

Bedrohte Freiheit Europas

Die Zivilgesellschaft soll stabile Fundamente liberaler Demokratien schaffen, und sie ist wichtig für die supranationale Identität der EU. In vielen Mitgliedstaaten aber wird sie bedrängt und beschnitten. Dabei bräuchte es mehr, nicht weniger.

Von Bernhard Knoll-Tudor und Márta Pardavi

Seit dem Einmarsch Russlands in die Ukraine helfen Hunderttausende Europäer freiwillig Millionen von Geflüchteten. Begleitet werden diese Akte der Solidarität von öffentlichen Protesten gegen Russlands Aggression und seine Gräueltaten. Noch bis zum frühen Morgen des 24. Februar hätte es wohl kaum jemand für möglich gehalten, dass sich jemals so viele EU-Bürgerinnen und -Bürger für internationale Rechtsstaatlichkeit und Demokratie in unserer Nachbarschaft einsetzen würden.

Während wir diese bewundernswerte Solidaritätswelle erleben, stellt sich jedoch eine wichtige Frage: Wie können wir ein ähnliches Maß an Solidarität mobilisieren, um den Zustand der uns eigenen Union zu schützen? Wie können wir tolerieren, dass in Polen Richter abgesetzt werden, nur weil sie EU-Recht anwenden und für die Unabhängigkeit der Justiz eintreten? Wie kann es sein, dass Journalisten in Griechenland und Ungarn mit Spionagesoftware bespitzelt oder, wie in Malta, ermordet werden, weil sie Korruption auf höchster Regierungsebe-

ne aufgedeckt haben? Warum drängen wir unter Verletzung des EU-Flüchtlingsrechts Menschen zurück, die an Außengrenzen Schutz suchen? Warum schieben wir Schulkinder in Wiener Vororten in unsichere Herkunftsländer ab, obwohl ihre Klassenkameraden um vier Uhr morgens gegen ihre Abschiebung protestieren? Warum sehen wir tatenlos zu, wie Nichtregierungsorganisationen in Ungarn als „ausländische Agenten“ diffamiert werden?

Im Jahr 2022 hat das Schrumpfen der zivilgesellschaftlichen Freiheiten für Menschen, die sich für Menschenrechte einsetzen, viele Gesichter. Das umfasst Schikanen durch Propaganda oder soziale Medien, hetzerische Äußerungen von Politikern und Untersuchungen oder sogar Gesetze, die darauf abzielen, die Arbeit von Bürgerrechtsgruppen abzuschnüren. All diese Maßnahmen haben das Ziel, einzuschüchtern, sie zu stigmatisieren, ihre Glaubwürdigkeit zu schwächen, Unterstützer und Kunden zu vergraulen, Mitarbeiter zu demoralisieren und unter Druck zu setzen. Es geht darum,

sie dazu zu zwingen, ihre Ressourcen für den Kampf ums Überleben aufzubringen und nicht für Initiativen in- und außerhalb ihrer nationalen Sphäre.

Warum zeigen sich von all diesen Rechtsverletzungen nur einige wenige engagierte Bürgerinnen und Bürger betroffen? Akademiker antworten auf diese Frage gern, dass wir als Europäische Union keinen Demos haben. Obwohl wir, begründet durch gemeinsame Gesetze, Geschichte und Institutionen, eine Schicksalsgemeinschaft sind, fehlen uns eine gesamteuropäische Identität und ein Bewusstsein dafür, dass regressive Entwicklungen in EU-Staaten uns alle betreffen – und kollektive Reaktionen erfordern. Wie sind wir so weit von unseren Zielen abgekommen?

Unsere gesamteuropäische Beschäftigung mit Formen der technischen Zusammenarbeit – die Freizügigkeit von Arbeitskräften, von Kapital und Dienstleistungen sowie entsprechende Beschlüsse und Abkommen – haben die Demokratie in vielen EU-Mitgliedstaaten paradoxerweise geschwächt. Die Beteiligung der Bürger an diesen Vorhaben wurde nie ausgebaut. Wenn Bürgerinnen und Bürger ihren Institutionen nicht mehr vertrauen, spielt das denen in die Hände, die an der Aushöhlung und dem Abbau der Demokratie interessiert sind. Eine aktuelle Studie („It’s Complicated. People and Their Democracy in Germany, France, Britain, Poland, and the United States“) hat europäische Einstellungen zur und Erfahrungen mit der

Für das Bewusstsein der Relevanz von Zivilgesellschaften fehlt eine gesamteuropäische Identität

Demokratie untersucht. Das eigentliche Problem besteht demnach nicht darin, dass die meisten eine Alternative zur Demokratie bevorzugen. Besorgniserregend ist die Unsicherheit darüber, was Demokratie bedeutet und welche positiven Potenziale sie entfalten kann.

Wiederkehrende Missbrauchsmuster

Als konstitutives Element einer liberalen Demokratie soll die Zivilgesellschaft ein solides Fundament schaffen, das seinerseits auf Einbeziehung und Teilhabe von Bürgerinnen und Bürgern beruht. Die Zivilgesellschaft soll Regierungen und Institutionen zur Rechenschaft ziehen – und zwar sowohl im Hinblick auf mitunter wankelmütige Wahlentscheidungen als auch mit Blick auf die stabilen Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit.

In einer Reihe von EU-Ländern haben Regierungen den zivilgesellschaftlichen Raum jedoch so stark beschnitten, dass es für die Zivilgesellschaft immer schwieriger wird, ungehindert zu arbeiten. Dennoch sind viele zivilgesellschaftliche Akteure und Journalisten Zeugen und Betroffene eines Missbrauchsmusters, das bislang vor allem für illiberale autoritäre Staaten im Ausland charakteristisch war. Das gilt insbesondere für Menschenrechtsaktivisten, die Migranten und Geflüchtete unterstützen oder für LGBTIQ-Gruppen arbeiten sowie für all diejenigen, die staatliche Korruption untersuchen und darüber berichten.

Der Schutz des zivilgesellschaftlichen Raumes ist nicht nur für die Bürgerinnen und Bürger wichtig; er ist auch ein wichtiges Mittel, um die supranationale Legitimität der Europäischen Union zu stärken und das Vertrauen der Öffentlichkeit in ihre Arbeit zu sichern. EU-Institutionen können ohne die Unterstützung nationaler Regierungen und ihrer Bürger



Bernhard Knoll-Tudor

ist Direktor für Executive Education an der Hertie School und ebenfalls in der Leitung der Initiative Recharging Advocacy for Rights in Europe (RARE).



Márta Pardavi

ist Co-Vorsitzende des ungarischen Helsinki-Komitees und leitet die Initiative Recharging Advocacy for Rights in Europe (RARE).

keine konkrete Politik umsetzen und die europäischen Normen und Werte nicht schützen. Sowohl die Corona-Pandemie als auch der Krieg in der Ukraine machen deutlich, welche entscheidende Rolle zivilgesellschaftliche Akteure in Krisenzeiten spielen und warum sie sowohl für Regierungen als auch für EU-Institutionen entscheidende Verbündete sein können, indem sie zum Beispiel staatliche Maßnahmen zur Unterbringung, Ernährung, Beratung und Unterstützung betroffener Menschen begleiten.

Auch Klimaschutz wird maßgeblich durch grenzübergreifende zivilgesellschaftliche Kampagnen vorangetrieben. Ebenso setzen sich zivilgesellschaftliche Initiativen für Menschenrechte, Gleichberechtigung, Demokratie, und Rechtsstaatlichkeit ein, also gerade für jene Werte und Rechte, die zur DNA der EU gehören und sie weltweit zu einem normativen Vorbild machen. Der Beitrag der Zivilgesellschaft zum europäischen Integrationsprozess ist also von entscheidender Bedeutung.

Der blinde Fleck der Kommission

Die Europäische Kommission hat die Zivilgesellschaft in der Vergangenheit entweder als Erfüllungsgehilfin ihrer Politik oder als Opfer von Rückschritten betrachtet. So hat sich ein blinder Fleck gebildet, der die entscheidenden Funktionen der Zivilgesellschaften und ihre Handlungsfähigkeit ausblendet.

Als es in den frühen 2010er Jahren in einigen Mitgliedstaaten erste Anzeichen für menschenrechtliche und rechtsstaatliche Rückschritte gab, erkannte die Kommission das Ausmaß dieses Problems nur zögerlich an. Wie Tommaso Pavone und R. Daniel Kelemen beschreiben („Where Have the Guardians Gone? Law Enforcement and the Politics of Supranational Forbearance in the European Union“), verlor

die Kommission immer mehr die Lust, Mitgliedstaaten wegen Verstößen gegen europäische Werte vor Gericht zu bringen. Dennoch brachte sie in einem Anflug von normativem Aktivismus mehrere Strategien zum besseren Schutz der Grundrechte, der Demokratie und der Rechts-

Es ist kurzsichtig, die Zivilgesellschaften von der Politikgestaltung der EU auszuschließen

staatlichkeit auf den Weg. So etwa den EU-Aktionsplan gegen Rassismus (2020–2025), die Strategie zur Gleichstellung der Geschlechter (2020–2025), die Strategie zur Stärkung der Rechtsstaatlichkeit in der Union (2019) und den Europäischen Aktionsplan für Demokratie (2020).

Es ist kurzsichtig, die europäischen Zivilgesellschaften von der Politikgestaltung auf dem Kontinent auszuschließen; das gilt im Übrigen auch für den Green Deal. Sie können sich nicht allein gegen antidemokratische Tendenzen wehren, vor allem dann nicht, wenn sie von jenen EU-Mitgliedstaaten geschwächt werden, die auf Rechtsstaatlichkeit keinen Wert mehr legen oder sich freiwillig von gemeinsamen Werten entfernen. Zivilgesellschaftliche Organisationen brauchen die Unterstützung der EU-Institutionen, können diese doch großen politischen, rechtlichen und finanziellen Druck auf Regierungen ausüben – sei es durch Vertragsverletzungsverfahren, mit der Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit oder das Art. 7-Verfahren.

Unter dem Strich bedeutet das, dass die Beziehungen zwischen den Bürgern, der Zivilgesellschaft und der EU parti-

zipativer und integrativer gestaltet werden müssen, um einen neuen Geist der Solidarität innerhalb des europäischen Demos zu fördern. Die EU muss strategisch darüber nachdenken, wie sie den Kontakt zu ihren Bürgerinnen und Bürgern wiederherstellen kann – sowohl auf direktem Weg als auch über Vermittler und Bürgergruppen, und nicht nur über diejenigen, die in den Büros rund um den Kommissionshauptsitz im Brüsseler Berlaymont-Gebäude sitzen.

Die Förderung der Demokratie in Europa sollte sich auf solide Strategien zur Stärkung der Zivilgesellschaft selbst stützen, und zwar in all ihren unterschiedlichen Rollen – als Kontrollorgan, als Unterstützer der Politik, als kritische Stimme, die auf politisches Versagen aufmerksam macht, als Verteidiger von Rechten und Freiheiten, als Förderer der Gemeinschaft und als Anbieter von Dienstleistungen. Insbesondere in jenen Mitgliedstaaten, in denen es

zuletzt an Rechtsstaatlichkeit mangelte, sollten diese Bemühungen von der EU selbst unterstützt werden. Um Fortschritte zu erzielen, müssen wir deshalb über die herkömmlichen Problemdiagnosen wie die Erosion der Demokratie hinausgehen und vorausschauend denken. Das bedeutet vor allem, dass wir für die Ausweitung des zivilgesellschaftlichen Raumes eintreten müssen, damit sich dessen Organisationen zu dauerhaften und engagierten Akteuren in der künftigen europäischen Governance entwickeln können.

Ein umfassender strategischer Ansatz für die Zusammenarbeit mit den europäischen Zivilgesellschaften würde es der EU auch ermöglichen, Herausforderungen wie die Klimakrise, die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Pandemie, die rasante Digitalisierung, den zunehmenden Illiberalismus und die Krise der demokratischen Institutionen effektiver anzugehen. Während dafür in einigen

Ein mittlerweile sehr selten gewordenes Bild: Die ungarische Zivilgesellschaft geht auf die Straße, hier 2017 bei Protesten gegen einen Gesetzesentwurf, der die Finanzierung von NGOs beschneiden sollte.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Mitgliedstaaten die unabhängige Zivilgesellschaft unterstützt werden muss, ist die gesamteuropäische Zivilgesellschaft als wesentlicher Akteur und als strategischer Partner für EU-Institutionen und Regierungen in den Bereich der Governance einzubeziehen.

Rechtliche Garantien sind nötig

Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Versammlungs-, Vereinigungs- und Meinungsfreiheit sowie die Unabhängigkeit zivilgesellschaftlicher Akteure zu achten. Um ungerechtfertigten staatlichen Eingriffen entgegenzuwirken, braucht es deshalb die Verabschiedung rechtlicher Garantien auf EU-Ebene, etwa des Europäischen Statuts für länderübergreifende Vereine und Organisationen, mit gemeinsamen Registrierungsanforderungen und anderen Mindeststandards.

Darüber hinaus wird es für die Kommission von entscheidender Bedeutung sein, den zivilgesellschaftlichen Raum in allen 27 EU-Staaten im Rahmen der jährlichen Berichte zur Rechtsstaatlichkeit zu überwachen und bei Verstößen gegen den EU-Acquis rechtliche Schritte einzuleiten. Es sollten formale Prozesse entwickelt werden, die es der Zivilgesellschaft ermöglichen, die Kommission in ihren Bemühungen zu unterstützen, etwa im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren und im Hinblick auf die Umsetzung der Verordnung über die Konditionalität der Rechtsstaatlichkeit im Rahmen des EU-Haushalts sowie NextGenerationEU. Es wird besonders wichtig sein, dafür zu sorgen, dass zivilgesellschaftliche Organisationen einerseits zum Schutz der finanziellen Interessen und Grundwerte der EU befähigt und andererseits rechtzeitig und wirksam vor staatlichen Gegenmaßnahmen geschützt werden.

Ziel der EU muss es sein, Institutionen durch einen strukturierteren Dialog und Konsultationen besser mit der Zivilgesellschaft zu vernetzen. Derzeit werden dafür je nach Institution noch ganz unterschiedliche Methoden genutzt. So verfolgt das Europäische Parlament beispielsweise einen offenen, oft informellen Ansatz, bei dem zivilgesellschaftliche Organisationen relativ leicht mit den Abgeordneten und ihren Beratern in Kontakt treten können.

Die Kommission wendet wiederum den formalisierten Ansatz der sogenannten öffentlichen Konsultationen an. Diese bieten den zivilgesellschaftlichen Organisationen jedoch nur selten genügend Raum, um ihre Sichtweise und Analysen umfassend darzulegen. Außerdem können zivilgesellschaftliche Gruppen die Kommission nicht um die Eröffnung von Konsultationen zu speziellen Problembereichen bitten, etwa zu der unausgewogenen Verteilung inländischer Mittel oder zu staatlich gesteuerten Hetzkampagnen. Der Rat der EU bietet derweil weder ein Verfahren noch eine Möglichkeit für Konsultationen an.

Offensichtlicher Demokratiemangel

Angesichts eines offensichtlichen Demokratiemangels in einigen EU-Mitgliedstaaten gilt auch die Annahme nicht mehr, dass die Anliegen der nationalen Wählerschaft automatisch in ihren jeweiligen Ministerräten vertreten werden. Zivilgesellschaftliche Organisationen werden nur selten oder gar nicht eingeladen,

*Rechtsgarantien müssen
Vereine und Organisationen vor fatalen staatlichen
Eingriffen schützen*

in europäischen Arbeitsgruppen und Ratsgremien zu sprechen. Entscheidend ist hierbei, dass keine der genannten EU-Institutionen über eine spezielle Anlaufstelle verfügt, an die sich die Zivilgesellschaft mit ihren Anliegen wenden kann. Es mangelt also an einem Frühwarnsystem. Zudem ist der Zugang zu öffentlichen Informationen über die Arbeit der EU-Institutionen kompliziert und verworren, als dass er für soziale Bewegungen und zivilgesellschaftliche Gruppen von Nutzen wäre. Als Legitimationsstrategie sollte die EU mehr in Inklusivität und Partizipation durch den Dialog mit der Zivilgesellschaft investieren.

Unterstützung bereitstellen

Die Europäische Union verfügt über mehrere Programme zur Finanzierung von Demokratie, Grundrechten und Rechtsstaatlichkeit, die dem zivilgesellschaftlichen Sektor zugute kommen sollten. Diese sind jedoch nicht für alle zivilgesellschaftlichen Gruppen zugänglich, insbesondere nicht für kleinere oder informelle Organisationen, decken nicht alle Arten von Aktivitäten ab, die von der Zivilgesellschaft übernommen werden (zum Beispiel strategische Prozesse), und können mit geografischen oder anderen Beschränkungen verbunden sein.

Die Einführung des sogenannten CERV-Programms („Citizens, Equality, Rights and Values“, 2021–2027) ist vor diesem Hintergrund zwar eine begrüßenswerte Entwicklung; dennoch sind weitere Schritte erforderlich, um für zivilgesellschaftliche Organisationen einen gleichen, fairen und uneingeschränkten Zugang zu allen EU-Förderinstrumenten zu erreichen, die auf verschiedenen Ebenen operieren: international, national und lokal. Ebenso wichtig ist es, dass zivilgesellschaftliche Akteure an der Gestal-

tung, Umsetzung und Überwachung der verschiedenen Fonds beteiligt werden, um den Zugang zu finanzieller Unterstützung offener und transparenter zu gestalten.

In Europa wächst neben dem Binnenmarkt für Waren anscheinend auch der für regressive Politiken

Es ist auffallend, wie viele zivilgesellschaftliche Organisationen in der EU mit Stigmatisierung sowie repressiven Gesetzen und Gesetzesentwürfen konfrontiert sind, die ihre Arbeit – etwa durch die Beschneidung ihrer Ressourcen oder durch unverhältnismäßige Berichtspflichten – einschränken sollen. In vielen zuvor progressiv veranlagten und liberalen westeuropäischen Ländern werden Maßnahmen zur Terrorismusbekämpfung nun zunehmend sektorübergreifend angewandt, was auch die Arbeit zivilgesellschaftlicher Organisationen behindern kann.

So hat es den Anschein, dass in Europa nicht mehr nur der Markt für Waren und Dienstleistungen, sondern auch der Binnenmarkt für regressive Politiken exponentiell wächst. Statt bewährter Verfahren werden defekte Prozesse kopiert und in nationale Rechtssysteme verpflanzt: ein Problem, gegen das sich die Zivilgesellschaft europaweit zur Wehr setzen muss, wenn sie der Gefahr einer autoritären Renaissance wirksam entgegenwirken will.

Zusammengefasst: In Europa muss sich ein Bewusstsein dafür durchsetzen, dass ein Angriff auf die demokratischen Werte in einem einzelnen europäischen Mitgliedstaat automatisch auch eine Bedrohung für die ganze Union darstellt. **IP**

Aus dem Englischen von Kai Schnier