



4/2023

**Dr. Rupert Graf Strachwitz**

## **Der bürgerschaftliche Raum**

In Europa gefährdet?

### **Einführung**

Vom 16. Februar bis 14. April 2023 waren die Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union ebenso wie die Zivilgesellschaft eingeladen, zu einer Initiative der Europäischen Kommission mit dem Titel ‚Paket zur Verteidigung der Demokratie‘<sup>1</sup> Stellung zu nehmen. Rund 1.200 Stellungnahmen gingen ein. Die Initiative nahm auf das 2020 von der Kommission verkündete Programm „Neuer Schwung für die Demokratie in Europa“ und den seinerzeit vorgelegten „Aktionsplan für Demokratie in Europa“ Bezug. Zu den Zielen gehören ausweislich der Vorlage, zu der Stellung genommen werden sollte, „Maßnahmen zur Förderung eines offenen zivilgesellschaftlichen Raums und einer inklusiven, wirksamen Zusammenarbeit der Behörden mit zivilgesellschaftlichen Organisationen sowie Bürgerinnen und Bürgern“<sup>2</sup>. Dazu stellt die Vorlage fest: „Bei Demokratie geht es auch um die Vielfalt an partizipativen Verfahren, wirksames zivilgesellschaftliches Engagement und die Achtung demokratischer Standards, Grundrechte und Rechtsstaatlichkeit [sic ...]. Zivilgesellschaftliche Organisationen fungieren als Wächter, wenn demokratische Grundlagen und Institutionen bedroht sind.“<sup>3</sup>.

In der Tat: In der offenen, freiheitsorientierten Bürgergesellschaft des 21. Jahrhunderts hat die Rolle des bürgerschaftlichen im öffentlichen Raum in Europa eine Dimension erreicht, die er jedenfalls in den letzten Jahrhunderten nicht gehabt hatte<sup>4</sup>. Die neuen sozialen Bewegungen in Westeuropa und der sogenannte Helsinki-Prozeß in Mittel- und Osteuropa sind zwei von vielen wichtigen Traditionslinien, auf die sich der bürgerschaftliche Raum – englisch *the civic space* – berufen kann. Insgesamt ging es unter anderem um mehr Demokratie und mehr Achtung vor Menschen- und Bürgerrechten. Mit dieser Entwicklung geht eine sich verbreiternde Aufmerksamkeit für Grundprinzipien einer wünschenswerten politischen Ordnung einher. Diese waren schon 1948 in einer Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen festgeschrieben worden, die als

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission (SG E1/GD JUST – D3 – C2): Aufforderung zur Stellungnahme zu einer Initiative, bezeichnet Paket zur Verteidigung der Demokratie 2023 [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13730-Defending-European-democracy-Communication\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13730-Defending-European-democracy-Communication_en) (15. IV. 2023)

<sup>2</sup> a.a.O. deutscher Text, S. 1

<sup>3</sup> a.a.O., S. 2

<sup>4</sup> vgl. Rupert Graf Strachwitz: *The Theory of the Public Space Revisited*; in: Michael Hoelscher / Regina A. List / Alexander Ruser / Stefan Toepler (eds.): *Civil Society: Concepts, Challenges, Contexts*. Springer 2022, p. 31-50.

Allgemeine Erklärung der Menschenrechte bekannt geworden ist<sup>5</sup>. Im Mittelpunkt dieser Erklärung standen

- „die Anerkennung der angeborenen Würde und der gleichen und unveräußerlichen Rechte aller Mitglieder der Gemeinschaft der Menschen“,
- „die Herrschaft des Rechts“,
- „die grundlegenden Menschenrechte“,
- „die Gedanken-, Gewissens- und Religionsfreiheit“,
- grundlegende Bürgerrechte wie „das Recht auf Meinungsfreiheit und freie Meinungsäußerung“, „das Recht, sich friedlich zu versammeln und zu Vereinigungen zusammenzuschließen“ und „das Recht, an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten ... unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter mitzuwirken“.

Die Unterzeichner stellen auch fest: „Der Wille des Volkes bildet die Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt.“

### **Die Grundlage einer modernen europäischen Gesellschaft**

Die von den Vereinten Nationen damals einstimmig verabschiedeten Grundsätze sind sehr ähnlich auch in der 1953 in Kraft getretenen Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 enthalten. Die Europäische Union ist nicht nur dieser Konvention des Europarates beigetreten, sondern hat 2016 auch eine eigene Charta der Grundrechte beschlossen. In diesen und anderen Dokumenten werden die Grundsätze meist auf vier Bereiche kondensiert:

- (1) Menschen- und Bürgerrechte,
- (2) Herrschaft des Rechts,
- (3) Demokratie,
- (4) Kulturelle Traditionen.

Europa und ganz besonders die Europäische Union nimmt für sich in Anspruch, diese Grundsätze nicht nur maßgeblich entwickelt und gepflegt zu haben, sondern ihnen überall auf der Welt zur Geltung verhelfen zu wollen. Der von der Zeitschrift Economist herausgegebene Demokratieindex 2022 stützt diesen Anspruch aber nur zum Teil. Von den 27 EU-Mitgliedsstaaten werden 17 als eingeschränkte Demokratien (*flawed democracies*) bezeichnet, nur 10 als volle Demokratien (*full democracies*). Unter den letzteren rangiert Schweden auf Rang 4, gefolgt von Finnland (5), Dänemark (6), Irland (8), den Niederlanden (9), Luxemburg (13), Deutschland (14), Österreich (20) und Frankreich und Spanien (beide 22). Das Schlußlicht bildet Rumänien als *flawed democracy* auf Rang 61 der insgesamt 167 untersuchten Länder<sup>6</sup>. Insofern hat die Europäische Union jeden Grund, diese Thematik ernst zu nehmen und mit hoher Priorität an Verbesserungen zu arbeiten.

Dasbei sollte man nicht aus dem Blick verlieren, daß die Resolutionen, Verträge und Abkommen, in denen diese Grundsätze normiert werden, völkerrechtlich verbindlich sind und auch von Staaten unterzeichnet wurden, die sich nicht daran halten. Daß dies im bürgerschaftlichen Raum angeprangert

---

<sup>5</sup> Generalversammlung der Vereinten Nationen, 183. Plenarsitzung: Resolution 217 A (III) vom 10. Dezember 1948: <https://www.un.org/depts/german/menschenrechte/aemr.pdf> (15. IV. 2023)

<sup>6</sup> Economist Intelligence Unit: *Democracy Index 2022 – Frontline democracy and the battle for Ukraine*. London: The Economist 2022

wird, kann insofern ebensowenig erstaunen wie, daß dieser Raum, und insbesondere deren organisierter Teil, die Zivilgesellschaft, sich zunehmend in einer Wächterfunktion sieht. Da die Regierungen und Parlamente und zum Teil auch die Justiz die Einhaltung nicht durchsetzen können und vielfach auch nicht wollen, ist die Zivilgesellschaft in ihrem eigenen Selbstverständnis aufgerufen, auf die Mißachtung dieser Grundsätze aufmerksam zu machen und ihre Einhaltung einzufordern. Sie wird darin auch im wissenschaftlichen Diskurs unterstützt. Beispielsweise hat Colin Crouch schon 2011 auf die Wächterfunktion der Zivilgesellschaft eindringlich hingewiesen<sup>7</sup>. Die Zivilgesellschaft hat freilich auf diese Funktion kein Monopol. Sie könnte es auch nicht ausüben, da sie selbst dazu viel zu heterogen ist, über Mittel zur unmittelbaren Durchsetzung ihrer Positionen nicht verfügt und überdies keine prozeduralen Ansätze zur Bestellung von bevollmächtigten Vertretern entwickelt hat.

### **Zivilgesellschaftliches Handeln**

Anders als in der Öffentlichkeit oft vermutet, können Akteure der Zivilgesellschaft keineswegs nur protestierend die Stimme erheben. Sie haben zur Geltendmachung ihrer Positionen ein Arsenal von mindestens zehn Möglichkeiten der politischen Mitgestaltung ausgebildet:

- (1) das Vorleben von Empathie als Grundhaltung einer von den Bürgerinnen und Bürgern her bestimmten Ordnung und die Ermöglichung, diese auszuleben,
- (2) das Wachen über die Menschen- und Bürgerrechte, die Freiheit und den Respekt vor der Würde aller Menschen und das Brandmarken von Verletzungen,
- (3) das Erkennen, die Analyse und Bewußtmachung von Entwicklungen und Problemen, verbunden mit dem Versuch, auf die öffentliche Meinung Einfluß zu nehmen,
- (4) das Anbieten von Diensten am Gemeinwohl, von Selbsthilfe und von Möglichkeiten der Gemeinschaftsbildung, die staatlichen Akteuren nicht zur Verfügung stehen,
- (5) die Organisation von und Bereitstellung der Infrastruktur für Debatten,
- (6) die Beteiligung an Debatten durch Erarbeitung und Veröffentlichung von Argumenten,
- (7) die Organisation und Durchführung von Petitionen,
- (8) die Organisation und Durchführung von öffentlichen Demonstrationen,
- (9) die Ergreifung und Unterstützung von juristischen Schritten,
- (10) die Förderung und Unterstützung von bürgerschaftlichem Engagement durch Ermutigung, Bereitstellung von Möglichkeiten des Engagements, Ausbildung und finanzielle Unterstützung.

Während sie vielfach ein Desinteresse der Medien ebenso wie der Akteure des Staates und der Wirtschaft zu beklagen haben und vielfach den Kampf um Aufmerksamkeit schon deshalb nicht gewinnen können, weil die Mittel, die sie dafür einsetzen können, um Faktoren geringer sind als die anderer Akteure, bleibt die stärkste Waffe zivilgesellschaftlicher Akteure in Einzelfällen der Einfluß auf eine öffentliche Meinung, welche die Bürgerinnen und Bürger dazu bewegen kann, bei Wahlen und Abstimmungen bestimmte Präferenzen zu zeigen oder, noch häufiger, Regierungen und Parlamente dazu bewegt, vorsorglich zur Vermeidung eines Machtverlusts auf Forderungen aus der Zivilgesellschaft einzugehen. Besonders in jüngster Zeit werden ihre Akteure darüber hinaus immer häufiger von Gerichten unterstützt, die sich in der Begründung von Entscheidungen auf die Grunddokumente berufen. Ein markantes Beispiel ist die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs von 2022, die Klagen der Regierungen Ungarns und Polens abzuweisen, die diese gegen eine Regelung erhoben hatten, nach der Subventionen wegen Verstößen gegen Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit

---

<sup>7</sup> Colin Crouch, Das befremdliche Überleben des Neoliberalismus. Dt. Berlin: Suhrkamp 2011

verweigert bzw. zurückgehalten werden können. Anders als der Rat, der oft geneigt ist, nach politischer Zweckmäßigkeit oder Nützlichkeit oder diplomatischer Rücksicht zu entscheiden, hat sich die europäische Justiz als prinzipientreue Hüterin völkerrechtlicher Verbindlichkeiten erwiesen. Auch an anderen Stellen läßt sich beobachten, daß der von der Zivilgesellschaft initiierte Rechtsstreit in manchen Fällen erfolgreicher ist als Protest und Petition.

### **Herrschaft des Rechts oder Rechtsstaat?**

In diesem Zusammenhang ist allerdings auf eine Eigentümlichkeit hinzuweisen, die gelegentlich den Blick für die Bedeutung des *rule of law* trübt. In der zitierten deutschen Fassung der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen wird *rule of law* mit ‚Herrschaft des Rechts‘ übersetzt – ebenso wörtlich wie korrekt. Inzwischen hat sich aber im Deutschen weitgehend der Begriff Rechtsstaat durchgesetzt, so beispielsweise schon in der deutschen Übersetzung der entsprechenden Konvention des Europarates<sup>8</sup>. Auch auf französisch wird vom *État de droit* gesprochen, auf italienisch vom *Stato di diritto*, während der englische Text (wie auch der allgemeine englische Sprachgebrauch) am ursprünglichen Begriff *rule of law* festhält<sup>9</sup>.

Dieser Übersetzungsfehler geht mit einer nicht unwichtigen Begriffsverschiebung einher. Der Ausdruck *rule of law* bindet das Staatshandeln an normative Grundsätze, die diesem Staatshandeln entzogen sind und sich mit den in den verschiedenen Konventionen niedergelegten und vereinbarten Grundsätzen in Verbindung bringen lassen. Der Ausdruck Rechtsstaat drückt hingegen im Grunde nur aus, daß der Staat nicht willkürlich handeln darf, sondern für sein Handeln einen verfassungskonformen Rechtsgrundsatz definieren muß. Er bleibt in jedem Fall Herr des Verfahrens; nur ist dieses an Auflagen gebunden. *Rule of law* geht sehr viel weiter, indem dem Staat die Herrschaft über das Recht an entscheidenden Stellen entzogen ist. In der Praxis des modernen, oft an den Rand der Perversion der Demokratie heranreichenden Staatshandelns scheint dieser bedeutende Unterschied nicht selten zu verschwimmen. Um so mehr ist es die Aufgabe der Akteure im bürgerschaftlichen Raum, darüber zu wachen, daß diese „Grundlage für die Autorität der öffentlichen Gewalt“ nicht über Gebühr strapaziert oder gar beschädigt wird. In einer Zeit, in der die Ausübung dieser öffentlichen Gewalt möglicherweise in die Hand von Personen oder Kräften geraten kann, für die im Rahmen der Vereinten Nationen, des Europarats und der Europäischen Union vereinbarte und der Veränderung durch einzelne Staaten entzogene Grundsätze eben nicht als dem Zugriff des einzelnen Staates entzogen betrachtet werden, ist erhöhte Wachsamkeit angesagt. Die Tatsache, daß die Regierungen Ungarns und Polens gegen die Anwendung dieser Grundsätze geklagt haben, spricht hier eine deutliche Sprache<sup>10</sup>.

### **„Foreign Agents“ und andere Behinderungen**

---

<sup>8</sup> Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten in der Fassung der Protokolle Nr. 11, 14 und 15. Council of Europe: Sammlung Europäischer Verträge, Nr. 5 2021 <https://rm.coe.int/1680a6eaba> (15. IV. 2023), S. 1

<sup>9</sup> EUR-Lex: Official Journal of the European Union: *Charter of Fundamental Rights of the European Union* 2012/C 326/02 - Präambel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012P/TXT> (15. IV. 2023) Dort auch die Fassungen in den anderen Sprachen.

<sup>10</sup> Gerichtshof der Europäischen Union: Pressemitteilung Nr. 28/22: Urteile in den Rechtssachen C-156/21 Ungarn / Parlament und Rat und C-157/21 Polen / Parlament und Rat. Luxemburg 16. Februar 2022. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2022-02/cp220028de.pdf> (15. IV. 2023)

Es wäre nicht sachgerecht, wollte man nur auf Polen und Ungarn hinweisen und unterstellen, in den anderen Mitgliedsländern der EU stünde es mit der Herrschaft des Rechts und der Ausübung von Freiheitsrechten im bürgerschaftlichen Raum uneingeschränkt zum besten. Nicht von ungefähr wird schon seit mehr als 10 Jahren von einem *shrinking civic space*, einem schrumpfenden bürgerschaftlichen Raum gesprochen, den es nicht nur in Ungarn und Polen, schon gar nicht nur in immer hierfür benannten Ländern wie Rußland, der Türkei, China oder Ägypten zu konstatieren gilt<sup>11</sup>. An vielen Beispielen läßt sich zeigen, daß staatlicherseits überall in Europa nicht nur die „Ermöglichung“ oder gar „Stärkung“ zivilgesellschaftlicher Tätigkeit das Ziel ist, sondern auch ihre Einhegung und Marginalisierung<sup>12</sup>. In Deutschland ist die Begrenzung politischer Tätigkeit gemeinnütziger Organisationen durch den Fall ATTAC bekannt geworden. In Großbritannien hat eine ähnliche, noch dazu sehr vage formulierte, 2014 in Kraft getretene gesetzliche Regelung dazu geführt, daß sich die britische Zivilgesellschaft nicht öffentlich für den Verbleib Großbritanniens in der EU einsetzen konnte, was angesichts des knappen Ausgangs des Referendums von 2016 möglicherweise den Ausschlag gegeben hat. Seit dem Austritt Großbritanniens aus der EU dürfen französische gemeinnützige Organisationen, um noch ein Beispiel zu nennen, nicht mehr Ziele in Großbritannien fördern. Die Liste ließe sich verlängern!

Die Europäische Union weist zwar immer wieder auf die Bedeutung einer starken Zivilgesellschaft für das demokratische Europa hin, doch sind hier im wesentlichen Parlament und Kommission aktiv, während der Rat außerordentlich zurückhaltend ist, wenn es um konkrete Schritte geht, weil die Regierungen vieler Mitgliedstaaten, adrunter Deutschlands, darauf beharren, daß der Rechtsrahmen für zivilgesellschaftliches Handeln möglichst ausschließlich national und nicht EU-rechtlich gesetzt wird. Sergey Lagodinsky MdEP, der hartnäckig für ein europäisches Vereinsstatut und die Ermöglichung EU-weiter Tätigkeit gemeinnütziger Organisationen kämpft, weist darauf hin, daß in dem eingangs beschriebenen ‚Paket zur Verteidigung der Demokratie‘ mit seinen vollmundigen Feststellungen zur Rolle der Zivilgesellschaft in Europa sehr wohl eine Bestimmung versteckt sein könnte, die die Annahme von Spenden aus Nicht-EU-Ländern erschwert oder verhindert<sup>13</sup> – ein Verbot, das unter der Bezeichnung *Foreign Agents* zuerst aus Rußland bekanntgeworden ist, das wir inzwischen aber aus einer Reihe von Ländern kennen, deren Standards gewiß nicht dem entsprechen, was wir für wünschenswert halten – und das unter dem Vorwand der Bekämpfung von Islamismus 2021 auch in einer Bundesratsinitiative eines Landes der Bundesrepublik Deutschland auftaucht, allerdings dort sehr schnell in der Versenkung verschwunden ist.

## Fazit

Was fehlt, ist nach wie vor eine kohärente Zivilgesellschaftsstrategie in Europa. Die Beurteilung in Staat, Wirtschaft, Medien und Öffentlichkeit schwankt zwischen unabdingbar, begrüßenswert, wichtig, teilweise begrüßenswert, nützlich, marginal, gefährlich, nett und unwichtig, störend usw. Der bürgerschaftliche Raum wird in Sonntagsreden („konstitutiv für die Demokratie“) und im politischen und Verwaltungsalltag („Mitleidsindustrie“, „Empörungsindustrie“, Steuerbefreiung) unterschiedlich

---

<sup>11</sup> Nicolas Bouchet / Inga Wachsmann: *A Matter of Precaution – Watching the Shrinking Civic Space in Western Europe*. Berlin: Maecenata (Observatorium no. 29) 2019 [https://www.maecenata.eu/wp-content/uploads/2020/09/MO-29\\_Bouchet\\_Wachsmann.pdf](https://www.maecenata.eu/wp-content/uploads/2020/09/MO-29_Bouchet_Wachsmann.pdf) (16. IV. 2023)

<sup>12</sup> s. hierzu ausführlich: Rupert Graf Strachwitz / Siri Hummel (eds.): *Contested Civic Spaces – A European Perspective*. Berlin/Boston: De Gruyter 2023 i.E.

<sup>13</sup> s. [https://www.europarl.europa.eu/meps/de/197460/SERGEY\\_LAGODINSKY/home](https://www.europarl.europa.eu/meps/de/197460/SERGEY_LAGODINSKY/home) (16. IV. 2023)

beurteilt. Das behördliche von Mißtrauen getragene Kontrollbedürfnis überholt dabei regelmäßig den von Vertrauen und demokratischem Geist getragenen Wunsch nach Stärkung und Ermöglichung. Daß die Erarbeitung einer solchen Strategie nicht ohne die Beteiligung des bürgerschaftlichen Raums erfolgen kann, leuchtet unmittelbar ein. Allerdings setzt sie auch dort nicht nur die Ausschöpfung aller sich bietenden Mitwirkungsmöglichkeiten, sondern auch eine grundsätzliche Verständigungs- und Kompromißbereitschaft voraus. Der 75. Geburtstag der Menschenrechtskonvention der Vereinten Nationen am 10. Dezember 2023 wäre ein guter Anlaß, gemeinsam darüber nachzudenken, was es unter der Überschrift der Freiheit mit der Herrschaft des Rechts auf sich hat und wie diese gerade in Europa das Verhältnis zwischen dem bürgerschaftlichen Raum und dem Gewirr staatlicher Zuständigkeiten nachvollziehbar bestimmen sollte. Dabei sollte ein Grundsatz nie aus den Augen verloren werden: Ohne einen starken bürgerschaftlichen Raum ist eine Demokratie nicht zu haben.

**Autor:**

*Dr. Rupert Graf Strachwitz ist Politikwissenschaftler und Vorstand der Maecenata Stiftung, die er 2011 gründete. Von 1997 bis 2023 leitete er das Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, Berlin. Seine Forschungsschwerpunkte sind Zivilgesellschaft, Stiftungswesen, Philanthropie, Bürgerengagement, Politik und Zivilgesellschaft.*

**Kontakt:** [rs@maecenata.eu](mailto:rs@maecenata.eu)

**Web:** [www.maecenata.eu](http://www.maecenata.eu) / [www.strachwitz.info](http://www.strachwitz.info)

BBE-Newsletter für Engagement und Partizipation in Europa

Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE)

Michaelkirchstr. 17/18

10179 Berlin

Tel: +49 30 62980-115

[newsletter@b-b-e.de](mailto:newsletter@b-b-e.de)

[www.b-b-e.de](http://www.b-b-e.de)