

## Möglichkeiten und Grenzen der Zivilgesellschaft beim Schutz der Grundrechte der Bürger\*

Eckart Klein

---

### Inhaltsübersicht

- I. Einleitung
- II. Einige Bemerkungen zur Zivilgesellschaft
- III. Grundbedingung effektiver menschenrechtsrelevanter zivilgesellschaftlicher Arbeit
- IV. Wirkungsbereiche
- V. Schlußbemerkungen

### I. Einleitung

Grundrechte bedürfen vielfältiger normativer Absicherung und vielseitigen praktischen Schutzes. Die Erfahrung hat gezeigt, daß es wichtig ist, daß neben den nationalen ein internationaler Schutzmechanismus tritt.<sup>1</sup> Zahlreiche Staaten, darunter die Bundesrepublik Deutschland und die Russische Föderation, haben sich aus diesem Grund völkerrechtlichen Verpflichtungen unterworfen – in unserem Zusammenhang sind vor allem die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) und die Internationalen Menschenrechtspakte zu nennen. Die in diesen Verträgen eingerichteten Kontrollinstanzen<sup>2</sup> haben die Aufgabe,

grund- und menschenrechtliche Defizite, die auf der nationalen Ebene bestehen, festzustellen und Verbesserung zu fordern.

Ungeachtet der Bedeutung der internationalen Dimension des Grundrechtsschutzes besteht Einigkeit darüber, daß diese nur eine ergänzende, korrigierende Funktion hat; sie kann den auf der nationalen Ebene notwendigen Grundrechtsschutz nicht ersetzen. Auf der nationalen Ebene nämlich drohen dem einzelnen die größten Gefahren von Grundrechtsverletzungen; effektive und das heißt auch schnelle Abhilfe kann allenfalls von dieser Seite her erfolgen. Ein zentrales Element der internationalen menschenrechtlichen Verpflichtungen der Staaten ist es darum, daß diese in ihrem eigenen Bereich die Möglichkeit eines effektiven Rechtsschutzes zu eröffnen,<sup>3</sup> also die Voraussetzungen für die Erhebung einer wirksamen Beschwerde bei behaupteter Verletzung zu schaffen haben (Art. 13 EMRK; Art. 2 Abs. 3 IPbpr)<sup>4</sup>. Gibt es in einem Staat systemische, d.h. in der Rechtsordnung angelegte, immer wieder zu Grundrechtsverletzungen führende Män-

---

\* Der Beitrag stellt die um Fundstellen ergänzte Fassung des Vortrags dar, den der Verf. am 8. September 2005 in Ufa (Baschkortostan) gehalten hat. Der Vortrag ist in russischer Sprache veröffentlicht in: *Marat Utyashev* (Hrsg.), *Schutzmechanismen nichtgerichtlicher Art für die Gewährleistung der Menschenrechte in Brandenburg und Baschkortostan*, Ufa 2006, S. 7-14.

<sup>1</sup> *Eckart Klein*, *Menschenrechte, Stille Revolution des Völkerrechts und Auswirkungen auf die innerstaatliche Rechtsordnung*, 1997, S. 10ff.

<sup>2</sup> Dabei handelt es sich um den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) einer-

---

seits und die jeweiligen Vertragsausschüsse („treaty bodies“) andererseits.

<sup>3</sup> Dazu etwa EGMR, *Kudła* ./ Pol. (30210/96), [GC] Urteil vom 26. Okt. 2000, ECHR 2000-XI, S. 197-245 (= EuGRZ 2004, S. 484-489).

<sup>4</sup> Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. Nov. 1950, in der zuletzt durch Protokoll Nr. 11 geänderten Fassung; Neufassung: BGBl. 2002 II S. 1055 (EMRK); Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 16. Dez. 1966; BGBl. 1973 II S. 1534 (IPbpr).

gel ist deren Reparatur ohnedies von außen kaum möglich.<sup>5</sup>

Auf der zwei Jahre zurückliegenden Konferenz in Potsdam haben wir die in unseren Ländern bestehenden gerichtlichen Schutzmechanismen erörtert.<sup>6</sup> Der Fokus der Konferenz in Ufa liegt hingegen auf den außergerichtlichen Möglichkeiten des Grund- und Menschenrechtsschutzes. Der Grund für die Erweiterung unserer Perspektive hat nicht nur mit der Auffassung zu tun, daß mehr Schutz meistens besserer Schutz ist, sondern vor allem mit der Erkenntnis, daß die Gerichte häufig wegen verschiedener – tatsächlicher oder rechtlicher – Ursachen gar nicht in der Lage sind, die ihnen übertragene Schutzaufgabe in vollem Umfang zu erfüllen.

So sind Gerichte nach einem allgemein geltenden Grundsatz gehindert, von sich aus, eigenständig, auf geschehene Rechtsverletzungen zu reagieren – wo kein Kläger, da kein Richter. Für die Verletzten einzelnen Menschen erweist es sich aber oft als schwierig, eine Klage zu erheben. Da gibt es bei vielen die Scheu, eine staatliche Instanz zu bemühen, und es sind oft nicht absehbare finanzielle Auswirkungen (Gerichtskosten, Anwaltskosten), die abschrecken; Prozeßkostenhilfe ist nicht immer in ausreichendem Maß vorgesehen. In vielen Staaten kommt das Mißtrauen gegen die staatlichen Gerichte hinzu, das sich aus der fehlenden Unabhängigkeit der Richter oder ihrer Korruptheit erklärt. Aber selbst wo Gerichte funktionieren und der Zugang zu ihnen gesichert ist, leiden die dort geführten Verfahren oft Not – die Verfahrensdauer ist zu lang,<sup>7</sup> vor Gericht gibt es meist nur

Sieg oder Niederlage, was den Befriedigungseffekt beeinträchtigt, und die regelmäßig als Einzelfallentscheidungen ergehenden Gerichtsurteile können rechtsordnungsimmanente Fehlstrukturen kaum wirklich beseitigen. Jedenfalls auf sich allein gestellt können die Gerichte – ihr Funktionieren unterstellt – einen tiefergehenden edukatorischen Effekt kaum erreichen. Achtung und Schutz der Grundrechte bedürfen vielmehr, um auf Dauer gelingen zu können, eines sozialen Umfeldes, in dem die hierauf gerichteten Bemühungen positiv aufgenommen, gepflegt und vervielfältigt werden. Dies macht die Einbeziehung der Gesellschaft oder jedenfalls jenes Teils der Gesellschaft in diese Bemühungen unabdingbar, der bereit ist, sich in dieser Richtung zu engagieren. Wir nennen heute diesen zum Engagement bereiten Teil der Gesellschaft „Zivilgesellschaft“.

## II. Einige Bemerkungen zur Zivilgesellschaft

Der Begriff der Zivilgesellschaft ist – jedenfalls in Deutschland – relativ jungen Datums; wie so oft stammt er aus dem angelsächsischen Arsenal: „civil society“. In der 25-bändigen Meyers Enzyklopädie kommt der Begriff 1979 noch nicht vor,<sup>8</sup> interessanterweise taucht er auch im sehr ausführlichen Registerband (2000) des zehnbändigen Handbuchs des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland<sup>9</sup> nicht auf. Nur einmal wird dort auf „bürgerliche Gesellschaft“ verwiesen, die als Fundament des Rechtsstaats charakterisiert wird.<sup>10</sup> „Zivil-

<sup>5</sup> Zur möglichen Überforderung internationaler Instanzen in solchen Fällen *Eckart Klein*, Diskussionsbeitrag, in: W. Karl (Hrsg.), *Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung*, 2005, S. 172f.

<sup>6</sup> Juristische Fakultät der Universität Potsdam (Hrsg.), *Der gerichtliche Schutz der Grundrechte in Brandenburg und Bashkortostan*, 2003.

<sup>7</sup> Auch die Bundesrepublik Deutschland ist vom EGMR mehrfach wegen überlanger Verfahrensdauer gerügt worden (Verstoß gegen Art. 6 EMRK), vgl. etwa Pammel ./.. Deutschland

(17820/91), Urteil vom 1. Juni 1997, ECHR 1997-IV, S. 1096-1115; Klein ./.. Deutschland (33379/96), Urteil vom 27. Juli 2000; H.T. ./.. Deutschland (38073/97), Urteil vom 11. Okt. 2001. Alle Entscheidungen des EGMR sind unter [www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) abrufbar.

<sup>8</sup> Bibliographisches Institut Mannheim/Wien/Zürich (Hrsg.), *Meyers Enzyklopädisches Lexikon*, 25 Bände, 1971-1979.

<sup>9</sup> *Josef Isensee/Paul Kirchhof* (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland* (HStR), Bd. X, 2000.

<sup>10</sup> *Josef Isensee*, *Rechtsstaat – Vorgabe und Aufgabe der Einigung Deutschlands*, in: HStR, Bd. IX,

gesellschaft“ kommt demgegenüber als modernerer Begriff daher, obgleich er vom Wort her (*civis* = Bürger) eigentlich nichts anderes bedeutet. Er will aber Ausdruck einer neuen politischen Kultur sein, eben der Bereitschaft zum Engagement, zur Einmischung, die sich nicht auf die Ausübung des Wahlrechts des Staatsbürgers reduziert sehen will.<sup>11</sup> Zu tun hat diese Haltung mit Enttäuschung über den Staat, einem Vertrauensverlust in staatliche Instanzen. Diktaturen, schwache und korrupte Staaten einerseits, die Reformunfähigkeit scheinbar gefestigter Staaten andererseits haben die auf den Staat gerichteten Erwartungen der Menschen vielfach betrogen. Mit den sich außerhalb der staatlichen Organisation entfaltenden gesellschaftlichen Strukturen verbindet sich für viele eine positivere Konnotation; die ethische Rolle der Zivilgesellschaft wird dem Staat gegenüber deutlich betont.<sup>12</sup> Es sind dieser, vielleicht nicht in jeder Hinsicht unproblematische, ethisch-moralische Anspruch, die größere Selbstgewißheit, vielleicht sogar Selbstgefälligkeit und das höhere Pathos, welche die Zivilgesellschaft von der „bürgerlichen Gesellschaft“, dem Fundament des bürgerlichen Rechtsstaates, unterscheiden. Auch ihm war freilich stets bewußt, daß er von Voraussetzungen lebt, die in der Gesellschaft verwurzelt sind, auf die er aber nur beschränkt Einfluß nehmen kann. In diesem Sinn sind bürgerliche und zivile Gesellschaft jedenfalls partiell überlappend, existieren zum anderen Teil nebeneinander.

Während der bürgerliche Rechtsstaat um der Freiheit der Bürger willen auf die prinzipielle Trennung der staatlichen von der

gesellschaftlichen Sphäre setzt,<sup>13</sup> geht die Zivilgesellschaft zwar auch von dieser prinzipiellen Trennung aus, sucht aber andererseits diese Grenze in praktischer Aktion zu überwinden und den Staat und seine Organe in einem ständigen Prozeß für Belange der Gesellschaft zu öffnen, in einen laufenden Diskurs einzubeziehen und den eigenen Vorstellungen geneigt zu machen. Sie setzt – in erstaunlicher Abkehr von früheren staatstheoretischen Überlegungen – nicht auf den eher staatsorientierten und staatstragenden *Citoyen*, sondern den *Bourgeois*, der frei von staatlicher Fixierung (in personaler oder territorialer Hinsicht) grenzüberschreitend, ganz im Geiste der Globalisierung, sich für das, was er erreichen will – sei es im Innern, sei es woanders – einsetzt.<sup>14</sup> Der Staat wird, dieser Haltung gemäß, in hohem Maße bezüglich der Fähigkeit, seine Aufgaben sinnvoll erfüllen zu können, als ergänzungsbedürftig angesehen. Die Zivilgesellschaft wird zugleich durch ihre ideelle Lösung vom eigenen Staat zu einem internationalen Faktor oder Akteur. Der frühere UN-Generalsekretär *Boutros Boutros-Ghali* hat die Zivilgesellschaft „a basic form of popular representation in the present-day world“ genannt.<sup>15</sup> In gewisser Weise verbindet sich mit der Idee der Zivilgesellschaft die Vorstellung vom Ungenügen der repräsentativen Demokratie und von der entsprechenden Notwendigkeit einer basis- oder direktdemokratischen Fundierung des Staates oder besser: der Staaten und der Staatengemeinschaft als ganzer.

Spricht man von Zivilgesellschaft, hat man häufig die sogenannten Nichtregierungsorganisationen vor Augen. Bekanntlich haben diese sich auf nationaler und inter-

---

1997, § 202 Rn. 174, wo auf „die Vernichtung der bürgerlichen Gesellschaft“ in der DDR aufmerksam gemacht wird.

<sup>11</sup> Vgl. *Martin Köhler*, *From the National to the Cosmopolitan Sphere*, in: *D. Archibugi/D. Held/M. Köhler* (Hrsg.), *Re-imagining Political Community*, 1998, S. 231ff. (S. 238).

<sup>12</sup> Dazu *Shelley Feldman*, *NGOs and Civil Society: (Un)Stated Contradictions*, in: *The Annals of the Academy of Political and Social Science*, vol. 554 (1997), S. 46ff. (S. 49).

---

<sup>13</sup> Hierzu umfassend *Hans Heinrich Rupp*, *Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft*, in: *HStR*, Bd. II, 3. Aufl. 2004, § 31, S. 879-927.

<sup>14</sup> *Köhler* (Anm. 11), S. 237f.

<sup>15</sup> Rede beim Department of Public Information (DPI)-Jahreskonferenz, Vereinte Nationen, New York 1995.

nationaler Ebene in großer Zahl etabliert.<sup>16</sup> Die Nichtregierungsorganisationen nehmen sich konkreter Aufgaben an, sind z. T. sogar höchst spezialisiert, nicht zuletzt im menschenrechtlichen Bereich. Sie geben sich eine mehr oder weniger strikte Organisationsform, was sie je nach Rechtslage bezüglich ihrer Gründung und Geschäftsführung der staatlichen Kontrolle aussetzen kann. Man kann die Nichtregierungsorganisationen als Stimmen der Zivilgesellschaft bezeichnen.<sup>17</sup> Aber damit ist noch nicht das Wesentliche ausgesagt. Der Chor der Nichtregierungsorganisationen ist ohnedies vielstimmig, vor allem aber machen sie die Zivilgesellschaft nicht allein aus. Sie sind in der Zivilgesellschaft, aber sie sind nicht die Zivilgesellschaft. Der Begriff der Zivilgesellschaft ist weiter. Er schließt neue Formen autonomer Organisationen ein, wie informelle Gruppen und Zweckallianzen, soziale Bewegungen und Ad-hoc-Netzwerke, schließt aber die wirtschaftlichen Unternehmen aus, die vielmehr selbst zunehmend in das Visier menschenrechtlich orientierter Gruppen rücken. Der Begriff der Zivilgesellschaft ist in hohem Maße flexibel und fließend und entzieht sich daher rechtlicher Reglementierung.<sup>18</sup>

### III. Grundbedingung effektiver menschenrechtsrelevanter zivilgesellschaftlicher Arbeit

Wenn wir jetzt nach der Grundbedingung dauerhaft effektiver zivilgesellschaftlicher

Arbeit im Bereich des Grund- und Menschenrechtsschutzes fragen, so kann die Antwort letztlich recht knapp ausfallen: Es bedarf der freiheitlichen Verfaßtheit der Gesellschaft, die ihrerseits eine freiheitliche Staatsverfassung voraussetzt. Natürlich sind uns Beispiele zivilgesellschaftlicher Bemühungen aus Diktaturen und autoritär gelenkten Staaten bekannt, aber die betreffenden Menschen verrichten ihre Arbeit unter ständiger Gefahr (oft von Leib und Leben), da sie zur Erreichung ihrer Ziele im Grunde auf eine Veränderung der bestehenden politischen Verhältnisse hinarbeiten müssen.<sup>19</sup> Der effektive Einsatz für die Respektierung der Grundrechte setzt nämlich einen allgemeinen Freiheitsstatus voraus, d. h. die Anerkennung eines die personale Entfaltung zulassenden Freiheitsraumes, der dem Staat vorgegeben ist, von ihm nicht gewährt werden kann, vielmehr gewährleistet werden muß.<sup>20</sup> Der jeweilige Freiheitsraum der einzelnen bildet den Freiheitsraum der Gesellschaft.

Dabei handelt es sich nicht um eine allein im privaten Bereich angesiedelte Freiheit, jedenfalls nicht für die Staaten, die der EMRK oder dem IPbPR beigetreten sind, wie die Bundesrepublik Deutschland und die Russische Föderation.<sup>21</sup> Das in beiden Verträgen garantierte Recht auf Teilnahme an freien Wahlen und an der Gestaltung der öffentlichen Angelegenheiten<sup>22</sup> setzt nämlich einen demokratischen Staat voraus. In der Allgemeinen Bemerkung Nr. 25 (1996) des Menschenrechtsausschusses zu

<sup>16</sup> Für das Jahr 2000 wurden unter der Rubrik „Conventional International Bodies“ 6357 Nichtregierungsorganisationen gezählt, vgl. Yearbook of International Organizations 2000/2001, Bd. V, S. 33. Vgl. aus der zahlreichen Literatur zum Thema nur *Stephan Hobe*, Der Rechtsstatus der Nichtregierungsorganisationen nach gegenwärtigem Völkerrecht, in: AVR 37 (1999), S. 152-176; *Armin Stiegler*, Nichtregierungsorganisationen, soziale Bewegungen und Global Governance, Eine kritische Bestandsaufnahme, 2005.

<sup>17</sup> *Eckart Klein*, Menschenrechte im Spiegel der Globalisierung, in: MRM 2005, S. 125-135 (S. 129).

<sup>18</sup> *Köhler* (Fn. 11), S. 232 mit Anm. 5.

<sup>19</sup> Hierzu *Benjamin Beuerle*, Zur Umsetzung der „Erklärung zu den Menschenrechtsverteidigern“ fünf Jahre nach ihrer Verabschiedung – eine Bestandsaufnahme, in: MRM 2004, S. 47-52.

<sup>20</sup> *Eckart Klein*, Von der Spaltung zur Einigung Europas, in: D. Merten/H.-J. Papier (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte, Bd. I, 2004, § 5 Rn. 9ff. (S. 206f.)

<sup>21</sup> Die EMRK ist am 3. Sept. 1953 für die Bundesrepublik Deutschland und für die Russische Föderation am 5. Mai 1998, der IPbPR ist für beide Staaten am 23. März 1976 in Kraft getreten.

<sup>22</sup> Vgl. Art. 3 Zusatzprotokoll Nr. 1 zur EMRK, Art. 25 IPbPR.

Art. 25 IPbPR heißt es: „Artikel 25 stellt das Kernstück einer demokratischen Regierungsform dar, die auf der Zustimmung des Volkes beruht und mit den Grundsätzen des Paktes übereinstimmt.“<sup>23</sup> Hierzu gehören Meinungs- und Informationsfreiheit, die Freiheit der Medien insbesondere, da sich sonst der lebendige Austausch der Meinungen, der Freiheit schafft und auf Freiheit angewiesen ist, nicht herstellen läßt.<sup>24</sup> Dieser Gedanken- und Informationsaustausch kann überdies heute – schon aus technischen Gründen (Internet) – weniger denn je auf das Territorium eines Landes beschränkt bleiben.

Die Basis effektiven zivilgesellschaftlichen Engagements ist also die individuelle Freiheit, die – sozusagen autopoetisch – grundsätzlich am sichersten selbst wieder Freiheit schaffen kann und von daher in der Lage ist, jenes gesellschaftliche Umfeld zu erzeugen, in dem der Einsatz für die Freiheit allen Menschen möglich, weil relativ einfach wird. Zwar ist es richtig, daß der Kampf für die Freiheit, ihre alltägliche Verteidigung und Einforderung, die auch in einem freien Staat notwendig sind, dort keine Helden benötigt. Der Verlust an Heldentum, das anderswo unverzichtbar ist, wird aber durch die höhere Effizienz der vielen Nichthelden mehr als ausgeglichen.<sup>25</sup>

Es bleibt, auf eine gewisse Gefährdung zivilgesellschaftlichen Engagements hinzuweisen: Sie liegt in der schon erwähnten gewissen Staatsferne, in der sich dieses Engagement entfaltet, in einer tendenziellen Geringschätzung staatlicher Strukturen. Vorsicht ist nicht so sehr deshalb geboten,

weil dies zu einem – stärker als notwendig – antinomischen Verhältnis zum Staat führen kann,<sup>26</sup> das der Sache der Grundrechte schwerlich dienlich ist, sondern weil dabei vergessen wird, daß der Staat nicht nur der potentiell größte Gefährder der Freiheit, sondern eben auch für die letztliche Garantie der Freiheit unverzichtbar ist und darum auch die Kraft und die Fähigkeit haben muß, Sicherheit, Freiheit und Eigentum seiner Bürger zu schützen.<sup>27</sup> Freiheit kann nicht auf Kosten des Staates, sondern nur mit einem entsprechend gestalteten Staat garantiert werden.

#### IV. Wirkungsbereiche

##### 1. Legitimationsproblematik

Bevor im folgenden und letzten Abschnitt die Wirkungsfelder des zivilgesellschaftlichen Engagements erläutert werden, ist auf ein grundsätzliches Problem hinzuweisen: das der Legitimation. Zwar hat *Boutros-Ghali* die Zivilgesellschaft als Basis einer Volksrepräsentation angesprochen, aber die Legitimation der zivilgesellschaftlichen Akteure ist nicht auf den Willen aller zurückführbar, sondern beruht auf Selbsternennung, auf selbsterteiltem Mandat.<sup>28</sup> Es sollte klar sein, daß dieses Fehlen einer demokratischen Legitimation ihren Einsatz nicht unzulässig macht, jedenfalls soweit sich daraus keine Verbindlichkeit für andere ergibt; denn in einer freien Gesellschaft darf man sich allein und gemeinsam mit anderen für die erwählten Zwecke, z. B. den Menschenrechtsschutz, so einsetzen, wie man es eben versteht und für richtig hält. Allerdings ergeben sich in einer Demokratie aus der fehlenden Legitimation

<sup>23</sup> UN Doc. CCPR/C/21/Rev. 1/Add. 7 vom 12. Juli 1996; deutsche Übersetzung in: *Deutsches Institut für Menschenrechte* (Hrsg.), Die „General Comments“ zu den VN-Menschenrechtsverträgen, 2005, S. 113-120.

<sup>24</sup> Klein (Fn. 17), S. 129f.

<sup>25</sup> Die Tatsache, daß im freiheitlichen Verfassungsstaat kein Heldentum erforderlich ist, um Menschenrechte einzufordern, führt allerdings häufig auch zu Rechthaberei und Querulanten-tum.

<sup>26</sup> Vgl. auch *Köhler* (Fn. 11), S. 245ff., der hier auf die Loyalitätsfrage näher eingeht.

<sup>27</sup> *Paul Kirchhof*, Der Staat als Garant und Gegner der Freiheit, 2004.

<sup>28</sup> Hierzu *Eckart Klein*, Ergänzungen zum gerichtlichen Rechtsschutz im Bereich der Menschenrechte, in: W. Karl (Hrsg.), Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung, 2005, S. 145-165 (S. 161ff.).

des Gesamtvolkes für die Tätigkeiten gewisse Beschränkungen.

## 2. Rechtssetzung

Zivilgesellschaftliche Gruppen können nicht Inhaber einer allgemeinen Rechtssetzungskompetenz sein, sie können sich nur selbst Regeln geben. Gleichwohl ist in der Bundesrepublik Deutschland ihre Einbeziehung in das Gesetzgebungsverfahren sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene möglich, z. T. sogar geboten.<sup>29</sup> Im Land Brandenburg ist dies für die ethnische Minderheit der Sorben ausdrücklich vorgesehen. Art. 25 Landesverfassung bestimmt, daß in Angelegenheiten der Sorben, insbesondere bei der Gesetzgebung, sorbische Vertreter mitzuwirken haben.<sup>30</sup> Der aus fünf Personen bestehende Rat für sorbische (wendische) Angelegenheiten wird vom Landtag für die Dauer seiner Legislaturperiode gewählt, wobei den sorbischen Verbänden ein Vorschlagsrecht für die Besetzung des Rates zusteht.<sup>31</sup> Der Rat hat jedoch nur beratende Funktion, die eigentliche legiferierende Kompetenz verbleibt also bei den demokratisch gewählten Landtagsabgeordneten, die sich freilich bei Nichtberücksichtigung des erteilten Ratsschlages einem politischen Rechtfertigungsdruck ausgesetzt sehen. Immerhin wird deutlich, daß von den sorbischen Verbänden über die Personalauswahl im Rat Einfluß auf die Rechtsetzung genommen werden kann. Mit der Entfesselung einer öffentlichen Debatte in den Medien über eine bestimmte Frage kann überdies der Boden für eine entsprechende Gesetzesinitiative durch die hierzu Berechtigten bereitet werden.

<sup>29</sup> So § 70 Geschäftsordnung des Bundestages vom 2. Juli 1980, BGBl. I S. 1237; § 82 Geschäftsordnung des Landtages Brandenburg vom 31. Jan. 2005, GVBl. I S. 6.

<sup>30</sup> Verfassung des Landes Brandenburg vom 20. Aug. 1992, GVBl. I S. 298.

<sup>31</sup> Siehe § 5 Sorben (Wenden)-Gesetz vom 7. Juli 1994, GVBl. I S. 294.

Begibt man sich auf die internationale Ebene, ist der Erfolg zivilgesellschaftlicher Gruppen gerade bei der Normkreation erstaunlich hoch. So ist, um nur ein Beispiel zu nennen, die Ausarbeitung und Annahme des die Individualbeschwerde eröffnenden Fakultativprotokolls von 1999 zum Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau<sup>32</sup> ohne die ständigen Bemühungen der entsprechenden zivilgesellschaftlichen Gruppen nicht vorstellbar.<sup>33</sup>

## 3. Durchsetzung von Rechtsnormen

Prinzipiell stärker als bei der Rechtssetzung kann die Zivilgesellschaft bei der Rechtsdurchsetzung eine wichtige Funktion übernehmen. Sie kann die Einhaltung des Rechts, hier: der Grundrechte, anmahnen und gegebenenfalls sogar prozessual einfordern, wenn bestimmten Gruppen Klagerechte eingeräumt sind. Über das Aufdecken genereller Mißstände hinaus können gesellschaftliche Verbände einzelne Personen bei der Rechtsverfolgung unterstützen,<sup>34</sup> sei es durch Hilfe bei der juristischen Auseinandersetzung mit staatlichen Behörden und Gerichten, sei es durch finanzielle Zuwendung. Stärker als bisher sollten zivilgesellschaftliche Kräfte sich auch um die Umsetzung von Entscheidungen oder Rechtsansichten internationaler Menschenrechtsschutzinstanzen kümmern, die von den Staatsorganen, denen eine Menschenrechtsverletzung angelastet wurde, nur allzu gern vergessen werden. Hier kann es eine lohnende Aufgabe sein, dem staatlichen Desinteresse durch Publizität entgegenzuwirken.<sup>35</sup>

<sup>32</sup> BGBl. 2001 II S. 1237.

<sup>33</sup> Hinweise auf die umfassende Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Gruppen in den Kodifikationsprozeß des Fakultativprotokolls in: UN-Dok. E/CN.6/1996/10 und E/CN.6/1997/5.

<sup>34</sup> Hierzu *Wolfgang Strasser*, Diskussionsbeitrag, in: W. Karl (Hrsg.), *Internationale Gerichtshöfe und nationale Rechtsordnung*, 2005, S. 186f.

<sup>35</sup> Dazu bereits die Beiträge in: *Eckart Klein* (Hrsg.), *Stille Diplomatie oder Publizität*, 1996.

#### 4. Fallentscheidung

Ihre fehlende gesamt-demokratische Legitimation macht zivilgesellschaftliche Gruppen prinzipiell ebenso ungeeignet zur konkreten Fallentscheidung gegenüber Dritten wie zur Schaffung genereller Rechtsnormen. Nur ausnahmsweise werden nationalen Menschenrechtsinstitutionen starke, einzelfallsbezogene Kompetenzen eingeräumt,<sup>36</sup> nicht jedoch in der Bundesrepublik Deutschland. Stärker einbezogen werden könnte die Zivilgesellschaft in den Bereich sogenannter alternativer Streitentscheidungsmethoden wie der Mediation.<sup>37</sup>

#### 5. Menschenrechtsbildung und -erziehung

Das wohl wichtigste Betätigungsfeld eröffnet sich zivilgesellschaftlicher Initiative im Bereich der Menschenrechtserziehung, d. h. – wie es einmal gesagt wurde – bei der Konstituierung des rechtlichen Wissens, d. h. des Wissens über die den einzelnen zustehenden Rechten, beim Volk.<sup>38</sup> Wer seine Rechte nicht kennt, kann sie bereits aus diesem Grund nicht wahrnehmen. Menschenrechtsbildung ist daher bei den Inhabern der Rechte notwendig, aber auch bei den durch die Normen Verpflichteten, also allen staatlichen Organen, vor allem den rechtsanwendenden Organen.<sup>39</sup> Nicht nur auf der internationalen Ebene, auch auf der nationalen Ebene bestehen heute weitgehend ausreichende normative men-

schenrechtliche Garantien. Probleme entstehen überwiegend aus der fehlenden Kenntnis und fehlenden Bereitschaft, die Norm zu respektieren. Es gehört zu den wichtigsten Aufgaben, den insoweit notwendigen Bewußtseinswandel zu erreichen.<sup>40</sup> Hier sind die zivilgesellschaftlichen Kräfte in besonderer Weise gefordert.<sup>41</sup> Zwar darf dabei der Staat selbst unter keinen Umständen aus seiner eigenen Verantwortung entlassen werden, aber nirgendwo kann die Zivilgesellschaft unproblematischer defizitäres Verhalten des Staates einigermaßen auffangen. Sie kann das berühmte winzige Senfkorn säen, das zur großen Pflanze heranwächst, nämlich zur Vorstellung, daß menschliche Gesellschaften und gerade auch Staaten durch die Beachtung der Grundrechte der Individuen an Stärke gewinnen und nicht, wie so oft befürchtet wird, dadurch ausgehöhlt und geschwächt werden.

#### V. Schlußbemerkungen

Zivilgesellschaftliche Kräfte sind wichtige Elemente moderner Staatlichkeit und – darüber hinaus – der internationalen Gemeinschaft. Sie weisen darauf hin, daß unbeschadet der fortbestehenden Rolle des Staates und seiner Organe ein neues Bewußtsein entstanden ist, das sich kreativfordernd bei der Gestaltung der Lebensbedingungen zur Geltung bringt. Werden die sich aus der Einsicht in die Notwendigkeit staatlicher Organisation und in die Begrenztheit der eigenen Legitimation ergebenden Konsequenzen gezogen, handelt es sich bei den zivilgesellschaftlichen Aktivitäten um Bereicherungen, die nicht zuletzt der staatlichen Gemeinschaft selbst zugute kommen.

---

<sup>36</sup> Besonders weitgehend die Regelung der indischen Menschenrechtskommission; dazu *Manoj Kumar Sinha*, *The Role of the National Human Rights Commission of India in Protecting Human Rights*, *Humanitäres Völkerrecht/ Journal of International Law of Peace and Armed Conflict*, Bd. 18 (2005), S. 200ff.

<sup>37</sup> Vgl. *Frances Butler*, *Mediation: A Tool for Mainstreaming Human Rights?*, in: ders. (Hrsg.), *Human Rights Protection: Methods and Effectiveness*, 2002, S. 55-65.

<sup>38</sup> *Wolfgang Schmale*, *Archäologie der Grund- und Menschenrechte in der Frühen Neuzeit*, 1997, S. 325f.

<sup>39</sup> Näheres bei *Claudia Mahler/Anja Mihr* (Hrsg.), *Menschenrechtsbildung, Bilanz und Perspektiven*, 2004.

---

<sup>40</sup> *Frances Butler*, *Building a Human Rights Culture*, in: C. Harvey (ed.), *Human Rights in the Community, Rights as Agents for Change*, 2005, S. 63-78.

<sup>41</sup> *Klein* (Anm. 27), S. 163f.