitze der Prioritätenliste gelangen konnte, steht dank engagiertem zivilgesellschaftlichem Handeln ganz oben. Neben Negativ-Schlagzeilen aus der Wirtschaft haben das unter anderem zig-tausende von jungen Menschen bewirkt, die durch ihre Konsequenz und Ernsthaftigkeit, aber auch durch die Beherrschung der Sachfragen und professionelle Kommunikation zu beeindrucken vermochten. Politiker, die ihnen entgegenhielten, sie sollten lieber zur Schule gehen und das politische Geschäft den Profis überlassen, sahen dagegen im wahrsten Sinn des Wortes alt aus.

Ähnlich ist es mit der humanitären Hilfe im Mittelmeer: Immer mehr Zustimmung begleitet die zivilgesellschaftlichen Helferinnen und Helfer, die sich von den Instrumenten der Staatsmacht nicht abschrecken lassen. Nicht nur die menschliche Grundstimmung der Sympathie mit Bedrängten kommt hier zum Tragen; auch auf das politische Anliegen wird ein Schlaglicht geworfen, das den Argumenten der Politik überlegen ist.

Dies alles ist nicht neu. Schon vor Jahrzehnten bestimmte Zivilgesellschaft bei der Erkennung, Formulierung und Bewusstmachung neuer Herausforderungen das Tempo: Ohne Zivilgesellschaft keine Friedensbewegung, keine Umweltbewegung, keine Frauenbewegung – und kein Mauerfall! Und schon lange, bevor man den Sammelbegriff überhaupt verwendete, war ohne die Vereine ein Gemeinschaftsleben ebenso wenig denkbar wie ohne die freien Träger eine stabile und engagierte Krankenfürsorge, Kinderbetreuung und die Wahrnehmung vieler anderer sozialer Aufgaben, die der Staat gewährleisten sollte. Den damit befassten Wohlfahrtsverbänden war jahrzehntelang kaum bewusst, welche Macht sie in Händen hielten. Demütig naheten sie sich den öffentlichen Kostenträgern und ließen sich von ihnen gängeln.

Die letzten 30 Jahre haben hier, wenngleich langsam und gewiss noch nicht abschließend, einiges verändert. Die Zivilgesellschaft hat nicht nur – ob er nun sprachlich korrekt ist oder nicht – einen gemeinsamen Namen gefunden, der frühere spitzfindige Unterscheidungen zwischen Verbänden, dem Dritten Sektor, den NGO, NPO oder NRO verdrängt hat. Sie ist auch gewachsen und hat sich konsolidiert. Immer mehr Menschen solidarisieren sich in communities of choice (Gemeinschaften ihrer Wahl), die mehr Loyalität binden und Identität verleihen als der Nationalstaat und andere communities of fate, in die man hineingeboren wurde. Immer Menschen engagieren sich bürgerschaftlich, und zwar fast ausschließlich in der Zivilgesellschaft, so sehr, dass sich die Begrifflichkeit manchmal verwischt. Immer mehr zivilgesellschaftliche Bewegungen, Organisationen und Institutionen, Vereine ebenso wie Stiftungen, treten multifunktional auf; sie sind zugleich Dienstleister und Themenanwälte, fördern die Gemeinschaftsbildung und bieten Hilfe zur Selbsthilfe, sind Mittler und haben Anteil an der deliberativen Demokratie – und verhelfen, anders als Staat und Markt, den Menschen zu einem selbsterfüllten Leben. Und auch wenn – oder vielleicht gerade, weil – der vor 15 Jahren gegründete

Zusammenschluss aller traditionellen Dachorganisationen der Zivilgesellschaft in Deutschland, das Bündnis für Gemeinnützigkeit, in einer Krise zu stecken scheint, so ist doch unübersehbar, dass gegen die Zivilgesellschaft heute keine Politik mehr gemacht werden kann. Die verbissen verteidigte Geringschätzung durch die Berufspolitiker hat insofern nicht gefruchtet. Zivilgesellschaft hat Macht. Es kann daher nicht verwundern, dass Staat und Markt versuchen, diese Macht zu einzudämmen.

Der Shrinking Space

Das Eindämmen der Zivilgesellschaft findet weltweit statt und wird als Shrinking Civic Space oder Shrinking Space for Civil Society, kurz als Shrinking Space bezeichnet. Ob Changing Space oder andererseits Closing Space angemessener wäre, ist eine akademische Diskussion; sie verstellt angesichts des allgemeinen Gebrauchs der erstgenannten Begriffe den Weg zu der intensiven Debatte, deren Notwendigkeit dringlich ist.⁶

Betroffen sind Grundrechte aller Bürgerinnen und Bürger wie das auf freie Meinungsäußerung, Informationsfreiheit, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, aber auch klassische zivilgesellschaftliche Funktionen wie Themenanwaltschaft (advocacy), humanitäre Hilfe, politische Mitgestaltung und Verbraucherschutz und andere Wächteraufgaben. Auch der wichtige traditionelle Bereich der Dienstleistungen im Sozialwesen, der Bildung, der Kultur usw. wird keineswegs verschont.

Bedroht ist dadurch mehr als die Existenz einzelner Organisationen. In der Gefahr, verletzt zu werden, sind Grundprinzipien unseres Gemeinwesens, etwa die Wahrung der Menschen- und Bürgerrechte und die Herrschaft des Rechts.⁷ Ohne die enge Verzahnung mit diesen ist im 21. Jahrhundert Demokratie nicht denkbar. Die Verletzungen der Zivilgesellschaft stellen insoweit die Voraussetzungen für das Gedeihen von Demokratie in Frage und öffnen Entwicklungen zur Postdemokratie nach chinesischem Muster oder zu autoritären Regimen Tür und Tor. Wer also in Deutschland, Frankreich, Italien, Großbritannien, den USA oder sonstwo den Handlungsraum der Zivilgesellschaft einzudämmen sucht, spielt mit dem Feuer.

Aktuelle deutsche Entwicklungen, beispielsweise

- die Attac-Entscheidung des BFH,
- der Parteitagsbeschluss der CDU zur DUH,
- die Bundesratsinitiative des Freistaats Bayern zu Spenden aus dem Ausland,

⁶ Siri Hummel / Philipp Kreutzer, The Changing Space for Civil Society - Ein Symposium in Berlin am 17. Oktober 2017 / A Symposium in Berlin on 17th October, 2017. Berlin: Maecenata (Europe Bottom Up Series No. 20) 2017

⁷ Der englische Ausdruck ‚Rule of Law‘, der neben Demokratie, Menschen- und Bürgerrechten und kulturellen Traditionen das Grundgerüst unseres freiheitlichen Gemeinwesens beschreibt, wird bedauerlicherweise im deutschen meist mit ‚Rechtsstaat‘ wiedergegeben. Dies ist eine falsche Übersetzung und verfälscht den ursprünglichen Sinn. Es geht nicht darum, dass der Staat Recht setzt und dann danach handelt; vielmehr geht es um Grundsätze des Rechts, die gegenüber staatlichem Handeln Vorrang haben.

- die zahlreichen parlamentarischen Anfragen der Oppositionsfraktionen im Bundestag zur Tätigkeit zivilgesellschaftlicher Organisationen und
- nicht zuletzt die Initiativen rund um die rechtspopulistischen Strömungen

sind Beweise dafür, dass diese Problematik längst nicht mehr nur in Ländern des globalen Südens oder autokratisch regierten Ländern virulent ist. Allen Sonntagsreden zum Trotz ist auch in Deutschland, auch in Europa Gefahr im Verzug.⁸ Einschlägige Veröffentlichungen, bspw. von CIVICUS, liefern seit Jahren Material, aus dem die Bedrängung der Zivilgesellschaft auch in europäischen Ländern deutlich wird.⁹

Die Debatte

In der Debatte um den Handlungsraum der Zivilgesellschaft wird mit angeblichen oder tatsächlichen Konstellationen argumentiert, die eine strenge Überwachung der zivilgesellschaftlichen Akteure durch die Staatsorgane angeblich unabdingbar erscheinen lassen. Seit Anfang der 2000er Jahre, man könnte fast sagen, seit dem 11. September 2001, hat sich eine Misstrauens- und Sicherheitskultur entwickelt, die das gesamte gesellschaftliche Leben zunehmend zu beherrschen scheint. Die Staatsorgane schotten sich von den Bürgerinnen und Bürgern ab; die Zahl der Leibwächter ist zum Statussymbol geworden. Das Wachstum einer unabhängigen und ebenfalls misstrauischen Zivilgesellschaft lässt sich insoweit auch damit in Verbindung bringen, dass traditionelle Kommunikationskanäle verstopft und Zugänge geschlossen wurden. Besonders empfindlich reagieren Regierungen, Parlamente und Parteien dann, wenn sie das Gefühl bekommen, aus der Gestaltungshoheit in den öffentlichen Angelegenheiten verdrängt zu werden. Die über Jahrzehnte gewachsene Selbsteinschätzung, nur sie seien befähigt und legitimiert, diese Gestaltungshoheit auszuüben, ist offenkundig schwer zu erschüttern, obwohl die historische Entwicklung zumindest der letzten Jahrzehnte den Beweis des Gegenteils erbracht hat.

In der innerzivilgesellschaftlichen Debatte ist das Thema Shrinking Space international und national präsent. Dafür sorgen neben immer wieder verschleppten grundlegenden Reformen mit dem Ziel eines liberalen Rechtsrahmens nicht zuletzt kontinuierlich weiter ausgreifende staatliche Maßnahmen zur Vermeidung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung und Terrorismusbekämpfung, von denen zivilgesellschaftliche Akteure empfindlich getroffen werden, obwohl der Nachweis, dass diese Akteure in nennenswertem Umfang an den zu bekämpfenden Tatbeständen überhaupt beteiligt sind, nicht erbracht werden kann. Eng verwoben mit dem Themenkomplex des Shrinking Space der Zivilgesellschaft sind daher Feststellungen zum Shrinking Humanitarian Space, die auf alarmierende Tendenzen zur Erschwerung internationaler humanitärer Hilfe aufmerksam machen.

⁸ Der Civicus State of Civil Society Report 2019 nennt 12 EU-Mitgliedstaaten, in denen zivilgesellschaftliches Handeln beschränkt und eines, in denen es behindert wird. (www.civicus.org)

⁹ S.: <https://www.civicus.org/index.php/media-resources/reports-publications/csi-reports/720-origins-of-the-csi>

Dennoch haben sich zivilgesellschaftliche Akteure, Wissenschaft, Think Tanks und Medien noch nicht intensiv genug damit befasst. Sie können Erscheinungsformen nicht richtig einordnen¹⁰ und ergreifen keine oder die falschen Gegenmaßnahmen. Trotz einiger Berichte bestehen, insbesondere bei Publikationen auf Deutsch (ebenso wie in anderen Sprachen außer Englisch) sowie in der empirischen transnationalen Forschung erhebliche Lücken. Einer klaren und zielführenden Auseinandersetzung mit dem Kern des Problems steht dabei oft entgegen, dass die Diskussion mit anderen – durchaus wichtigen – Themenkomplexen wie Nord-Süd-Konflikt oder Gender vermischt wird. Zugleich ist aber die Konkretisierung anhand von Einzelthemen notwendig. Zudem sind die Erscheinungsformen komplex und kontextabhängig, was die Unterscheidung zwischen Einzelmaßnahmen, der Summe vieler Einzelmaßnahmen und einer gezielten Strategie erschwert.

Die Instrumente

Das Instrumentarium für die Beschränkung des Handlungsraums der Zivilgesellschaft ist vielfältiger, als auf den ersten Blick erkennbar wird.¹¹ Es lässt sich unbeschadet präziserer Differenzierungen¹² wie folgt beschreiben:

1. Diskreditierung, Delegitimierung, Kriminalisierung und Stigmatisierung,
2. gesetzliche Beschränkungen,
3. Restriktionen durch Verwaltungshandeln,
4. Übernahme von Leistungen durch Staat oder Wirtschaft (»crowding out«),
5. Beschränkungen der wirtschaftlichen Handlungsfähigkeit,
6. Beschränkungen der Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit,
7. Beschränkung des Rechts auf freie Meinungsäußerung,
8. Persönliche Repressalien gegen Aktivisten,
9. Verdächtigungen wegen Terrorismus und Geldwäsche,
10. Erpressung und Nötigung.

Diese Instrumente finden in vielerlei Gestalt Anwendung. Deutsche Politiker und Medien beteiligen sich durch den Gebrauch von Ausdrücken wie »Mitleidsindustrie«, »Empörungsin-
dustrie« oder »Anti-Abschiebe-Industrie« in öffentlicher Rede an der Diskreditierung und Dif-
famierung. In Frankreich ebenso wie in Deutschland muss die Steuerbefreiung als Disziplinie-
rungsinstrument erhalten. Großbritannien und Deutschland eint der Versuch, die politische

¹⁰ Bspw. wird im Civicus-Bericht die Situation in Deutschland zu optimistisch dargestellt, weil die entsprechende Berichterstattung bestimmte Symptome nicht richtig deutet.

¹¹ S. hierzu: Ayvazyan a.a.O.

¹² S. hierzu Siri Hummel, *The Shrinking Space for Civil Society (SCS) – Zugänge zu einem globalen Phänomen*. Berlin: Maecenata (Observatorium Nr. 33) 2019

Vgl. auch: <http://global-dialogue.eu/projects/funders-initiative-for-civil-society/>

Tätigkeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu beschränken. Dass hierzulande Wirtschafts- und Berufsverbände mit gleichem steuerlichen Status uneingeschränkt Lobby-Arbeit betreiben dürfen, wird dabei geflissentlich übersehen.

Da diese Instrumente, an deren Gebrauch neben Regierungen, Medien und Staatsverwaltungen auch Gerichte sowie Unternehmen und deren Verbände mitwirken, sehr unterschiedlich zur Anwendung kommen, herrscht darüber hinaus Unsicherheit. Erlassene Vorschriften sind vielfach unklar. Sie öffnen der Willkür Tür und Tor und wirken einschüchternd, zumal viele Maßnahmen rückwirkend gelten. Zudem werden neben diesen, gegen missliebige zivilgesellschaftliche Akteure gerichteten Maßnahmen auch pro-aktive Strategien entwickelt, insbesondere die einseitige Bevorzugung abhängiger, »genehmer« bzw. willfähriger, in manchen Fällen sogar selbst geschaffener Akteure¹³, sogenannter GONGOs.¹⁴

Fazit

All dies ist dringender Anlass zur Sorge um die Zukunft der Demokratie. Gewiss ist manches in Westeuropa bislang nur in Ansätzen beobachtbar, was in anderen Ländern schon weit fortgeschritten oder vollständig umgesetzt ist. Aber es ist nicht zu übersehen, dass die Güterabwägung zwischen Menschen- und Bürgerrechten, Herrschaft des Rechts, Demokratie und kulturellen Traditionen in bedrohlicher Weise aus den Fugen geraten ist. Die oft gehörte Berufung auf den Willen der Mehrheit taugt gerade nicht dazu, diese Sorgen zu zerstreuen. Schließlich sind populistische, autoritäre Politiker in Ungarn, Polen, der Türkei, den USA und anderswo von einer Mehrheit in ihre Ämter gewählt worden. Das Problem ist, dass diese den Minderheiten den gebotenen Schutz und Respekt versagen – und, dass sie sich ihre Mehrheiten dort suchen, wo eigenständiges Denken und der Wunsch nach Mitgestaltung schwach ausgebildet sind.¹⁵

Allerdings sieht es nicht – vielleicht noch nicht – danach aus, als würde diese Strategie so erfolgreich sein, dass schon das Ende der Freiheit oder der liberalen Demokratie beklagt werden müsste. Denn den Eindämmungsversuchen stehen – wie immer – Gegenbewegungen gegenüber, die den Handlungsraum der Zivilgesellschaft wachsen lassen. Auch steht nicht zu erwarten – und ist freilich auch nicht zu hoffen – dass all das, was Bürgerinnen und Bürger spontan oder in organisierter Form, aber in jedem Fall selbstermächtigt für die Gemeinschaft leisten, von Staat und Wirtschaft übernommen wird. Zum Geschenk der Empathie, der Zeit, der Ideen und anderer Ressourcen ist über die letzten Jahrzehnte nicht folgenlos ermutigt worden. Es ist »alternativlos« und wird in unserer und für die europäische Gesellschaft bestimmend bleiben.

¹³ S. hierzu: Richard Youngs (ed.), *The Mobilization of Conservative Civil Society*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace 2018

¹⁴ = Government Organized Non Governmental Organisations

¹⁵ S. hierzu: Steven Levitsky / Daniel Ziblatt, *How Democracies Die*. New York/London: Penguin 2018

Autor

Dr. phil. Rupert Graf Strachwitz ist Vorstand der Maecenata Stiftung, München, und Direktor des Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin (www.maecenata.eu).

Kontakt: rs@maecenata.eu

Redaktion

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Deutschland

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

newsletter@b-b-e.de

www.b-b-e.de