

Politische Freiheitsrechte in der Demokratie

Michael Krennerich

Einleitung

In Sachen politischer Freiheit sei es am besten auf diejenigen zu hören, die Unfreiheit erfahren haben, so schrieb ehemals der Politikwissenschaftler und Philosoph Giovanni Sartori. Menschen, die nie eine Diktatur oder Tyrannei gekannt hätten, erlügen leicht einer Rhetorik der Freiheit, die weit entfernt sei von den furchtbar einfachen Wirklichkeiten realer Unterdrückung, dort, wo sie wirklich bestünden.¹ Politische Freiheit erachtete Sartori dabei – im Sinne eines Schutzes gegen willkürliche und unbeschränkte Macht – vor allem als eine Freiheit *von*, nicht als eine Freiheit *zu* etwas. »Schützende Freiheit« nannte er sie, um den abschätzig verwendeten Begriff der »negativen Freiheit« zu vermeiden (zudem auch diese eine Affirmation verlange). Eine so verstandene politische Freiheit sei nicht die einzige und nicht notwendigerweise die höchste, aber doch die notwendige Vorbedingung aller anderen Freiheiten. Dass die negative Freiheit nicht genüge, sei selbstverständlich; aber, wenn man nicht sage, wir bräuchten Freiheit *von*, um Freiheit *zu* etwas zu gewinnen, dann habe man das Wesentliche weggelassen.²

Die starke Betonung des Abwehrcharakters politischer Freiheiten durch Sartori mag zum einen in den Erfahrungen mit totalitären Diktaturen begründet liegen, die zwar »von oben« gleichgeschaltet mobilisierten, aber keine freie, pluralistische Mitwirkung »von unten« zuließen, sondern diese auf menschenverachtende Weise unterdrückten. Zum anderen war sie der Auseinandersetzung mit all jenen Stimmen seiner Zeit geschuldet, die in ihrem gesellschaftspolitischen Partizipationsstreben negative Freiheiten leichtfertig abtaten. Tatsächlich gehören der Schutz und der Gebrauch

1 Sartori: Demokratietheorie, S. 294.

2 Ebd., S. 298.

politischer Freiheitsrechte aber eng zusammen. Dabei sind auch strukturelle Beschränkungen zu beachten und zu überwinden, welche die Nutzung politischer Freiheiten beeinträchtigen.

Der vorliegende Kurzbeitrag beschränkt sich auf die »klassischen« politischen Rechte, welche die Freiheiten schon im Namen tragen, namentlich die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, sowie auf das Wahlrecht. Es handelt sich sowohl um Freiheits- als auch um Beteiligungsrechte und damit um »freiheitliche Beteiligungsrechte«. Der Beitrag verweist auf deren herrschaftstypologische Bedeutung in der vergleichenden Politikwissenschaft und zeigt anhand autokratischer Entwicklungen *e contrario* deren Bedeutung auf. Ferner spricht er Eingriffe in diese Rechte in etablierten Demokratien und damit die »Schranken«-Problematik an. Abschließend wird die Bedeutung politischer Freiheiten für eine lebendige Demokratie als Herrschafts- und Lebensform hervorgehoben. Dies alles erfolgt aus Platzgründen sehr summarisch.

Politische Freiheitsrechte in der vergleichenden Politikwissenschaft

In der vergleichenden Politikwissenschaft ist die Gewährleistung politischer Freiheiten ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal zwischen demokratischen und autokratischen Herrschaftsformen.³ In Ländern, in denen regierungskritische Meinungsäußerungen, Versammlungen und Vereinigungen repressiv unterbunden werden und Wahlen, sofern sie stattfinden, nicht »frei und fair« ablaufen,⁴ kann schlechterdings nicht von einer liberal-demokratischen Herrschaftsform die Rede sein. Gemeinsam mit weiteren Kriterien – wie etwa eines begrenzten demokratischen Herrschaftsanspruchs, gewaltenteilenden Herrschaftsstrukturen und einer rechtsstaatlichen Herrschaftsweise –, nimmt gerade die politikwissenschaftliche Transformationsforschung politische Freiheitsrechte in den Blick, um Übergänge von autokratischen zu

3 Unter Autokratien werden hier sowohl autoritäre als auch totalitäre Regime gefasst.

4 Zum Konzept »freier und fairer Wahlen« siehe Elklit: Free and fair Elections; Krennrich: Freie und faire Wahlen?

demokratischen Regierungssystemen (und *vice versa*) typologisch zu erfassen und den Demokratiestand eines Landes wiederzugeben.⁵

Wie wichtig der Schutz und die Ausübung politischer Freiheiten sind, lässt sich *e contrario* anhand illiberaler, autoritärer oder gar neo-totalitärer Entwicklungen in zahlreichen Ländern weltweit erkennen. Nicht nur hat so manche Demokratie illiberale Züge angenommen, werden dort – unter Verweis auf den »Volkswillen« oder die Wählermehrheit – politische Minderheiten diffamiert und unerbittlich bekämpft. Ungarn ist ein anschauliches Beispiel mitten in der Europäischen Union. Auch wenden vielerorts selbstbewusste Autokraten unverblümt autokratische Herrschaftspraktiken an, um die politische Opposition zu kontrollieren, öffentlich artikulierte Regimekritik zu unterbinden und die eigene Macht zu festigen. In Staaten wie Belarus, Russland, Myanmar, Nicaragua sowie der Türkei hat sich beispielsweise in den vergangenen Jahren die entsprechende staatliche Repression verschärft. Viele andere Staaten verblieben auf einem extrem hohen Repressionsniveau. Dazu zählen Langzeit-Autokratien wie Aserbaidschan, Turkmenistan, Saudi-Arabien, Äquatorial-Guinea, Eritrea, Vietnam und Nordkorea, um nur einige zu nennen. Besonders besorgniserregend sind die zunehmend neo-totalitären Züge des Partei-staates in China.⁶

Wie breit die Repressionspalette gefächert ist, zeigt sich nicht zuletzt anhand der Diskussion um schwindende oder bereits beschränkte politische Handlungsräume für die Zivilgesellschaft (*shrinking or closed spaces for civil society*). Sie reicht von Diffamierungen und Verleumdungen der Betroffenen als »Unruhestifter«, »Nestbeschmutzer«, »Vaterlandsverräter«, »ausländische Agenten« oder »Terroristen« über vielfältige bürokratische Schikanen, fingierte Anschuldigungen, restriktiv(e) (genutzte) Gesetze und die strafrechtliche Verfolgung durch eine politische Justiz bis hin zur blanken Repression, mittels derer die physische und psychische Integrität sowie das Leben der Betroffenen verletzt werden. Die folgende Tabelle skizziert das entsprechende Repressionsrepertoire.

5 Statt vieler: Bendel et al.: Zwischen Demokratie und Diktatur; Merkel: Systemtransformation.

6 Neben zahlreichen Länder- und Regionalanalysen geben Länderberichte und Länderüberblicke von Menschenrechtsorganisationen (Amnesty International, Human Rights Watch, Reporter ohne Grenzen etc.), internationalen Organisationen (UN, Europarat, EU, OAS etc.) und politischen Thinktanks (Freedom House, Bertelsmann-Stiftung etc.) erste Einblicke in Beschränkungen politischer Freiheiten.

Repressionsrepertoire gegenüber der Zivilgesellschaft

Repressionsmittel	Beispiele
Diffamierung und Kriminalisierung	Öffentliche Beleidigungen und Diffamierungen, Verleumdungen, Fake News (z.B. bei öffentlichen Auftritten, in Sozialen Medien), verbale Kriminalisierung
Wirtschaftliche und soziale Sanktionen	Drohende oder tatsächliche Strafzahlungen, Arbeitsplatzverlust, eingeschränkter Bildungszugang (auch der Kinder), Diskriminierung beim Zugang zu staatlichen Leistungen, Beschlagnahmung von Eigentum von Personen oder Organisationen
Bürokratische Restriktionen	In Bezug auf Vereinigungsfreiheit (Registrierung von NGOs etc.), Versammlungsfreiheit (Anmeldung von Demonstrationen etc.), Medien (Vergabe von Lizenzen, Medienkontrolle etc.), Wahlen (Registrierung von Wähler:innen, Kandidat:innen und Parteien), Reisefreiheit (Visa-Vergabe etc.)
Gesetzliche Restriktionen	In Bezug auf Vereinigungsfreiheit (z.B. NGO-Gesetze), Versammlungsfreiheit (Versammlungsrecht, Demonstrationsrecht), Medien (Mediengesetze), Wahlrecht (Wahl- und Parteiengesetze), Bewegungs- und Reisefreiheit (Freizügigkeitsgesetz etc.) sowie allgemein Anti-Terrorismus-Gesetze, Ausnahmezustände etc.
Freiheitsentzug und Strafverfolgung	Hausarrest, Inhaftierung (ohne Anklage und Gerichtsverfahren), restriktive oder vage Strafrechtsnormen (von Beleidigung bis Terrorismus), Verurteilungen ohne rechtsstaatliche Garantien, unverhältnismäßig hohes Strafmaß
Physische Verfolgung (außergesetzlich)	Gewalt- und Morddrohungen, physische und sexuelle Gewalt, gewaltsame Vertreibungen, Verschleppungen, »Verschwindenlassen«, Folter und Misshandlung, selektiver Mord, Massenmord, Genozid

Quelle: eigenes Schaubild

So setzte in den vergangenen beiden Jahrzehnten ein regelrechter Boom an Gesetzen und Verordnungen ein, die genutzt bzw. missbraucht wurden, um Handlungsräume für eine kritische, pluralistische Zivilgesellschaft einzuschränken. Dazu zählen Anti-Terror-, Sicherheits- und Strafgesetze ebenso wie gesetzliche und administrative Auflagen für Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Versammlungen, Medien und digitale Kommunikation. Im Er-

gebnis sind vielerorts die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ebenso wie die Freiheit und Fairness von Wahlen massiv eingeschränkt.⁷

Eingriffe in politische Freiheiten in Demokratien

Die Debatte um eingeschränkte oder sich verengende zivilgesellschaftliche Spielräume verweist zugleich auf die politisch wie rechtsdogmatisch brisante Frage nach den Schranken von Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit, auch in Demokratien. Dabei geht es weniger um die grundsätzliche Anerkennung dieser Rechte. Umstritten ist vielmehr die Frage, unter welchen Bedingungen etwaige Eingriffe in diese Rechte vorgenommen werden dürfen. Da nur wenige Menschenrechte – wie etwa das Verbot der Sklaverei und das Folterverbot – im Völkerrecht absolut gelten und somit nicht eingeschränkt werden dürfen, listen selbst globale und regionale Menschenrechtsabkommen vielfältige Zwecke auf, die es erlauben, in die Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit einzugreifen. Dabei kann es sich beispielsweise um Eingriffe handeln, die in einer demokratischen Gesellschaft für die Aufrechterhaltung der nationalen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung oder zum Schutz der Gesundheit, der Moral oder der Rechte und Freiheiten anderer als notwendig erachtet werden.

Solche Eingriffszwecke sind stark auslegungsbedürftig. Sie bieten, sofern sie nicht rechtsstaatlich eingebunden sind, hinreichend Möglichkeiten des Missbrauchs, um die politische Opposition und eine kritische Zivilgesellschaft in ihrem Handlungsradius zu begrenzen. Umso wichtiger ist, dass die rechtsstaatlichen Grenzen zwischen zulässigen und unzulässigen Eingriffen klar gezogen werden: So dürfen etwaige Eingriffe nicht willkürlich erfolgen, sondern müssen auf eindeutiger gesetzlicher Grundlage beruhen, sorgfältig begründet sein und das Prinzip der Verhältnismäßigkeit strikt beachten. Menschenrechtsorganisationen weisen jedoch darauf hin, dass es selbst in etablierten Demokratien immer wieder zu (menschen-)rechtswidrigen Ein-

7 Siehe über die Fußnote 6 genannten Berichte hinaus etwa: Krennerich: Zivilgesellschaft unter Druck; Unmüßig: Zivilgesellschaft unter Druck; Amnesty International: Laws Designed to Silence; Glasius et al.: Illiberal Norm Diffusion; Brot für die Welt/ Civicus: Atlas der Zivilgesellschaft 2022.

griffen in politische Freiheitsrechte kommt.⁸ Bestätigt wird die Kritik teils durch nationale und regionale Gerichte, die fallbezogen prüfen, inwieweit solche Eingriffe gerechtfertigt sind und dabei regelmäßig staatliche Autoritäten ihrerseits in ihre Schranken weisen. Indes ist es nicht genug zu betonen, wie wichtig es ist, dass rechtsstaatliche Demokratien äußerst sorgsam politische Freiheiten achten und schützen.

Politische Freiheiten und lebendige Demokratien

Achtung, Schutz und Nutzung politischer Freiheitsrechte sind nicht nur typologisch von Bedeutung, um autokratische und demokratische Herrschaftsformen zu unterscheiden. Sie sagen auch etwas über die Qualität und Lebendigkeit der Demokratie als Herrschafts- und darüber hinaus als Lebensform aus. Eine lebendige Demokratie ist geradezu darauf angewiesen: dass sich Menschen frei informieren, sich eine politische Meinung bilden und diese äußern können; dass sie sich ungehindert mit anderen Menschen treffen, friedlich versammeln und zusammenschließen können; dass sie an der Gestaltung öffentlicher Angelegenheiten, sei es unmittelbar oder durch frei gewählte Vertreter:innen, mitwirken können. Die Demokratie lebt nachgerade vom Sich-Ein- und Mitmischen von Menschen mit unterschiedlichen Ansichten, Anliegen und Interessen. In einer lebendigen, modernen Demokratie ergänzen sich auch repräsentative und direktdemokratische Verfahren ebenso wie institutionelle und außerinstitutionelle, konventionelle und unkonventionelle politische Partizipationsformen; sie stehen nicht etwa in einem Gegensatz zueinander, sondern wirken ineinander ein. Dabei sind politische Freiheiten nicht nur für ein demokratisches politisches Gemeinwesen zentral, sondern auch für die Persönlichkeitsentfaltung der Menschen, die in einer freien, demokratischen Gesellschaft eben nicht nur über- oder untergeordnet, sondern »sich zugeordnet« sein sollten,⁹ um ihre Lebensverhältnisse selbstbestimmt in Gemeinschaft mit anderen zu gestalten.

Wer aber die Demokratie in einem solch anspruchsvollen Sinne als Herrschafts- und Lebensform versteht, wird nicht umhinkönnen, die sozial höchst

8 Kritisch setzen sich etwa die alljährlich erscheinenden »Grundrecht-Reporte« mit der Lage der Bürger- und Menschenrechte in Deutschland auseinander; zuletzt: Derin et al.: Grundrechte-Report 2022.

9 Friedrich: Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, S. 15.

ungleich verteilten Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten zu thematisieren. Dabei sei in Erinnerung gerufen, dass, historisch gesehen, die Ausweitung demokratischer Freiheiten gegen Widerstände privilegierter Gruppen erkämpft werden musste und nicht alle Bevölkerungsgruppen davon gleichermaßen profitierten.¹⁰ Auch heute gibt es noch rechtliche Ausschlüsse von der demokratischen Beteiligung, am deutlichsten wohl im Wahlrecht, die es kritisch zu diskutieren gilt.¹¹ Vor allem aber verzerrt das ausgeprägte Maß an sozialer Ungleichheit vielerorts die realen Bedingungen einer gleichberechtigten Partizipation und der politischen Einflussnahme, sodass die Nutzung freiheitlicher Beteiligungsrechte einen teils ausgeprägten sozialen *bias* aufweist. So gesehen, gefährdet eine ausgeprägte Ungleichheit von Ressourcen und Fähigkeiten die *gleiche* politische Freiheit der Menschen. In diesem Sinne gilt es – die im Sinne Sartoris zu schützenden – politischen Freiheiten dafür zu nutzen, nicht nur die rechtlichen, sondern auch die realen Bedingungen dafür zu schaffen, dass die Menschen in möglichst gleicher Weise – oder zumindest in fairer Weise – an der gemeinsamen Gestaltung der sie betreffenden Herrschafts- und Lebensverhältnisse mitwirken können. Zu diesem Zweck müssen gerade auch schlecht gestellte und ausgeschlossene Gruppen in der Gesellschaft zumindest so weit erstarken, dass sie nicht von anderen gesellschaftlichen Gruppen dauerhaft und systematisch fremdbestimmt werden.¹²

Literatur

Amnesty International: *Laws Designed to Silence. The Global Crackdown on Civil Society Organizations*, London 2019.

Bendel, Petra/Croissant, Aurel/Rüb, Friedbert W. (Hg.): *Zwischen Demokratie und Diktatur. Zur Konzeption und Empirie demokratischer Grauzonen*, Opladen 2002.

10 Vgl. Lessenich: Grenzen der Demokratie.

11 Strittig waren und sind in Deutschland etwa das Wahlalter, die Nicht-Gewährung des Wahlrechts für Nicht-Staatsangehörige (mit Ausnahme von EU-Bürger:innen bei Kommunal- und Europawahlen) sowie – bis zu dessen Aufhebung – der Wahlrechtsausschluss von Personen unter Vollbetreuung.

12 Siehe mit Verweis auf John Rawls und einen »fair value of political liberty« etwa Cheneval: *Demokratiethorien zur Einführung*, S. 178, dort bezogen auf die Gruppe der ökonomisch am schlechtesten Gestellten.

- Brot für die Welt/Civicus (Hg.): Atlas der Zivilgesellschaft 2022. Freiheitsrechte unter Druck, München 2022.
- Cheneval, Francis: Demokratietheorien zur Einführung, Hamburg 2015.
- Derin, Benjamin/Engelmann, Andreas/Fischer, Vera/Gössner, Rolf/Judith, Wiebke/Kreowski, Hans-Jörg/Thurn, John P./Will, Rosemarie/Winkler, Michèle (Hg.): Grundrechte-Report 2022. Zur Lage der Bürgerrechte und Menschenrechte in Deutschland, Frankfurt a.M. 2022.
- Elklit, Jørgen: »Free and fair Elections«, in: Richard Rose (Hg.), International Encyclopedia of Elections, Washington, D.C. 2000, S. 130–135.
- Friedrich, Carl J.: Demokratie als Herrschafts- und Lebensform, Heidelberg 1959.
- Gladius, Marlies/Schalk, Jelmer/De Lange, Meta: »Illiberal Norm Diffusion. How Do Governments Learn to Restrict Nongovernmental Organizations?«, in: International Studies Quarterly 64, Nr. 2 (2020), S. 453–468.
- Krennerich, Michael: Freie und faire Wahlen? Standards, Kurioses, Manipulationen, 2. Aufl., Frankfurt a.M. 2021.
- Krennerich, Michael: »Zivilgesellschaft unter Druck«, in: Zeitschrift für Menschenrechte 9, Nr. 1 (2015), S. 144–154.
- Lessenich, Stephan: Grenzen der Demokratie. Teilhabe als Verteilungsproblem, 3. Aufl., Ditzingen 2019.
- Merkel, Wolfgang: Systemtransformation, 2. Aufl., Wiesbaden 2010.
- Sartori, Giovanni: Demokratietheorie, Darmstadt 1992.
- Unmüßig, Barbara: Zivilgesellschaft unter Druck – shrinking – closing – no space, Berlin 2016.